

# El SICA y la UE:

## La integración regional en una perspectiva comparada

---

Colección de estudios centroamericanos N° 1



Pedro Caldentey del Pozo y José Juan Romero  
Rodríguez (Eds.)

---

**El SICA y la UE:**  
**la integración regional en una perspectiva comparada**

---



**El SICA y la UE:  
la integración regional en una perspectiva comparada**

**Pedro Caldentey del Pozo  
José J. Romero Rodríguez  
(Editores)**

**Primera Edición**

**Publicación del Programa de Formación en integración regional  
para funcionarios centroamericanos, dirigido por la Fundación  
ETEA para el Desarrollo y la Cooperación con el patrocinio de la  
Secretaría General del SICA y la AECID**

**El Salvador, Centroamérica  
2010**

327

161p

El SICA Y LA UE: la integración regional en una perspectiva comparada / Pedro Caldentey del Pozo y José Juan Romero Rodríguez.- 1ª. Ed. - Córdoba, España. : Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, 2010  
468p.: il.: 16 X 23 cm.-

ISBN: 978-84-613-7401-4

(Incluye cuadros, gráficas, mapas y anexos)

1. Integración Regional 2. Relaciones Internacionales 3. Centroamérica

Primera Edición 2010

© Todos los derechos reservados

Editores

Pedro Caldentey del Pozo

José J. Romero Rodríguez

Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación

C. Escritor Castilla Aguayo, 4

Código Postal 14004 Córdoba, España.

Tel.: (34) 957-222-164, Fax: (34) 957-201-422

[www.fundacionetea.org](http://www.fundacionetea.org)

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro, por cualquier medio, sin permiso escrito de la Editorial

ISBN: 978-84-613-7401-4

Impreso en El Salvador por Talleres Gráficos UCA

# Índice

<b>Prólogo del SICA</b> .....	9
<b>Prólogo de la AECID</b> .....	14
<b>Presentación</b> .....	19
<b>Índice de autores</b> .....	35

## **Primera parte**

<b>La integración europea: historia, instituciones, políticas</b> .....	41
---	----

### **Capítulo 1. La dialéctica proyecto-proceso en la Unión Europea**

1. Concepción y nacimiento de un proyecto europeo (1950-51) .....	43
2. Reemprender el proceso confirma el proyecto (1957-58) .....	45
3. La interpretación neofuncionalista de Haas: el desbordamiento ( <i>spillover</i> ) .....	47
4. El proceso (1958-2009) .....	48
5. El proceso cuestiona el proyecto .....	53

### **Capítulo 2. El sistema institucional de la UE**

1. Esquema legal e institucional de la UE .....	56
2. El Consejo de la Unión Europea .....	61
3. El Parlamento Europeo .....	68
4. La Comisión Europea .....	76
5. El Tribunal de Justicia. Otras instituciones .....	79

### **Capítulo 3. La financiación de la Unión Europea: los límites de una ambición**

1. Introducción .....	87
2. Los presupuestos de la UE .....	89
3. Las nuevas perspectivas financieras 2007-2013: ¿la muerte de la cohesión? .....	97
4. Las razones de la polémica presupuestaria .....	103
5. Conclusión: algo más que finanzas .....	108

### **Capítulo 4. Una aproximación a la política de cohesión de la UE**

1. Introducción: ¿por qué una política regional o de cohesión? .....	115
2. Cohesión y política regional: conceptos .....	120
3. Breve historia de la política de cohesión de la UE .....	123
4. El diseño de la política de cohesión en el periodo 2007-2013 .....	126

5. Principios orientadores de la reforma y ciclo de programación .....	135
6. Un balance de la política de cohesión (según el 4º Informe) .....	137

### **Capítulo 5. La política agraria común: efectos hacia el interior y el exterior de la Unión**

1. Introducción: desde dónde hablamos .....	143
2. Una exitosa política, ...víctima de su propio éxito. Los efectos internos .....	146
3. Los efectos negativos externos de la PAC: una aproximación .....	159
4. Los cambios en curso: el nuevo enfoque del desarrollo rural .....	164
5. A modo de conclusión: “mirando más allá” de la UE .....	167

### **Capítulo 6. La unión y la política monetaria europeas**

1. La unión monetaria europea (UME) .....	176
2. La política monetaria única .....	192
3. La crisis financiera y la UME y la política monetaria .....	209
4. La UME y la política monetaria única en el nuevo Tratado de la Unión Europea .....	210
5. El futuro de la UME y de la Política Monetaria .....	214
6. Conclusiones .....	216

## **Segunda parte**

### **La integración centroamericana: avances, problemas y tendencias... 221**

#### **Capítulo 7. Panorama de la integración centroamericana: dinámica, intereses y actores**

1. El renovado impulso de la integración centroamericana .....	223
2. El SICA ante los cambios de paradigmas en la integración latinoamericana .....	226
3. La evolución de la integración centroamericana en el período 1990-2008 .....	228
4. Claves institucionales del proceso de integración en Centroamérica .....	232
5. La unión aduanera y los acuerdos comerciales externos .....	237
6. La efectiva multidimensionalidad del proceso .....	246
7. El creciente interés de la cooperación internacional .....	249
8. Conclusiones .....	253

#### **Capítulo 8. El proceso de cumbres de presidentes centroamericanos como artífice del nuevo modelo de integración regional**

1. Introducción .....	259
-----------------------	-----

2. Las reuniones de presidentes centroamericanos como elemento de análisis del proceso de integración regional centroamericano .....	262
3. Estructura, periodización y análisis del proceso de integración centroamericana a partir de las reuniones de presidentes .....	266
4. Conclusiones .....	283

### **Capítulo 9. El poder de decisión en el SICA y la necesidad de una reingeniería de su sistema político**

1. Órganos de decisión del Sistema de la Integración Centroamericana .....	287
2. Sistema de conformación de voluntad de los órganos del SICA .....	293
3. Las variantes intergubernamentales y supranacionales .....	294
4. Necesidad de una reingeniería jurídica de los órganos de decisión del SICA .....	306
5. Conclusiones .....	318

### **Capítulo 10. El plan plurianual del SICA y las presidencias *pro tempore*: dos instrumentos de gestión e impulso de la agenda formal de la integración**

1. Introducción .....	323
2. Marco jurídico e instrumentos de la agenda regional centroamericana .....	324
3. Redefinición de la agenda regional centroamericana: la propuesta de Plan Plurianual de trabajo de las instituciones del SICA .....	332
4. El papel de la PPT en el seguimiento de la Agenda Regional .....	343
5. Conclusiones y recomendaciones .....	347

### **Capítulo 11. Perspectivas de la integración económica: avances y desafíos. Especial referencia a la Unión Aduanera**

1. El marco de la integración centroamericana .....	361
2. Avances de la integración centroamericana .....	365
3. Centroamérica frente a la crisis económica .....	367
4. La Unión Aduanera .....	374

### **Tercera parte**

#### **A modo de síntesis. Las claves de la integración.**

Una agenda para centroamericana .....	383
---------------------------------------	-----

### **Capítulo 12. Claves para comprender el proceso europeo de integración regional. Una revisión**

1. Fidelidad a las raíces .....	388
---------------------------------	-----

2. Pragmatismo economicista .....	391
3. Juridicidad .....	397
4. Gradualismo .....	401
5. Incrementalismo .....	405
6. Supranacionalidad .....	409
7. Solidaridad .....	413
8. A modo de conclusión .....	420

### **Capítulo 13. Una aplicación a Centroamérica de las claves de la Unión Europea**

Introducción .....	431
1. Fidelidad a las raíces .....	434
2. Pragmatismo economicista .....	437
3. Juridicidad .....	440
4. Gradualismo .....	443
5. Incrementalismo .....	444
6. Supranacionalidad .....	446
7. Solidaridad y cohesión .....	448
8. Conclusiones .....	450

### **Capítulo 14. Las agendas regionales de desarrollo**

1. Cuatro advertencias a modo de introducción .....	455
2. ¿Cuáles deben ser los asuntos prioritarios de las agendas? .....	457
3. ¿Qué no debería estar en las agendas de la integración? .....	462
4. ¿Cómo definir las agendas de la integración? .....	464
5. Conclusión .....	465

## **Prólogo de la Secretaría General del SICA**

Este libro que tiene en sus manos es un aporte notable para comprender la integración centroamericana y sus sistemas institucionales de decisión, ejecución y estructuras jurídicas estratégicas. Cada uno de los estudios hechos por especialistas tiene un gran valor por la destreza y habilidad con que desarrollan los temas respectivos y por las conclusiones y propuestas que hacen al respecto. El aporte principal de esta obra es su perspectiva de análisis comparado de la integración regional que coteja los desarrollos alcanzados en Europa y Centroamérica.

La aplicación del enfoque comparativo, uno de los rasgos centrales de la empresa científica, favorece más el conocimiento de Centroamérica, cuya realidad no había sido sometida con anterioridad a un esfuerzo analítico tan agudo como el realizado en esta oportunidad. La larga experiencia de la Fundación ETEA en investigaciones europeas de este tipo ha sido puesta en función del conocimiento de los sujetos, grupos, decisiones, instituciones, marcos jurídicos, objetivos y formas de funcionamiento de los diferentes niveles de la acción regional centroamericana. El resultado ha sido una visión más clara de los logros, los avances, las limitaciones, los retrocesos, las dificultades y los desafíos de la integración centroamericana.

Once autores presentan sus estudios con reflexiones y conclusiones penetrantes sobre los sistemas de integración en Europa y Centroamérica que constituyen verdades contundentes, muchas de ellas críticas, que dan pie a la formulación de reformas y de políticas de acción para la mejora continua de la institucionalidad centroamericana. En este sentido, la obra es un acervo intelectual de primer orden para la política de la región. Conocimiento, experiencia y la práctica siempre actualizada en cooperación internacional de la Fundación hacen pasar el debate académico y/o la tarea de formación de funcionarios de la integración en diversas áreas del mundo en acciones concretas que pueden medirse en cuanto a sus resultados propositivos.

El libro contiene investigaciones que sitúan al movimiento de regionalización centroamericana en un período de sesenta años, una duración considerable que permite evaluar con mucha claridad las decisiones, el funcionamiento y las formas de acción de las instituciones ejecutivas, las deficiencias e insuficiencias, los logros alcanzados y el sentido de los actuales problemas regionales de la Centroamérica del siglo XXI. El futuro regional, en este cuadro tan expresivo, se perfila en los retos inmediatos a enfrentar con soluciones definidas.

Es importante y muy interesante destacar el marco general en que los autores realizan sus análisis y llegan a plantear sus conclusiones más duras. Parten del momento presente, en el cual tiene lugar un cambio de paradigma de la integración latinoamericana sobre dos ejes novedosos, para desarrollar las regiones en el mundo de la globalización, la cual está en una profunda crisis económica y financiera, pero sin perder su dinámica productiva y la generación de innovaciones organizativas y funcionales.

La integración basada en el mercado único y la generación de bienes públicos regionales se constituye en la base de sustentación del desarrollo de las regiones. El primer eje sustituye, aunque no elimina, el rol de las uniones aduaneras por la constitución de un mercado único o de un mercado regional abierto a la libre circulación de factores y a la coordinación de políticas y acuerdos comerciales frente al exterior. El segundo se basa en la promoción de la cooperación internacional para producir bienes públicos regionales (infraestructuras, energía, seguridad y otros) que generan beneficios visibles para las poblaciones de las regiones.

Ante este tipo de cambios paradigmáticos ha proliferado el debate y las discusiones fuertes sobre las potencialidades de estas iniciativas y sobre los riesgos más visibles que se anticipan. Uno de ellos es el estancamiento que pudiera producirse al incorporarse a la poderosa multilateralidad de la economía internacional que continuaría llevando beneficios a los actores más favorecidos y con mayor conectividad en la economía global. Pero el cambio también es una oportunidad para un tipo de desarrollo en el que la pequeña y mediana empresa se incorpore con mayor solidez y actividad, dinamizando alianzas con socios externos en sectores de exportación competitivos. Naturalmente se requieren marcos regulatorios que impulsen una distribución más equitativa de beneficios, que se promuevan bienes públicos regionales para el desarrollo de la pequeñas y medianas empresas, que se establezcan políticas e instrumentos efectivos para la cohesión social, la gobernabilidad, participación ciudadana y las políticas públicas.

En este marco general, los investigadores reconocen que la integración centroamericana tiene incluso avances que no aparecen en otras experiencias latinoamericanas, que hay dinamismo y vitalidad, aunque coexistiendo con rasgos aún confusos. Nuestra integración cuenta con mecanismos institucionales importantes, procesos y estrategias políticas regionales pertinentes en distintas áreas y esquemas de intervención regional muy conocidos y algunos definidos por la cooperación internacional.

Desde esta perspectiva y en términos globales, los autores comparten la existencia de cinco retos importantes para enfrentar el avance regional en Centroamérica: 1) la necesidad de establecer las líneas generales de una Agenda regional prioritaria que delimite expectativas y explicité intereses específicos y urgentes; 2) impulsar procesos cercanos a los ciudadanos con mecanismos efectivos de seguimiento de los acuerdos presidenciales que integren las funciones de las instituciones de gestión y las jurídicas; 3) el establecimiento de una coordinación institucional efectiva para superar presiones nacionales y la falta de voluntad para ratificar acuerdos regionales alcanzados; 4) conformar el liderazgo de los órganos de decisión y de los máximos funcionarios de la institucionalidad regional para garantizar el cumplimiento, continuidad y seguimiento de los acuerdos; y 5) la armonización y alineamiento de la cooperación internacional para apoyar los requerimientos pertinentes de la integración y reducir ineficiencias. Afortunadamente, la Secretaría General del SICA ya ha avanzado considerablemente en la elaboración de esta Agenda que contiene propuestas concretas para enfrentar los retos aquí planteados.

Otro aspecto importante es el resultado de un ejercicio comparativo muy creativo que los autores realizaron para determinar las “líneas de fondo” de la integración centroamericana actual. Estas líneas son aspectos que determinan y/o condicionan las opciones de acción regional y puede llegar a proporcionar mecanismos concretos de funcionamiento, políticas sectoriales, estructuras jurídicas y económicas. Para esto hicieron uso de las metodologías y resultados de “las claves”, como han denominado a siete “líneas de fondo” de la Unión Europea.

La clave pragmática actual, por ejemplo, para el desarrollo regional es que los países centroamericanos lo necesitan para hacer frente colectivamente – de manera individual parecería imposible – a la insoslayable globalización, debido al tamaño y al estado actual de sus economías y a sus desafíos sociales. En esta misma línea de fuerza, otra clave es que de las tareas importantes del libre comercio y la unión aduanera regionales necesitan transitar de

inmediato a fases más avanzadas y complejas como el mercado único para lograr mayores beneficios.

Desde otra perspectiva, una clave centroamericana muy importante es la consideración de compartir soberanías de una manera más amplia y congruente con las necesidades actuales y con el hecho de que el marco jurídico e institucional de la integración centroamericana tiene un sentido comunitario muy definido en sus normativas legales, aunque se haya restringido a acciones de carácter intergubernamental. Clave, por otro lado, es definir políticas regionales conjuntas en áreas potenciales de éxito en la producción de bienes regionales como energía, seguridad, agricultura, turismo, pesca, medio ambiente y otros, que ayudarían a formar la comunidad y el bienestar.

Otra clave, tan determinante como las anteriores, se refiere a la búsqueda de aliados firmes que acompañen y orienten a Centroamérica en la consolidación de estas “líneas de fondo”, tal como la Unión Europea, que ha apoyado logros regionales muy importantes en esta fase de integración. La formación y fortalecimiento de la identidad regional es otra clave que, junto a la del establecimiento de políticas sociales, permitirán desarrollar aspectos solidarios y de cohesión social de bienestar y distribución de beneficios regionales.

Pero la clave actual más sobresaliente para este momento centroamericano es la formación y funcionamiento efectivo del liderazgo en la región que conjugue activamente el pensamiento de largo plazo con requerimientos inmediatos, como superar intereses nacionales y personales de corto alcance, y con la idea central de que hay que articularse con la transformación de la sociedad mundial.

El ámbito central del libro es el de la decisión estratégica que llevó a los expertos a analizar nuevas fórmulas para configurar las estructuras jurídica, política e institucional más allá de las ideologías y los intereses económicos grupales. Constataron que el marco jurídico centroamericano fija objetivos, más que reglas materiales, y ha representado un acto de confianza mutua con compromisos de duración ilimitada. Que en la actualidad el derecho comunitario centroamericano requiere órganos, funcionarios, sistemas de conformación de la voluntad, acciones de control de Estado, de tribunales de justicia regionales con participación efectiva de todos los países y de carácter comunitario que soporten la autonomía regional frente a los Estados nacionales y sus controles verticales.

Un último estudio al que podré referirme es el que profundiza en el proceso de las cumbres de presidentes que llegó a determinar una periodización desde 1991 con cuatro fases evolutivas muy claras (pacificación, renovación, estancamiento inercial y recuperación actual). También elabora una tipología para situar los procesos regionales en su contexto internacional que facilita la comprensión de las decisiones adoptadas. Encuentra temas recurrentes como la reforma institucional, las estrategias de inserción al comercio internacional, la negociación del CAFTA, la Unión Aduanera, el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y otros. Concluye que el desafío central de este nivel de la integración es reforzar el compromiso de los gobiernos para gestionar la nueva fase venidera de la regionalidad centroamericana.

La riqueza de este libro, lleno de virtudes y méritos, es extraordinaria y muy difícil de valorar y revelar en un espacio tan limitado como un prólogo. Espero que se abra un período interactivo de debate y de búsqueda de más avances que pondrán en movimiento estas magníficas propuestas. Invito a los lectores a profundizar, reflexionar y desarrollar en las ideas que contiene y a aportar al desarrollo regional centroamericano que cada vez más muestra su importancia para que podamos mejorar la calidad de vida de nuestras sociedades.

Mis agradecimientos a la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación y a la AECID, a los editores del libro y actores incansables de la integración europea y centroamericana, Pedro Caldentey del Pozo y José Juan Romero Rodríguez, a los nueve otros autores que con tanta dedicación han elaborado sus brillantes trabajos, y a todos los funcionarios y miembros del SICA que hicieron posible realizar este magistral volumen de integración regional comparada en Europa y Centroamérica.

Juan Daniel Alemán Gurdián  
Secretario General del SICA

## **Prólogo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)**

La integración centroamericana es, probablemente, el proceso subregional de integración más dinámico de América Latina, aunque no esté exento de problemas y altibajos. Es indudable que se ha convertido en un ámbito indispensable para la formulación y ejecución de políticas de desarrollo en la región. Su actualidad está marcada por el diseño, consulta, aprobación y puesta en marcha de iniciativas tan relevantes como la Estrategia de seguridad de México y Centroamérica; la Agenda social centroamericana; la Política agrícola centroamericana; la Estrategia regional de cambio climático; la Estrategia regional agroambiental y de salud; la Estrategia energética sustentable 2020; o la Política de gestión integrada de riesgos, por poner algunos ejemplos.

España puede dar buena fe de las ventajas de los procesos de integración y de su relevancia para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo. La Unión Europea ha facilitado muchos de los procesos que explican el creciente bienestar de la sociedad española. El marco institucional y las políticas comunes de la Unión Europea que se analizan en este libro han sido un marco propicio, aunque no exento de dificultades y tensión entre intereses no siempre coincidentes para el desarrollo de sus Estados miembros.

La apuesta de España por la integración como marco de desarrollo se extiende también a su política de cooperación al desarrollo y específicamente a su cooperación con Centroamérica. Tras los desastres provocados por el Huracán Mitch y la celebración del Grupo Consultivo de Madrid en marzo de 2001, la cooperación española optó por crear un espacio regional de cooperación con Centroamérica. Se firmó entonces el Memorándum de entendimiento España-SICA entre la Secretaría General del SICA y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España. Tras la firma del memorándum, la AECID presentó el Programa de Cooperación Regional con Centroamérica durante la XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada el 15 y 16 de noviembre de 2002 en Bávaro, República Dominicana. El Programa de Cooperación Regional es, desde entonces, objeto de atención en las reuniones que SM el Rey de España y el Presidente del Gobierno de España celebran regularmente con los Presidentes Centroamericanos durante las Cumbres Iberoamericanas.

El año 2004 se revisó el programa de cooperación regional y se dio un salto cualitativo y cuantitativo en su diseño y presupuesto. Y en el año 2006 la AECID dotó al Programa Regional de un instrumento financiero y de gestión que multiplica sus posibilidades y la apuesta por la calidad de la cooperación: el Fondo España-SICA.

El programa de cooperación regional de la AECID y su instrumento financiero, el Fondo España-SICA, tienen un doble objetivo. Por una parte, fortalecer el proceso centroamericano de integración regional y a sus instituciones; y por otra, apoyar el desarrollo de los objetivos de algunos ámbitos del proceso de integración y de las instituciones regionales encargadas de su coordinación. El período de ejecución del Programa de Cooperación Regional con Centroamérica ha sido 2004-2009 y su financiación global es de más de 32,75 millones de euros, repartidos entre 12 millones de euros de subvenciones en el período 2004-2006 y 20,5 millones de euros de dotación al Fondo España-SICA 2006-2008.

El Fondo España-SICA es un instrumento novedoso creado en un entorno marcado por la reforma de la AECID, los cambios institucionales en el SICA y la Declaración de París. El Fondo España-SICA es un instrumento promotor de la apropiación, alineamiento y armonización, por el que la AECID traslada las funciones de ejecución y seguimiento a las instituciones del SICA bajo sus procedimientos y con la coordinación de su Secretaría General.

Las líneas de cooperación del Fondo España-SICA en su primera fase han sido el fortalecimiento de las administraciones públicas, ejecutada por la SG-SICA mediante sendos convenios con FLACSO y Fundación ETEA; Salud, ejecutada por la Secretaría de la Integración social; Educación, con el programa de calidad educativa y el programa de formación ocupacional e inserción laboral, ejecutadas por la Coordinadora educativa y cultural centroamericana; Medio ambiente, ejecutada por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo; Prevención de desastres y gestión de riesgo, ejecutada por el Centro de Prevención de desastres naturales de América Central; Turismo, ejecutada por la Dirección de turismo de la SG-SICA; Pesca, ejecutada por Organización pesquera y acuícola centroamericana; Café, ejecutado por IICA-PROMECAFÉ; Género, ejecutado por la Secretaría Técnica del Consejo de Ministras de la Mujer en Centroamérica; y Fortalecimiento de la Secretaría General del SICA.

Además, la AECID ejecuta otras acciones en el marco del Programa regional: el Programa de desarrollo municipal en Centroamérica (Fundación DEMUCA); el Programa de partidos políticos; y la Escuela Judicial Juan Carlos I para formación de jueces en coordinación con el Consejo General del Poder Judicial.

En la actualidad, tras un proceso de evaluación externa, el Programa de Cooperación Regional con Centroamérica y el Fondo España-SICA se encuentran en el proceso de formulación de su nueva etapa 2010-2013 cuya ejecución comenzará en el primer trimestre de este año 2010. La SG-SICA y la AECID han analizado conjuntamente los escenarios posibles del proceso centroamericano de integración y están definiendo los objetivos estratégicos que la cooperación española puede establecer en torno suyo para promover los cambios y procesos que aseguren su eficacia como marco propicio para la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano en la región.

Dos son las preocupaciones esenciales en esta nueva etapa de cooperación entre AECID y el SICA. Por una parte, asegurar la complementariedad de la cooperación regional española con los esfuerzos que hace en el ámbito bilateral con cada uno de los países centroamericanos. Se trata de lograr la mejor combinación posible del interés regional común y de los intereses nacionales, también en el terreno de la cooperación española.

Por otra parte, la Secretaría General del SICA y la AECID estamos trabajando en el diseño de un programa que asegure la eficacia y calidad de la ayuda. Los resultados y el modelo de gestión del Fondo España-SICA en esta primera fase nos han dado muchas pistas sobre los instrumentos, procedimientos y ámbitos de actuación. Sin duda, la nueva etapa del Programa Regional y del Fondo España-SICA tendrá que hacer un ejercicio de concentración de objetivos y líneas de actuación. Estamos muy interesados en definir con precisión el modelo de gestión que ha propiciado un alto grado de apropiación y alineamiento de la cooperación España-SICA. Sin duda, el fortalecimiento de las instituciones del Sistema será factor clave de la cooperación regional española. Esta nueva etapa nos plantea también la necesidad de responder al reto de la eficacia de la ayuda. Y, finalmente, esperamos que la región centroamericana y los principales donantes del SICA podamos avanzar con paso firme en la armonización de nuestras acciones.

Tras la firma de la III Comisión Mixta España-SICA el 12 de noviembre de 2009, tres ejes de trabajo están ya en proceso de formulación para responder en esta nueva fase a algunos de los problemas más importantes de la región.

En primer lugar, el eje de trabajo de fortalecimiento institucional del SICA y sus instituciones que ya fue una apuesta principal de la primera fase del Programa Regional. Por otra parte, y en conjunto con el Fondo España-PNUD, el Fondo España-SICA incorporará un eje de trabajo en seguridad democrática centrada en el desarrollo de un plan de apoyo a la Estrategia de Seguridad de México y Centroamérica aprobada por el SICA en diciembre de 2007. Un conjunto de acciones en materia de prevención de la violencia, de promoción de la cooperación jurídica regional y de modernización policial serán desarrolladas por la Comisión de Seguridad de Centroamérica y la Unidad de Seguridad Democrática de la Secretaría general del SICA, recientemente creada con el apoyo de la AECID.

En tercer lugar, se está formulando un eje de trabajo centrado en la profundización de la integración económica. Un componente principal de este eje de trabajo será la cooperación en materia de agricultura, seguridad alimentaria y desarrollo rural, con objeto de fomentar el papel determinante del mundo rural en las estrategias de desarrollo y lucha contra la pobreza a partir de las agendas regionales del sector (la Política Agraria Centroamericana - PAC, la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud - ERAS, y la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial - ECADERT). La formulación nos ha conducido a concentrar nuestros esfuerzos en dos áreas: el apoyo al fortalecimiento institucional de los Ministerios de Agricultura de la región y de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano y el apoyo a la aplicación de la ECADERT. Junto a este componente de apoyos a la estrategias regionales en el mundo rural, pondremos en marcha un programa de aprovechamiento de las oportunidades generadas por la unión aduanera y la integración económica para sectores productivos y mypimes, que retomará las acciones más interesantes del apoyo a turismo y otros sectores productivos en el período 2005-2009.

Entre las líneas de cooperación desarrolladas desde 2004 por el Programa Regional de España en Centroamérica, destaca el Programa de formación en materia de integración regional a funcionarios centroamericanos. Este programa, ejecutado por la Fundación ETEA, ha desarrollado tres ediciones y ha formado a más de 120 funcionarios de las instituciones del SICA y de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía de sus Estados Miembros, así como de algunas instituciones de la sociedad civil. Hemos constatado con agrado la satisfacción que las instituciones centroamericanas nos trasladan sobre su calidad e impacto en la formación de sus funcionarios. Tras un par de décadas sin apenas oferta formativa en materia de integración

regional en Centroamérica, esperamos que este programa constituya un acicate para preparar a sus funcionarios para la gestión de la complejidad de la integración, así como para extender la oferta educativa a disposición de estudiosos e investigadores.

Este libro que prologamos, editado por los directores del curso, Pedro Caldentey del Pozo y José Juan Romero Rodríguez, y escrito por profesores y participantes destacados del mismo, analiza los rasgos esenciales de la integración europea y de la integración centroamericana y establece un análisis comparado de ambas experiencias de integración en su tercera parte. Aunque los entornos son completamente distintos, ambos procesos comparten fundamentos similares en su marco jurídico y político, así como en el desarrollo de políticas sectoriales. La actualidad pone una vez más de manifiesto, con la negociación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, que las dos regiones comparten también una rica y notable complicitad.

María Victoria Wulff Barreiro  
Jefa del Departamento de Cooperación con México,  
América Central y el Caribe de la Agencia Española de Cooperación  
Internacional para el Desarrollo

# Presentación

## **La integración como marco de desarrollo en América Latina: orígenes y fundamentos**

El regionalismo en América Latina ha pasado en la época contemporánea, por dos olas hasta llegar a nuestros días. La primera fase o antiguo regionalismo se remonta a los años cincuenta y sesenta, y la segunda, conocida por algunos como la *nueva ola de regionalismo*, o el *regionalismo abierto* o *nuevo regionalismo*, es la que adquirió gran fuerza durante la década de los noventa y en la que los procesos de integración regional latinoamericanos están inmersos en la actualidad.

La última ola de regionalismo latinoamericano, llamada por algunos *nueva ola de regionalismo*, *regionalismo abierto* o *nuevo regionalismo*, se empezó a gestar en América Latina a finales de los años ochenta y significó el nacimiento de acuerdos de integración regional como el MERCOSUR en 1991 o los nuevos diseños del Mercado Común Centroamericano (ahora Sistema de Integración Centroamericano) y Pacto Andino (ahora Comunidad Andina). Dentro de esta ola podría quedar encuadrada también la proliferación de acuerdos preferenciales de comercio como la formación del Foro de Cooperación de Asia-Pacífico (APEC) a partir de 1989, la propuesta del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) hecha a partir de la Cumbre de las Américas de Miami en diciembre de 1994, o el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica entre Canadá, Estados Unidos y México (TLCAN) que entró en vigor en enero de 1994. Todos estos acuerdos se han ido situando dentro de una nueva lógica de construcción regional que tiene como elemento básico la liberalización del comercio mundial a través de la apertura unilateral o de la profusión de acuerdos comerciales y de integración con otros países o bloques, y atraer hacia ellos la Inversión Extranjera Directa (IED).

Esta renovación de la integración regional en América Latina, en la que participa Estados Unidos como un actor regional más, tiene gran parte de su inspiración teórica en *la teoría ortodoxa o neoclásica del comercio internacional* que, en términos generales, sostiene que la apertura comercial de los países en buenas condiciones va a terminar generando el bienestar de la población. O sea que, a través del logro del equilibrio externo, *desarrollo hacia fuera*, se produciría la industrialización espontánea de las economías y el equilibrio interno de éstas.

Bajo este planteamiento teórico, la integración económica regional se considera una herramienta exclusivamente de tipo económico y comercial de gran utilidad para combatir el proteccionismo estatal pero sólo en situaciones en las que no existe libre comercio entre los países. Si éste existe, la integración no tiene justificación, y si la integración económica conduce a apartarse del libre comercio, afirman estos planteamientos, no se alcanzaría el bienestar económico generador de efectos sociales favorables. “Así, el motivo esencial para apoyar y promover la integración económica sería el establecimiento del libre comercio y de la libre movilidad de factores, o sea el retorno a una economía internacional debidamente integrada”<sup>1</sup>. En este punto es donde se centra el todavía encendido debate sobre la compatibilidad entre el libre comercio y la integración regional, que parte de la preocupación de los defensores del libre comercio de que la integración económica sea planteada sólo en la medida en que promueva el libre comercio mundial a través de una mayor división del trabajo, una mayor especialización y una mayor integración de la economía internacional.

Asimismo, es importante clarificar conceptos que son cercanos pero distintos, como integración regional, acuerdos comerciales y de cooperación y/o regionalismo. Además, esto es especialmente relevante en la integración latinoamericana actual, en la que la coexistencia de diversos tipos de conceptos y acuerdos genera cierta confusión en su uso.

La confusión viene de la costumbre anglosajona, dominante en los círculos políticos y académicos más ortodoxos, de englobar bajo el mismo término de regionalismo (o de acuerdos regionales de integración) a procesos tan distintos como la Comunidad Andina o el Tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Centroamérica y República Dominicana.

---

<sup>1</sup> E. LIZANO (1980).

La confusión conceptual se agrava porque tradicionalmente en esos círculos se ignoran las experiencias latinoamericanas de integración regional. Es difícil encontrar en los documentos y publicaciones de, por ejemplo, el Banco Mundial<sup>2</sup> referencias a los procesos latinoamericanos de integración pese a su importancia y tradición. Ni siquiera es fácil encontrar análisis centrados en las dificultades y fracasos que estos procesos acumulan. Ha sido un tema recurrentemente excluido del debate y del análisis.

En este trabajo aplicamos el término de integración regional a aquellos acuerdos en los que predomina la *inspiración europea o estructuralista*. Así, la integración regional se convierte en un requisito fundamental para asegurar y acelerar el desarrollo económico y social de los países participantes. Los procesos regionales bajo esta inspiración teórica presentan un modelo de regionalización, que predominó durante el ‘antiguo regionalismo’, con unas metas, que se irán alcanzando gradualmente, de integración económica, política, y social. Un enfoque que, en su perspectiva económica, considera la integración regional como una ‘segunda mejor opción’ (*second best*) para el logro del libre comercio mundial.

A través de estas metas amplias, podemos distinguir que el *paradigma europeo o estructuralista* propone un modelo de ‘integración regional o subregional’ de naturaleza comunitaria y supranacional hacia el que se avanza gradualmente con la ayuda transitoria de instituciones intergubernamentales. La estructura institucional de inspiración renana o estructuralista, de acuerdo con la creencia neofuncionalista, aumentará la interdependencia entre las partes, lo que supondrá compromisos cada vez más profundos entre los países que se manifestarán a través de la cesión o ejercicio conjunto de parte de su soberanía en distintos asuntos.

Por otro lado, los acuerdos comerciales y de cooperación son aquellos procesos regionales, representativos del nuevo regionalismo, en los que predomina la *inspiración liberal*. La principal meta de los países que participan en este tipo de acuerdos es alcanzar la integración comercial, a través de una zona de libre comercio y cooperar en asuntos puntuales (como por ejemplo el fomento de la democracia o la lucha contra el narcotráfico). Apoyados en la teoría neoclásica del comercio internacional, los países que participan

---

<sup>2</sup> Ver SCHIFF, MAURICE Y WINTERS, L. ALAN (2003). Es un trabajo muy ilustrativo sobre la visión de los procesos de integración regional por la escuela anglosajona y neoliberal. Es de especial relevancia por venir del Banco Mundial y por el impacto que los autores han tenido en estos debates en América Latina.

en estos acuerdos confían en que la apertura comercial de sus economías en buenas condiciones y la cooperación puntual en asuntos de índole política y social van a terminar generando de manera espontánea el bienestar de la población.

Todo ello a través de una estructura institucional puramente intergubernamental, inspirada por el institucionalismo neoliberal, donde el Estado nación mantiene su vigencia e incluso se refuerza.

### **Los dilemas de la integración regional en América Latina**

A principios del siglo XXI y tras casi cincuenta años de integración, los procesos de integración regional en América Latina no se han asentado como escenarios de desarrollo. La integración regional no ha desaparecido del panorama y sigue entre los debates principales de la región, pero no consigue salir del segundo plano al que queda relegada por otros escenarios.

En la actualidad, la mayoría de los países y bloques regionales y subregionales en el mundo parecían ir caminando hacia el libre comercio mundial. En América Latina este proceso se ha vuelto muy complejo debido a la firma de numerosos acuerdos de libre comercio, algunos de los cuales se dan en el marco de los procesos de integración regional como en el caso del SICA o la CAN.

Esta tendencia ha cambiado el sentido al debate entre regionalismo y multilateralismo que ya no equivale a proteccionismo versus libre comercio. La clave de las estrategias de desarrollo en Latinoamérica está en cómo abrirse a la región y al mundo, y no, o al menos no prioritariamente, en cómo usar la integración regional para inducir transformaciones estructurales deliberadas (diversificación de actividades productivas, menos dependencia de los destinos exportadores y articulación de sectores económicos) que generen un mayor crecimiento, modernización y desarrollo en el mediano plazo en las economías de la subregión.

El proyecto de la integración regional en América Latina ha estado, por tanto, supeditado al avance irrefrenable de los acuerdos comerciales. Las recientes tensiones en la Comunidad Andina por la firma de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos de algunos de sus miembros lo ponen en evidencia. Las dificultades para cerrar el escenario de la unión aduanera en Centroamérica también. La falta de empuje del MERCOSUR

y el muy moderado interés mostrado por Brasil podría ser también un ejemplo de la debilidad de la integración ante el dilema *libre comercio* versus *integración regional*.

Hay razones de carácter estructural y de carácter coyuntural que explican la evolución de estos procesos más allá de las posiciones y fundamentos ideológicos. Podríamos tratar de sintetizar los *factores que condicionan negativamente las posibilidades de convertir la integración en una opción estratégica* y apoyada por gobiernos y sociedades. Serían, entre otros, los siguientes:

a) Estos procesos están formados por países con economías pequeñas y vulnerables; muy polarizadas socialmente; que sufren una constante crisis económica, política y social; que son muy vulnerables a fuertes shocks externos, con un efecto procíclico en sus políticas económicas; con déficit de infraestructura física y de transporte y altos niveles de endeudamiento. Además siguen manteniendo su carácter de economías exportadoras de pocos productos de bajo valor agregado, con escasos niveles de inversión, de desarrollo tecnológico, y concentradas en pocos mercados externos a la región. Todos estos elementos incrementan la vulnerabilidad de estos países y hacen difícil cualquier opción de desarrollo compleja y de medio plazo como el establecimiento de la integración regional.

b) Los Planes de Ajuste Estructural (PAE) impulsados por el FMI y el BM desde finales de los años 80, en el marco del 'Consenso de Washington', han supuesto una serie de ajustes de corte liberal en la política económica de los países miembros que homogeneizaron el manejo de la política económica de las economías nacionales. E impulsaron unos planes inspirados en un poderoso pensamiento dominante en la región que no considera conveniente ni relevante la integración regional, pues su objetivo es el libre comercio.

c) La debilidad de la mayor parte de las democracias latinoamericanas (en especial las de los países andinos y centroamericanos), muy condicionadas por oligarquías que no fomentan la existencia de un Estado de Derecho promotor de la equidad y la justicia. Democracias en las que se generan permanentes crisis políticas y sociales que abonan el terreno para que broten de forma reactiva alternativas autocráticas más o menos elaboradas que se caracterizan por una mezcla de populismo y fundamentalismo, y que se definen más por la exaltación de un pasado perfecto que de un futuro posible. Esta tendencia pendular no ha facilitado la emergencia de líderes políticos con visión regional y con la altura política que un proyecto regional requiere. La

ausencia de una continuidad en la historia de la integración latinoamericana de la figura de “padres fundadores” se ha vuelto una restricción fundamental en el avance de los procesos.

d) La ausencia de agentes impulsores de los proyectos de integración, desde arriba hacia abajo y al revés, es una debilidad grave de estos procesos que se enfrentan a la falta de voluntad política de la clase política y a la inexistencia de liderazgos sociales y económicos que apoyen estos procesos. Por otra parte, la debilidad de los partidos políticos y la falta de continuidad de los proyectos políticos en buena parte de la región<sup>3</sup> impiden que la integración esté presente en el panorama político como proyecto de largo plazo. Esto explica que no se pueda dar el necesario salto conceptual de lo nacional hacia lo regional a la hora de concebir estructuras productivas, políticas sectoriales y proyectos políticos, sociales y culturales como estos procesos de integración necesitarían. Coinciden también en la falta de apoyos de las sociedades civiles latinoamericanas, que se manifiestan recelosas de los procesos de integración por su contenido predominantemente económico y apreciando en ellos confluencia de objetivos con los acuerdos de libre comercio. Y coincide finalmente un tejido empresarial que no está identificado con el proceso y que no lo aprecia como un espacio proclive a sus intereses.

Sin embargo, la idea de la integración regional permanece en el panorama político de América Latina sea cual sea la gravedad de los problemas a que se enfrenta. ¿Cuáles son los fundamentos que explican su supervivencia y su capacidad de recuperarse como alternativa estratégica cada cierto tiempo?

Podemos sintetizar ahora los *factores que impulsan la resistencia de la integración regional como alternativa estratégica*. Estos serían los principales:

a) El discurso de la integración en América Latina tiene un sólido fundamento en su necesidad ineludible como marco estratégico de desarrollo para países de tamaños reducidos y altamente vulnerables en un entorno de globalización y creciente interdependencia. La integración es una opción simplemente irrechazable para algunos países a la hora de enfrentar su inserción en la economía mundial. Sin ella, las subregiones latinoamericanas se enfrentan a un elevado riesgo de caer en la irrelevancia.

---

<sup>3</sup> En contraste con la importancia y protagonismo de la socialdemocracia y la democracia cristiana como elementos de continuidad e impulso constante en el caso europeo.

b) La integración tiene además un fundamento político de base que no asegura el éxito de los procesos pero garantiza la presencia de su discurso. Apoyándose probablemente en la propia necesidad de la integración para el desarrollo de algunos países, el discurso de la integración tiene una alta popularidad y aceptación. Aunque esto no garantice que los acuerdos inspirados en ese discurso prosperen, ninguna fuerza política o liderazgo ocasional desprecia la integración como objetivo deseable a largo plazo.

c) Más allá del tamaño y las posibilidades de inserción en la economía mundial, la integración es un marco también indispensable para el abordaje de determinados obstáculos estructurales al desarrollo. Sólo en el ámbito regional se pueden desarrollar políticas como, por ejemplo, la política medio ambiental y la gestión de recursos naturales; la prevención de desastres naturales; la construcción y el desarrollo de infraestructuras físicas; el desarrollo de determinadas estrategias sectoriales en materia, por ejemplo, de turismo; los programas de cohesión regional; etcétera.

d) El marco institucional que han desarrollado algunos procesos de integración es, con excepciones, un marco bien valorado por gobiernos y opinión pública. Existe, sin embargo, una sospecha global de falta de eficiencia y de sobredimensionamiento. Y una serie de casos especialmente polémicos (como el Parlamento Centroamericano) que reúnen sobre sí buena parte de las críticas más duras a las instituciones regionales. Se pueden encontrar también con facilidad valoraciones positivas del papel de las instituciones regionales en el diseño de políticas, programas y proyectos. Pese a la indudable necesidad de racionalizar esos aparatos institucionales, contamos con ejemplos de cómo las instituciones aportan un plus (por ejemplo de capacidad, de conocimiento, de captación de inversión o cooperación externa) a los gobiernos y sociedad de la región.

e) Hay actores y factores externos que pueden jugar un papel de impulso al proceso de integración. El desarrollo y avance de los procesos de integración latinoamericanos está muy condicionado por el contexto internacional, por las fuerzas hegemónicas que actualmente intervienen en América Latina y por el fenómeno de la globalización. Esto convierte a los agentes externos en una variable clave para la definición del modelo de integración más conveniente en Latinoamérica. La falta de liderazgos regionales en estos procesos de integración los hace vulnerables a los liderazgos externos. En concreto, en América Latina, hay países o bloques como los Estados Unidos, la Unión Europea y Brasil que tienen o parecen tener interés en establecer algún tipo de liderazgo sobre el SICA, la CAN o el MERCOSUR. En este marco, estos

procesos se incentivan cuando alguno de estos agentes externos manifiesta las virtudes que la integración tiene como estrategia de desarrollo.

f) La Unión Europea es un factor constante de estímulo para la integración subregional en América Latina. Pese a que su mensaje no es siempre nítido, su constante consideración del marco regional lo ha sustentado en algún momento crítico. Su condición de ejemplo positivo de avance es, por sí sólo, un factor externo de apoyo a la integración. A ello hay que sumarle su notable actividad en la financiación de programas de carácter regional y de fortalecimiento de la integración. El marco de relaciones biregional tiene un potencial que ha sido muy aprovechado en determinadas épocas.

En definitiva, la integración sigue siendo una opción abierta aunque esté resistiendo mal la fuerza y el predominio de los argumentos que sustentan el libre comercio como eje principal del desarrollo y la inserción internacional; que cuestionan al mismo tiempo la utilidad de la integración regional y que sugieren su redimensionamiento a un conjunto de espacios de cooperación en determinados ámbitos.

### **Crisis económica**

Hablar de integración económica en el sentido que aquí se entiende, como un marco adecuado para el desarrollo en el contexto de una crisis financiera y económica mundial de proporciones desconocidas, puede parecer una frivolidad; como si se tratara de una maniobra distractiva, ya que lo que realmente debiera importar sería, por ejemplo, acudir al rescate de las finanzas mundiales, dejando en suspenso otras cuestiones de la agenda, como la propia integración. Lejos de eso, la opinión de todos los autores del presente texto es exactamente la contraria: en el actual contexto de la crisis mundial, el fortalecimiento de los procesos de integración (entendidos en un sentido amplio) adquiere una relevancia y una pertinencia, si cabe, aún mayor.

Quizá nunca como en la actualidad ha quedado tan claro que lo que se necesita son esfuerzos mancomunados de la comunidad internacional, espacios supranacionales de concertación y de políticas económicas, a ser posible nacidos de procesos democráticos y de consensos políticos históricamente consolidados. Eso, y no otra cosa, partiendo ciertamente de uniones comerciales, es lo que se pone de manifiesto en la historia pasada y reciente de la integración europea y centroamericana.

## **Los casos analizados: UE y SICA**

Tanto el proceso de integración de la Unión Europea como el del Sistema de Integración Centroamericana han conocido en los últimos años avances y retrocesos. De ello nos ocuparemos en los capítulos que siguen. Pero el sentido de la marcha, por lento que pueda parecer, es –a no dudarlo– hacia adelante; como en la famosa romería de Echternach (en Luxemburgo) en que los jóvenes danzantes dan tres pasos adelante y dos hacia atrás, al son de la música; son precisos cinco pasos para lograr acercarse un paso al santuario del patrono. Sigue, pues, teniendo interés analizar estos procesos de forma sistemática.

Por cierto, como ha sido frecuentemente puesto de manifiesto, ambos responden a unos planteamientos conceptuales (filosofía de la integración) y a una estructura jurídico-institucional muy semejantes. Ni que decir tiene que el caso europeo, marcado por una serie de retos de gran envergadura (a los que nos referiremos en los capítulos correspondientes) ocupa la reflexión de muchos expertos y llena miles de páginas de análisis académico y político. Sobre la integración centroamericana no abundan tanto los estudios sistemáticos, aunque ya vamos disponiendo de un cierto patrimonio de análisis y reflexión procedentes de algunos círculos políticos y académicos, tanto de la región como de fuera de la misma

Pero nuestro libro no pretende ser un manual exhaustivo y completo acerca de los diferentes elementos que configuran los procesos de integración analizados. Hemos debido seleccionar, lo que obligar a efectuar arbitrajes dolorosos y siempre discutibles. Por otro lado, no se ha pedido a los autores que realicen una comparación UE-SICA en cada uno de los temas tratados en sus respectivos capítulos. La comparación surge de leer consecutivamente los distintos apartados y de las reflexiones incluidas en la Parte tercera, de índole más sintética que analítica.

## **El contexto inmediato: el curso IDECA**

Ya es hora de decirlo: el origen de este libro es el trabajo derivado de las tres ediciones ya celebradas del Curso Superior de Formación en Integración Regional para Funcionarios Centroamericanos. Se trata de una iniciativa formativa dirigida a funcionarios de instituciones regionales (Secretaría General del SICA, SIECA, Parlamento Centroamericano, Corte Centroamericana de Justicia y gobiernos de toda la región que se hallan vinculados con el proceso de integración, desde las cancillerías, ministerios

de economía, agricultura, comercio exterior o planificación, entre otros). El curso pretende apoyar el proceso de integración regional en Centroamérica a través del fortalecimiento de sus instituciones y la puesta en marcha de mecanismos de cooperación regional.

Su origen partió de 4 premisas que su desarrollo parecen haber confirmado:

- *La visión global del proceso de integración está huérfana de conocimientos.* Con frecuencia, los funcionarios centroamericanos implicados en la integración son buenos expertos en sus materias pero tienen déficits de formación sobre los fundamentos políticos y económicos de la integración regional desde una perspectiva global
- *La integración no tiene quien la defienda.* La falta de conocimientos profundos sobre la integración y sobre la evaluación del proceso centroamericano ha impedido que políticos y técnicos defendieran la necesidad de mantener esta apuesta de medio y largo plazo frente a otras apuestas de más corto plazo.
- *No se aprende lo que no se enseña.* La integración centroamericana no ha sido objeto central de estudio ni de investigación en las universidades de la región hasta hace algunos años que ha recuperado su espacio.
- *Los funcionarios nacionales y regionales son los motores del proceso.* El foco de la integración se centra en Presidentes y Ministros pero, como demuestra la experiencia de la Unión Europea, el liderazgo político no se sustenta sin un arduo trabajo técnico que garantice la implementación de los acuerdos y su continuidad y solidez. Fortalecer el rol de los funcionarios técnicos, de los que permanecen ante los cambios políticos, es un factor esencial para el equilibrio de un proceso que además no siempre se beneficia de liderazgos políticos positivos.

Su concepción y metodología docente tomó como base y punto de partida la larga tradición académica e investigadora de ETEA<sup>4</sup> en estudios sobre la integración europea y centroamericana, materializados en cursos de postgrado, en programas de doctorado y en tesis doctorales, desde los tiempos previos a la adhesión de España a las Comunidades Europeas (ocurrída en

---

<sup>4</sup> ETEA-Institución Universitaria de la Compañía de Jesús, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, adscrita a la Universidad de Córdoba (España). Cfr. <[www.etea.com](http://www.etea.com)>

1986). Ello permite a la Fundación ETEA<sup>5</sup> –y en particular a su IDECA (Instituto de Estudios Centroamericanos)– aportar una sistematización con bases conceptuales, analíticas y pedagógicas sólidas.

La última edición del Curso Superior de formación en integración regional para funcionarios centroamericanos se ha estructurado en una serie de 5 Jornadas, cada una de 4 días y medio de duración, en régimen de internado, con un ritmo aproximadamente mensual. Las dos primeras ediciones tuvieron lugar en el Centro de Formación de la Cooperación Española en La Antigua Guatemala. La tercera alternó la presencia en La Antigua (una de las sesiones tuvo lugar en la SIECA) con sendas sesiones en San Salvador (con visita a la SG del SICA) y San José (en la sede central del IICA).

En esta tercera edición del Programa de Formación, el curso ha sido complementado con la celebración de jornadas sobre los retos de la integración centroamericana, de un día de duración, en casi todos los países del SICA, estando abiertas a un público más amplio y menos especializado. El éxito de estas jornadas nacionales, basado en el interés de los y las centroamericanas por recibir información sobre el SICA, parece confirmar lo acertado de su formulación. La tercera edición del Programa de formación incluyó también la celebración de un Seminario para las organizaciones de la Sociedad Civil que forman parte del Comité Consultivo del SICA, dirigido por Francisco Santos desde la Fundación ETEA.

El programa de formación forma parte desde el año 2004 del Programa de Cooperación regional con Centroamérica de la AECID y el SICA. Ha estado financiado por el programa regional de la AECID, en la primera y segunda edición, y por el Fondo España-SICA en la tercera. Esta última edición cuenta con el apoyo en la organización y financiación de otras dos unidades de la Secretaría General del SICA con la formación entre sus objetivos: la Dirección de Conciencia Regional y el programa PAIRCA de la Unión Europea. Está organizado por la Secretaría General del SICA (SG-SICA) y coordinado e impartido por el Instituto Español de Estudios Centroamericanos de la Fundación ETEA. Ha estado co-dirigido por el Dr.

---

<sup>5</sup> La Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación fue creada por la Compañía de Jesús en ETEA con el fin de asegurar la sostenibilidad y el crecimiento de la profunda y larga experiencia de la institución e materia de cooperación internacional al desarrollo. La Fundación es, por tanto, una institución universitaria –con personalidad jurídica diferente de la propia ETEA, pero alojada en su misma sede cordobesa– dedicada a la investigación, la formación y la acción en el ámbito de la cooperación y el desarrollo. Véase [www.fundacionetea.org](http://www.fundacionetea.org)

José Juan Romero, de la Fundación ETEA y por el Dr. Pedro Caldentey del Pozo, asesor principal del Fondo España-SICA e investigador de la Fundación ETEA.

A lo largo de sus tres ediciones han pasado por estas Jornadas más de un centenar de participantes y más de 50 ponentes (europeos, latinoamericanos, centroamericanos) procedentes del mundo académico, de los órganos e instituciones de ambos lados del atlántico, de universidades y gobiernos centroamericanos, así como de los organismos y grupos de pensamiento más importantes de la región.

## Contenido

Por tanto, el libro pretende difundir algunas reflexiones que han sido especialmente valoradas en el desarrollo del curso IDECA. Ni que decir tiene que los debates celebrados en los cursos desbordan con mucho el contenido de este volumen, e incluso del segundo que tenemos en preparación. Uno de los próximos volúmenes en proceso comprenderá precisamente las memorias de los tres cursos, ofreciendo así una visión panorámica completa de los mismos. Esta obra permite disponer de una especie de “precipitado” o “filtrado” de los contenidos de los cursos que sirva de recordatorio (o “repaso”) a los lectores que participaron directamente en el curso, y den a la vez una buena idea a las personas que los lean sin haber participado.

El contenido y estructura del libro aparece claramente en el índice que hemos adoptado. Tras esta presentación, la **primera parte** está dedicada a una serie de reflexiones sistemáticas sobre la integración europea. En el capítulo 1 Nicolás Mariscal ofrece una breve pero densa aproximación histórica bajo el expresivo título “La dialéctica proyecto-proceso en la Unión Europea”. Sigue un análisis fundamentalmente descriptivo y sencillo sobre el sistema institucional de la UE a cargo de José J. Romero (Capítulo 2). En el capítulo 3 entramos a fondo en la problemática de la financiación de la UE, a partir de un trabajo editorial de la Revista de Fomento Social, en cuya elaboración participamos. La política de cohesión regional es objeto del capítulo 4; en él José J. Romero realiza de nuevo una aproximación descriptiva a uno de los “pilares” de la construcción europea. Más detenido y profundo es el estudio que realiza el mismo autor acerca de la tan controvertida política agraria europea: a ella se dedica el capítulo 5. Por último, los profesores Adolfo Rodero y M<sup>a</sup> Carmen López nos ofrecen, en el capítulo 6, su análisis acerca de la Unión Monetaria y la política monetaria de la UE. Del conjunto de estos capítulos se puede extraer

un cuadro bastante completo –aunque no exhaustivo– de la situación y perspectivas del proceso de integración europea.

La **segunda parte** contiene una serie de análisis sobre el caso centroamericano. Comienza con un panorama general a cargo de Pedro Caldentey (capítulo 7), que ofrece –como su título indica– una visión del estado de la integración y revisa las claves que explican su desordenado dinamismo. Le sigue un interesante estudio monográfico sobre las cumbres presidenciales, obra de Francisco Santos (capítulo 8), que aporta una sistematización de las etapas y consecuencias de esa instancia tan decisiva en el devenir de la integración centroamericana. César Salazar, participante destacado de la primera edición del curso, ofrece en el capítulo 9 un estudio sobre el marco jurídico y político de la integración centroamericana que no podía faltar al tratarse de una construcción basada en el derecho y en el diálogo político al más alto nivel. A continuación, Lilian Godoy, participante destacada de la segunda edición de nuestro curso, nos ofrece, en el capítulo 10, un análisis del aparato institucional de la integración centroamericana, centrado en el ejercicio de las Presidencias *pro tempore* y de los ejes de continuidad en la toma de decisiones, sin duda una de las claves de los avances y retrocesos del conjunto del proceso, que ha sido objeto de numerosos debates y cuestionamientos en los últimos años. Por último Carlos Roberto Pérez nos ofrece en el capítulo 11 una síntesis histórica y actualizada acerca de la situación y las perspectivas de la integración en su vertiente específicamente económica, analizando hasta qué punto, por ejemplo, los avances integradores se ven reflejados en la evolución del comercio intrarregional y en la adopción de políticas sectoriales comunes.

En fin, la perspectiva comparada que aparece en el título y que ha marcado el desarrollo de las actividades de formación de la Fundación ETEA y el SICA se desarrolla especialmente en la **tercera y última parte** del libro. Se incluyen en ella, en primer lugar, una versión actualizada acerca de las claves para comprender la integración europea (capítulo 12); se trata de una ya veterana reflexión de nuestro equipo, cuya sorprendente actualidad hemos constatado en presentaciones que hemos realizado en muy diversos contextos. A su lado, e inspirado por ellas, adjuntamos un trabajo de Juan Gabriel Quintero (capítulo 13), participante destacado de la primera edición de nuestro curso, en el que realiza un ensayo de aplicación de esas claves al caso centroamericano; el autor analiza su aplicabilidad, sugiriendo además algunas claves complementarias de gran interés. Por último, a Luis Guillermo Solís le corresponde el cierre del libro (capítulo 14) con un capítulo lleno de desafíos, titulado “Agenda y retos de la integración centroamericana”.

De alguna manera este capítulo confía en “abrir el apetito” del lector hacia el contenido de nuestro próximo libro específicamente dedicado a los retos de dicha integración centroamericana.

Existen sin duda tópicos importantes, tanto en el caso europeo como en el centroamericano, que hubieran merecido ser tratados en capítulos específicos. Asimismo, somos conscientes de que otras firmas relevantes podrían haber enriquecido nuestro texto; se aplica aquí perfectamente el dicho “son todos los que están, pero no están todos los que son”. Restricciones debidas esencialmente a las limitaciones de espacio y a la confianza en que –como acabamos de indicar– a este volumen seguirá otro sobre “Retos de la integración centroamericana”, todo ello nos ha obligado a seleccionar un número razonable de contribuciones.

## **Agradecimientos**

Para terminar, deseamos expresar nuestro agradecimiento a los autores que han accedido a colaborar de forma generosa y cualificada en esta publicación; nos honran con su aceptación. Les agradecemos la agilidad y flexibilidad con que han respondido al requerimiento, a veces presionante, de los editores.

La financiación de la edición ha sido posible gracias al Programa de Cooperación regional con Centroamérica de la AECID y el SICA. Su bien valorado desarrollo se debe también a la Secretaría General del SICA, a la AECID, a los ponentes en los cursos IDECA, a los participantes de los cursos en sus tres ediciones, que han estimulado con su experiencia e interés y alimentado con su espíritu crítico los debates y reflexiones; también, y muy especialmente, a los numerosos y cualificados ponentes que intervinieron en una o varias sesiones en alguna de las ediciones del curso, constituyendo sin duda uno de los pilares del éxito del mismo. Hubiera sido nuestro deseo publicar todas las intervenciones; es fácil de comprender que ello hubiera exigido un esfuerzo –en todos los sentidos– que desborda nuestras posibilidades. Repetimos que el hecho de que este libro sea el primero de una pequeña colección sobre la materia, auspiciada por el IDECA de la Fundación ETEA, permitirá contar con una buena selección de los contenidos fundamentales de los cursos.

Aunque, obviamente, cada autor se responsabiliza de su propio capítulo, los editores asumimos la responsabilidad de la selección realizada y de los defectos, errores y omisiones que, inadvertidamente, hayan podido deslizarse en la publicación.

Tanto el desarrollo del Programa de Formación como los debates y reflexiones que éste ha generado no habrían sido posibles sin el estímulo intelectual y la capacidad de organización de Francisco Santos, investigador de la Fundación ETEA y Secretario Académico del curso, tarea en la que ha sido brillantemente apoyado por Juan Albino Sánchez y Karla Marticorena. Esta última, además, ha desarrollado un trabajo destacado en las nada fáciles tareas de la edición.

Pedro Caldentey del Pozo y José J. Romero Rodríguez

## Referencias bibliográficas

ALBERT, MICHEL (1993), *Capitalismo contra capitalismo*. Buenos Aires/ Barcelona/México, Ed. Paidós, 253 págs.

CALDENTEY DEL POZO, P. (2000), *El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional*. Honduras: Banco Centroamericano de Integración Económica, 2000. p. 528.

GRANADOS, J., LIZANO, E. Y OCAMPO, F. (2008), *El desafío de un acuerdo de asociación entre Centroamérica y la Unión Europea*. Edita Academia de Centroamérica, 2008. San José de Costa Rica.

LIZANO, EDUARDO (1980), Integración económica e ideologías sobre el desarrollo, *Revista Mexicana de Sociología* (México), XLII, 2 (abril-junio 1980).

MEJIA HERRERA, ORLANDO (2008), *La Unión Europea como modelo de integración: Análisis Comparativo del Sistema de Integración Centroamericana*. Ed. Universitaria UNAN-LEDA, 600 págs.

OSTERLOF OBREGÓN, DORIS (EDIT.) (2008), *América Latina y la Unión Europea: una integración esperanzadora pero esquiva*. San José de Costa Rica, Ed. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 158 pp.

PRADO, MIMI (EDIT.) (2008), *Alianza estratégica entre Centroamérica y Europa. Más allá de un acuerdo*. San José de Costa Rica, Edita Centro Internacional para el Desarrollo Humano, 294 pp.

ROMERO RODRÍGUEZ, JOSÉ J. Y RODERO FRANGANILLO, ADOLFO (Dirs.) (1999), *España en la UE: más allá del Euro*. Córdoba, Ed. ETEA e INET. Proyecto PRINCE de la UE. Publicaciones ETEA, Colección Monografías.

SANAHUJA PERALES, JOSÉ ANTONIO (2008), *La efectividad de la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina: balance y perspectivas*, Ed. Parlamento Europeo, 54 pp.

SCHIFF, MAURICE Y WINTERS, L. ALAN (2003), *Regional integration and Development*. Ed. Oxford University Press and World Bank. 321 pp. (Edición española: SCHIFF, MAURICE Y WINTERS, L. ALAN (2004), *Integración Regional y Desarrollo*, Banco Mundial y Alfaomega colombiana SA.

## Índice de autores

### **Caldentey del Pozo, Pedro**

Pedro Caldentey del Pozo es investigador y vicepresidente de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación. Es doctor en Ciencias Económicas y empresariales y profesor (en excedencia) del Área de Economía Aplicada de ETEA. En la actualidad es Asesor principal del Fondo España-SICA ejerciendo esta labor en la sede de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana en El Salvador.

Es también investigador y experto en materia de políticas de desarrollo y cooperación; de economía latinoamericana; y de integración regional comparada en América Latina y la Unión Europea. En estas áreas de especialización ha sido investigador y consultor para diversos organismos internacionales (Comisión Europea, CEPAL, AECID, Secretaría general de la Integración Centroamericana, OCDE).

Ha dirigido las tres ediciones (2004, 2007 y 2008) del Curso Superior de Formación en integración regional para funcionarios centroamericanos, organizadas por la Fundación ETEA en el marco del programa regional de cooperación con Centroamérica de la AECID.

Su principal trabajo sobre el proceso de integración centroamericana es el libro “El Desarrollo Económico de Centroamérica en el marco de la integración regional”, publicado por el Banco Centroamericano de Integración Económica el año 2000.

### **Godoy de Cardoza, Lilian Elena**

Licenciada en Relaciones Internacionales, Diplomática de Carrera, posee estudios de postgrado en el área de la Integración Regional, formando parte

de la segunda promoción del Curso Superior de Formación en Integración Regional Centroamericana impartido por la fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación con el patrocinio de la Secretaría General del SICA y la AECID, en el cual se graduó con honores.

Actualmente se desempeña como técnico de la Dirección de Integración y Relaciones con Centroamérica en la Dirección General de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. Tiene una amplia experiencia en temas de Integración Política del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y de la agenda regional centroamericana. Especialista en el seguimiento de temas como el Plan Plurianual de la Integración Centroamericana, la Agenda Estratégica Social Centroamericana, Esquipulas III, “Esquipulas de los Pueblos”, el Plan Estratégico y Modernización de la Secretaría General del SICA.

Ha participado en los Foros de Asia-Centroamérica: Corea, China-Taiwán, Japón e India; y en el análisis, formulación y consolidación de propuestas regionales para los foros antes mencionados a fin de consolidar el diálogo político, el desarrollo, la cooperación y la integración regional.

Además, se ha desempeñado como catedrática de la Universidad de El Salvador (UES) en el área de Economía Internacional, Comercio Exterior, Métodos y Técnicas de Investigación Social.

### **López Martín, M<sup>a</sup> Carmen**

Doctora en Ciencias Empresariales. Profesora titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales –ETEA–, adscrita a la Universidad de Córdoba, donde imparte las asignaturas de *Macroeconomía* y *Mercados e instrumentos financieros*. Sus principales áreas de especialización son la Economía financiera y la Economía regional, dentro de las que ha publicado diversos trabajos relacionados principalmente con la Unión Monetaria, la política monetaria y los mercados financieros. Desarrolla su labor docente impartiendo también clases en *masters* y cursos de especialización, en los que desarrolla temas relacionados con las áreas indicadas. También, en relación con estos ámbitos de trabajo, ha colaborado con la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación. Igualmente, ha participado en distintas investigaciones de carácter local, regional e internacional, en las que ha analizado cuestiones relacionadas con el mercado de trabajo y con la actividad de las comunidades autónomas españolas, además de las ya mencionadas anteriormente.

## **Mariscal Berastegui, Nicolás**

Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense, Madrid. Master of Arts (Political Science) en Columbia, Nueva York. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid, especialidad de Relaciones Internacionales. Está especializado en Unión Europea, Política Comparada y Sociología Política. Profesor emérito de la Universidad de Deusto, Bilbao; Profesor Jean Monnet emérito (Comisión Europea, Bruselas); Director de la revista Cuadernos Europeos de Deusto. Además ha sido profesor en la Universidad Rafael Landívar, Guatemala; Universidad José Simeón Cañas (UCA), San Salvador; Universidad Centroamericana (UCA), Managua; ILADES, Santiago de Chile; Universität des Saarlandes, Europa-Institut, Saarbrücken; también ha sido profesor visitante para cursos cortos en las Universidades del País Vasco, La Rioja, Sevilla, Salamanca, Vigo, Carlos III (Madrid), Complutense (Madrid), y en el Colegio de Europa (Brujas, Bélgica).

Ha publicado numerosos libros y artículos sobre Unión Europea, Política Comparada y Sociología Política, incluidas diversas publicaciones sobre la integración centroamericana. Es miembro del Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología; de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (AEPDIRI); del International Sociological Association (ISA); de la Asociación Universitaria de Estudios Comunitarios (AUDESCO); del Instituto Euro-latinoamericano de Estudios para la Integración (IELEPI); del Team (92) Europe; de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA); del European Political Science Net (epsNet); del European Community Studies Association (ECSA).

## **Pérez Gaitán, Carlos Roberto**

Director de Asuntos Económicos de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA) para el período 2004-2009.

Ha sido funcionario en la Secretaría de Integración Económica Centroamericana -SIECA- (Períodos enero de 1992 – diciembre de 2000 y enero de 2002 – abril 2004). En el Ministerio de Economía de Guatemala (febrero a diciembre de 2001), como Viceministro de Integración y Comercio Exterior. Es Magister Artium en Integración Regional, Universidad de Pisa, Italia/Universidad Rafael Landívar, Guatemala. Licenciado en Economía por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Colegiado No. 4097.

Tiene una amplia experiencia como docente en varias universidades centroamericanas y españolas. Es docente habitual y miembro del Comité Académico del Programa de Formación en Integración Regional Centroamericana. Ha publicado varios trabajos de investigación relacionados con la integración económica en general y centroamericana en particular. Ha participado como expositor en numerosos eventos relacionados con las materias de su especialidad.

### **Quintero Berganza, Juan Gabriel**

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de El Salvador. Formó parte de la primera promoción del Curso Superior de Formación en Integración Regional Centroamericana (IDECA-AECID), en el cual se graduó con honores. Está especializado en la integración centroamericana y en acuerdos comerciales regionales. Ha participado activamente en la implementación de los Tratados de Libre Comercio con México, República Dominicana, Chile, Panamá, República de China (Taiwán) y el CAFTA-DR, representando a su país en los comités técnicos que dan seguimiento a los compromisos asumidos por éste en distintos instrumentos jurídicos internacionales. Ha asesorado numerosas tesis sobre integración regional y dictado conferencias en universidades locales. Desde el año 2001 y hasta la fecha se desempeña como Coordinador del Comercio de Servicios e Inversión en la Dirección de Administración de Tratados Comerciales (DATCO) del Ministerio de Economía de El Salvador.

### **Rodero Franganillo, Adolfo**

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense. Ha sido profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales-ETEA adscrita a la Universidad de Córdoba, España desde 1965; actualmente es profesor emérito de la misma. Fue director de ETEA de 1975 a 1980.

Ha participado o dirigido numerosos equipos de investigación; asimismo ha sido director de diversas tesis doctorales. Figura como autor o coautor de 15 libros y unos 40 artículos.

Es vicepresidente de la Asociación de Economía Aplicada ASEPELT y de la Asociación Andaluza de Ciencia Regional. Miembro de los consejos de redacción de la Revista de Fomento Social y de la Revista de Estudios Regionales, de la que fue director desde 1984 a 1986.

## **Romero Rodríguez, José Juan**

Codirector del Curso Superior de Formación en Integración Regional Centroamericana (IDECA-AECID). Doctor Ingeniero Agrónomo, especialidad Economía Agraria, por la Escuela de Ingenieros de PURPAN en Toulouse (Francia) y por la Universidad de Córdoba (España). Profesor emérito de Economía Aplicada de ETEA-Institución Universitaria de la Compañía de Jesús, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, adscrita a la Universidad de Córdoba (España). Ha sido profesor invitado en la Universidad de Deusto, Bilbao; ESADE, Barcelona; Universidad de Lausana (Suiza); UCA de San Salvador; URL de Guatemala y UCA de Managua. Está especializado en política agraria de la Unión Europea y desarrollo rural, economía del desarrollo y cooperación, economía agraria andaluza, economía regional y modelos de integración, de la Unión Europea en particular. Sobre estos temas ha publicado diversas obras.

Ha dirigido en los últimos años tesis doctorales sobre las ONGD, la integración centroamericana, el impacto de la Política Agraria Comunitaria sobre la agricultura andaluza, los proyectos de cooperación, los problemas rurales de Nicaragua etc. Es también investigador de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación. Profesor del Master de Cooperación al Desarrollo y Gestión de ONGD ETEA-Intermón-Entreculturas en todas sus ediciones. Ha trabajado en programas de desarrollo rural con enfoque territorial en Andalucía, Nicaragua, Honduras, Vietnam, Venezuela y Ecuador. Miembro del equipo consultor que asesoró al Consejo de Ministros de Agricultura de Centroamérica en la elaboración de una Política Agrícola Común Centroamericana.

## **Salazar Grande, César**

Lic. en Derecho. Posee estudios superiores en el Consejo del Poder Judicial, Universidad de Córdoba y Universidad Carlos III, así como Seminarios y Foros hemisféricos en Louisiana State Law University y en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Congreso de los Diputados de España. Funcionario de la Dirección de Asuntos Políticos y Jurídicos de la SG-SICA, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de San Salvador, Profesor de cursos de postgrado en Integración Regional en Centros de Formación Profesional y Universidades de España, Chile, Panamá, Guatemala y Nicaragua. Miembro del Centro Interuniversitario para Estudios de la Integración de la Universidad

de Alcalá de Henares, España. Ha publicado obras colectivas y artículos en materia de Política y Derecho.

### **Santos Carrillo, Francisco**

Investigador del Instituto de Estudios Centroamericanos de la Fundación ETEA, en áreas como Integración Regional, Sociedad Civil y Desarrollo Territorial. Master en Estudios Contemporáneos de América Latina por la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad se encuentra en proceso de elaboración de una tesis doctoral en economía del desarrollo, centrada en el proceso de integración regional centroamericana. También es Licenciado en Geografía e Historia y ha desempeñado responsabilidades de gestión en la empresa privada y en el sector público.

### **Solís Rivera, Luis Guillermo**

Master of Arts en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Tulane, EEUU y Bachiller en Historia de la Universidad de Costa Rica. Profesor con rango de catedrático de la Universidad de Costa Rica. Ha sido Fulbright Scholar en la Universidad de Michigan e Investigador Asociado del Centro de Estudios Latinoamericanos y del Caribe de la Universidad Internacional de Florida en Miami. Su experiencia académica universitaria incluye el haber sido Director Académico de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional; Subdirector de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica; Vicedecano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica y Director del Posgrado Centroamericano en Ciencias Políticas de esa misma Universidad. Investigador de FLACSO. Miembro del círculo de Copán. También fungió como Jefe de Gabinete (1986-1990), Embajador para Asuntos Centroamericanos (1994-1996) y Director General de Política Exterior (1996-1998) del Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica. Fue Secretario de Relaciones Internacionales (1991-1994) y Secretario General (2002-2003) del Partido Liberación Nacional de Costa Rica (socialdemócrata). Es autor o coautor de ocho libros y más de cuarenta publicaciones académicas en temas de política exterior, historia política, integración regional y política costarricense y centroamericana. Actualmente es Director de la oficina de información para Centroamérica de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

# Primera parte

## La integración europea: historia, instituciones, políticas

- Capítulo 1.** La dialéctica proyecto-proceso en la Unión Europea
- Capítulo 2.** El sistema institucional de la Unión Europea
- Capítulo 3.** La financiación de la Unión Europea: los límites de una ambición
- Capítulo 4.** Una aproximación a la política de cohesión de la UE
- Capítulo 5.** La política agraria común: efectos hacia el interior y el exterior de la Unión
- Capítulo 6.** La unión y la política monetaria europeas



## Capítulo 1. La dialéctica proyecto-proceso en la Unión Europea<sup>1</sup>

Nicolás Mariscal Berastegui

**Sumario:** 1. Concepción y nacimiento de un proyecto europeo (1950-51). 2. Reemprender el proceso confirma el proyecto (1957-58). 3. La interpretación neofuncionalista de Haas: el desbordamiento (*spillover*). 4. El proceso (1958-2009). 5. El proceso cuestiona el proyecto.

### 1. Concepción y nacimiento de un proyecto europeo (1950-51)

Cuando en el contexto de la “guerra fría” Estados Unidos y el Reino Unido exigieron un cambio en la política francesa hacia Alemania y le ofrecieron la posibilidad de presentar una nueva iniciativa, Francia echó mano del proyecto que Monnet había venido elaborando últimamente junto con Hirsch, Uri y Reuter. El 9 de mayo de 1950, cinco años después del día de entrada en vigor de la capitulación incondicional alemana, el ministro francés de asuntos exteriores Robert Schuman hizo público el plan que lleva su nombre y contiene realmente las ideas y el método de Monnet: “quien no aportaba el método no hacía avanzar el problema”<sup>2</sup>.

Las primeras palabras del Plan Schuman se refieren a la paz mundial, de cuya violación se considera condición necesaria la falta de unidad de Europa y cuya salvaguardia exige esfuerzos creativos proporcionados a los peligros que la amenazan: la construcción de Europa. Distanciándose de las propuestas federalistas, se parte ahora de que Europa no nacerá de repente, de una sola vez y ya acabada, sino gradualmente mediante realizaciones

---

<sup>1</sup> Una primera versión de este artículo fue publicada en *Unión Europea Aranzadi*, XXXIV, 3, pp. 19-24.

<sup>2</sup> J. MONNET (1976), p. 412.

concretas, que irán creando solidaridades de hecho y superando el secular antagonismo franco-alemán, para lo que el Gobierno francés propone colocar la producción de carbón y acero de ambos países y de los que se adhieran bajo una autoridad común. Se prevé que esta alta autoridad esté constituida por personalidades designadas, pero independientes de los Gobiernos nacionales, y que sus decisiones sean ejecutorias en el territorio de los Estados miembros. La puesta en común de esa producción de base —el carbón y el acero— y la nueva institución común vinculante —la alta autoridad— ponen las primeras bases de una futura federación europea, indispensable para garantizar la paz. Evitando entrar en conflictivos terrenos ideológicos y económicos, se deja abierta la cuestión del régimen de propiedad de las empresas. Finalmente, a fin de llevar a cabo los objetivos y diseñar la manera de realizarlos, se propone abrir negociaciones sobre múltiples bases y con la asistencia de un árbitro, que vele para que los acuerdos sean conformes a los principios y en caso de discrepancias irreductibles fije la solución. La culminación sería la firma de un tratado entre los Estados, ratificado por los respectivos parlamentos nacionales.

Las negociaciones pronto emprendidas desembocaron efectivamente en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), firmado en París el 18 de abril de 1951 por Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos. Había nacido la primera Comunidad Europea. Comenta Monnet:

*“El método escogido consiste en delegar a instituciones comunes los poderes soberanos de cada una de estas seis naciones... Aquí se toca con el dedo el principio fundamental de la creación de Europa — la transferencia, efectuada con toda libertad, de poderes soberanos...”*<sup>3</sup>.

El Tratado de París es un “tratado-ley”, de carácter sectorial —carbón y acero— y regulación muy detallada, por el que las Altas Partes contratantes constituyen entre sí una Comunidad Europea basada en un mercado común, en objetivos comunes y en instituciones comunes (TCECA, art. 1): Alta Autoridad, Asamblea Común, Consejo Especial de Ministros y Tribunal de Justicia (TCECA, art. 7).

El Plan Schuman se convirtió enseguida —demasiado pronto— en modelo, de modo que cuando en el contexto internacional de guerra fría

---

<sup>3</sup> J. MONNET (1955), pp. 51-53.

se planteó el problema del rearme de la República Federal de Alemania y consiguientemente el necesario control democrático y sujeción de un ejército europeo al poder político, el Plan Pleven (octubre de 1950) y la Asamblea *ad hoc* presidida por Spaak (1952) contemplaron respectivamente la creación de una Comunidad Europea de Defensa (CED) y de una Comunidad Política Europea (CPE). Ninguna de ellas llegó a nacer finalmente y ambos abortos conllevaron el cuestionamiento de la integración europea como proceso viable y proyecto posible. “La CECA no aparecía más como la pionera de un progresivo proceso de integración, sino más bien como una isla en medio de una marea de poder político hacia las capitales nacionales”<sup>4</sup>. “El fracaso de la CED y de su prolongación política natural provocó un traumatismo político”<sup>5</sup>.

## 2. Reemprender el proceso confirma el proyecto (1957-58)

Los pequeños países del Benelux fueron los primeros en reaccionar ante la crisis en una dirección positiva proponiendo la prosecución del camino emprendido. En el *memorandum* que en mayo de 1955 dirigieron a los Estados miembros de la CECA estiman llegado el momento de franquear una nueva etapa de la integración europea, en el campo económico primero y por medio de instituciones comunes. Esa iniciativa dio lugar en junio a la Conferencia de Messina para el relanzamiento europeo, cuyo documento final consideraba políticas comunes de transportes, energía y energía atómica y un mercado común, encargándose su elaboración a un Comité presidido por Spaak. Su informe manteniendo las dos líneas del mercado común y de la energía atómica fue aprobado por los ministros de asuntos exteriores de los Seis en mayo de 1956 en Venecia y posteriormente reelaborado como borrador de futuros tratados por una Conferencia de expertos y ministros de asuntos exteriores hasta culminar el 25 de marzo de 1957 en la firma en Roma del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE) y del Tratado de la Comunidad Europea de Energía Atómica (TCEEA) o EURATOM, ratificados por los parlamentos nacionales y en vigor desde el 1º de enero de 1958.

Los Tratados de Roma, a diferencia del de París, tienen una duración ilimitada. Son tratados tradicionales, normales, de Derecho Internacional Público, que sin embargo continúan y extienden una muy reciente y profunda innovación constituyendo nuevas Comunidades Europeas, a las que los

---

<sup>4</sup> R. MORGAN (1972), p. 142.

<sup>5</sup> D. SIDJANSKI (1998), p. 40.

Estados transfieren soberanía y atribuyen competencias. Mientras el TCEEA es un “tratado-ley”, que regula muy concreta y detalladamente el sector o ámbito específico de la energía atómica, el TCEE es un “tratado-marco”, que abre un amplio mercado común de mercancías, personas, servicios y capitales, necesitado de posterior regulación detallada. Las instituciones, casi calcadas de la CECA, son iguales para las dos nuevas Comunidades: una Asamblea, un Consejo, una Comisión y un Tribunal de Justicia, añadiéndose un Comité Económico y Social con funciones consultivas.

Los nuevos tratados fueron firmados por los mismos seis miembros originales de la CECA: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos. Implicaban una expansión cuantitativa desde los sectores o ámbitos iniciales del carbón y del acero hacia los nuevos del mercado común, agricultura, transportes y energía atómica y sobre todo cualitativa, dado el amplio alcance del mercado común con las cuatro libertades de circulación de mercancías, personas, servicios y capitales acompañadas por una regulación sobre la competencia y por nuevas disposiciones sobre orden fiscal, aproximación de las políticas económicas y política social. No se profundizaba empero la integración mediante el incremento del nivel de soberanía trasferido a las nuevas Comunidades Europeas y ejercido por las instituciones comunitarias, sino que se daba cierto retroceso de la Comisión CEE y de la Comisión CEEA respecto a la Alta Autoridad CECA.

Los Tratados de Roma, no obstante, después de los fracasados de las Comunidades de defensa y política, proporcionaron la evidencia empírica de la voluntad política y de la viabilidad práctica del proceso y confirmaron el proyecto de integración europea, con algunas modificaciones. El nacimiento de la CECA no había sido un acontecimiento único y solitario, sino que se convertía en la primera realización concreta de una serie de nacimientos y acontecimientos vinculados, creadores de solidaridades de hecho; era el arranque de un proceso, a cuya continuidad y dinámica contribuían ahora decisivamente la CEE y la CEEA.

Las tres Comunidades Europeas sumaban una masa crítica de actitudes, voluntades, valores, intereses, procesos decisorios y procedimientos compartidos difícilmente reversible, que propiciaba la superación de rivalidades seculares, el desarrollo económico, la elevación del nivel de vida, la unión más estrecha entre los pueblos europeos y la paz, y confirmaba y extendía así el proyecto. Pierre Uri, quien podía conocer su espíritu de fondo por haber participado en su primera formulación, lo expresaba así unos años después:

*“La idea nueva era la cooperación eficaz y la decisión mayoritaria aceptable, porque se fundarían en las proposiciones de una instancia encargada de adoptar una visión de conjunto y bajo las garantías que ofrecerían discusiones en un Parlamento y recursos ante un Tribunal. Este método original de decisión colectiva y el propósito deliberado que entraña, de considerar las dificultades de cada cual no como la base de un regateo, sino en sí mismas y como la dificultad de todos, he aquí el sentido de las Comunidades: era, desde hacía siglos, el mayor progreso realizado en las relaciones entre Estados. La alternativa es la nada”*<sup>6</sup>.

La federación europea, por el contrario, quedaba aplazada *sine die* y se desdibujaba sin contornos definidos, diluyéndose en el horizonte.

### **3. La interpretación neofuncionalista de Haas: el desbordamiento (*spillover*)**

La integración es un proceso de crecimiento sector por sector, mediante “desbordamiento” (*spillover*) desde sectores técnicos exitosos a otros económicos y políticos. El desarrollo de los siguientes es condición de realización de los precedentes. Como la bicicleta que se mantiene de pie en un momento dado en cuanto marcha en el siguiente. Tanto el análisis interno de la CECA, como su continuación y superación por la CEE y la CEEA así lo muestran. El nacimiento de estas dos Comunidades arroja un poderoso haz de luz y confiere seguridad a la interpretación de Haas de la primera y de todo el proceso. Está claro ahora que no es viable limitar la integración a un único sector, que la integración sectorial tiende a la general, que se da una dinámica de desbordamiento generadora de más y mayor integración. Pero no es un desarrollo mecanicista y automático, sino obra principalmente de los agentes económico-sociales y del juego de las instituciones comunitarias. Se trata de un desbordamiento que suele calificarse de “político”:

*“Así, la negociación, la aceptación por los parlamentos y el impacto procedimental e institucional claramente predecible del Euratom y la CEE sobre la integración política vindican de modo sorprendente la lógica expansiva inherente en el principio de la integración regional. De los sectores inicialmente fusionados emerge un proceso demostrable de extensión de las expectativas grupales entre industriales, comerciantes y sindicatos. Un desbordamiento (spill-over) en áreas económicas aún no integradas y*

---

<sup>6</sup> P. URI (1965), p. 60.

*una preocupación acerca de las técnicas políticas apropiadas para el control de problemas nuevos y mayores es manifiesto*<sup>7</sup>.

La meta de llegada a la que tiende esta dinámica es una comunidad política supranacional institucionalizada, es decir, una organización, que tanto estructuralmente como desde el punto de vista de la acción está más allá de una organización internacional, pero más acá de una federal, y a cuyas instituciones centrales muestran mayor lealtad que a cualquier otra autoridad política, grupos e individuos específicos.

Las dificultades que los procesos de integración afrontaron en todo el mundo en los años posteriores y la nueva contribución del análisis de sistemas a la ciencia política propiciaron empero que los discípulos de Haas: Lindberg, Nye y Schmitter revisaran su neofuncionalismo, lo enriquecieran con diversas aportaciones y lo llevaran al límite teórico y metodológico en los complejos modelos que elaboraron. Se cuestionaron el desbordamiento (*spillover*) ante la aparición de tensiones, de crisis y de la política pura y dura. El liderazgo, la legitimidad, los actores, mecanismos, condiciones y secuencias probables del proceso adquirieron gran relevancia analítica. Como resultado final o variable dependiente se visualizaba un sistema decisorio colectivo entre naciones.

#### 4. El proceso (1958-2009)

Al acabar la *primera década* (1958-1969), los Seis habían establecido una zona de libre comercio entre ellos y formado una unión aduanera hacia el exterior, avanzando también, aunque más lentamente, la libertad de circulación de trabajadores. Funcionaba ya el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola. Pero no faltaron peligrosas crisis, especialmente la llamada de “la silla vacía” –Francia abandonó su puesto y paralizó siete meses el Consejo de Ministros de la CEE–, resuelta al fin diplomáticamente en los márgenes de la integración europea en el acuerdo de Luxemburgo, que unos evalúan como retroceso en el proceso de integración y otros como realista válvula de seguridad<sup>8</sup>. Finaliza el período con el primer relanzamiento del proceso en la cumbre de La Haya de 1969: “acabar, profundizar, ampliar”.

La *segunda década* (1970-1985) se desenvuelve en un contexto internacional de turbulencias: monetaria, económica, política y diplomática,

<sup>7</sup> E. B. HAAS (1958), p. 313.

<sup>8</sup> D. URWIN (1991), pp. 109-115.

que genera un sentimiento generalizado de europesimismo. Se dan no obstante pasos trascendentales como la adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido al comienzo del período –la Europa de los Nueve– y las solicitudes de tres países recién salidos de dictaduras y de menor nivel económico: Grecia, Portugal y España, cuya adhesión posterior duplicará el número inicial de miembros. En la cumbre de París de 1974 los jefes de Estado o de Gobierno crean informalmente el Consejo Europeo, que les reunirá periódicamente en el futuro y se transformará con el tiempo en el órgano –¿intergubernamental? ¿supranacional?– más poderoso; allí mismo se decide la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo a partir de 1978 –se llevará a cabo en realidad un año más tarde– y se crea el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Frente a las turbulencias económicas y monetarias, el Consejo Europeo de Bruselas decide en 1978 la instauración del Sistema Monetario Europeo desde enero de 1979. Finalmente se firman las primeras Convenciones de Lomé que regulan las relaciones económicas y comerciales de las CC.EE. con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP). El europesimismo prevaleciente está basado no obstante en la problemática realidad europea e internacional, por lo que al entrar en los años 80 la Comisión, el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo, los Estados miembros y los empresarios europeos buscan un segundo relanzamiento de la integración, llegándose por fin en el Consejo Europeo de diciembre de 1985 en Luxemburgo a un acuerdo sobre un texto propuesto por una Conferencia Intergubernamental.

Desde el Acta Única Europea (1986) al Tratado de la Unión Europea (1992) se desarrolla la *tercera década*, una de las más dinámicas y generadora de expectativas, que se inicia con la adhesión de Portugal y España –la Europa de los Doce–. El Acta Única pretende el relanzamiento europeo por medio de la plena realización del mercado interior para el 31 de diciembre de 1992 y de la extensión de la competencia comunitaria a nuevas o renovadas políticas: cooperación en política económica y monetaria, política social, cohesión económica y social, investigación y desarrollo tecnológico, y medio ambiente. Para llevarlas a cabo amplía la mayoría cualificada en las decisiones del Consejo de Ministros, al que asocia en determinados casos al Parlamento Europeo mediante un procedimiento de cooperación. Incluye finalmente disposiciones sobre la cooperación europea en política exterior. Bajo su modesta cobertura se generó y desarrolló intencionadamente una dinámica y estrategia de crecimiento y profundización tendente a una unidad monetaria por etapas. Por otra parte, la caída del muro de Berlín, con la subsiguiente reunificación de Alemania, y la apertura de las Comunidades a los países del centro y oriente de Europa obligaron a plantearse la dimensión política.

El 15 de diciembre de 1990 se inauguraron en Roma dos Conferencias Intergubernamentales: una sobre la unión económica y monetaria y otra sobre la unión política, que culminaron en el Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht en 1992. En adelante la Unión se basa en la integración de las Comunidades Europeas completada por las cooperaciones en política exterior y en asuntos de justicia e interior. Se crea la ciudadanía de la Unión, se modifican las instituciones ampliando los poderes del Parlamento Europeo con el procedimiento de codecisión, elevando el rango del Tribunal de Cuentas y estableciendo un Comité de las Regiones, se crean también nuevas instituciones económicas y se regulan diecisiete políticas entre las que destaca la económica y monetaria, que prevé el paso y establece los criterios para converger en una moneda única en 1997 o a más tardar en 1999. Estas unión económica y monetaria y unión política son vistas como “una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa” (TUE, art. A). El TUE –la más profunda y extensa reforma de los tratados constitutivos de París y de Roma en cuarenta años– iba a encontrar sin embargo serias dificultades para su ratificación en Dinamarca, Francia, Alemania y el Reino Unido y la marcha hacia la moneda única se topaba de momento con una temible crisis monetaria.

Desde la entrada en vigor del TUE en 1993 hasta el final del siglo XX se extiende la *cuarta década*. No faltan problemas, pero mejor se está dentro que fuera; eso al menos parecen haber concluido Austria, Finlandia y Suecia, que a partir de 1995 se adhieren a la UE –la Europa de los Quince– y algo similar los países de Europa central y oriental, dos pequeña islas mediterráneas y Turquía, que a lo largo de estos años tratan de ir avanzando su futura adhesión. Ante esta ampliada realidad y aún más amplio horizonte la reforma institucional de la UE se hace imperativa y urgente, pero no se logrará en los intentos fallidos de Ámsterdam y posteriormente de Niza, mientras el funcionamiento cotidiano tampoco es satisfactorio. El Tratado de Ámsterdam (1997), sin embargo, reafirma la dimensión democrática, consolida la sensibilidad social y sobre todo profundiza en los ámbitos de la justicia y asuntos de interior ofreciendo a los ciudadanos “un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia” (TUE-A, art. 29). Son poco relevantes las mejoras en política exterior y de seguridad común, no obstante algunos avances en la práctica de la identidad europea de defensa. En cambio, las cooperaciones reforzadas, aunque todavía con insuficiente flexibilidad, se abren ahora legalmente para grupos parciales de Estados miembros. El logro más importante de la década es sin duda el relativo a los avances hacia la unión económica y monetaria, según las fases previstas, que culmina el 1º de enero de 1999 con la introducción

del euro en once Estados y la sustitución de las monedas nacionales en el uso diario tres años después. El pobre crecimiento económico, la escasa competitividad internacional y sobre todo el alarmante desempleo que afecta a más del 10% de la población activa con casi 20 millones de desempleados son, no obstante, graves problemas de una Unión Europea, que un número creciente de ciudadanos percibe insuficientemente democrática, poco eficaz y demasiado alejada de sus preocupaciones diarias.

La *quinta década* arranca con el siglo XXI y está todavía abierta. Ante los problemas económico-sociales que venían arrastrándose desde finales del siglo anterior, el Consejo Europeo acuerda en marzo de 2000 en Lisboa “un nuevo objetivo estratégico de la Unión a fin de reforzar el empleo, la reforma económica y la cohesión social como parte de una economía basada en el conocimiento”<sup>9</sup>, pero la ambición de hacer de Europa la economía más dinámica y competitiva del mundo parecía cinco años después bastante alejada de la realidad y de improbable consecución para 2010. En cualquier caso, uno de los acontecimientos más trascendentales de la década hasta ahora es la ampliación en 2004 a diez nuevos Estados miembros: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa, y a dos más : Bulgaria y Rumanía en 2007 –la Europa de los Veintisiete–. Además en el horizonte se dibujan las posibles adhesiones un día de los países de los Balcanes y de Turquía. Las ampliaciones llevadas a cabo y las eventuales a medio plazo conllevan enormes retos económico-sociales e institucionales para la UE, tanto en términos objetivos como en las percepciones colectivas subjetivas. Esas ampliaciones justifican e influyen poderosamente también en el proceso constitucional emprendido después del conflictivo e insuficiente Tratado de Niza, firmado en 2001 y actualmente vigente desde 2003. La Declaración 23 de éste, así como la de Laeken<sup>10</sup>, relativas al futuro de la Unión Europea, la Convención y la Conferencia Intergubernamental subsiguientes culminaron el 29 de octubre de 2004 en la firma en Roma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (TC). Las ratificaciones de éste –positivas en 18 Estados miembros, negativas en 2: Francia y los Países Bajos y pospuestas *sine die* en otros 7, no fueron suficientes para su entrada en vigor que requería la ratificación previa de todos los Estados miembros. Después de un llamado “periodo de reflexión”, el Consejo Europeo de junio de 2007 bajo presidencia alemana acordó finalmente un “mandato”, que en diciembre iba a culminar en la firma del Tratado de Lisboa (TL). Por ahora el rechazo de Irlanda y los obstáculos

---

<sup>9</sup> CONSEJO EUROPEO (2000).

<sup>10</sup> CONSEJO EUROPEO (2001).

de algunos otros países han impedido que entre en vigor, pero tras los últimos acuerdos de la presidencia francesa del segundo semestre de 2008 podría hacerlo antes de finalizar el presente 2009. Mientras tanto una profunda crisis financiera y económica global recorre y asola el mundo, impactando también en la Unión Europea y poniendo al descubierto sus limitaciones... y sus potencialidades.

En el curso del proceso de las últimas cinco décadas las Comunidades Europeas/Unión Europea han experimentado logros y fracasos, acelerones y frenazos, tensiones, conflictos, contradicciones y crisis y también ampliaciones, extensiones y profundizaciones. El balance de conjunto muestra uno de los mayores éxitos económicos, sociales y políticos de la historia: de seis Estados miembros se ha pasado libremente a veintisiete, de algo más de ciento cincuenta millones de personas a casi quinientos, de poco más de un millón de kilómetros cuadrados a más de cuatro millones, de la guerra a la paz, de la división de Europa a la unión, de las dictaduras sufridas por la mayoría de los Estados a la consolidación de la democracia, de las soberanías estatales casi absolutas a la primacía del Derecho Comunitario, de la pobreza al bienestar, de unas pocas políticas comunes a más de una treintena, de las diversas monedas nacionales al euro, de tierra de emigración a promesa para la inmigración, de un mercado común a una Unión Europea. Han sido los cinco decenios mejores de la historia de Europa.

El próximo futuro ofrece oportunidades y potencialidades, pero al mismo tiempo no está exento de graves problemas. Algunos de éstos en el interior de Europa tienen que ver con el envejecimiento de la población, la deslocalización industrial y el desempleo, la preservación y desarrollo del Estado democrático y social de Derecho y del modelo social europeo, la integración social y la multiculturalidad, la participación democrática en Europa y la eficacia, las pérdidas ciudadanas de interés y de confianza en una Unión Europea que se percibe lejana, el Tratado de Lisboa u otro instrumento político-jurídico que reformule el (los) proyecto (s), (el) los proceso(s) y las instituciones europeas. Por otro lado, en el mundo globalizado del siglo XXI que se está ahora configurando, la población europea representa una pequeña parte en disminución porcentual, despegan China, India y Brasil como nuevas potencias mundiales, y la energía disponible, el cambio climático, el desarrollo sostenible, los Derechos Humanos, la libertad y la seguridad, la desigualdad en el mundo, la violencia y la guerra presentan algunos de los retos y desafíos globales que afectan también a la Unión Europea y sobre los que ésta tiene responsabilidades. Desde el último año Europa y el

mundo se ven sacudidos por una grave crisis financiera y económica de aún imprevisible consecuencias.

## 5. El proceso cuestiona el proyecto

El curso del proceso ha ido trasformando el proyecto. El cambio se fue haciendo manifiesto a partir de los años 70 del siglo pasado con el ingreso del Reino Unido, con las negociaciones del Acta Única Europea y los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza, con los *opting-out* o autoexclusiones de algunos Estados miembros de la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989), del euro y del sistema de Schengen, con el debate sobre ampliación y profundización. Sin embargo, con pragmatismo y flexibilidad el proceso pudo continuar fragmentariamente hacia delante con un difuminado proyecto de mínimo común denominador. La Convención Europea (2002-03) y la Conferencia Intergubernamental (2003-04), obras maestras de la política y la ingeniería del compromiso, lograron finalmente el texto del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (TC), cuya no ratificación puso de manifiesto problemas de fondo que implicaban el cuestionamiento del proyecto y del proceso. Nos encontrábamos ante diferentes proyectos políticos en los Estados y entre los ciudadanos de los Veintisiete, difícilmente conciliables en una dinámica hacia delante. El Tratado de Lisboa y las vicisitudes de su ratificación, así como las reacciones ante la crisis financiera y económica global parecen corroborarlo actualmente. Laffan y Sudbury han hablado de contradictorias representaciones de fines:

*“...si creemos que el sistema funciona bien como un proceso ilimitado con un fin abierto o si tenemos el sentimiento de que es necesaria cierta medida de acuerdo sobre su finalidad política, territorial y funcional. Además dependen de si se deduce de ello que la UE como orden político ha alcanzado una situación de equilibrio o si la integración se prosigue como un proceso dinámico”<sup>11</sup>.*

Esas contradictorias representaciones, que también son opciones y voluntades políticas, van a continuar en el próximo futuro previsible. Hoy el proceso cuestiona el proyecto y exige su reformulación. Un proyecto reformulado conllevará diferentes y nuevos procesos. Cuanto antes nos pongamos en marcha, mejor.

---

<sup>11</sup> B. LAFFAN E I. SUDBURY (2006), p. 284.

### Referencias bibliográficas

CONSEJO EUROPEO (2001), (Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001), *Conclusiones de la Presidencia* (SN 300/01).

CONSEJO EUROPEO (2000), (Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000), *Conclusiones de la Presidencia* (SN 100/00).

HAAS, ERNST B. (1958), *The Uniting of Europe. Political, Social and Economical Forces 1950-1957*. Londres, Ed. Stevens and Sons.

LAFFAN, BRIGID; SUDBURY IMOGEN (2006), “Zur Ratifizierungskrise des Verfassungs-vertrages – drei politikwissenschaftliche Lesarten und ihre kritik”, *Integration* 4/06.

MONNET JEAN (1955), *Les États-Unis d'Europe ont commencé. La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Discours et allocutions 1952-1954*. Paris, Robert Laffont.

MONNET JEAN (1976), *Mémoires*. Paris, Librairie Arthème Fayard.

MORGAN, ROGER (1972), *West European Politics since 1945. The Shaping of the European Community*. Londres, B. T. Batsford.

SIDJANSKI, DUSAN (1998), *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*. Barcelona, Ariel.

TRUYOL Y SERRA, ANTONIO (1999), *La Integración Europea. Análisis Histórico-institucional con Textos y Documentos. I Génesis y Desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*. Madrid, Tecnos.

URI, PIERRE (1965), « Le droit de réponse », *Le Monde*, 15 de septiembre de 1965. Tomado de TRUYOL Y SERRA, Antonio (1999).

URWIN, DEREK (1991), *The Community of Europe. A History of European Integration since 1945*. Londres, Longman.

## Capítulo 2. El sistema institucional de la UE

José J. Romero Rodríguez<sup>1</sup>

**Sumario:** 1. Esquema legal e institucional de la UE. 2. El Consejo de la Unión Europea. 3. El Parlamento Europeo. 4. La Comisión Europea. 5. El Tribunal de Justicia. Otras instituciones.

El presente capítulo sólo pretende introducir al lector menos familiarizado al conocimiento de algunos aspectos básicos del sistema institucional europeo. Desbordarían con mucho las posibilidades de un texto de esta naturaleza tanto un profundo análisis jurídico-legal como una reflexión acerca de sus implicaciones, esta última basada en la ciencia política. Nuestro objetivo es mucho más modesto: describir, como se haría en un manual introductorio, las principales instituciones europeas, enumerando básicamente sus respectivas competencias, su composición y su modo de toma de decisión<sup>2</sup>.

El esquema seguido será, en consecuencia, el siguiente: tras un primer apartado explicativo de la estructura básica de la institucionalidad vigente en la UE, recorreremos en sendos apartados las cuatro principales instituciones: Consejo, Parlamento, Comisión y Tribunal de Justicia, e incluiremos en un apartado final la descripción, más somera, del resto de las instituciones.

---

<sup>1</sup> Agradezco a mis colegas M<sup>a</sup> Luz Ortega, Pedro Caldentey y Vicente González sus valiosas contribuciones a la elaboración de este capítulo. Los errores u omisiones que puedan quedar son de exclusiva responsabilidad del autor. El género literario adoptado es de divulgación, por lo que prescindimos del aparato bibliográfico. Nos remitimos únicamente a los manuales que publicamos para nuestra tarea docente: J.J. ROMERO Y A. RODERO (1996); J.J. ROMERO Y A. RODERO (1999); J.J. ROMERO (2000). Asimismo, remitimos a los lectores a la exhaustiva página web de la UE: “Europa. El portal de la Unión Europea”, <europa.eu>

<sup>2</sup> Véase nuestra reflexión más de fondo sobre la clave de la “juridicidad” en el capítulo de este mismo libro titulado “Claves para comprender el proceso europeo de integración regional. Una revisión”.

## **1. Esquema legal e institucional de la UE**

### **1.1. El derecho primario: los Tratados**

Para empezar por el principio, no hay que olvidar que la institucionalidad básica de la UE está constituida por lo que se conoce como “derecho primario”, es decir, los Tratados en cuanto representan el instrumento jurídico de máximo rango en los acuerdos internacionales. El proceso europeo de integración ha tenido lugar por acuerdos libres de Estados soberanos materializados en dichos Tratados. Mencionaremos los más importantes.

Están ante todo los llamados “Tratados constitutivos”, el Tratado de París (1950) que creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y el Tratado de Roma (1957) por el que se crearon la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). El Acta Única Europea (1987), y el Tratado de la Unión Europea (TUE o Tratado de Maastricht, 1993) trajeron consigo importantes avances en la construcción europea, al poner en marcha, respectivamente, la creación del Mercado Interior o Mercado Único y la Unión Monetaria. Por su parte, el Tratado de Amsterdam (1999) representó un pequeño paso adelante en la incorporación de lo social en la agenda de la Unión. El Tratado de Niza (2000), en esencia fue un acuerdo encaminado a preparar la gran ampliación de la UE ocurrida en 2004, con el paso de 15 a 25 países miembros. En fin, tras el fracasado intento de ratificación del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, se encuentra en fase de ratificación el Tratado de Lisboa (2007) que reforma, con algo menos de ambición que el anterior, algunos aspectos de los Tratados anteriores. De ratificarse, como se espera, por todos los Estados miembros, en adelante seguirán vigentes tres Tratados: el TUE (UE con personalidad jurídica), el nuevo “Tratado sobre funcionamiento de la UE” (ex Tratado CE, ahora con el mismo valor que TUE), y el Tratado Euratom.

Naturalmente, forman también parte del derecho principal o primario los Tratados de adhesión de los países por los que incorporan automáticamente a sus respectivas legislaciones el acervo legislativo comunitario.

### **1.2. El derecho derivado**

Está formado por la normativa emanada de las instituciones competentes.

- Los reglamentos: son de alcance general, obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. Son

publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE, antes DOCE), y no es necesario hacerlo en los diarios nacionales (Boletín Oficial del Estado, BOE, en el caso español). Vinculantes de inmediato para todos los Estados Miembros y sus ciudadanos.

- Las directivas: exigen que cada Estado miembro modifique su legislación interna (mediante la promulgación de nuevas leyes, en caso necesario) para cumplir con alguna disposición concreta de los tratados de la Comunidad.
- Las decisiones: vinculan de inmediato en su totalidad para aquellos a quienes van dirigida (por ejemplo, un Estado miembro, una empresa, y/o una persona física).
- Las recomendaciones y dictámenes: no tienen carácter de ley, por lo que no son legalmente vinculantes.
- Jurisprudencia: su efecto es similar al de una decisión, aunque la establece el Tribunal cuando emite una sentencia y/o con posterioridad a la misma.

La dos primeras categorías son, con mucho, las más importantes. En el actual acervo comunitario, esta normativa es amplísima y constituye un “corpus” jurídico de gigantesca envergadura.

Por otro lado, desde su fundación, la Comunidad Europea evitó asignar el término “leyes” a la normativa comunitaria, para guardar claramente las distancias con las competencias legislativas soberanas de los Estados miembros. Precisamente en la non-nata Constitución europea estaba prevista la adopción del término “leyes” para calificar a las normas comunitarias de máximo rango. Este fue uno de los elementos que fueron eliminados al fracasar su ratificación.

### **1.3. El reparto de competencias**

Todo el esquema jurídico comunitario se basa en un reparto de competencias que pretende ser lo más claro posible. Una sistematización que resulta muy esclarecedora de dicha distribución –ya actualmente en vigor– es la que recoge el proyecto de Tratado de Lisboa en sus primeros artículos:

“1. Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia exclusiva en un ámbito determinado, sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros, en cuanto

tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión.

2. Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito. Los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya”<sup>3</sup>.

La enumeración de las competencias a las que se refieren los párrafos anteriores se encuentra en los artículos 3 a 6 del proyecto de Tratado. Así, en síntesis, se habla de:

- Competencias exclusivas de la Unión: Unión aduanera, normas sobre competencia, política monetaria en la zona Euro, política comercial común; la conservación de los recursos biológicos marinos...).
- Competencias compartidas con los Estados miembros: el mercado interior; la política social; la cohesión económica, social y territorial; la agricultura y la pesca; el medio ambiente; la protección de los consumidores; los transportes; las redes transeuropeas; la energía; el espacio de libertad, seguridad y justicia; los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública; cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria...).

Obviamente todas las competencias que no sean exclusivas de la Unión o compartidas con ella son propias y exclusivas de los Estados miembros.

Ahora bien, es en el marco competencial así definido donde interviene la potestad legislativa y ejecutiva de las instituciones comunitarias que veremos brevemente a continuación.

## 1.4. El esquema institucional

Los tres poderes clásicos de los Estados democráticos están representados en la estructura institucional de la UE, pero su correspondencia no es total. La principal diferencia radica en que el poder legislativo, tradicionalmente reservado a los Parlamentos nacionales, en el caso de la UE reside simultánea

---

<sup>3</sup> Cfr. Proyecto de Tratado de Lisboa, art. 2. Eso no significa que su aplicación concreta y su interpretación del día a día estén carentes de conflictos. Es ahí donde juega su papel la institucionalidad.

y complementariamente, en el Consejo de la UE y en el Parlamento. En los orígenes, la capacidad legislativa del Parlamento era muy reducida, siendo realmente el Consejo de Ministros, en cuanto organismo representativo de las soberanías de los países, el verdadero poder legislativo. La evolución histórica del esquema institucional europeo ha estado marcada por un lento pero continuo proceso de aumento de la capacidad legislativa del Parlamento, sobre todo a partir del momento en que comenzó a ser elegido por sufragio universal; más adelante volveremos sobre ello.

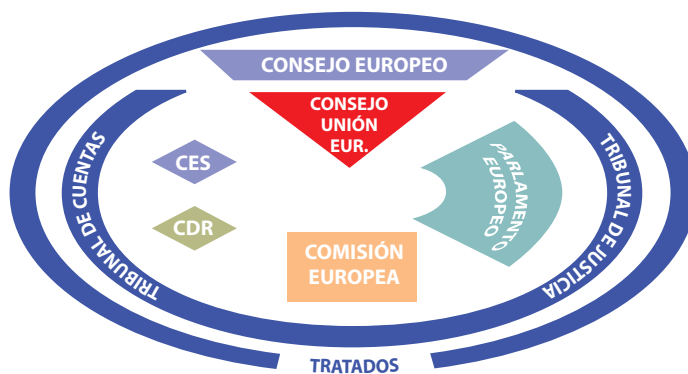
**Cuadro 1. Los tres poderes democráticos clásicos en España y en la UE**

Poder	Estado miembro <sup>4</sup>	En la UE
Legislativo	Parlamento (“Cortes generales”)	Consejo y Parlamento
Ejecutivo	Gobierno	Comisión
Judicial	Tribunales de Justicia	Tribunal de Justicia

Fuente: elaboración propia.

El gráfico 1 representa de forma esquemática el conjunto del sistema institucional actual de la UE, tal como ha quedado conformado en los Tratados, es decir, en el derecho principal comunitario.

**Gráfico 1. Las instituciones comunitarias**



Fuente: *Europa. El portal de la Unión Europea*, <europa.eu.int>

Las instituciones de la Unión responsables de la formulación de políticas y de la toma de decisiones son tres, a saber: el Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. Otras importantes instituciones

<sup>4</sup> Por ejemplo, España.

son: el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas, el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social, el Banco Central Europeo<sup>5</sup>.

Al fin y al cabo, la integración regional se basa en un proceso de cesión de soberanía nacional a las instituciones europeas, a cambio de un cierto número de ventajas esperadas<sup>6</sup>.

En términos de número de funcionarios, el personal de la UE se estima que asciende a unas 37.000 personas permanentes; de ellos, alrededor de dos tercios pertenecen a la Comisión, que es la institución más voluminosa en términos de funcionarios. Dado el elevado número de lenguas oficiales, un importante grupo de funcionarios está formado por intérpretes<sup>7</sup>. La ampliación de 2004, sobre todo, implicó un crecimiento significativo de funcionarios, al pasarse de 15 a 25 países miembros y a 27 en 2007.

Como tendremos ocasión de comprobar, simplificando mucho, los principales problemas institucionales en la UE (que datan de muchos años, pero que se agudizaron con las referidas últimas ampliaciones) tienen que ver con la distribución del poder de voto en el Consejo, cuando se vota por mayoría cualificada; con el número de miembros de la Comisión; y con el número de diputados por países en el Parlamento Europeo.

### **1.5. Las sedes de las instituciones**

Derivada de compromisos que vienen desde muy atrás, desde los inicios de la Comunidad a 6 países, la distribución de las sedes europeas está claramente sesgada hacia los países fundadores más pequeños; así, el Parlamento tiene su sede principal en Estrasburgo, pero comparte sedes con Bruselas y Luxemburgo; el Consejo tiene su sede principal en Bruselas, lo mismo que la Comisión; de ahí que la capital belga sea también considerada la capital de la Unión. El Tribunal de Justicia y el de Cuentas están en la misma sede, en Luxemburgo; el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones comparten sede en Bruselas; la institución importante más reciente, el Banco

---

<sup>5</sup> Hay otras numerosas instituciones menores y agencias comunitarias. Su mera enumeración alargaría excesivamente el texto. Para cada una de las instituciones remitimos al lector a la excelente Web oficial de la UE que encontrarán en <[www.europa.eu](http://www.europa.eu)>.

<sup>6</sup> Véase en este mismo libro el capítulo dedicado a las claves de la construcción europea, clave 6, supranacionalidad.

<sup>7</sup> A pesar de numerosos intentos, no se ha llegado a un acuerdo para disminuir el número de lenguas oficiales. Todas las lenguas oficiales de los países miembros lo son. Otra cosa es el uso de las llamadas “lenguas de trabajo” para determinadas actividades o textos comunitarios.

Central Europeo tiene su sede en Frankfurt. Existen además algunas otras agencias con funciones muy específicas y personalidad jurídica independiente como, por ejemplo, la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca o la Agencia Europea de Medicamentos.

## **2. El Consejo de la Unión Europea**

### **2.1. Descripción: composición, competencias**

El Consejo es el principal centro de decisión política de la Unión Europea. Está formado por los ministros de los Estados miembros, uno por país, que se reúnen en lo que se denomina Consejo de la Unión Europea. De acuerdo con los temas incluidos en el orden del día, cada país está representado por el ministro responsable del ámbito en cuestión (asuntos exteriores, finanzas, asuntos sociales, transporte, agricultura, etc.).

En la actualidad, cada Estado miembro ejerce, por turnos, la presidencia del Consejo durante seis meses. Así, en 2008 correspondió a Eslovenia (primer semestre) y Francia (segundo semestre); en 2009, la República checa preside el primer semestre y Suecia el segundo <sup>8</sup>. La Presidencia del Consejo juega un papel esencial en la organización del trabajo de la institución, en particular promoviendo las decisiones legislativas y políticas. Es la responsable de organizar y moderar todas las reuniones, incluidas las de los numerosos grupos de trabajo, y de alcanzar los compromisos necesarios para avanzar en los diferentes temas.

El Consejo tiene un papel de decisión y de coordinación. Su poder legislativo se ejerce generalmente en codecisión con el Parlamento Europeo.

- Es el órgano que asegura la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros.
- Asimismo, el Consejo define y pone en práctica la política exterior y de seguridad común en virtud de las orientaciones generales definidas por el Consejo Europeo (reunión de primeros ministros y jefes de gobierno).

---

<sup>8</sup> Para garantizar la continuidad existe la llamada Troika comunitaria que reúne al Estado miembro que ocupa la Presidencia del Consejo, al Estado miembro que la ocupaba en el semestre anterior y al Estado miembro que la ocupará en el semestre siguiente. Recibe la asistencia de la Comisión y representa a la Unión en las relaciones exteriores correspondientes a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

- Es el Consejo quien celebra, en nombre de la Comunidad y de la Unión, los acuerdos internacionales entre ésta y uno o varios Estados u organizaciones internacionales.
- También es el encargado de asegurar la coordinación de la acción de los Estados miembros y adopta medidas en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal.
- Por último, entre otras cosas, el Consejo junto con el Parlamento Europeo constituyen la autoridad presupuestaria que adopta el presupuesto de la Comunidad.

Como indicamos más arriba, los actos del Consejo pueden tomar la forma de reglamentos, directivas, decisiones, acciones comunes o posiciones comunes, recomendaciones u opiniones. También puede adoptar conclusiones, declaraciones o resoluciones. Cuando el Consejo actúa como legislador, en principio es la Comisión Europea quien hace las propuestas. Éstas son examinadas por el Consejo que puede modificarlas antes de adoptarlas.

El Consejo es una única institución pero se reúne en distintas formaciones, en función de los temas abordados. En las reuniones participan los Ministros de los Estados miembros y los Comisarios europeos competentes para cada ámbito. En los años noventa existían 21 formaciones, reducidas a 16 en junio de 2000, y luego a 9 en junio de 2002. La sede del Consejo se encuentra en Bruselas, donde se reúne varias veces al mes (en los meses de abril, junio y octubre, las reuniones tienen lugar en Luxemburgo).

Las formaciones del Consejo de Ministros actuales son las siguientes:

- Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE)
- Asuntos Económicos y Financieros
- Cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los Asuntos de Interior (JAI)
- Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores
- Competitividad
- Transporte, Telecomunicaciones y Energía
- Agricultura y Pesca
- Medio Ambiente
- Educación, Juventud y Cultura

Las Decisiones del Consejo se preparan en una estructura de grupos de trabajo y de comités (alrededor de 250) compuestos por delegados de los Estados miembros, que resuelven las cuestiones técnicas y transmiten el expediente respectivo al Comité de Representantes Permanentes (COREPER). El Comité de Representantes Permanentes tiene la función de preparar los trabajos del Consejo de la Unión Europea. Está constituido por los embajadores (representantes permanentes) de los Estados miembros ante la Unión Europea, y lo preside el Estado miembro que ejerza la presidencia del Consejo de la Unión Europea.

El COREPER ocupa un lugar central en el sistema de toma de decisiones comunitario. Es a la vez un órgano de diálogo (diálogo entre los representantes permanentes y de cada uno de ellos con su capital), y de control político (orientación y supervisión de los trabajos de los grupos de expertos).

Además, el orden del día de las reuniones del Consejo se elabora en función de la situación en que se hallen los trabajos del COREPER. Está dividido en puntos A, que se aprueban sin debate después de haber llegado a un acuerdo en el COREPER, y puntos B, que son objeto de debate.

El COREPER opera a través de dos formaciones:

- el COREPER I, compuesto de los representantes permanentes adjuntos, se ocupa de los asuntos técnicos;
- el COREPER II, compuesto por los embajadores, se ocupa de los asuntos de carácter político, comercial, económico o institucional.

El Parlamento Europeo, como veremos en seguida, participa activamente en este proceso legislativo. En un amplio campo de cuestiones, la legislación comunitaria es adoptada conjuntamente por el Parlamento y el Consejo, utilizando el ya mencionado sistema de “codecisión”.

## **2.2. Modo de votación**

Existen tres procedimientos de votación en el Consejo: por unanimidad, por mayoría simple y por mayoría cualificada. De forma creciente la mayoría de las decisiones deben adoptarse por mayoría cualificada. Se reserva la unanimidad para asuntos de mayor transcendencia. Lógicamente, se decide por unanimidad sobre qué temas se deciden por unanimidad y qué temas se deciden por mayoría cualificada.

A partir del 1º de enero de 2007 para alcanzar la mayoría cualificada son necesarias tres condiciones (tres “contadores”, podríamos llamarlas). Según este complicado sistema instaurado por el tratado de Niza<sup>9</sup> se considera que se ha alcanzado una mayoría cualificada cuando se cumplan las tres condiciones siguientes:

- Una mayoría de Estados miembros (14 en la actualidad) dan su aprobación (en algunos casos una mayoría de dos tercios).
- Un mínimo de 255 votos ponderados se expresa a favor de la propuesta, es decir, el 73,9 % del total. El número de votos ponderados que corresponden a cada país se establece, naturalmente por Tratado. Los Tratados definen también qué cuestiones deben ser aprobadas por unanimidad o por mayoría cualificada.
- Además, cada Estado miembro puede solicitar la confirmación de que los votos favorables representen al menos el 62 % de la población total de la Unión.

Si no se respeta este criterio, la decisión no será aprobada. Son por tanto, tres criterios acumulativos (a los que hemos llamado “contadores”, que hacen realmente muy complicada la aprobación de cualquier norma medianamente polémica.

El primero de esos tres “contadores”, el mecanismo de asignación del número de votos ponderados en el Consejo de Ministros, según su versión más reciente resultante de los difíciles consensos alcanzados en el Tratado de Niza<sup>10</sup>, implica un fuerte sesgo a favor de los países pequeños. Así, por ejemplo, en el cuadro siguiente se compara el porcentaje de población de cada país con su porcentaje de votos en el Consejo de Ministros.

---

<sup>9</sup> Véase a este respecto también el capítulo de este libro titulado: “Claves para comprender el proceso europeo de integración regional. Una revisión”, clave 6: “Supranacionalidad”. Son inevitables algunas repeticiones.

<sup>10</sup> Precisamente el Tratado de Lisboa, en fase de ratificación, siguiendo la estela de la Constitución Europea a la que sustituye, prevé una notable simplificación del sistema de votación por mayoría cualificada, al eliminar en un determinado plazo de tiempo (por presiones de Polonia, ¡en 2014!), el “contador” de votos ponderados, tan claramente desequilibrado. Sólo permanecerán los otros dos contadores: mayoría de países y población.

**Cuadro 2. Porcentaje de población y de votos el Consejo de Ministros de la UE-27 (2005 – Población Total: 491,4 millones)**

Países	Votos ponderados	% de votos	Población (millones)	% de población
Alemania	29	8,41%	82,1	16,71%
Francia	29	8,41%	61,4	12,49%
Reino Unido	29	8,41%	60,5	12,31%
Italia	29	8,41%	58	11,80%
España	27	7,83%	44,7	9,10%
Polonia	27	7,83%	38,1	7,75%
Rumania	14	4,06%	21,7	4,42%
Países Bajos	13	3,77%	16,5	3,36%
Grecia	12	3,48%	11,1	2,26%
Portugal	12	3,48%	10,6	2,16%
Bélgica	12	3,48%	10,4	2,12%
Rep. Checa	12	3,48%	10,3	2,10%
Hungría	12	3,48%	10	2,04%
Suecia	10	2,90%	9,1	1,85%
Austria	10	2,90%	8,3	1,69%
Bulgaria	10	2,90%	7,7	1,57%
Eslovaquia	7	2,03%	5,4	1,10%
Dinamarca	7	2,03%	5,4	1,10%
Finlandia	7	2,03%	5,2	1,06%
Irlanda	7	2,03%	4,2	0,85%
Lituania	7	2,03%	3,4	0,69%
Letonia	4	1,16%	2,3	0,47%
Eslovenia	4	1,16%	2	0,41%
Estonia	4	1,16%	1,3	0,26%
Chipre	4	1,16%	0,8	0,16%
Luxemburgo	4	1,16%	0,5	0,10%
Malta	3	0,87%	0,4	0,08%
<b>Total</b>	<b>345</b>	<b>100,00</b>	<b>491,4</b>	<b>100,00</b>

Fuente: elaboración propia.

Los países sombreados en el cuadro son aquellos que tienen menos ponderación de votos que lo que les correspondería según su población; son los más grandes. Los demás tienen (mucho) más peso ponderado de votos que lo que les corresponde por su población. Según este criterio, los países que más soberanía ceden son los más grandes, a excepción de Polonia, lo que explica también su resistencia a perder este privilegio. Dicho de otra manera,

existe en este contador un desequilibrio a favor de los países pequeños. No se trata de una concesión reciente; desde la primera Comunidad existía ese desfase, más determinante cuando no existían los otros dos contadores de reciente implantación.

Si lo expresamos de otra forma, cuantificando el número de ciudadanos por cada voto en el Consejo, resulta el siguiente cuadro:

**Cuadro 3. Millones de habitantes por voto ponderado en el Consejo**

<b>Países</b>	<b>Ciudadanos / voto ponderado (mill.)</b>
Alemania	2,83
Francia	2,12
Reino Unido	2,09
Italia	2,00
España	1,66
Polonia	1,41
Rumanía	1,55
Países Bajos	1,27
Grecia	0,93
Portugal	0,88
Bélgica	0,87
Rep. Checa	0,86
Hungría	0,83
Suecia	0,91
Austria	0,83
Bulgaria	0,77
Eslovaquia	0,77
Dinamarca	0,77
Finlandia	0,74
Irlanda	0,60
Lituania	0,49
Letonia	0,58
Eslovenia	0,50
Estonia	0,33
Chipre	0,20
Luxemburgo	0,13
Malta	0,13
<b>Total</b>	<b>1,42</b>

Fuente: elaboración propia.

En ambos cuadros se constata una clara desproporción: las ponderaciones de este contador de la mayoría cualificada están establecidas de forma que los países pequeños se encuentran sobrerrepresentados con relación a su población. Sin duda Alemania es el país más perjudicado por esta desproporción, mientras que España –por citar el caso que más de cerca nos toca– tiene una situación relativamente equilibrada. En todo caso, si se considera el número de ciudadanos por cada voto en el Consejo (cuadro 2) las disparidades son más llamativas: el voto de un ciudadano luxemburgués vale casi 22 veces más que el de un alemán... Se comprende por qué Alemania insistió tanto en la necesidad de reformar el sistema, como las propuestas encaminadas a establecer un doble criterio de toma de decisión, uno en función de la población y otro por voto ponderado.

Dicho de otra manera, hay tres maneras diferentes de alcanzar lo que se llama “minoría de bloqueo”, es decir, de bloquear la aprobación de una norma en el Consejo <sup>11</sup>:

- que la propuesta no tenga el respaldo de la mayoría cualificada de votos (91 votos en contra);
- que la propuesta no obtenga la aprobación de la mayoría de los países (14, en la actualidad);
- que los Estados a favor no representen al menos el 62% de la población total de la UE (es decir, el bloqueo se produce si se alcanza un número de países que representen más del 38% de la población total).

Pese a la sofisticación de los procedimientos de votación, y especialmente con los resultantes del Tratado de Niza y pendientes de ser modificados por el Tratado de Lisboa, en la práctica diaria de la Unión Europea se vota poco. El momento más relevante de la toma de decisiones es la constante negociación previa que lleva a un consenso derivado de acuerdos cruzados sobre otros temas de la agenda del momento o venidera.

### **2.3. El Consejo Europeo**

Reúne regularmente a los jefes de Gobierno (y, en algún caso, como Francia, de Estado) de la Comunidad, con sus ministros de Asuntos Exteriores y el

---

<sup>11</sup> Si la propuesta procede de la Comisión, las reglas son un poco más restrictivas: no entramos aquí en demasiados detalles técnicos.

Presidente y un Vicepresidente de la Comisión. Es el Consejo de Ministros a su más alto nivel. Se reúnen al menos 2 veces al año bajo la presidencia de turno. Las decisiones tomadas en las reuniones del Consejo Europeo, en las llamadas “cumbres” representan el impulso de las principales iniciativas políticas de la Comunidad; aunque no produzca actos jurídicos no debe subestimarse. Las reuniones ordinarias del Consejo Europeo tienen lugar, alternativamente, en Bruselas y en el país que preside.

## **2.4. Algunas reformas institucionales del Tratado de Lisboa**

El Tratado de Lisboa rescata todas las modificaciones institucionales del texto rechazado de la Constitución. Las que afectan al Consejo son las siguientes:

Presidencia del Consejo Europeo: habrá un presidente elegido por mayoría cualificada por la totalidad de los Estados miembros por un mandato de dos años y medio renovable una sola vez. Deberá ser, o haber sido, miembro del Consejo. Además el Consejo Europeo nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que será uno de los vicepresidentes de la Comisión Europea.

En relación con el proceso legislativo, se reducen las competencias en las que se exige unanimidad a favor de la mayoría cualificada. Por otro lado, el proceso de votación quedaría simplificado; para alcanzar la mayoría cualificada se requerirá el 55% de los Estados miembros, que comprenda al menos 15 países y el 65% de la población, con algunas excepciones. Desaparece el voto ponderado<sup>12</sup>.

## **3. El Parlamento Europeo**

### **3.1. Introducción y breve historia**

Cada una de las instituciones tiene su prioridad en la defensa de los diferentes intereses en juego. Se puede decir que en el Consejo se defienden los intereses de los países; la Comisión es la defensora de los intereses comunes de la UE como comunidad; pues bien, en el Parlamento se defienden los intereses de

---

<sup>12</sup> Para poder alcanzar un acuerdo, sobre todo por las presiones del gobierno de Polonia, se acordó retrasar la puesta en marcha del nuevo sistema de voto por mayoría cualificada hasta el año 2014 y, si lo pide un grupo de países, hasta 2017. Hasta entonces, sigue vigente el complicado sistema del Tratado de Niza.

los propios ciudadanos, representados por sus diputados que se agrupan por formaciones políticas.

El Parlamento ha venido siendo elegido por sufragio universal, a partir de listas por país, en votaciones celebradas cada 5 años, empezando en 1979. Hasta ese año, era simplemente una Asamblea formada por representantes de los Parlamentos nacionales, según una proporción definida en el Tratado de Roma. En lo que respecta al sistema de elección en cada país, cada Estado miembro tiene diferentes reglas que siguen, sin embargo, un esquema común; las elecciones se celebran en un periodo definido de tiempo, en el mes de junio de los años terminados en 9 y en 4.

Indiscutiblemente, el comienzo de la elección de los eurodiputados por sufragio universal a partir de 1979 constituyó el punto de partida hacia un mayor empoderamiento de esta institución, la más democrática de la UE, y su creciente protagonismo y participación en la tarea legislativa; eso sí, dicha tarea siempre ha sido y sigue siendo compartida con el Consejo.

### 3.2. Composición: miembros por países

El número de escaños que corresponde a cada país en el Parlamento Europeo no es estrictamente proporcional al volumen de población. Más bien, dicho número se asigna siguiendo una proporcionalidad decreciente, de forma que los países más pequeños eligen más parlamentarios de lo que les correspondería si se tuviera estrictamente en cuenta el criterio poblacional.

Naturalmente el número de parlamentarios por país se determina en los Tratados. No se puede cambiar este número sin el consenso unánime de todos los gobiernos. En el cuadro siguiente aparece la distribución de escaños vigente a partir de enero de 2007.

**Cuadro 4. Influencia relativa de los votantes de los diferentes países en el Parlamento Europeo**

Países	Pobl. (mill.)	Nº de escaños	Pobl./Parlamentario
Malta	0,4	5	80.000
Luxemburgo	0,4	6	66.667
Chipre	0,8	6	133.333
Estonia	1,4	6	233.333
Eslovenia	2,0	7	285.714
Letonia	2,4	9	266.667

<b>Países</b>	<b>Pobl. (mill.)</b>	<b>Nº de escaños</b>	<b>Pobl./Parlamentario</b>
Irlanda	3,7	13	284.615
Lituania	3,7	13	284.615
Finlandia	5,2	14	371.429
Dinamarca	5,3	14	378.571
Eslovaquia	5,4	14	385.714
Bulgaria	7,6	18	447.058
Austria	8,1	18	450.000
Suecia	8,9	19	468.421
Portugal	9,9	24	412.500
Hungría	10,0	24	416.667
Bélgica	10,2	24	425.000
Rep. Checa	10,3	24	429.167
Grecia	10,6	24	441.667
Países Bajos	15,8	27	585.185
Rumanía	21,6	35	654.545
Polonia	38,6	54	714.815
España	39,4	54	729.630
Italia	57,7	78	739.744
Francia	59,1	78	757.692
Reino Unido	59,4	78	761.538
Alemania	82,1	99	828.283
<b>Total UE27</b>	<b>480,0</b>	<b>785</b>	<b>611.465</b>

Fuente: elaboración propia.

Se observa claramente la desproporción existente en perjuicio de los países grandes: un parlamentario europeo alemán representa a más de 600.000 ciudadanos, mientras que uno luxemburgués representa a 66.000; dicho de otra manera, Luxemburgo está 10 veces más representado que Alemania en el Parlamento Europeo.

En los debates institucionales de la historia europea reciente, sobre todo cuando la UE-15 estaba preparando su gran ampliación a 25 países, se ha utilizado el número de escaños en el Parlamento para compensar parcialmente estas disparidades existentes, en perjuicio de los países grandes, en el sistema de ponderación del voto por mayoría cualificada en el Consejo de Ministros.

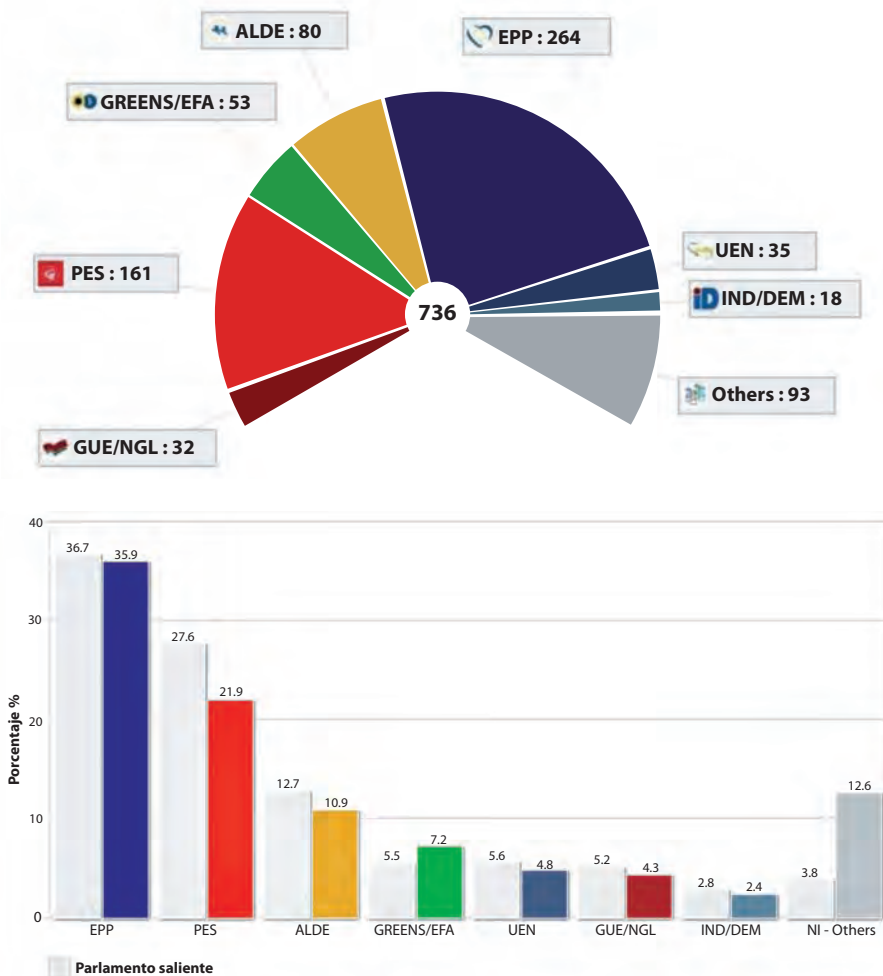
### 3.3. Grupos políticos y participación electoral

En el hemisferio europeo, los parlamentarios no se sientan agrupados por países, sino por grupos políticos. Es una manera de expresar que en la Eurocámara

las votaciones no vienen determinadas por la pertenencia a este o a aquel país, sino por la afiliación política, por la ideología, de los diputados. El número total de escaños asciende actualmente a 785, cifra que supera ampliamente el techo de 700 acordado por los 15 en el Tratado de Amsterdam.

En el gráfico siguiente aparece la distribución de los escaños según dichos grupos:

**Gráfico 2. Distribución de los parlamentarios europeos por grupos políticos**



EPP: Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos)  
 PES: Grupo Socialista en el Parlamento Europeo

ALDE: Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa

UEN: Grupo Unión por la Europa de las Naciones

GREENS/EFA: Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea

GUE/NGL: Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica

IND/DEM: Grupo Independencia/Democracia

Others: Otros



Fuente: Portal de la Unión Europea, página Web oficial:

[http://www.elections2009-results.eu/es/index\\_es.html](http://www.elections2009-results.eu/es/index_es.html)

Dada la imposibilidad de obtener la mayoría absoluta requerida para la elección del Presidente de la Eurocámara, por un acuerdo de los dos principales partidos, durante la primera mitad de la legislatura (hasta diciembre de 2007) la Presidencia correspondió al grupo socialista, en la persona del español José Borrell. A partir del enero de 2007, y hasta las elecciones de 2009, el nuevo presidente del Parlamento pertenece al grupo popular y es el democristiano alemán Hans Gert Pöttering.

Una consideración ineludible a la hora de valorar el perfil político del Parlamento Europeo es la participación de los ciudadanos en las elecciones europeas. El cuadro 6 recoge una serie comparable de cuatro elecciones (1994, 1999, 2004 y 2009) en los países miembros de la UE. El ritmo es claramente descendente: 56,67%; 49,51%; 45,47%; 43,24%. Descartando aquellos países en que el voto es obligatorio (por ejemplo Bélgica y Grecia) es preocupante la alta tasa de abstención, reflejo evidente de un desinterés (en muchos países, creciente) del electorado por los temas europeos. En algunos países, como Gran Bretaña, Países Bajos, Portugal y Finlandia, la abstención alcanzó en 2004 cifras alarmantes. Un elemento a considerar, a la hora de hacer comparaciones, es la coincidencia o no de las elecciones europeas en determinados países con otras elecciones (por ejemplo autonómicas o municipales, en el caso español). En cualquier caso es un fenómeno que enciende todas las alertas acerca del grado de identificación de la población con la construcción europea.

**Cuadro 5.- Nivel de participación en las elecciones europeas (porcentaje de votantes sobre censo). Para 2009, resultados provisionales.**

		1994	1999	2004	2007	2009
	BE	90,66	91,05	90,81		90,39
	DK	52,92	50,46	47,89		59,52

		1994	1999	2004	2007	2009
	DE	60,02	45,19	43		43,30
	IE	43,98	50,21	58,58		57,60
	FR	52,71	46,76	42,76		40,48
	IT	73,6	69,76	71,72		66,46
	LU	88,55	87,27	91,35		91
	NL	35,69	30,02	39,26		36,90
	UK	36,43	24	38,52		34,48
	EL	73,18	70,25	63,22		52,63
	ES	59,14	63,05	45,14		46
	PT	35,54	39,93	38,6		37,03
	SE		38,84	37,85		45,53
	AT		49,4	42,43		45,34
	FI		30,14	39,43		40,3
	CZ			28,30		28,22
	EE			26,83		43,9
	CY			72,5		59,4
	LT			48,38		20,92
	LV			41,34		53,08
	HU			38,5		36,29
	MT			82,39		78,81
	PL			20,87		24,53
	SI			28,35		28,25
	SK			16,97		19,64
	BG				29,22	38,90
	RO				29,47	27,24
	<b>Total UE</b>	<b>56,67</b>	<b>49,51</b>	<b>45,74</b>		<b>43,24</b>

Fuente: Portal de la UE. [http://www.elections2009-results.eu/es/turnout\\_es.html](http://www.elections2009-results.eu/es/turnout_es.html)

### 3.4. Funciones del Parlamento Europeo; el procedimiento de codecisión

Ni que decir tiene que el Parlamento Europeo es el órgano de expresión democrática y de control político de la UE, y que participa decisivamente en el proceso legislativo. Sus funciones legislativas son limitadas, si se compara con las del Consejo de Ministros, pero están creciendo de forma continua y gradual.

Resumiendo, son cuatro las funciones básicas del Parlamento:

- Función legislativa: participa en la elaboración de reglamentos, directivas y en general en la toma de decisiones.
- Función presupuestaria: comparte el poder presupuestario con el Consejo en el procedimiento de aprobación del presupuesto comunitario. En concreto tiene poder de veto sobre los gastos no obligatorios, aquellos que no se derivan directamente de la aplicación de los Tratados.
- Función de impulso político: es la caja de resonancia de los grandes problemas de la UE y, en menor medida, del entorno mundial.
- Función de control: el Parlamento tiene que aprobar el nombramiento del Presidente de la Comisión y puede poner un voto de censura a ésta. Nunca ha sucedido de hecho, aunque se ha estado cerca.

Para su funcionamiento ordinario, el Parlamento se estructura en más de 20 comisiones que agrupa a los parlamentarios por áreas temáticas específicas. Una parte importante del trabajo de los diputados se realiza en comisiones, siendo obviamente menos frecuentes los plenos.

El llamado “Procedimiento de codecisión” se transforma en el procedimiento legislativo ordinario, y será reforzado –como veremos a continuación– tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sin entrar en excesivos detalles, dicho procedimiento consiste en que, comenzando por una propuesta de la Comisión, se produce un proceso de “ida y vuelta” del Consejo al Parlamento, con sucesivas “lecturas”, hasta que se alcance un acuerdo; sin embargo, en determinadas materias, la última decisión corresponde al Consejo.

Hay numerosas cuestiones a las que se aplica el procedimiento de codecisión. En el cuadro siguiente nº 6 aparece el listado correspondiente:

#### **Cuadro 6. Áreas de políticas en las que se aplica la codecisión**

1.	No discriminación basada en la nacionalidad
2.	Derecho de movimiento y de residencia
3.	Libre circulación de trabajadores
4.	Seguridad social para trabajadores inmigrantes
5.	Derecho de establecimiento
6.	Transporte

7.	Mercado interior
8.	Empleo
9.	Cooperación aduanera
10.	Lucha contra la exclusión social
11.	Igualdad de oportunidades e igualdad de trato
12.	Cumplimiento de decisiones relativas al Fondo Social Europeo
13.	Educación
14.	Formación profesional
15.	Cultura
16.	Salud
17.	Protección del consumidor
18.	Redes transeuropeas
19.	Cumplimiento de decisiones relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional
20.	Investigación
21.	Medio ambiente
22.	Transparencia
23.	Prevención y combate del fraude
24.	Estadísticas
25.	Establecimiento de una supervisión europea consultiva de protección de datos

Fuente: elaboración propia.

### 3.5. El Parlamento Europeo en el Tratado de Lisboa

Al protagonismo del Parlamento Europeo en el Tratado de Lisboa se puede aplicar el mismo calificativo que le otorgaba el profesor Aldecoa refiriéndose a su papel en la frustrada Constitución europea: “el gran vencedor”. En efecto, está prevista la extensión de las materias que serán legisladas por Consejo y Parlamento, según el procedimiento de codecisión, de alguna manera en condiciones de paridad. Se puede decir que el procedimiento de codecisión se transforma en el procedimiento legislativo ordinario a partir del Tratado de Lisboa.

Además, se prevé por un lado aplicar un tope de 750 al número de diputados; habrá que disminuir por tanto según un procedimiento que introduce nuevas reglas para la atribución de escaños; por otro lado se prevé que haya un mínimo de 6 escaños por Estado miembro (Malta ganaría 1) no pudiendo ninguno de ellos tener más de 96 (lo que implica una reducción de la actual participación de Alemania).

## **4. La Comisión Europea**

### **4.1. Su lugar en el sistema institucional europeo**

Consejo, Parlamento y Comisión Europea forman lo que se suele llamar “el triángulo institucional” dado que son los responsables en el seno de la UE de llevar a cabo la política y tomar las decisiones, cada una con sus respectivas competencias. La Comisión Europea, heredera de la “Alta Autoridad” que se creó en la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA) por el Tratado de París, es sin duda una de las claves de bóveda de la institucionalidad de la integración europea; sin ella no se comprendería la dinámica legislativa de la Unión, ni los procesos de control y supervisión, ni la capacidad de ejecución del aparato institucional ni, en pocas palabras, la permanencia de una visión “supranacional” o “comunitaria” a pesar de los avatares de más de las cinco décadas de historia de la integración europea.

### **4.2. Composición y modo de designación**

Hasta la ampliación de 2004, en la UE-15 la Comisión estaba formada por 20 miembros: dos miembros por cada uno de los países llamados “grandes” (Francia, Alemania, España, Italia y Reino Unido) y uno por cada uno de los diez restantes países. Según este sistema, a partir de las ampliaciones de 2004 (con 10 nuevas adhesiones) y 2007 (con la adhesión de Bulgaria y Rumanía), la Comisión hubiera estado compuesta de 33 miembros (20 + 2 Polonia + 11 para el resto de los demás países). Este número era a todas luces excesivo. Por ello, a partir de noviembre de 2004, la Comisión quedó formada por un Comisario por cada Estado miembro. En consecuencia, hoy tiene 27 miembros.

Los Comisarios son designados para un periodo de cinco años, por consenso de los Estados miembros. Desde el Tratado de Maastricht están sometidos colegialmente a la investidura del Parlamento. La selección de los Comisarios la realiza el Presidente electo de la Comisión, a partir de sendas listas de tres miembros por cada Estado miembro. Entonces el colegio de Comisarios se somete al voto de aprobación del Parlamento. Una vez recibida la aprobación de la cámara europea, el Presidente y el resto de los Comisarios son designados por el Consejo.

Para el nombramiento del Presidente de la Comisión, el Consejo Europeo propone un candidato presidencial al Parlamento quien debe aprobarlo por la mayoría de los miembros. Si el candidato no obtiene la mayoría, el Consejo

Europeo, en el plazo de un mes, debe nombrar otro candidato. El Presidente de la Comisión juega (o debería jugar) un papel importante en el liderazgo europeo. Actualmente es el portugués José Manuel Durão Barroso quien sustituyó en 2004 a Romano Prodi, que sería después primer ministro italiano. Antes estuvo el ex – primer Ministro Jacques Santer que sustituyó a Jacques Delors, recordado por su liderazgo e impulso a grandes asuntos de la UE.<sup>13</sup>

La Comisión debe dimitir si el Parlamento llegara a aprobar una moción de censura por mayoría cualificada. Cuando el Parlamento vota sobre la Comisión debe hacerlo en bloque, como un solo cuerpo, y no sobre cada Comisario individualmente. Los Comisarios son una especie de “superministros” con carteras relativamente complejas. De hecho la Comisión se divide en 28 direcciones generales y 11 servicios que, a su vez, están divididos en direcciones y las direcciones en unidades. Una dirección general puede asemejarse a un ministerio de un gobierno nacional.

### **4.3. Funciones / Competencias**

La Comisión encarna y defiende el interés general de la Unión. De ninguna manera los Comisarios representan a sus países de origen, sino que deben en todo momento defender los intereses de la Unión.

Cuatro son las funciones principales de este órgano que, en la práctica, es el “motor” del sistema institucional de la Unión:

- **Proponer:** la Comisión es el órgano responsable de hacer propuestas sobre el desarrollo de la política comunitaria.
- **Controlar:** la Comisión se encarga del control del respecto y de la aplicación correcta del derecho comunitario (“la guardiana de los Tratados”). El Tribunal de Justicia sólo interviene a petición de parte.
- **Gestionar:** la Comisión se ocupa también de la gestión y aplicación de las disposiciones comunitarias y de administrar los fondos comunes europeos.
- **Representar:** por último, la Comisión ostenta normalmente la representación de la UE en las organizaciones internacionales.

---

<sup>13</sup> Tras las elecciones al Parlamento de junio de 2009 fue ratificado el Presidente Durão estando pendiente la composición y ratificación de la nueva Comisión.

#### 4.4. Procedimiento de decisión

Como hemos indicado, la Comisión trabaja por el bien de la UE como un todo y no por el beneficio de ningún Estado miembro o grupo de interés. Suele realizar muy amplias consultas de forma que las partes afectadas por la normativa comunitaria puedan participar en su preparación.

¿Qué camino recorre una propuesta legislativa? Generalmente, la propuesta legislativa (reglamento, directiva o decisión) la elabora el servicio responsable, tras realizar consultas internas a todos los servicios responsables de la Comisión y consultas externas a las autoridades nacionales, las partes interesadas y los participantes. El procedimiento de toma de decisiones legislativas depende de lo que el Tratado establece en cada ámbito de actuación.

En la mayoría de los casos se aplica el procedimiento de codecisión, en virtud del cual la propuesta formal, adoptada por el Colegio de Comisarios, es examinada por el Parlamento Europeo y el Consejo, que desempeñan conjuntamente el papel de legislador comunitario. En algunos casos, se consulta al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones en el curso del proceso legislativo.

En el procedimiento de codecisión, el legislador de la UE examina la propuesta en una, dos o tres lecturas. La Comisión desempeña el papel de mediador y de control del respeto de los intereses europeos hasta la aprobación de la propuesta legislativa.

Por último, la normativa aprobada por el legislador de la UE se incorpora al Derecho nacional (si es una directiva) y es aplicada por la Comisión y los Estados miembros.

¿Cuándo y dónde se reúne la Comisión? ¿Cómo toma sus decisiones? Las reglas de procedimiento prevén al menos una reunión semanal del colegio de Comisarios. Teniendo en cuenta que es un órgano predominantemente de tipo técnico, no legislativo, las reuniones no son públicas y todas las discusiones son confidenciales. Aparte de sus reuniones semanales regulares, la Comisión puede, si lo considera necesario, celebrar reuniones especiales. Normalmente las decisiones se toman por consenso, con un especial respeto al Comisario o Comisaria que propone la cuestión. El voto del Presidente es muy importante y tiene un cierto poder de arbitraje o decisión.

## **4.5. La Comisión en el Tratado de Lisboa**

Según la normativa procedente del texto anterior de la Constitución Europea, a partir del final del mandato de la Comisión, estará compuesta por un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros, que incluirá a su Presidente y al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número. Los miembros de la Comisión serán seleccionados de entre los nacionales de los Estados miembros mediante un sistema de rotación igual entre los Estados miembros. Dicho sistema se establecerá por decisión europea adoptada por unanimidad en el Consejo Europeo.

Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión. El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen.

## **5. El Tribunal de Justicia. Otras instituciones**

Las restantes instituciones, a pesar de ser muy importantes, comenzando por el propio Tribunal de Justicia, quedan fuera de lo que hemos denominado “el triángulo institucional” decisivo (Consejo, Parlamento, Comisión); por ello, y para no alargar excesivamente este capítulo meramente introductorio, hacemos solamente una breve mención de cada una de ellas.

### **5.1. El Tribunal de Justicia**

#### **5.1.1. Funciones / Competencias**

El Tribunal o Corte Europea de Justicia (TEJ) no debe confundirse con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con sede en La Haya, que es una institución del Consejo de Europa, no de la Unión Europea.

Este tribunal, formalmente conocido como “Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, es el Tribunal de la Unión Europea; tiene su sede, como indicamos, en Luxemburgo, a diferencia de las restantes instituciones que se ubican todas en Bruselas y Estrasburgo.

El TEJ es la corte suprema de la Unión Europea que juzga en materias de interpretación de la legislación europea, más comúnmente:

- Demandas presentadas por la Comisión Europea contra algún Estado miembro por incumplimiento de un Reglamento o Directiva Europea u otro requisito legal.
- Demandas presentadas por los Estados miembros contra la propia Comisión Europea por excederse de sus competencias.
- Consultas realizadas por los tribunales de los Estados miembros preguntando al TEJ cuestiones acerca del significado y la validez de una parte de la legislación de la Unión.
- Los individuos no pueden presentar demandas directamente al TEJ. Pero un particular que se ve suficientemente afectado por la actuación de alguna de las instituciones de la UE, puede cuestionar esa actuación en un tribunal de rango inferior, llamado Tribunal de Primera Instancia.
- Se ha creado un nuevo órgano judicial, el Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea, para resolver litigios entre la Unión Europea y sus agentes. Este tribunal está integrado por siete jueces y depende del Tribunal de Primera Instancia.

Es conveniente recordar que el Tribunal de Justicia tiene sus competencias exclusivamente limitadas al ámbito comunitario y no tiene ninguna competencia en el marco jurídico de los Estados Miembros de la UE.

### **5.1.2. Composición / Miembros**

El TEJ consta de 27 jueces y 8 Abogados Generales que tienen un mandato de 6 años renovables. Cada Estado miembro de la UE tiene el poder de designar un juez; por ello su número coincide normalmente con el número de países miembros. Sin embargo, como el TEJ sólo puede sesionar con un número impar de jueces, jueces adicionales han sido designados en aquellas ocasiones en que dicho número era par.

5 de los 8 Abogados Generales son designados según derecho por los 5 mayores Estados de la UE: Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España. Las otras tres plazas rotan por orden alfabético entre los restantes 22 Estados miembro.

Los propios jueces eligen a uno de ellos como Presidente del Tribunal, por un mandato de tres años, renovable. Actualmente, el presidente es el

griego Vasilios Skouris, desde el 7 de octubre de 2003. El Presidente dirige el trabajo del Tribunal y a su personal, y preside las sesiones y deliberaciones de las formaciones principales del mismo.

## **5.2. El Tribunal de Cuentas**

La misión del Tribunal de Cuentas es auditar de forma independiente la recaudación y el gasto de los fondos europeos y, mediante esto, evaluar la forma como las instituciones europeas ejecutan esas funciones.

Este Tribunal examina si las operaciones financieras han sido debidamente registradas, legal y regularmente ejecutadas, y gestionadas de forma que se asegure la economía, eficacia y eficiencia de las mismas. Tiene su sede en Luxemburgo, en el mismo edificio que el Tribunal de Justicia.

Está formado por un miembro de cada uno de los Estados. Los miembros del Tribunal de Cuentas son designados por el Consejo de la Unión Europea, tras consultar con el Parlamento, a partir de las nominaciones hechas por cada uno de los Estados miembros.

Según los Tratados, los miembros de este Tribunal se escogen de entre las personas que pertenecen o han pertenecido, a cuerpos de auditores externos, o que están especialmente cualificados para este oficio. El mandato de los miembros es de seis años, renovables. Su presidente es Hubert Weber, austriaco.

## **5.3. El Comité Económico y Social Europeo**

Es un cuerpo consultivo que representa a la llamada “sociedad civil”. La mayor parte de la legislación europea es enviada a este Comité por la Comisión para recabar su opinión. Tiene su sede en Bruselas.

Se trata de una asamblea dividida en tres grupos de interés: representantes de a) organizaciones empresariales (patronales), b) de empleados (sindicatos), y c) de otros cuerpos representativos de la sociedad civil (áreas socioeconómicas, cívicas, profesionales y culturales). Normalmente las representaciones de cada país tienen un número equivalente de miembros representativos de cada una de las tres categorías.

Por tanto, los 344 miembros del Comité Económico y Social proceden de los grupos de interés económico y social de Europa. Dichos miembros son

propuestos por los gobiernos nacionales, teniendo presente la representatividad de las respectivas instituciones (patronales, organizaciones sindicales, colegios profesionales etc.) y designados por el Consejo para un mandato de 4 años renovable.

Según el Tratado de Lisboa, en el futuro el máximo número de miembros de este comité será de 350. Está presidido por el griego Dimitris Dimitriadis desde octubre de 2006. En el cuadro 7 aparece el número de miembros por país, el mismo número que corresponde al Comité de las regiones.

**Cuadro 7. Miembros por países del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones**

<b>Países</b>	<b>Nº</b>
Alemania	24
Francia	24
Italia	24
Reino Unido	24
España	21
Austria	12
Bélgica	12
Grecia	12
Países Bajos	12
Portugal	12
Suecia	12
Dinamarca	9
Finlandia	9
Irlanda	9
Luxemburgo	6
Polonia	21
Rumanía	15
Bulgaria	12
Hungría	12
Rep. Checa	12
Eslovaquia	9
Lituania	9
Eslovenia	7
Estonia	7
Letonia	7
Chipre	6
Malta	5
<b>Total</b>	<b>344</b>

Fuente: elaboración propia.

## 5.4. El Comité de las Regiones

El Comité de las Regiones (CR) es la asamblea política que proporciona a las autoridades locales y regionales de los países miembros una voz en el corazón de la Unión Europea. Comparte su sede, en Bruselas, con el Comité Económico y Social.

Está formado, al igual que la anterior institución, por 344 miembros y 344 suplentes, nombrados por 4 años por el Consejo, habiendo sido propuestos por los Estados miembros, teniendo en cuenta la estructura diferenciada de los poderes locales y regionales de cada uno.

El CR fue creado en 1994, y tenía como misión abordar dos cuestiones principales:

- En primer lugar, cerca de las tres cuartas partes de la legislación de la UE se aplica en los niveles locales o regionales; por tanto, tiene pleno sentido que los representantes de los poderes locales o regionales puedan decir una palabra en el desarrollo de la legislación de la UE.
- En segundo lugar, existía la preocupación de que la opinión pública, los ciudadanos, se estaban quedando rezagados mientras el proceso de construcción avanzaba rápidamente. Implicar a los niveles de gobierno elegidos más cerca de los ciudadanos era una de las formas de llenar ese vacío.

Los Tratados obligan a la Comisión y al Consejo a consultar al Comité de las Regiones siempre que se hagan nuevas propuestas que tengan repercusión a nivel regional y local.

Como en el caso del Comité Económico y Social, según las previsiones del Tratado de Lisboa, este órgano no podrá tener más de 350 miembros.

Como curiosidad, la delegación española, formada por 21 miembros, incluye a todos los presidentes de las 17 regiones llamadas “Comunidades autónomas” y a 4 representantes de los ayuntamientos de toda España, elegidos por la Federación de Municipios. De hecho esos cuatro alcaldes o alcaldesas son los de las tres ciudades mayores, Madrid, Barcelona y Valencia y, por las ciudades pequeñas, la alcaldesa de Gijón.

## 5.5. El Defensor del pueblo europeo

Esta figura fue introducida en el diseño institucional por el Tratado de Maastricht, como una réplica del “ombudsman” o defensor del pueblo que ya existía en varios países europeos. El defensor del pueblo es nombrado por el Parlamento europeo, desde 1995, y normalmente su mandato coincide con el de dicho órgano.

El Defensor del pueblo europeo investiga reclamaciones relativas a la mala administración por parte de las instituciones y órganos de la Unión Europea. Entre estas instituciones se incluyen, por ejemplo, la Comisión Europea, el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo. Presenta su informe cada año al propio Parlamento Europeo.

-----

Uno de los factores que fundamentan el modelo institucional de la Unión Europea es el equilibrio entre los intereses nacionales y regionales. A diferencia de, por ejemplo, los modelos de integración en América Latina, la UE dispone de contrapesos institucionales en defensa de los intereses regionales y comunitarios. Frente a la imprescindible capacidad de los gobiernos de los Estados miembros para defender los intereses nacionales en el Consejo Europeo y el Consejos de Ministros de la Unión Europea, la coalición de competencias de Comisión, Parlamento y Tribunal de Justicia se ha mostrado en muchas ocasiones suficiente para garantizar la seguridad jurídica de la integración y los intereses regionales. El triángulo formado por la vigilancia del cumplimiento de los Tratados y del derecho derivado; por la capacidad de iniciativa legislativa y las demás funciones de la Comisión; y la creciente participación del Parlamento Europeo en la toma de decisiones es un eje central para explicar la profundidad de la integración europea. Mantener este equilibrio institucional es determinante para asegurar la persistencia de su proyecto político.

Terminamos así este breve capítulo descriptivo acerca del rico y complejo aparato institucional europeo. Es difícil exagerar la importancia que, para la construcción europea, ha tenido este marco institucional, sin el cual no hubiera sido posible alcanzar el nivel de integración, tanto en profundidad como en extensión, de este proyecto que acaba de cumplir 50 años. El reto consiste en que esas instituciones recojan realmente el sentir de la ciudadanía europea y sean lideradas por personalidades dotadas al mismo tiempo de visión de futuro y de pragmatismo.

### Referencias bibliográficas

ROMERO RODRÍGUEZ, JOSÉ J. Y RODERO FRANGANILLO, ADOLFO (Dir.) (1996), *España en la CEE: del Acta Única Europea al Tratado de Maastricht*. Córdoba, Ed. Publicaciones ETEA, Colección Monografías. (Segunda edición).

ROMERO RODRÍGUEZ, JOSÉ J. Y RODERO FRANGANILLO, ADOLFO (Dir.) (1999), *España en la UE: más allá del Euro*. Córdoba, Ed. ETEA e INET. Proyecto PRINCE de la UE. Publicaciones ETEA, Colección Monografías, 1999.

ROMERO RODRÍGUEZ, JOSÉ J. (Dir.) (2000).- *La UE en la hora del Tratado de Amsterdam. Una perspectiva española*. CD-Rom didáctico. Córdoba, INET-ETEA.

-----

Véase la página web institucional de la UE: “Europa. El portal de la Unión Europea”, <europa.eu>, y en ella, las de sus diferentes instituciones.



## Capítulo 3. La financiación de la Unión Europea: los límites de una ambición

Revista de Fomento Social<sup>1</sup>

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Los presupuestos de la UE. 3. Las nuevas perspectivas financieras 2007-2013: ¿la muerte de la cohesión?. 4. Las razones de la polémica presupuestaria. 5. Conclusión: algo más que finanzas.

### 1. Introducción

El contexto de estas líneas fue la larga y difícil negociación sobre el sistema de financiación de la UE en el periodo 2007-2013 que desembocó en un resultado definitivo el 15 de mayo de 2006, con el acuerdo del triángulo Comisión-Consejo-Parlamento, mediante la aprobación por parte del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y la firma posterior del llamado “Acuerdo interinstitucional”, en Estrasburgo, el 17 de mayo.

La tesis que defendemos en el presente capítulo es que los volúmenes financieros previstos en el documento aprobado no responden a las necesidades del actual momento de la construcción europea ni a la lógica de ésta. Tanto la ampliación como los relativamente ambiciosos planteamientos de la frustrada Constitución Europea (*Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución Europea*)<sup>2</sup>, fueron mucho más coherentes con las intuiciones y

---

<sup>1</sup> Agradecemos a la dirección de la Revista de Fomento Social de ETEA su autorización para reproducir, con ligeras variantes, este texto editorial correspondiente al nº 242 (abril-junio de 2006), pp. 139-164. El Consejo agradecía en nota a los profesores de ETEA M<sup>a</sup> Luz Ortega Carpio y Gabriel M<sup>a</sup> Pérez Alcalá sus valiosas observaciones a una versión preliminar del presente texto.

<sup>2</sup> Como se explica en otros lugares de esta obra, el proceso de ratificación fue bloqueado tras el “no” en los referenda francés y holandés, dado que era necesaria la unanimidad. El Tratado de Lisboa, un texto menos ambicioso, sustituyó a la llamada Constitución Europea;

los valores que animaron a la Unión Europea desde sus orígenes. Pero todo esto tiene un coste, también económico, para el que parece faltar en estos momentos la voluntad política de los gobiernos de los países miembros. Esta falta de voluntad es la que revelan los agrios debates a que asistimos hasta llegar a las previsiones presupuestarias aprobadas y que queremos examinar en estas páginas.

Si defendimos en un artículo editorial de la Revista de Fomento Social el sí a la Constitución Europea<sup>3</sup>, era porque sintonizábamos con la idea de avanzar en la construcción de Europa con pasos decididos. Lo hicimos sin ignorar que dicho proyecto encerraba limitaciones y era perfectible. No extrañará que ahora reaccionemos con cierta sorpresa ante la “tacañería” que inspira estas previsiones presupuestarias, y que nos preguntemos si no hubiera sido preferible decidir sobre la última ampliación simultáneamente con la disponibilidad de los Estados miembros para suministrar fondos a los presupuestos comunitarios. Al menos se hubiera evitado esa especie de contradicción en que nos encontramos ahora. Si la ampliación pudo ser entendida como un gesto muy en concordancia con la dinámica de la Unión Europea, la situación actual parece un frenazo en ese camino, frenazo que se confirma con la incertidumbre que rodea al proceso de ratificación del nuevo Tratado de Lisboa, heredero del proyecto de Constitución Europea. En todo caso, hubiera sido un contrasentido dar luz verde a ese proyecto políticamente ambicioso a la vez que se reducían drásticamente los medios financieros necesarios o convenientes para su efectiva implementación.

La convergencia de estos tres hechos –ampliación, parón a la Constitución europea y previsiones presupuestarias– es lo que sirve de trasfondo a este artículo. Daremos prioridad en nuestras reflexiones a este último punto. Tendremos que prescindir de algunas cuestiones complementarias, en un tema tan complejo como es el de la financiación de la UE, y nos limitaremos a aportar aquellos elementos informativos que nos parecen ineludibles para comprender lo que está en juego en este debate.

A los efectos de este texto utilizaremos la expresión “presupuesto” sin más para referirnos a la planificación financiera de la UE para un año determinado; por el contrario, se suelen usar las expresiones “perspectivas financieras”, “previsiones financieras” o “marco financiero plurianual” para los documentos

---

su ratificación no está siendo tampoco fácil: el “no” en el referéndum irlandés abrió incógnitas sobre el futuro de este Tratado. Véase al respecto: CONSEJO DE REDACCIÓN (2008).

<sup>3</sup> Véase CONSEJO DE REDACCIÓN (2006).

presupuestarios referidos a un periodo de varios años, normalmente de siete; precisamente el que acaba de aprobarse abarca el periodo 2007-2013.

Hemos estructurado el texto de la siguiente forma: comenzamos por una breve explicación de lo que ha sido el sistema presupuestario de la Comunidad hasta 2006. Luego ofrecemos a los lectores una síntesis acerca de las previsiones financieras para el siguiente periodo de programación; para ello, nos ha parecido que lo más conveniente es seguir el itinerario temporal del proyecto hasta su aprobación definitiva, lo que permite poner de relieve las dialécticas que se han enfrentado con esta ocasión. En el apartado 4 resumimos las razones de fondo de la polémica presupuestaria. Terminamos invitando a hacer una reflexión sobre algunos aspectos que están en juego y sobre los retos que se plantean al proyecto europeo en relación con esta cuestión.

## **2. Los presupuestos de la UE**

Cuando nos referimos a los presupuestos comunes de la Unión estamos hablando de un volumen financiero que ya superaba en 2006 los 110.000 millones de €, lo que representa en torno al 1% del Producto Nacional Bruto agregado de la UE, unos 250€ por habitante. No cabe duda de que se trata de una gran cantidad de dinero en términos absolutos, pero muy reducida en términos relativos, si se tiene en cuenta que los volúmenes de gasto público nacional representan casi la mitad del ingreso de los Estados más desarrollados. Es cierto que las competencias comunitarias son reducidas en comparación con las que se reservan los Estados nacionales, pero resulta difícil valorar como excesivo ese 1% a la vista de la importancia histórica, económica y política del proyecto europeo. Aun así, uno de los grandes debates en curso se debe a que no pocos países, especialmente los que más aportan al presupuesto común, consideran excesiva su aportación, estimada según el sistema que veremos a continuación.

### **2.1. El procedimiento presupuestario**

La UE elabora anualmente sus presupuestos siguiendo un procedimiento que hace intervenir principalmente a tres instituciones, aparte de los órganos consultivos: la Comisión, encargada de presentar la propuesta, el Consejo y el Parlamento. Sin entrar en detalles que alargarían excesivamente el texto, recordemos que la Comisión elabora un primer borrador siguiendo unos criterios definidos y en el marco de los presupuestos plurianuales

llamados “perspectivas financieras” elaborados para 7 años<sup>4</sup>. Consejo y Parlamento proceden a una serie de lecturas sucesivas de los borradores hasta llegar a un consenso; la última palabra acerca de los llamados “gastos obligatorios” la tiene el Consejo; pero acerca de los “gastos no-obligatorios”<sup>5</sup> el Parlamento tiene poder de veto, especialmente a partir del aumento de sus poderes que le otorgaba el Acta Única Europea (AUE); es preciso llegar a un acuerdo sobre estos capítulos para que los presupuestos queden aprobados en su totalidad.

Además, el presupuesto es siempre equilibrado, nunca hay déficit; esta aparente excepcionalidad del presupuesto comunitario (sobre todo en comparación con los presupuestos de la mayoría de los Estados miembros) tiene una explicación bien simple: primero se aprueban los gastos, siguiendo el procedimiento indicado y, a continuación, de manera automática, se estima el volumen de las contribuciones de cada país a dicho presupuesto, siguiendo un sistema que está detalladamente establecido. De esa forma, obviamente, nunca se producen déficits, además hay ciertas cantidades para imprevistos y, por otra parte, cuando se aprueban los gastos, cada país conoce inmediatamente cuál será su aportación para el ejercicio presupuestario correspondiente.

## 2.2. El sistema tradicional de ingresos

Una vez conocido el volumen total de gastos, el cálculo de las aportaciones de cada Estado miembro se hace de la siguiente forma.

- Se estima el total aproximado de ingresos que se producirán a lo largo del año por el concepto de los llamados “recursos propios tradicionales”

---

<sup>4</sup> El marco presupuestario (o perspectivas financieras) anterior comprendía el periodo 2000-2006. Volveremos sobre ello más adelante.

<sup>5</sup> El sistema de determinación del presupuesto comunitario distingue entre gastos obligatorios y no obligatorios. En un primer momento, es decir antes del Tratado del Acta Única Europea (AUE), los gastos obligatorios eran aquellos en los que había que incurrir porque estaban recogidos en el tratado de Roma (por ejemplo, la Política agraria). Cuando se aprueba el tratado del AUE, algunos gastos, hasta ese momento no obligatorios, debieron ser considerados obligatorios puesto que ya estaban recogidos en un tratado, por ejemplo la política regional. No obstante, se decide seguir llamando a estos gastos no obligatorios, para que la última palabra sobre ellos la tenga el Parlamento. Este planteamiento ha aumentado el poder del Parlamento en el proceso de toma de decisiones, puesto que la política regional y las políticas comunes emanan del AUE y son consideradas gastos no obligatorios. Por lo tanto, gastos obligatorios son aquellos que emanan del tratado de Roma y gastos no obligatorios los que emanan de otros tratados.

(básicamente constituidos por los aranceles netos<sup>6</sup> percibidos en las aduanas exteriores de la UE, incluidos los generados por las importaciones agrícolas); esta es una cantidad decreciente, que en 2006 sólo cubría en torno al 11,5% de los gastos.

- A continuación, siguiendo un sistema iniciado en 1983, se aplica un porcentaje sobre la base imponible común armonizada<sup>7</sup> del IVA de cada Estado miembro; este porcentaje era del 0,5% en 2006 y viene descendiendo desde el 1,4% en que estuvo establecido de 1986 a 1994; por tanto, el volumen de fondos por este recurso ha ido decreciendo, representando en la actualidad algo más del 14% de los gastos.
- Por último, la cantidad que resta a cubrir se distribuye proporcionalmente entre los Estados miembros según el criterio de su renta nacional bruta. Al tratarse de una partida calculada por diferencia, su importancia absoluta y relativa ha ido creciendo a medida que disminuía el recurso IVA, cubriendo en la actualidad en torno al 73% de los gastos totales de la UE.

De esta forma, se produce un reparto aproximadamente equitativo, según el cual cada país aporta en proporción a su nivel relativo de renta. Sin embargo, este sistema vigente hasta la fecha, que es el resultado de un proceso histórico complejo, no ha estado exento de problemas y, como veremos, el debate acerca de un nuevo método de cálculo del reparto está sujeto a fuertes polémicas.

### 2.3. El destino de los gastos

¿En qué se gasta el dinero común la UE? Todo ese volumen de ingresos recaudados, por encima de 100.000 millones de €, según hemos indicado,

---

<sup>6</sup> Dado que estamos en una Unión Aduanera y, más aún, en un Mercado Único, los aranceles son recursos de la UE, no de los Estados donde se recaudan. Puesto que no existe una administración aduanera comunitaria, sino que cada país utiliza su propia administración para recaudar los aranceles diversos en frontera, los países donde se encuentran las aduanas tienen derecho a retener un 25% de los ingresos arancelarios brutos en concepto de gastos de recaudación

<sup>7</sup> Se trata de unos montantes globales estimados por los servicios de la Comisión, a partir de las estadísticas nacionales de la masa de bienes y servicios imposables por el IVA, homogeneizando con criterios comunes las partidas comprendidas en dicha base imponible en los distintos países. No es, por tanto, un porcentaje sobre la cantidad total recaudada por IVA en dichos Estados miembros, como por error con frecuencia se cree.

se gastó de la siguiente forma, en el presupuesto de 2005 (por orden de magnitud)<sup>8</sup>:

- 42,6% de los gastos se destinaron a la protección a la agricultura (Política Agrícola Común–PAC), en sus diversas formas, pero sobre todo a la protección de precios y mercados (principalmente lo que corresponde al fondo FEOGA<sup>9</sup>-Sección Garantía).
- Viene a continuación el amplio paquete de medidas de tipo estructural, de políticas de cohesión interterritorial o política regional, que absorbieron el 36,4% de los recursos. Por tanto, sólo estas dos políticas sectoriales representaron cerca del 80% de los gastos comunitarios. Ninguna otra Unión Aduanera (y, no digamos, Zona de Libre Comercio) del mundo aplica recursos a este tipo de políticas.
- Las llamadas “políticas internas” (todas las políticas que no sean ni la PAC, ni la política regional: es decir, la medioambiental, de investigación, etc.) absorbieron en torno a 7,8% del presupuesto.
- Las “acciones exteriores”, como se denomina básicamente a la cooperación al desarrollo de la UE (aparte de la de los Estados miembros) representaron el 4,5%.
- Los gastos administrativos (incluido todo el complejo aparato institucional europeo) ascendieron a un 5,4%.
- El resto se dedicó a reservas, a ayudas a los países que esperan el momento de la adhesión, y a las llamadas compensaciones temporales a los diez nuevos países miembros incorporados en 2004.

---

<sup>8</sup> Las cifras para un mismo año pueden sufrir ligeras modificaciones; para empezar, existen, por así decirlo, dos tipos de contabilidad: la de gastos (créditos de compromiso) y la de pagos (créditos de pago) que nunca coinciden aunque son parecidas. Asimismo pueden existir ligeras desviaciones entre el presupuesto y el gasto final consolidado al cierre del ejercicio contable. No podemos entrar en todos estos detalles.

<sup>9</sup> Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola. Para el periodo de programación 2007-2013 se crea un fondo específico para el Desarrollo Rural (llamado el segundo pilar de la PAC, y orientado a funciones “no productivistas” del medio rural), el FEADER (Fondo Europeo para la Agricultura y el Desarrollo Rural), separado del FEOGA (que pasa a denominarse FEAGA-Fondo Europeo Agrícola de Garantía, para financiar el primer pilar de la PAC, es decir la política de protección de mercados).

Para los no familiarizados con el tema, esta distribución puede resultar sorprendente. No es, ni más ni menos, sino la “cristalización” financiera de una serie de prioridades históricas de la construcción europea. Sin duda, con mucho, la agricultura ha sido durante décadas el sector prioritario en la asignación de los recursos comunes de la Unión, seguida de la política de cohesión interterritorial. El papel estelar de la PAC en el presupuesto ha venido suscitando grandes polémicas internas en las últimas décadas provocando en ocasiones crisis graves como la del llamado “cheque británico”<sup>10</sup>. Es cierto que, en términos porcentuales, la importancia relativa de las ayudas agrarias ha ido disminuyendo paulatinamente mientras aumentaban los fondos estructurales, debido a las sucesivas reformas de la PAC y a la ampliación y mejora de las políticas regionales de compensación o de cohesión.

## 2.4. Los saldos netos

Un ejercicio inevitable al referirse a las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto de la UE es el cálculo de los saldos netos presupuestarios, es decir, la diferencia entre los recursos aportados por cada país y las asignaciones recibidas por los diversos conceptos de gasto arriba enumerados. Este tema nos permite abordar brevemente la cuestión de si el sistema presupuestario de la UE es suficientemente equitativo.

Naturalmente, dado el sistema de cálculo de ingresos vigente (porcentaje sobre la base IVA y reparto en proporción a la RNB), los países relativamente más ricos aportan más en términos absolutos que los países menos ricos<sup>11</sup>; por otro lado, los países con más agricultura y/o con menor nivel de desarrollo relativo, reciben más fondos comunitarios, dado que estos son los principales conceptos de gasto. Ello conduce a que, obviamente, hay países contribuyentes netos, que arrojan al final del ejercicio un saldo negativo (pagan más de lo que reciben), y países receptores netos, que tienen saldo positivo (reciben más de lo que pagan). Estamos por tanto ante una especie de “fiscalidad progresiva”, aunque no perfectamente progresiva, lo que –dado el sistema– sería a todas luces imposible.

Tradicionalmente, el principal contribuyente neto, en términos globales, ha sido siempre Alemania, con una aportación neta total en los últimos años en torno a los 8.000 millones de euros anuales; obviamente, el país

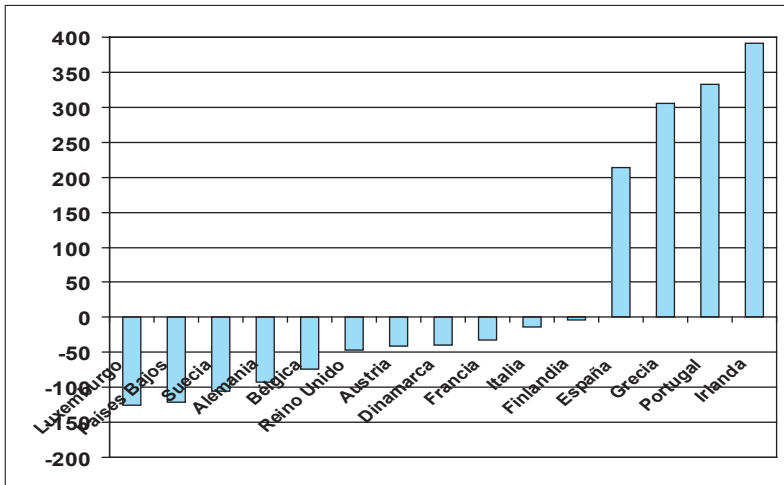
---

<sup>10</sup> Véase nota 12 *infra*. Y también ha sido objeto de duros ataques por terceros países, dentro y fuera de la OMC. Véase más adelante el capítulo sobre dicha política agraria europea.

<sup>11</sup> Preferimos reservar el calificativo de “pobres” para los que realmente lo son...

más beneficiado ha sido tradicionalmente España, que ha recibido en fechas recientes una cifra media total neta situada en torno a los 7.000 millones de euros anuales para el último periodo de programación (2000-2006)<sup>12</sup>. Sin embargo, como se observa en el gráfico siguiente (con datos de 2003 inmediatamente anteriores a la ampliación al Este), en términos de aportación neta *per cápita*, los mayores contribuyentes (saldo negativo) han venido siendo últimamente Luxemburgo, Países Bajos y Suecia. Y, de forma correlativa, en términos de saldo neto positivo per cápita, es decir teniendo en cuenta la población, ya no es España el país receptor más beneficiado, sino que la superan tradicionalmente, Irlanda, Portugal y Grecia, por este orden.

**Gráfico 1. Saldos netos nacionales  
(€ per cápita en 2003 antes de la ampliación)**



Luxemburgo	-130,54
Países Bajos	-124,11
Suecia	-107,3
Alemania	-93,27
Bélgica	-75,88
R. Unido	-46,64
Austria	-41,57
Dinamarca	-40,28

<sup>12</sup> A escala regional, Andalucía, por ejemplo, que es –con mucho– la Comunidad Autónoma que más fondos europeos recibe, ha venido obteniendo más de 3.000 millones de euros anuales por los distintos conceptos de ayuda.

Francia	-32,41
Italia	-13,78
Finlandia	-4,07
España	221,68
Grecia	319,76
Portugal	348,9
Irlanda	418

Fuente: B. TAYLOR (2005).

Más riguroso resulta el cálculo del saldo neto expresado en términos de % sobre la Renta Nacional Bruta del país, porque permite tomar en cuenta no ya la población sino el nivel relativo de renta. En el cuadro siguiente aparecen dichos valores relativos para los 15 países miembros en 2002, una vez contabilizada la devolución al Reino Unido<sup>13</sup>.

**Cuadro 1. Saldos presupuestarios netos después de la corrección británica en la UE/15 (2002)-En % de la RNB**

Países Bajos	-0.51%
Suecia	-0.29%
Luxemburgo	-0.25%
Alemania	-0.24%
Italia	-0.23%
Reino Unido	-0.17%
Francia	-0.14%
Austria	-0.11%
Bélgica	-0.10%
Dinamarca	-0.09%
Finlandia	0.00%
España	1.29%
Irlanda	1.50%
Portugal	2.14%
Grecia	2.39%

Fuente: COMISIÓN EUROPEA.

<sup>13</sup> En efecto, en los primeros años 80, después de duras negociaciones, Margaret Thatcher consiguió una famosa excepción que consiste en que al Reino Unido se le devuelvan cada año 66 centavos por cada euro de su saldo negativo neto. Esa cantidad es abonada por el resto de los países, pero Alemania, Países Bajos, Suecia y Austria sólo pagan el 25% de la parte que les corresponde, por ser los mayores contribuyentes netos; en consecuencia, Francia, Italia y España pagan la mayor parte del montante correspondiente a la devolución del cheque británico.

## 2.5. Las “perspectivas financieras”

La firma del Acta Única Europea (probablemente el Tratado más ambicioso de la historia de la construcción europea<sup>14</sup>), que ponía en marcha el proceso de creación del llamado “Mercado único europeo”), pone de manifiesto que no se podía construir un mercado único sin un horizonte presupuestario que permitiera acometer proyectos más allá de una anualidad. Construir el mercado único suponía transformar estructuras y esa transformación estaba limitada por los presupuestos europeos anuales de aquel entonces. El AUE además consagra la política regional como política comunitaria e introduce a la CEE en la senda de lo que hemos denominado “capitalismo renano”<sup>15</sup>; de hecho las primeras perspectivas financieras (paquete Delors I, por el nombre de su impulsor el entonces presidente de la Comisión) duplican esta partida a lo largo del periodo; el paquete Delors II vuelve a repetir la duplicación de los fondos estructurales.

Las perspectivas financieras son un esquema de planificación presupuestaria plurianual que establece los límites de gastos de la UE. Es obligatorio, en el sentido de que los “techos” de gasto establecidos por las perspectivas financieras deben ser respetados en el procedimiento presupuestario anual. Además, este mecanismo permite despejar las incertidumbres (e incluso crisis) anuales en torno al presupuesto. Hasta 2007 hubo tres “paquetes” (como se les conoce) financieros: Delors I (1988-1992), Delors II (1993-1999) y Agenda 2000 (2000-2006). Esta última, aprobada con el horizonte cercano de la ampliación a los países del Este, constituye realmente el principio del declive de la dinámica iniciada por Delors; la Comisión insistía entonces, ingenuamente, en la necesidad de aumentar el techo presupuestario al 4% del PNB agregado de la CEE; finalmente no fue así, el techo se congeló.

En efecto, entre los muchos elementos de interés de estos marcos presupuestarios plurianuales se encuentra el techo máximo de recursos puestos a disposición de la UE en términos de % del PIB comunitario agregado. En el primer “paquete” financiero (Delors I) dicho techo ascendía a 1,12%; en el segundo periodo (Delors II) ascendió al 1,27%; según la Agenda 2000, en el periodo 2000-2006 el límite máximo de gasto, incluidas las provisiones para reservas, ascendía al 1,27% de la Renta Nacional Bruta (RNB)<sup>16</sup> europea

---

<sup>14</sup> “L’Acte unique: mon traité favori”. (J. DELORS (2004), p. 202).

<sup>15</sup> M. ALBERT (1993).

<sup>16</sup> Hasta 2001 se hacía referencia al tope de 1,27% del PNB; en ese año se produjo un ajuste por cambios estadísticos y se estableció la equivalencia con la RNB.

(incluyendo el “margen para imprevistos”), cifra que, por cierto, nunca se alcanzó, dado el carácter restrictivo de las decisiones presupuestarias anuales tomadas por los Estados miembros. En la práctica no se han superado los topes totales de las perspectivas fijados en 1999 y los créditos de pago han representado poco más del 1% de la RNB. De hecho, con la Agenda 2000 se congeló el techo presupuestario, se paró el crecimiento de los fondos de la política regional y, aunque ha habido programas específicos pre-adhesión, la UE no ha sido generosa (como sí lo fue cuando entraron España y Portugal) para dotar de recursos a los nuevos Estados miembros, la reforma de la PAC se ralentizó...<sup>17</sup>

En este contexto histórico, como hemos indicado, se aprobaron las perspectivas financieras para el periodo 2007-2013. Como veremos, se trata de una decisión que, desgraciadamente, se sitúa en continuidad con la dinámica introducida por la Agenda 2000.

### **3. Las nuevas perspectivas financieras 2007-2013: ¿la muerte de la cohesión?**<sup>18</sup>

#### **3.1. El origen de la propuesta: el informe Sapir**

La vieja y permanente contestación por parte de algunos Estados miembros a algunos desequilibrios presupuestarios, unida a la persuasión de que era preciso reformar el modelo de financiación, condujo a la Comisión Europea a plantear una propuesta de revisión a fondo del sistema. Para ello, se presentó en 2003 un famoso informe<sup>19</sup> que lleva el nombre de André Sapir, el economista belga que coordinó los trabajos de la comisión creada al efecto. El texto es mucho más que una propuesta de modificación del sistema presupuestario europeo.

---

<sup>17</sup> Quizás no esté de más recordar que la presidencia de la Comisión que ostentaba por entonces Jacques Santer, no ha sido precisamente de las que pasará a la historia... Como es sabido, dicha Comisión se libró, por muy poco, de un voto de censura en el Parlamento, lo que hubiera constituido un precedente único en el proceso europeo.

<sup>18</sup> Título del artículo de Felipe González en *El País* del 12 de diciembre de 2005, precisamente a propósito de estas cuestiones. Aunque, como hemos indicado, el declive comenzó realmente en la Agenda 2000. Véase en este mismo libro el capítulo sobre la política de cohesión.

<sup>19</sup> Muy expresivamente, el primer Ministro británico Tony Blair, en un importante discurso al Parlamento europeo con ocasión del comienzo de la presidencia británica del segundo semestre de 2005 se refirió, entre otras cosas, al informe Sapir en estos términos: “el informe Sapir señala el camino. Publicado por la Comisión Europea en 2003, plantea con claridad y detalladamente cómo debería ser un moderno presupuesto europeo. Pónganlo en práctica. Pero un presupuesto moderno para Europa no puede ser uno que de aquí a 10 años siga gastando el 40 por ciento de sus fondos en la PAC.”

La filosofía básica del informe –muy acorde con las nuevas prioridades de la UE en lo que se ha llamado la Agenda de Lisboa<sup>20</sup>, centrada en la competitividad– se puede resumir en las siguientes afirmaciones:

a) El mercado interior debe completarse de modo que pueda desempeñar el papel que le corresponde en la consecución de un objetivo de carácter más general, el desarrollo sostenible, movilizándolo a tal fin las políticas económicas, sociales y medioambientales. Esta prioridad abarca “la competitividad y la cohesión”, así como “la gestión sostenible y la protección de los recursos naturales”. Son estos dos últimos campos los que afectan más claramente al presupuesto, y englobarían (mejorándolas) las actuales partidas de gastos en política regional y agraria, respectivamente.

b) El concepto político de ciudadanía europea se vertebra en torno a la construcción de un espacio de libertad, justicia, seguridad y acceso a los bienes públicos básicos.

c) Por último, Europa debería proyectar una imagen coherente como socio a escala mundial, inspirándose en sus valores básicos a la hora de asumir responsabilidades comunes en la escena mundial, promover el desarrollo sostenible y contribuir a la seguridad civil y estratégica. Ello se traduce en algunas partidas presupuestarias como la de ayuda oficial europea al desarrollo.

Precisamente entre las propuestas más radicales del informe se encuentran las relativas a los presupuestos. El informe proponía cambios en el sistema presupuestario europeo que podrían calificarse de revolucionarios. La estructura misma del presupuesto cambiaba pero, sobre todo, se recomendaba repensarlo por completo, desmantelando la PAC<sup>21</sup> y dirigiendo prioritariamente las ayudas regionales a los nuevos Estados miembros. De alguna manera, lo que se proponía era un “presupuesto base cero”, construyendo la matriz de gastos a partir de un planteamiento nuevo de los objetivos y prioridades; era un cambio demasiado drástico. Aun tratándose de un informe encargado por el entonces presidente de la Comisión, Romano Prodi, los propios comisarios

---

<sup>20</sup> Se trata de un ambicioso programa de modernización del conjunto de la economía de la UE propuesto en el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000; su objetivo esencial era acelerar el ritmo de crecimiento económico de la Unión que se ha quedado rezagado frente al de sus más importantes competidores mundiales, comenzando por Estados Unidos. Sus conclusiones van mucho más allá del problema presupuestario, pero es indudable que en buena parte fue ese tema el que suscitó más controversia e hizo “popular” el documento.

<sup>21</sup> En su propuesta el informe reducía drásticamente a un máximo del 15% el presupuesto para la agricultura.

responsables de las dos áreas (PAC y también política regional) se sintieron obligados a expresar su desacuerdo con esas opciones tan radicales.

### 3.2. La propuesta de la Comisión

La Comisión Europea no fue tan lejos como el informe Sapir, pero sí que propuso en 2004 cambios sustanciales en la propia nomenclatura y filosofía de los presupuestos. En particular, avanzó cuatro prioridades para el período 2007-2013: el desarrollo sostenible, la protección de los recursos naturales, los intereses de los ciudadanos y el fortalecimiento de la voz y el peso de la Unión Europea en el foro mundial. En consecuencia modificó –al menos nominalmente– la estructura de los gastos. Compárese, por ejemplo la clasificación de los gastos con los conceptos tradicionales que aparecen en los presupuestos hasta 2006.

**Cuadro 2. Los capítulos de gastos de la Unión Europea. Situación actual y futura**

Los conceptos tradicionales	% 2006	Los nuevos conceptos de gasto en 2007-2013 y su equivalencia en el presupuesto 2006	% 2006	% 2013
1. Agricultura	45,54	1. Crecimiento sostenible		
2. Operaciones estructurales	31,83	1a. Competitividad en materia de crecimiento y empleo	7,3%	10,2%
3. Políticas internas	7,94	1b. Cohesión en materia de crecimiento y empleo	31,3%	35,7%
4. Acciones externas	4,80	2. Preservación y gestión de los recursos naturales		
5. Administración	5,94	(incluyendo Agricultura-Gastos de mercado y pagos directos)	46,4%	40,2%
6. Reservas	0,41	3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1,9%	1,6%
7. Ayudas pre-adhesión	2,58	4. La UE como interlocutor global	9,3%	6,3%
8. Compensaciones	0,96	5. Administración, Compensaciones etc.	3,8%	6,0%
	100%		100%	100%

Fuente: COMISIÓN EUROPEA y elaboración propia.

<sup>22</sup> Los datos varían ligeramente según diversas fuentes, debido probablemente a las fechas de elaboración; creemos haber tomado los correspondientes a la versión aprobada en mayo de 2006. La correspondencia con la primera parte del cuadro no puede ser total porque se modifican los contenidos de las partidas de gasto.

<sup>23</sup> Se trata de fondos destinados a algunos nuevos Estados miembros para evitar que al comienzo no les resulte un saldo neto deficitario.

No se escapa a nuestros lectores que de algún modo se juega con las palabras y que todos los conceptos anteriores del gasto se incluyen con otro nombre en las nuevas partidas. Pero no cabe duda de que se producen inflexiones en los pesos relativos. La antigua política regional (“operaciones estructurales”) se incluye en el epígrafe 1b “Cohesión en materia de crecimiento y empleo”. Las ayudas agrarias, incluyendo las destinadas al desarrollo rural, están en el epígrafe 2 “Preservación y gestión de los recursos naturales”. Utilizando la nueva nomenclatura la tabla anterior permite apreciar los cambios que se producen en la asignación de gastos entre 2006 y 2013. Lo más significativo es: a) el cambio de filosofía, proponiendo que este presupuesto (a nuestro juicio demasiado exiguo) se oriente a favor del crecimiento de la competitividad<sup>24</sup>, b) la disminución clara, aunque lenta, del peso relativo de las ayudas agrarias, y c) el aumento de los fondos regionales<sup>25</sup>.

No desaparecen, por tanto, ni la PAC ni la política regional pero, de alguna manera, se anuncian cambios más drásticos que, con toda seguridad, se producirán a partir de 2013.

Por otro lado, la Comisión presentó una *propuesta sobre modificación del sistema de financiación*, o sea, del sistema de ingresos, con varias hipótesis. Sólo las enunciamos: a) mantenimiento del actual sistema; obviamente es una solución poco satisfactoria; b) sistema de financiación basado exclusivamente –aparte de los recursos propios procedentes de los aranceles comunes– en la RNB, dado que actualmente la mayoría de los recursos proceden de esta fuente, ¿por qué no generalizarla, eliminando el IVA como base de cálculo?; c) sistema de financiación basado en un impuesto real sobre el consumo energético; d) sistema basado en una parte del IVA efectivamente pagado por los ciudadanos; e) la última hipótesis consistiría en un sistema basado en una parte del impuesto de sociedades. Para las tres últimas hipótesis se avanza el argumento de que los ciudadanos deberían sentir de forma personal y directa que “la UE la pagan de su bolsillo”. Naturalmente, la Comisión calculó los escenarios derivados de los diferentes sistemas. Sin embargo, el acuerdo alcanzado mantiene el sistema actual (con algunos matices) y prevé la entrada en vigor de un nuevo sistema, quizás alguno de los propuestos por la Comisión, pero aún no definido, a partir de 2009. Los cambios que sí comenzaron a principios de 2007 son los siguientes:

---

<sup>24</sup> “Reorientar la inversión hacia el crecimiento y el empleo” reza el título de estos datos en algunos documentos oficiales de la Comisión.

<sup>25</sup> Hemos considerado la estructura de gastos definitivamente aprobada, tal como se explica algo más adelante.

a) la tasa aplicada a la base imponible del IVA se fija en 0,3% (frente al 0,5% actual);

b) para el periodo 2007-2013 solamente, se modifica la tasa de los siguientes países: Austria 0,225%, Alemania 0,15%, Países Bajos y Suecia 0,10%;

c) durante el periodo 2007-13 solamente, los Países Bajos se beneficiarán de una reducción de su contribución en la parte procedente de la Renta Nacional Bruta de € 605 millones y Suecia de € 150 millones.

Por último, la propia Comisión ha presentado también una *propuesta para corregir desequilibrios netos negativos* y prolongados que perjudiquen a algún país; de esa forma, el llamado “cheque británico”, dejará de ser una excepción. La propuesta de la Comisión va en la línea de corregir esos desequilibrios teniendo en cuenta “la magnitud del desequilibrio presupuestario (“excesivo”) y la riqueza de un Estado miembro comparada con el conjunto de la UE (“prosperidad relativa)”. Dicho sistema “de corrección”, hasta ahora sólo aplicado al Reino Unido, se extenderá en el próximo periodo de programación a todos los Estados miembros que tengan contribuciones excesivas, es decir más del 0,35% de la Renta Nacional Bruta del país, con ciertos límites totales<sup>26</sup>. Naturalmente, el resto de países deberán abonar, en proporción a su renta, las cantidades así rebajadas a los mayores contribuyentes netos.

### 3.3. Negociaciones y acuerdo final

A lo largo del primer semestre de 2005 (turno semestral de presidencia luxemburguesa), del segundo semestre del mismo año (presidencia británica) y del primer semestre de 2006 (austriaca), se desarrolló el debate acerca de las propuestas de la Comisión. Hubo una propuesta intermedia, que corregía la de la Comisión, elaborada por la presidencia luxemburguesa, pero no consiguió el consenso necesario. Durante el segundo semestre de 2005 parecía imposible llegar a un acuerdo pero, gracias a la presión de Angela Merkel, recién elegida canciller en las elecciones alemanas del 22 noviembre 2005, se consiguió el primer consenso entre los 25 en la Cumbre Europea

---

<sup>26</sup> Llevando hasta el final la lógica del razonamiento ello debería conducir a que el saldo neto final de cada país fuera inversamente proporcional a su nivel relativo de renta: a mayor nivel de renta mayor saldo neto negativo presupuestario, con lo que la jerarquización de los contribuyentes netos iría de mayor a menor nivel de renta relativa. En todo caso, para el próximo periodo seguirá vigente el cheque británico con algunos matices; se trata de un tema polémico pendiente de mucha discusión.

de diciembre de 2005. La propuesta pasó luego a discusión del Parlamento Europeo, que anteriormente había aprobado el 8 de junio de 2005 otra propuesta, conocida como el informe Reimer Böge (por el parlamentario que la encabezó); en aplicación de sus competencias, el Parlamento introdujo modificaciones al texto aprobado en el Consejo Europeo de diciembre 2005. Por fin, como ya indicamos, el acuerdo interinstitucional definitivo Consejo-Parlamento tuvo lugar el 17 de mayo de 2006. De hecho, las diferencias entre las distintas propuestas son escasas; el sistema, nada satisfactorio, consiste en hacer pequeñas concesiones a unos y otros para lograr el acuerdo de todos los miembros.

Tras dicho acuerdo final Consejo-Parlamento, el marco financiero adoptado, que presentamos resumido en el cuadro siguiente, constituye una adaptación, rebajada, de la primitiva propuesta de la Comisión. Estas son las cifras totales:

**Cuadro 3. Perspectivas financieras de la UE para el periodo 2007-2013 según el acuerdo interinstitucional (Consejo de Ministros, Parlamento, Comisión) firmado el 17 de mayo de 2006**

Concepto	Millones de euros 2007-2013	% del total
1. Crecimiento sostenible	382.139	44,2
<i>1a. Competitividad en materia de crecimiento y empleo</i>	74.098	8,6
<i>1b. Cohesión en materia de crecimiento y empleo</i>	308.041	35,6
2. Preservación y gestión de los recursos naturales	371.344	43,0
<i>(incluyendo Agricultura-Gastos de mercado y pagos directos)</i>	293.105	33,9
3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	10.770	1,2
4. La UE como interlocutor global	49.463	5,7
5. Administración	49.800	5,8
6. Compensaciones	800	0,1
<b>Total</b>	<b>864.316</b>	<b>100,0</b>

Fuente: EUROPEAN COMMISSION (2006).

Al final, y después de años de discusiones, el resultado es que el techo presupuestario máximo ha sido rebajado al 1,24% de la Renta Nacional Bruta (RNB) comunitaria agregada, 0,03 puntos menos que el anterior. La diferencia con la propuesta inicial de la Comisión no es muy grande, pero sí significativa; la Comisión –forzada por el Consejo– proponía un techo de

1,24% de la RNB agregada, reservando un máximo del 0,10% para reservas, lo que se traducía en una posibilidad real de gasto del 1,14% de la RNB; la decisión del Consejo de diciembre de 2005, mantiene el techo máximo del 1,24% pero dispone para reservas de hasta un 0,24% de la RNB total dando por supuesto que el gasto efectivo no superará el tope del 1% que se venía aplicando en el último marco presupuestario plurianual (2000-2006).

#### **4. Las razones de la polémica presupuestaria**

¿Por qué ha costado tanto llegar un acuerdo y por qué el resultado es insatisfactorio? Sintetizando, en aras de la claridad, y aun a riesgo de repetirnos, enumeramos cinco factores que han dificultado notablemente el proceso de negociación y que se entremezclan en los debates: a) un cierto hartazgo de los países que tradicionalmente son contribuyentes netos, algunos de los cuales conocen dificultades considerables para cuadrar sus presupuestos públicos internos; b) el esfuerzo financiero adicional en las políticas de solidaridad y cohesión que sería necesario tras la adhesión a la Unión Europea de países con un nivel de desarrollo relativo muy inferior a la media de la UE-15; c) las pérdidas relativas que implica esta situación para los países que, hasta ahora, habían sido los principales receptores de fondos estructurales y de cohesión; d) las dudas de algunos gobiernos sobre la “eficiencia” de ciertos gastos, sobre todo los relacionados con la Política Agraria Común; y, relacionado con lo anterior, e) los recelos por la desigual distribución de los costes del presupuesto en general y de los gastos de la ampliación en particular, con especial referencia a la excepcionalidad del cheque británico. Veamos brevemente estos cinco factores por ese mismo orden.

##### **4.1. “Ganadores y perdedores”: países contribuyentes netos vs. receptores netos**

Ante todo, los gobiernos se presentan en los Consejos dedicados a este tema “con la calculadora en la mano”: todos quieren poder trasladar a sus respectivos países la idea de que, al menos, no han salido perjudicados en la negociación. En todo caso, hablar de ganadores y perdedores es difícil, cuando se ha llegado a un resultado fruto de equilibrios más o menos razonables. Haciendo balance, para el periodo de programación 2007-2013, según una simulación presentada por la Comisión, con el nuevo sistema de corrección o devolución parcial (que afecta a más países, además del Reino Unido), los datos son los que aparecen en el cuadro 4. En este caso se contabilizan a favor de Bélgica y Luxemburgo los gastos derivados de las instituciones comunitarias ubicadas

en su mayoría en esos países; hasta ahora esos gastos no se computaban en lo que percibían esos países.

**Cuadro 4.- Saldo neto presupuestario según estimaciones de la Comisión Europea (media del periodo 2008-2013)<sup>27</sup> - En % de la RNB**

<b>Países receptores netos</b>	<b>% de la RNB</b>	<b>Países contribuyentes netos</b>	<b>% de la RNB</b>
Luxemburgo	5,83	Países Bajos	-0,50%
Letonia	4,44	Alemania	-0,49%
Lituania	4,43	Suecia	-0,46%
Polonia	3,79	Reino Unido	-0,46%
Estonia	3,78	Austria	-0,41%
Eslovaquia	3,30	Italia	-0,36%
República Checa	3,20	Francia	-0,34%
Hungría	3,09	Chipre	-0,34%
Grecia	2,19	Dinamarca	-0,26%
Portugal	1,53	Finlandia	-0,20%
Eslovenia	1,33		
Bélgica	1,26		
Malta	1,09		
Irlanda	0,50		
España	0,25		

Fuente: COMISIÓN EUROPEA, tomado de TAYLOR (2005).

Según estos cálculos, para España, por ejemplo, los cambios que se avecinan significarían el paso de un balance neto favorable del 1,2-1,3% del PIB en el periodo 2000-2006 a un balance neto de sólo 0,25% como media de este periodo 2008-2013.

Refiriéndonos a los países mayores contribuyentes netos, llevada al absurdo, la pretensión de acabar con sus saldos negativos equivaldría a que todos los países retiraran la misma cantidad de fondos que aportan, lo cual quitaría todo sentido al presupuesto común e iría contra su filosofía misma y la de la propia construcción europea, entendida –entre otras cosas– como un

<sup>27</sup> La fuente utilizada se refiere a este periodo y no al 2007-2013 como hubiera sido más lógico. Probablemente ello se debe a que 2007 será un año transitorio para las modificaciones previstas en el sistema.

espacio de solidaridad supranacional que va mucho más allá de la abolición de fronteras y la unificación de mercados.

Sin embargo, hay que comprender las razones de lo que hemos denominado “tacañería” de los Estados miembros más ricos a la hora de aportar recursos al presupuesto comunitario. Razones políticas y económicas están en la base de esas actitudes. El paradigma de la argumentación económica es el Reino Unido cuyo líder, a la sazón el laborista Tony Blair, no dejaba de ser ante todo británico por lo que veía con malos ojos los gastos comunes, en particular los derivados de la Política Agraria. Por su parte, Alemania y Francia tenían ya serios problemas de crecimiento económico y muchas dificultades a la hora de equilibrar sus presupuestos públicos, hasta el punto de no llegar a cumplir en los últimos años los compromisos incluidos en el llamado Pacto de Estabilidad que obliga a los miembros de la zona euro<sup>28</sup>.

#### **4.2. La necesidad de un mayor esfuerzo de solidaridad hacia los nuevos Estados miembros**

El debate ha estado también muy marcado por la insistencia de algunos países, por ejemplo Alemania y Reino Unido, en la necesidad de reorientar los fondos hacia la mejora de la convergencia de la mayoría de los nuevos Estados miembros. A este respecto, conviene diferenciar nítidamente el principio de cohesión que inspira a la Unión Europea, que es un valor indiscutible del modelo, y que supone transferencia de recursos desde las regiones o países más ricos a los menos desarrollados, de los destinos concretos que se da a esos recursos (como los gastos de la PAC por citar el más polémico) que pueden ser discutidos. Lo primero constituye una característica del llamado “modelo renano” (frente al modelo anglo-sajón, de tendencia más explícitamente neoliberal), que no es más que expresión a escala europea de lo que ha supuesto en cada país miembro la instauración del llamado “Estado social”.

Conviene recordar aquí que, al inicio de la integración europea, la política regional era inexistente. El Tratado de Roma ni siquiera la contempla y hubo que esperar a 1973, con la primera ampliación de la Comunidad (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca) para que se creara el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), instrumento principal de la política regional. Cuando se produjo la adhesión de España y Portugal, países con niveles de renta muy inferiores a los entonces 10 Estados miembros, se produjo un gran incremento de los fondos destinados a dicha política que prácticamente se

---

<sup>28</sup> Véase en esta misma obra el capítulo sobre la Unión Monetaria.

duplicaron. Esa tendencia histórica se rompe con las decisiones tomadas para el periodo 2007-2013. Hubiera sido precisa una mayor dosis de “europeísmo” y una capacidad de liderazgo y de convicción de los que hoy carecen los dirigentes nacionales y las propias autoridades comunitarias<sup>29</sup>.

Siendo la solidaridad interterritorial y supranacional una de las claves del éxito de la construcción europea, pensamos que hay que defender a toda costa su mantenimiento. Renunciar a ella sería traicionar un componente esencial del acervo histórico comunitario. En este sentido, como ya hemos indicado, las “cuentas” europeas no parecen avanzar en la dirección correcta.

### **4.3. El perjuicio para los países más beneficiados en la UE-15**

La ampliación de 2004 a 10 nuevos países miembros, la mayoría de ellos con un nivel relativo de renta muy inferior a la media europea, implica que casi todos serán necesariamente receptores netos de fondos comunitarios. Ahora bien, si el marco presupuestario aprobado “congela” de alguna manera los gastos e ingresos comunitarios, la conclusión inmediata es obvia. Al rebajar el techo global de recursos disponibles (incluso si se hubiera mantenido o subido ligeramente) la “factura” de la ampliación habrá de ser pagada de una de estas dos maneras: a) o los países habituales contribuyentes netos, encabezados por Alemania, aportan más fondos al presupuesto común; b) o los países de la antigua UE-15 que eran receptores netos dejarán de serlo en todo o en parte. Dado que en la discusión presupuestaria no se ha aceptado la primera alternativa queda claro que de hecho se producirá un trasvase de los recursos de los países menos prósperos de la antigua UE-15 hacia los países menos desarrollados de la nueva UE-25 primero, y de la UE-27 después. Lo cual no deja de ser una consecuencia perversa de la evolución del sistema. Como escribió acertadamente Felipe González unos días antes de la cumbre en que se aprobaron las perspectivas financieras:

*“...la financiación de la cohesión para los más pobres de la Unión a 25 saldría de los que tienen menos nivel de renta del grupo de los antiguos socios. Los menos desarrollados de ayer ayudan a los aún menos desarrollados de hoy, en tanto los más desarrollados de antes y de ahora se quedan como estaban”<sup>30</sup>.*

---

<sup>29</sup> Véase en esta misma obra el capítulo sobre la política de cohesión.

<sup>30</sup> F. GONZÁLEZ (2005).

#### 4.4. La crisis de legitimidad de la PAC<sup>31</sup>

En los debates presupuestarios, desde hace más de 20 años (no es, por tanto, un asunto coyuntural), un tema recurrente consiste en la crítica de los gobiernos de algunos países al excesivo gasto agrario de la UE. Se trata de un debate bien diferente al relativo al mantenimiento del modelo europeo de solidaridad supranacional, pero que explica en buena parte la insistencia de algunos países (Gran Bretaña es su principal abanderado) para que se reduzca en un futuro el gran volumen de fondos destinado a la protección agraria.

Por su parte, la PAC, inserta en el Tratado de Roma, representó sin duda en los orígenes de la Comunidad Económica Europea la expresión de la solidaridad intersectorial. Eran unas décadas donde la protección agraria se justificaba más que ahora, y la PAC constituía de hecho la concesión de Alemania a Francia por la creación de un Mercado Común Europeo que no sólo favorecía el desarrollo de un potente sector industrial, sino que pasaba página sobre la ruptura trágica que había supuesto la segunda contienda mundial. De hecho, además, la PAC sirvió para crear “conciencia europea” puesto que durante casi dos decenios constituyó la única política de solidaridad supranacional de la Comunidad Europea. Sin embargo, como tal política está hoy muy cuestionada, tanto por razones internas como externas y no puede aceptarse que la suerte de las políticas de solidaridad europeas tengan por qué estar indisolublemente unidas a la PAC. Es esta crisis de legitimidad la que ha provocado las sucesivas (e incompletas) reformas arrancadas no sin dificultades a los países más beneficiados por las ayudas de la PAC, Francia a la cabeza. Y ese déficit de legitimidad explica también que el texto aprobado deje planteada, aunque la aplace a 2008-2009, la necesidad de una reforma más a fondo del sistema de gastos.

En todo caso, si disminuyen las partidas destinadas a la protección de los mercados agrarios, habría que luchar para que a fin de cuentas no se produzca una reducción de las aportaciones en el mismo montante que se vayan reduciendo dichos fondos. Sería preciso mantener las aportaciones pero enfocar de otro modo el destino de esos recursos. El hecho de que en las propuestas de “previsiones presupuestarias” el % del equivalente a los antiguos fondos estructurales aumente, parece abonar la idea de que el principio de cohesión no se cuestiona.

---

<sup>31</sup> Véase en esta misma obra el capítulo sobre la PAC.

#### **4.5. Los recelos antes la excepcionalidad del “cheque británico”**

Ya hemos explicado el origen histórico y la justificación del reembolso que ha venido recibiendo el Reino Unido desde hace 20 años y que están directamente relacionados con su permanente contestación a la PAC, a la que acabamos de referirnos. El cheque británico no es una arbitrariedad en la medida en que realmente, durante años, los británicos eran los mayores contribuyentes netos en términos de % de su RNB. Dado que la solución lógica que hubiera consistido en replantear los gastos agrarios no iba a recibir el aval unánime, y dada la capacidad política y negociadora de la Primera Ministra Margaret Thatcher, se tomó una decisión bajo presión que luego no ha sido posible cambiar por la necesidad de disponer de la unanimidad. Y la excepción se ha convertido en regla.

Se comprende, pues, que los países mayores contribuyentes netos (Alemania, Países Bajos, Suecia y Austria) hayan exigido y obtenido, en este debate de las perspectivas financieras 2007-2013, un tratamiento similar al del Reino Unido<sup>32</sup>. Con lo cual se llegó a una solución, que resumíamos en el apartado anterior, en la línea de “café para todos”. Esta no puede ser la fórmula del futuro. Habrá que llegar a un consenso sobre la estructura de los gastos y proceder a una reasignación de las contribuciones de la manera más equitativa posible. Hay alternativas: algunas aparecen sugeridas en el apartado conclusivo siguiente.

### **5. Conclusión: algo más que finanzas**

Hasta aquí hemos intentado sintetizar los aspectos técnicos más relevantes del tema que nos ocupa (apartados 2 y 3) y las razones de su dificultad y conflictividad (apartado 4). Confiamos que ello proporcione a nuestros lectores no pocos elementos de juicio. Es hora de concluir con algunas breves valoraciones.

#### **5.1. Hay alternativas**

¿Existen alternativas? Hay varias. Una de ellas –propuesta por Felipe González en el artículo citado– podría ser que cada país aporte lo que

---

<sup>32</sup> En justicia hay que indicar que, en la “letra pequeña del acuerdo”, el gobierno británico renunció a algunos montantes incluidos en su reembolso. A pesar de eso el Primer Ministro Británico Tony Blair afirmó su satisfacción: “...por primera vez desde que somos miembros de la UE, el Reino Unido pagará más o menos lo mismo que Francia e Italia” (Discurso al Parlamento Europeo, junio 2005).

le corresponda en función de su producto por habitante. Se trataría de unos ingresos proporcionales a la renta relativa de los países, sin ninguna progresividad. Es decir, los ingresos se estimarían mediante un porcentaje sobre dicha renta idéntico para todos los países; no se regirían por criterios de progresividad y, por tanto, no cumplirían con el pilar básico de la cohesión. A partir de este ejercicio se pueden discutir con más consistencia las políticas de gasto de la Unión, aplicando, ahí sí, criterios de cohesión, o sea, progresividad. De esa forma ningún país podría cuestionar el volumen de su aportación. Otra posibilidad consistiría en dejar el presupuesto tal como estaba con 15 miembros, añadiendo las cantidades necesarias para aplicar a los nuevos Estados los criterios de cohesión. En ambos casos estamos ante propuestas difíciles de aceptar en el actual escenario de discusión de los gobiernos europeos.

Otra cuestión es lo que va a ocurrir con España. Es comprensible, como indicamos más arriba, que en una UE ampliada, España haya pasado de ser uno de los de menos renta relativa a aproximarse mucho a la media comunitaria; consecuentemente a medio plazo está llamada a dejar de percibir una parte muy importante de los fondos que hasta ahora le correspondían. Que dicho cambio no sea sólo resultado del llamado “efecto estadístico” (como entran otros “menos ricos”, los españoles son “más ricos”...) sino que corresponda a la evolución de un país desarrollado que aspira a no depender en tan gran medida de los subsidios comunitarios, es un reto que –tarde o temprano– España tendrá que afrontar.

## **5.2. Si queremos “más Europa” hace falta “más presupuesto”**

Como indicábamos al comienzo de este editorial, la financiación europea no está a la altura, para empezar, de un proyecto del calado del proyecto europeo. Las decisiones tomadas en la Agenda 2000, como indicábamos más arriba, marcan el cambio de tendencia que habían introducido los “paquetes” financieros promovidos en la etapa de Jacques Delors como presidente de la Comisión, con los líderes de varios países impulsando en ese sentido (Kohl, González, Mitterrand...). Por eso, desde el año 2000, la financiación europea está también muy lejos de la ambición que animaba a los padres de Europa, y desde luego, de la inspiración política que puso en marcha el proceso frustrado de la llamada Constitución europea. Hubiera sido un sinsentido ratificar sin problemas aquella Constitución y quedarnos con un presupuesto tan restrictivo.

No hay más que comparar la magnitud del presupuesto de la UE con el total del presupuesto federal norteamericano que es superior al 15% de su PIB. Curiosamente en esta Europa que quiere unirse, la descentralización es una tendencia, mientras que los norteamericanos llevan centralizando su gasto desde la década de los cincuenta y, en la actualidad, está en torno al 50%. No estamos en contra de la descentralización, pero no deja de sorprender el sentido tan opuesto de la evolución en estos dos ámbitos.

### 5.3. Crisis de identidad europea en la lucha por la competitividad

En el fondo, ambas crisis, la de la Constitución y la de las perspectivas financieras, son como las dos caras de la misma moneda: la de una aparente crisis de crecimiento del modelo europeo. Con audacia, y con una fuerte dosis de generosidad, la ampliación de 2004 de 15 a 25 países supuso un salto cualitativo, no sólo cuantitativo. Pero el “frenazo” sufrido a la hora de poner los medios para que el modelo tenga futuro pone en cuestión el proceso mismo. Sin olvidar que sigue abierto el gran interrogante de dónde se sitúan los límites geográficos de la Unión. Podemos aplicar a los presupuestos las mismas reflexiones que Habermas hacía a propósito del proyecto de Constitución:

*“...el debate acerca de la nueva Constitución ha puesto en el orden del día la cuestión, silenciada y no resuelta, de la “finalidad” del proceso de unificación. Esta espinosa cuestión del telos de toda la empresa tiene dos aspectos. Por un lado, está la cuestión de la estructura política de la comunidad: ¿qué Europa queremos? Y, por otro lado, la cuestión de la identidad geográfica: ¿por dónde pasan las fronteras definitivas de la Unión Europea? El proyecto constitucional deja abiertas ambas preguntas”<sup>33</sup>.*

Ciertamente, no podemos negar la razón del citado informe Sapir, cuando ponía el énfasis en la competitividad. Quizás por primera vez (y esto es algo que aún no han terminado de comprender los ciudadanos franceses), Europa cae en la cuenta de que es una economía postindustrial que necesita materias primas esenciales para mantener su alto nivel de bienestar. Unas materias primas que no tiene en su territorio y que sólo puede obtener mediante el comercio (igual que la Inglaterra del XIX o el Japón actual). Por ello ha de ser competitiva. Una competitividad que sólo se puede alcanzar si mantiene su ventaja tecnológica. El énfasis que se hace en el informe, y en la Agenda de Lisboa, en las nuevas tecnologías se fundamenta en la evidencia

<sup>33</sup> J. HABERMAS (2006) p. 75.

empírica de que casi un 40% del crecimiento norteamericano de los noventa ha estado basado en la incorporación de nuevas tecnologías a los procesos productivos. Una incorporación que ha generado empleo y crecimiento de la productividad. Dicho de otra forma, Europa podría crecer entre un 1,5% y un 2% más de lo que hace ahora si hubiera una apuesta decidida por las nuevas tecnologías.

Ese esfuerzo por la competitividad ¿debe significar el abandono del modelo social europeo? Es esta una pregunta de gran calado que se plantea nuestro continente con un cierto nivel de ansiedad. Suscribimos plenamente el siguiente aserto de Jacques Delors refiriéndose a la moneda única:

*“Ahora hace falta conciliar las limitaciones que impone la Unión Económica y Monetaria con la continuación de la cohesión económica y social, y la combinación entre cooperación, competitividad y solidaridad que ha sido siempre la clave de todos los avances”<sup>34</sup>.*

Ciertamente es más fácil decirlo que lograrlo. Pero si el sentido de la evolución europea tuviera que significar la pérdida o el retroceso del espíritu solidario europeo, por una especie de concesión a los modelos más neoliberales hoy al uso, y en aras de una mayor competitividad, habríamos dado un importante paso atrás. En nuestra opinión, estos presupuestos y sus contradicciones son sólo el reflejo de la crisis de identidad, de ideología y de sentido que está viviendo la construcción europea. No sabemos dónde estamos, ni lo que queremos en el mundo del siglo XXI. Y no lo sabemos porque no tenemos un discurso elaborado que llegue a los ciudadanos de qué significa ser europeo, ni por qué. Y, desde luego, no tenemos políticos, ni ideólogos, que sean capaces de teorizar sobre el “europeísmo”. De alguna manera, estamos dejando a las fuerzas nacionalistas, que han sido la raíz ideológica de la mayoría de nuestros desencuentros, la construcción de nuestro futuro.

#### **5.4. Construyendo ciudadanía europea: “de arriba abajo y de abajo arriba”**

En la base de todo está el déficit, tantas veces señalado, de una realidad de la identidad de la ciudadanía europea. Por eso se arguye con frecuencia que habría que dar prioridad al enfoque ascendente, de forma que sea la sociedad civil europea quien vaya construyendo el modelo de integración deseado.

---

<sup>34</sup> Entrevista, en *El País* del 8-4-98.

Y, sin embargo, la historia del proceso demuestra que los avances se han ido produciendo por la iniciativa de gobernantes con visión y con audacia. En este sentido, habrá que superar un enfoque dual y maniqueo: de arriba-abajo, de abajo-arriba. Son necesarias las dos direcciones.

Seguramente uno de los defectos de la gestión política de la Unión es el abuso de la idea de subsidiariedad, sin duda necesaria, pero (mal) entendida como otorgar a lo supranacional “las menos competencias posibles”. Esto se ha exagerado tanto que la UE es un ente virtual desde un punto de vista administrativo. Por ejemplo, ¿no debería la UE tener en todas las ciudades importantes un edificio administrativo con su bandera y un administrador de otro país que sea el representante de todo el conjunto ante la ciudadanía, un representante con actividad y participación en la vida pública? Se visualizaría así la existencia de la Unión. Es cierto que eso no parece ir en el sentido centrífugo dominante, por ejemplo, en los procesos de afirmación identitaria en el propio ámbito español. Pero, de la misma forma, también es importante que la construcción europea se haga desde los ciudadanos, empezando por el tema clave de la educación y por el fomento de asociaciones transfronterizas.

Es hora de terminar. En el frontispicio del primer anteproyecto de la Comisión sobre esta materia, haciendo por cierto una concesión a la lírica, nada frecuente en este tipo de documentos marcadamente tecnocráticos, nos encontramos con la siguiente cita de Antoine de Saint-Exupéry: *«En lo que respecta al futuro, nuestra tarea no es predecirlo, sino hacerlo posible.»*

A la altura en que nos encontramos, y a la luz de las consideraciones precedentes, una conclusión se impone: la UE no está haciendo posible su futuro.

### Referencias bibliográficas

ALBERT, MICHEL (1993), *Capitalisme contra capitalisme*, Barcelona, Ed. Paidós.

CONSEJO DE REDACCIÓN (2006), “Más allá de la Constitución: Europa entre las raíces cristianas y la laicidad”. *Revista de Fomento Social*, nº 236, octubre-diciembre, pp. 727-749.

CONSEJO DE REDACCIÓN (2008), “La Constitución Europea renace de sus cenizas: el Tratado de Lisboa”, *Revista de Fomento Social*, nº 249, enero-marzo, pp. 11-29.

DELORS, JACQUES (2004), *Mémoires*, Paris, Ed. Plon.

EUROPEAN COMMISSION (2006), *Interinstitutional Agreement on Budgetary Discipline and Sound Financial Management 2007-2013*. Référence: MEMO/06/204, 17/05/2006.

GONZÁLEZ, FELIPE (2005), “La muerte de la cohesión europea”, *El País*, 12 de diciembre de 2005.

HABERMAS, JÜRGEN (2006), *El Occidente escindido*, Madrid, Ed. Trotta, p.75.

TAYLOR, BOB (2005), “Europe’s World guide to the EU budget negotiations”, *Europe’s World*, autumn, pp. 134-141.



## Capítulo 4. Una aproximación a la política de cohesión de la UE

José J. Romero Rodríguez<sup>1</sup>

**Sumario:** 1. Introducción: ¿por qué una política regional o de cohesión?. 2. Cohesión y política regional: conceptos. 3. Breve historia de la política de cohesión de la UE. 4. El diseño de la política de cohesión en el periodo 2007-2013. 5. Principios orientadores de la reforma y ciclo de programación. 6. Un balance de la política de cohesión (según el 4º Informe).

### 1. Introducción: ¿por qué una política regional o de cohesión?

La política regional o de cohesión ha pasado en varias décadas de ser una política subsidiaria de la UE a ser una de sus principales y genuinas políticas. Y ello a pesar de las crisis, los altibajos y los debates que se plantean a propósito de las intervenciones de corrección de los desequilibrios regionales; a ellos aludiremos en seguida.

Este capítulo tratará de analizar de forma somera sus objetivos, diseño y aplicación destacando cómo están encaminados a facilitar y profundizar el proceso de integración europea. Un proceso, donde se ha conferido por derecho propio a la política regional el calificativo de pilar del proceso europeo de integración. El espacio disponible no nos permite hacer una valoración

---

<sup>1</sup> La bibliografía sobre esta materia es abundantísima. El género literario adoptado en nuestro texto es de divulgación, por lo que intentamos simplificar al máximo el aparato bibliográfico. Nos remitimos a un trabajo anterior sobre la cuestión de nuestros colegas M.L. ORTEGA Y P. CALDENTY (1999) y a los manuales que publicamos hace años para nuestra tarea docente: J.J. ROMERO Y A. RODERO (1996); J.J. ROMERO Y A. RODERO (1999); J.J. ROMERO (2000). Asimismo, recomendamos a los lectores la página web institucional de la UE: “Europa. El portal de la Unión Europea”, <europa.eu>, y en ella, la correspondiente a la política regional: <http://europa.eu/pol/reg/>

detallada de los efectos de esta política en las últimas décadas. Convencidos de su utilidad, sólo haremos al final un breve balance de la misma.

### 1.1. Un complemento de los procesos de integración<sup>2</sup>

La integración no constituye en sí misma un objetivo sino que es un instrumento al servicio del desarrollo económico y social de los países que participan en ella. Por esta razón, los acuerdos se deben subordinar a las necesidades de las economías y a los objetivos de las políticas económicas.

Desde las primeras etapas de la integración económica, el proceso va generando en su avance ganadores y perdedores. Los países o las subregiones de menor desarrollo relativo se beneficiarán menos de la mejora de la eficiencia económica y de los demás efectos positivos de la integración. Eliminados los obstáculos, los recursos se dirigirán a aquellas regiones o sectores o empresas en mejor situación. Desde la óptica neoclásica, el fenómeno de la desaparición de agentes económicos ineficientes, concentrada en las regiones más atrasadas, es percibido con normalidad y satisfacción y se defiende con la previsión del retorno al equilibrio a medio plazo gracias a los ajustes de los mercados. Desde la perspectiva del sub-óptimo (*second-best*) en la que se fundamenta la teoría de la integración, el fenómeno es percibido con preocupación.

Según los planteamientos clásicos, los mercados encontrarían su propio equilibrio a medio plazo, pero en circunstancias de competencia perfecta. La falta de estas circunstancias, hace ineludible el desarrollo de políticas compensadoras; como dice un clásico en la materia:

*“Dadas las existentes desigualdades internacionales y las condiciones de competencia imperfecta, la libre circulación de factores tiene una gran importancia en la integración económica internacional. El problema reside en el aumento de los costos de la integración internacional debido a la libre circulación del capital, ya que éste se traslada, con pocas excepciones, desde los países de menor renta a los de mayor renta. La mejora de la eficiencia económica generada por la creación de un mercado común, tiene que compensar los costes de polarización de la actividad económica. Las políticas industrial, regional y social deben amortiguar estas inaceptables disparidades”<sup>3</sup>.*

---

<sup>2</sup> Cfr. M.L. ORTEGA Y P. CALDENTEY (1999).

<sup>3</sup> M. N. JOVANOVIĆ (1993) p. 121.

Por otro lado, la concepción comunitaria de estas políticas puede garantizar un mejor desempeño al dotarlas de mayor estabilidad y facilitar una perspectiva global a su diseño y aplicación, impidiendo políticas nacionales erráticas, contradictorias o incompatibles con las de otros países o subregiones de la unión.

Como es lógico, la gestión común de estas políticas demanda un financiamiento que determina la necesidad de recursos propios comunitarios al estilo del presupuesto europeo. En consecuencia, aunque no hay consenso sobre la magnitud de la intervención de los entes nacionales o regionales, los beneficios de la integración deben servir para amortiguar los desequilibrios generados por sus mecanismos. La integración económica necesita de políticas regionales, sectoriales y sociales que compensen a los países perjudicados en el proceso y que distribuyan el bienestar resultante de éste en beneficio de todos.

La experiencia de la Unión Europea apoya esta apreciación como intentaremos poner de manifiesto en este capítulo. Tradicionalmente la política regional ha estado orientada a la consecución de dos grandes objetivos o principios básicos. El primero de ellos de carácter ético o moral, por el que se considera injusta una situación de desigualdad; el segundo, de carácter económico, como consecuencia de la evidente insuficiencia o inadecuación de recursos de las regiones más atrasadas para su desarrollo económico.

Dos principios han sido los determinantes básicos que definen la política regional: la búsqueda de la eficiencia económica y la consecución de la equidad. Ambos principios han estado presentes en la Política Regional de la UE, si bien la importancia de ambos ha ido variando con el proceso de construcción europea.

Como se pone de manifiesto en otros capítulos de esta misma obra, el paradigma teórico que sustenta la integración europea se puede caracterizar por cierta heterodoxia si lo comparamos con los planteamientos teóricos neoliberales. Desde la perspectiva neoliberal, el modelo económico que patrocina la Unión Europea incurre en inconvenientes de notable importancia para el desarrollo de sus economías.

La búsqueda del equilibrio entre libertad y justicia o la atención especial que las propuestas de integración propias del capitalismo renano conceden a las transformaciones estructurales impulsadas por los efectos dinámicos de la integración, demostrarían la mayor potencialidad de estos planteamientos

para el éxito de las experiencias de integración regional. La evolución del caso europeo ha sido un ejemplo evidente y la ruptura de ese modelo haría peligrar el *status quo* comunitario.

## 1.2. En tiempos de crisis

Por otro lado, la aparición del Informe sobre el desarrollo mundial 2009 del Banco Mundial, titulado “Una nueva geografía económica”, plantea de forma provocadora la tesis de que el crecimiento económico siempre ha sido y seguirá siendo desequilibrado. Concentrar los esfuerzos en corregir esas asimetrías no es el camino mejor. De ahí a que se considere que este informe es un ataque frontal a las políticas de compensación interterritorial hay sólo un paso; somos muchos los que pensamos que sus controvertidas tesis son exageradas, y que utilizan un argumento falaz: “puesto que así son las cosas” (el crecimiento –y el desarrollo– siempre han sido desequilibrados) “así tienen que ser” (las políticas focalizadas en las zonas menos desarrolladas no son convenientes)<sup>4</sup>.

Ciertamente, los autores afirman:

*“El camino para conseguir los beneficios del crecimiento desigual y el desarrollo incluyente es el de la integración económica”.*

Para referirse a continuación a un concepto propio de “integración”:

*“En el Informe se aclara qué es lo que significa la integración económica. Significa una cosa: conectar mejor las zonas rurales con las urbanas, y los barrios pobres con las otras partes de las ciudades. Significa también conectar las provincias rezagadas y avanzadas dentro de una nación. Finalmente, también significa conectar a los países aislados y a los que están bien integrados. Estos conceptos de la integración económica son fundamentales para los tres debates en el contexto del desarrollo: urbanización, desarrollo territorial e integración internacional”<sup>5</sup>.*

---

<sup>4</sup> En palabras Indermit S. Gill, economista del Banco Mundial de origen indio y director del equipo que elaboró el informe. “Nadie ha dicho que el desarrollo económico no sea doloroso; la cuestión es si ese dolor merece la pena”. (Entrevista en *El País*, 14 de enero de 2009).

<sup>5</sup> BANCO MUNDIAL (2008), p. xi. Sólo hemos podido consultar el informe completo en inglés: cfr. WORLD BANK (2008). Una lectura más detenida del informe permitiría quizás matizar un poco. En todo caso, el trato que da el informe a esta política es, por decirlo suavemente, despectivo, llegando a tachar de “cándido” al último informe sobre la cohesión

Según todas las apariencias, el Informe identifica integración con desarrollo, o al menos establecen una relación biunívoca entre ambos. Sólo parcialmente coincide este concepto con el que se maneja en la teoría de la integración, en el contexto de acuerdos de libre comercio y/o de unión aduanera entre países, con más o menos profundización en las políticas comunes, como cuando hablamos en esta obra del proceso de la “integración europea” o “centroamericana”<sup>6</sup>.

No es nuestra intención polemizar con el Banco Mundial ni con los grandes expertos en economía espacial o geografía económica que han redactado su informe; sería una lucha de “David contra Goliat”.

Aparentemente, la Comisión Europea no considera esas tesis como contradictorias con su propia política regional. A la hora de preparar para imprenta el presente capítulo, la Unión Europea sufre las secuelas de la mayor crisis económica y financiera que se recuerda, arrastrada por esa especie de “tsunami” devastador que ha tenido su epicentro en EEUU. Ya hicimos alusión a ello en la presentación de esta obra, cuando nos interrogábamos si no será una pérdida tiempo (“una frivolidad”, decíamos allí) distraer la atención de las “labores de rescate” de las finanzas mundiales. Cabe preguntarse si ese enorme oleaje hará perecer uno de los pilares de la integración europea, cual es la política regional o de cohesión interterritorial.

Pues bien, a finales de 2008, ya inmersos en la crisis, la Comisión Europea hizo público el llamado “Libro Verde sobre la cohesión territorial” que lleva el significativo subtítulo: “Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte”<sup>7</sup>. Aparentemente, lejos de renunciar a esta política, las autoridades comunitarias europeas la consideran particularmente relevante y pertinente en la actualidad, aunque con las correcciones y nuevas modulaciones necesarias para adaptarse a los nuevos contextos mundiales.

Ahora bien, la política de cohesión o política regional ha sido uno de los buques insignias del modelo europeo de integración; después de la política

---

de la Comisión Europea (cfr. p. 236-237). No podemos entrar aquí en los debates implícitos en estas valoraciones del BM.

<sup>6</sup> Véase la obra clásica M. SCHIFF AND L.A. WINTERS (2003). A ella y al propio concepto de integración nos referimos en la Presentación de este libro.

<sup>7</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2008d). No se piense en un gran volumen. Tiene 15 páginas, más anexos. No es más que el lanzamiento de un foro de debate al que están invitados todos los actores involucrados, en orden a elaborar un documento posterior definitivo.

agrícola (tan controvertida) se trata del ámbito en donde los países miembros de la actual Unión Europea han concentrado la mayor parte de sus esfuerzos financieros. Sea lo que fuere de las tesis del informe citado, es cierto que sus reflexiones sobre la integración son dignas de consideración. Por otra parte, a lo interno de la UE, el debate acerca de la efectividad de dicha política no está cerrado, entre otras razones, porque es muy difícil aislar el efecto de las políticas voluntaristas de cohesión europeas del resto de procesos de integración comercial y económica que constituyen el núcleo fundamental del modelo de mercado único en construcción desde hace más de 50 años en un grupo numeroso de países del viejo continente.

Aparentemente, la propia Comisión no considera contradictorias con sus propuestas las tesis citadas del Banco Mundial. En efecto, en el citado “Libro Verde” se afirma:

*“En su Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2009, el Banco Mundial reconoce que la alta densidad, las grandes distancias y la división puede afectar al ritmo del desarrollo económico y social. La UE se enfrenta, mutatis mutandis, a cuestiones similares. Las respuestas políticas a todo ello pueden traducirse en acciones en tres frentes: concentración, conexión y cooperación”<sup>8</sup>.*

En este capítulo, al igual que hicimos en el caso de las instituciones, vamos a realizar una aproximación descriptiva y lo más sencilla y clara posible a la política regional de la UE.

## **2. Cohesión y política regional: conceptos<sup>9</sup>**

Precisamente una de las preguntas del cuestionario del citado Libro verde (la primera de todas) es la siguiente: “¿Cuál es la definición más apropiada de cohesión territorial?”<sup>10</sup>, señal inequívoca de que se trata de un asunto abierto.

Efectivamente, la UE alberga una diversidad territorial de extraordinaria riqueza. Pero, por mucho que la Unión Europea sea una de las zonas más ricas del mundo, hay entre sus regiones grandes disparidades internas de

<sup>8</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2008d), p. 5,

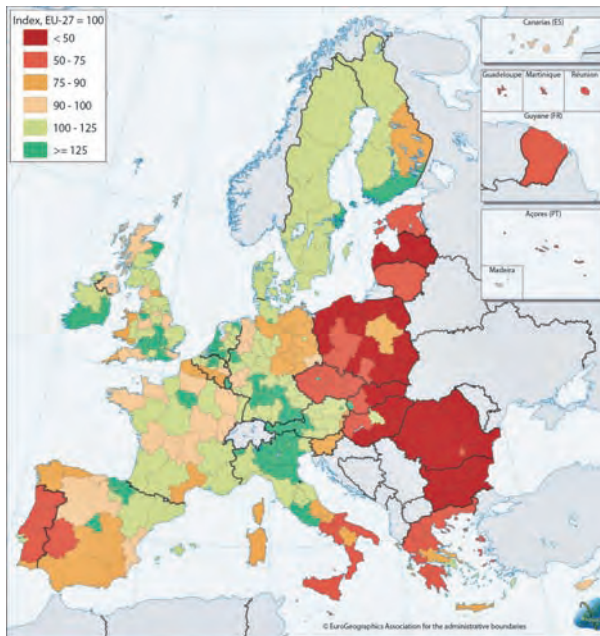
<sup>9</sup> Véase el citado “Libro verde” y el portal de la UE la Web de política regional: [http://europa.eu/pol/reg/overview\\_es.htm](http://europa.eu/pol/reg/overview_es.htm)

<sup>10</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2008d), p. 12.

renta y oportunidades. Hay grandes diferencias de riqueza tanto entre los Estados miembros como dentro de cada uno de ellos. Las regiones más prósperas en PIB per cápita son todas urbanas (como Londres, Hamburgo o Bruselas). El país más rico (Luxemburgo) lo es siete veces más que Rumanía y Bulgaria, los países miembros de la UE menos favorecidos e incorporados en fecha más reciente.

Existe muy abundante información sobre las desigualdades regionales en Europa. Numerosos mapas expresivos de las diferencias de desarrollo relativo se pueden encontrar en las publicaciones citadas y en la Web oficial de la política regional. Sólo reproducimos uno de ellos, quizás el que mejor resume la situación de disparidad.

**Mapa 1. Disparidades Regionales en la UE 27. PNB per cápita (2004).**  
EUR-27 = 100



Fuente: COMISIÓN EUROPEA (2008b).

En 2004, el 10 por ciento superior de las regiones UE (en términos de población) tenían un PNB per cápita casi 5 veces superior al de las regiones situadas en el decil inferior (menos pobladas). En 2000 la relación era 6 veces superior.

Las causas de la desigualdad son muy variadas. Puede deberse a históricas dificultades impuestas por la lejanía geográfica o por cambios económicos y sociales más recientes, o por una combinación de ambos. El impacto de estas desventajas es visible con frecuencia en indicadores tales como privación social, baja calidad del sistema educativo, elevadas tasas de desempleo o infraestructuras inadecuadas.

La cohesión territorial consiste en garantizar un armonioso desarrollo de todos esos lugares y lograr que sus habitantes puedan aprovechar al máximo sus características inherentes. Por ello, pretende convertirse en un medio –no el único– para transformar la diversidad en un activo que contribuya al desarrollo sostenible de la UE en su conjunto.

La Política Regional, que cuenta ya con una larga tradición, está encaminada a lograr esa cohesión territorial y permite a la UE transferir recursos de las regiones más ricas a las más pobres. Se trata de modernizar las regiones que padecen retrasos para que alcancen el nivel del resto de la Unión. Es un instrumento de solidaridad financiera y una poderosa herramienta de cohesión e integración económica. La solidaridad significa aportar beneficios concretos a los ciudadanos y regiones menos favorecidos. La cohesión subraya el principio de que reducir las diferencias de renta y riqueza entre nuestras regiones nos beneficia a todos.

Los efectos dinámicos de la adhesión a la UE, combinados con una Política Regional enérgica y con objetivos precisos, pueden dar resultados. El caso de Irlanda es especialmente alentador. Su PIB, que era el 64% de la media de la UE en el momento de su adhesión en 1973, es actualmente uno de los más elevados. Una de las prioridades de la Política Regional es que el nivel de vida de los Estados miembros incorporados desde 2004<sup>11</sup> alcance cuanto antes la media de la UE.

Las desigualdades regionales obedecen a distintas causas, que pueden ir desde dificultades tradicionales debidas a la lejanía geográfica hasta cambios socioeconómicos más recientes, cuando no a ambos motivos. En los nuevos Estados miembros, parte de las dificultades son una herencia de los anteriores regímenes de planificación económica centralizada.

---

<sup>11</sup> En 2004 la UE-15 pasó a ser UE-25 por la adhesión de Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Hungría, Chequia, Eslovaquia, Eslovenia, Chipre y Malta; y en 2007 UE-27 con la incorporación de Bulgaria y Rumanía. Como consecuencia, las desigualdades internas aumentaron considerablemente.

En pocas palabras, la política regional pretende ser, al mismo tiempo, un instrumento de solidaridad financiera y una fuerza poderosa para la integración económica.

### 3. Breve historia de la política de cohesión de la UE<sup>12</sup>

En este apartado recorreremos de forma somera los hitos fundamentales de la evolución de la política regional europea. Nos interesa más detenernos, en el apartado siguiente, en el diseño actual de la política regional.

La Política Regional no aparece expresamente como tal en el **Tratado de Roma**, aunque hay algunas disposiciones que aluden de forma implícita a la preocupación por las regiones atrasadas<sup>13</sup>. Las razones de dicha ausencia estribaban en el convencimiento por parte de los redactores del Tratado de que el funcionamiento del Mercado Común, mediante el desarrollo armónico de las actividades económicas, la expansión continua, equilibrada y acelerada del nivel de vida, supondría una reducción, si no la eliminación, más o menos automática de las disparidades regionales.

La Política Regional comunitaria comienza a desarrollarse tras la Cumbre de París celebrada en 1972. En esta cumbre se puso de manifiesto la necesidad de corregir los desequilibrios estructurales y regionales que afectarían al desarrollo de la unión económica y monetaria y, como consecuencia, los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a coordinar sus políticas regionales y pusieron las bases para la creación de primer fondo estructural: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en 1975. La sucesiva entrada de nuevos Estados y la crisis económica fueron reorientando la incipiente Política Regional tal y como recogemos en el cuadro 1.

Si el Tratado de Roma confiaba en el mercado para armonizar el desarrollo y hacer converger los distintos niveles de vida, el **Acta Única Europea (AUE)**, que entra en vigor en 1987<sup>14</sup>, admite de forma implícita que cuanto más libre sea el mercado y más grande su tamaño y sus proporciones, más difícil será la convergencia entre sus miembros. De hecho, este reconocimiento se plasma en la sección V del Tratado sobre Cohesión económica y social introducida por el art. 23 del AUE. En su nueva redacción el Tratado establece que se

---

<sup>12</sup> Para la primera parte de este apartado seguimos a ORTEGA, M<sup>a</sup> LUZ Y CALDENTY, PEDRO (1999), pp. 180ss.

<sup>13</sup> Artículo 2 del Tratado y Preámbulo.

<sup>14</sup> Precisamente en 1986 se había producido la adhesión de España y Portugal.

deberá promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad y reforzar su cohesión económica (130 A) y todos los Estados miembros se comprometen a conducir y coordinar su política económica con vistas a alcanzar los objetivos fijados de convergencia y cohesión (130 B).

Estos planteamientos convierten al AUE en un hito importante en la definición de la política regional. En primer lugar, porque la nueva política regional refuerza en la CEE lo que hemos denominado capitalismo renano al consagrar a la política regional como pilar de la convergencia real. En segundo lugar, el AUE no sólo admite la importancia de la convergencia real en el proceso de integración de las economías europeas sino que introduce cambios en los mecanismos comunitarios para que esta convergencia real pueda llegar a ser un hecho. La reforma de la Política Regional derivada de las disposiciones del AUE entra en vigor el 1 de enero de 1989.

Por su parte, la cohesión económica y social que en el AUE aparece recogida como objetivo comunitario se consagra en el **Tratado de Maastricht** (o Tratado de la Unión Europea (TUE) que entra en vigor en 1993, crea la “Unión Europea” como tal y lanza el proceso de la Unión Monetaria) como fin principal de la UE. Se refuerza así la idea de un modelo de integración económica basado en la existencia de políticas comunes, integradas a partir del TUE por el objetivo de cohesión. A tal fin, el TUE introdujo modificaciones en los objetivos e instrumentos de la Política Regional y de Cohesión comunitaria. La política regional se diseña tras Maastricht a través de los cuatro Fondos Estructurales (Fondo Europeo de Desarrollo Regional-FEDER, Fondo Social Europeo-FSE, Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria-FEOGA-Orientación y el Instrumento Financiero de Orientación Pesquera-IFOP) y el Fondo de Cohesión. Se definen siete objetivos de política regional. Si el AUE supuso una duplicación en términos absolutos de la partida dedicada a Política Regional, el TUE también supuso un aumento en la cuantía gestionada por dichos fondos

La **Agenda 2000**, documento base para la nueva reforma de la Política Regional recoge todos estos planteamientos al determinar que la máxima prioridad de la política regional y de cohesión recaerá en las regiones menos desarrolladas, estando sus esfuerzos dirigidos a mejorar sus infraestructuras y el nivel de educación y cualificación de su mano de obra. Los cuatro fondos estructurales estarán destinados a todas las zonas con problemas, ya sean estas industriales, rurales, urbanas o costeras, abandonando así definitivamente una concepción del desarrollo en términos estrictamente económicos. El Fondo de Cohesión se destina específicamente a los países (no regiones)

por debajo del 90% de la renta media per capita comunitaria (en concreto: España, Portugal, Grecia e Irlanda).

En la Agenda 2000 los objetivos de los fondos estructurales se reducen, pasando de los siete anteriores a sólo tres. Según la Agenda 2000, el nuevo objetivo 1 tiene como finalidad ayudar a las regiones menos desarrolladas. El objetivo nº 2 presta su apoyo a la conversión económica y social de las zonas que experimentan dificultades estructurales, incluyendo regiones situadas en Estados prósperos. El nuevo objetivo nº 3 se encarga de apoyar la adaptación y modernización de las políticas y los sistemas de enseñanza, formación y empleo en toda la UE, fuera del objetivo nº 1.

Fue al establecer **las perspectivas financieras para el periodo 2007-2013**<sup>15</sup> cuando se produjo la siguiente gran reforma de la política regional. Dado que es la política vigente, le dedicamos una especial atención en el apartado siguiente.

#### **Cuadro 1. La política regional: respuesta al proceso de construcción europea**

<b>Fecha clave</b>	<b>Tratado: objetivo</b>	<b>Composición de la Unión Europea</b>	<b>Política regional</b>
1957	Tratado de Roma: Unión aduanera	Alemania, Italia, Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo	Inexistente
1973-75	Primera ampliación	Se incorporan Reino Unido, Dinamarca e Irlanda	Creación del FEDER
1981-86	Segunda ampliación	Se incorpora Grecia	Creación de los programas integrados comunitarios
1986-88	Acta Única Europea: Mercado Único	Tercera ampliación: España y Portugal	Reforma de los Fondos estructurales: actuación en base a 5 objetivos
1992/93	Tratado de Maastricht: Unión Económica y Monetaria		Reforma de los fondos estructurales. Creación del Fondo de Cohesión

<sup>15</sup> Véase en este mismo libro el capítulo 3.

<b>Fecha clave</b>	<b>Tratado: objetivo</b>	<b>Composición de la Unión Europea</b>	<b>Política regional</b>
1995	Cuarta ampliación	Se incorporan Austria, Finlandia y Suecia	Creación de un nuevo objetivo de política regional: Objetivo 6
1997-99	Tratado de Amsterdam		Reforma de los fondos estructurales. Política pre-adhesión - Agenda 2000
2004	Quinta ampliación	El 1 de mayo tiene lugar la adhesión a la Unión Europea de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia	La comisión Europea propone una reforma de la política de cohesión para el período 2007-2013: Una nueva asociación para la cohesión: convergencia, competitividad, cooperación
2007	Sexta ampliación	El 1 de Enero Bulgaria y Rumanía ingresan en la Unión Europea	El 6 de octubre de 2006, el Consejo aprueba “las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión”, fundamento de la nueva política que enuncia los principios y prioridades para 2007-2013

Fuente: Elaboración propia.

## **4. El diseño de la política de cohesión en el periodo 2007-2013**

En este apartado describiremos sumariamente los objetivos de la nueva política así como sus fondos e instrumentos.

### **4.1. Objetivos**

#### **4.1.1. El marco: objetivos estratégicos de la UE. Lisboa (2000) y Gotemburgo (2001)**

La política de cohesión entre 2007 y 2013 modifica determinados elementos de los periodos anteriores, conservando sin embargo algunos de sus componentes fundamentales. El marco general viene impuesto por la llamada “estrategia de Lisboa” un ambicioso programa definido en marzo

del año 2000 por el Consejo Europeo con el fin de lograr que la economía de la UE se convirtiera

*“en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social. La cumbre de Gotemburgo, en junio de 2001, acordó conferir una dimensión medioambiental al proceso de Lisboa, promoviendo “un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas”<sup>16</sup>.*

Más allá de la constatación del fracaso de tan ambiciosos objetivos, interesa subrayar un cierto cambio de énfasis, al menos conceptualmente hablando, en relación con la política regional de los periodos precedentes<sup>17</sup>. La idea es engarzar la política regional con la “Agenda de Lisboa” para fomentar el crecimiento y el empleo de la manera siguiente:

- Aumentar el atractivo de los países y las regiones para la inversión mejorando la accesibilidad, ofreciendo servicios de calidad y protegiendo el medio ambiente.
- Estimular la innovación, la iniciativa empresarial y la economía del conocimiento a través del desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- Crear más y mejor empleo haciéndolo más atractivo para las personas, fomentando la adaptabilidad de los trabajadores e invirtiendo más en capital humano

Los nuevos objetivos prioritarios de la política se definen de la manera siguiente:

- **Convergencia:** para estimular la convergencia de los Estados-miembros y regiones definidos por tener un PIB per capita inferior al 75% de la media de la UE.
- **Competitividad regional y empleo:** cubre a todas las demás regiones de la UE con el fin de reforzar la competitividad de las regiones y su grado de atracción, así como el empleo.

---

<sup>16</sup> Cfr. P. FONTAINE (2006), pp. 36ss.

<sup>17</sup> Aunque podría también decirse que se mantienen los anteriores énfasis recubiertos de una envoltura más moderna y actualizada.

- **Cooperación territorial europea:** basada en la iniciativa Interreg, se proporciona apoyo a la cooperación fronteriza, transnacional e interregional, así como las redes.

En los epígrafes siguientes recorreremos brevemente cada uno de ellos. En el mapa 2 se representan las diferentes categorías.

#### 4.1.2. Objetivo “Convergencia”

En el marco de este objetivo “Convergencia”, que significa que se busca su acercamiento en términos reales de desarrollo a la media comunitaria, son elegibles para recibir ayudas las regiones cuyo PIB (producto interior bruto) por habitante es inferior al 75% de la media comunitaria son elegibles para recibir ayudas al desarrollo. Dichas regiones son las siguientes:

- **Bulgaria:** todo el territorio
- **República Checa:** Střední Čechy, Jihozápad, Severozápad, Severovýchod, Jihovýchod, Střední Morava, Moravskoslezsko
- **Alemania:** Brandenburg-Nordost, Mecklenburg-Vorpommern, Chemnitz, Dresden, Dessau, Magdeburg, Thüringen
- **Estonia:** todo el territorio
- **Grecia:** Anatoliki Makedonia, Thraki, Thessalia, Ipeiros, Ionia Nisia, Dytiki Ellada, Peloponnisos, Voreio Aigaio, Kriti
- **España:** Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia
- **Francia:** Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion
- **Hungría:** Közép-Dunántúl, Nyugat-Dunántúl, Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld
- **Italia:** Calabria, Campania, Puglia, Sicilia
- **Letonia:** todo el territorio
- **Lituania:** todo el territorio
- **Malta:** toda la isla
- **Polonia:** todo el territorio
- **Portugal:** Norte, Centro, Alentejo, Região Autónoma dos Açores
- **Rumania:** todo el territorio
- **Eslovenia:** todo el territorio
- **Eslovaquia:** Západné Slovensko, Stredné Slovensko, Východné Slovensko
- **Reino Unido:** Cornwall and Isles of Scilly, West Wales and the Valleys

A las regiones que serían elegibles en el marco del objetivo “Convergencia”, en caso de que se conservara como umbral el 75% del PIB medio de la UE de 15 y no de 25 Estados miembros, se les concede un régimen transitorio regresivo (una fase denominada *phasing-out* o salida/exclusión gradual).

Dichas regiones son las siguientes:

- **Bélgica:** Province du Hainaut
- **Alemania:** Brandenburg-Südwest, Lüneburg, Leipzig, Halle
- **Grecia:** Kentriki Makedonia, Dytiki Makedonia, Attiki
- **España:** Ciudad Autónoma de Ceuta, Ciudad Autónoma de Melilla, Principado de Asturias, Región de Murcia
- **Italia:** Basilicata
- **Austria:** Burgenland
- **Portugal:** Algarve
- **Reino Unido:** Highlands and Islands

#### 4.1.3. Objetivo “Competitividad regional y empleo”

Todas las regiones de la UE no cubiertas por el “Objetivo Convergencia” o que no reciban la ayuda transitoria son subvencionables en el marco del objetivo “Competitividad y empleo”.

A las regiones que antes entraban en el marco del antiguo Objetivo 1, pero cuyo PIB es superior a la media del 75% del PIB de la UE de 15 Estados miembros, se les concede hasta 2013 una ayuda transitoria progresiva (una fase denominada *phasing-in* o aumento progresivo/inclusión gradual). Las regiones subvencionables en el marco de la ayuda transitoria del objetivo “Competitividad y empleo”:

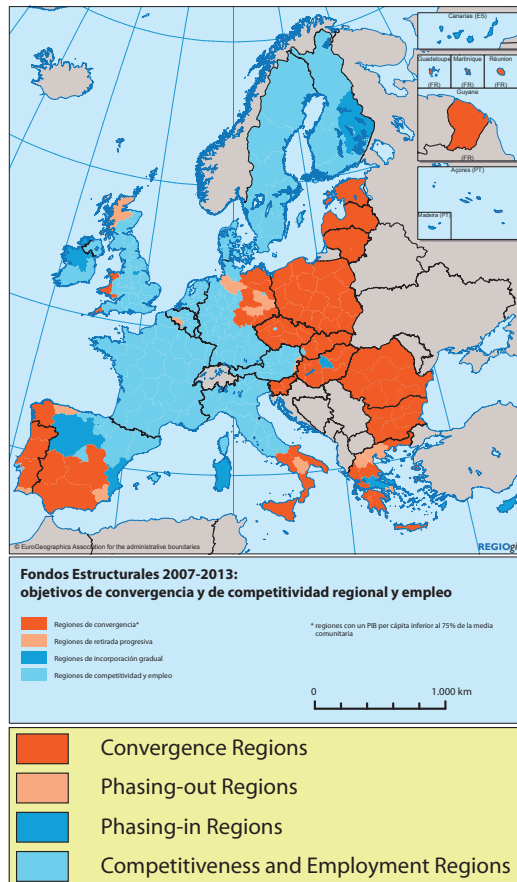
- **Eire-Irlanda:** Border, Midland and Western
- **Grecia:** Sterea Ellada, Notio Aigaio
- **España:** Canarias, Castilla y León, Comunidad Valenciana
- **Italia:** Sardegna
- **Chipre:** todo el territorio
- **Hungría:** Közép-Magyarország
- **Portugal:** Região Autónoma da Madeira
- **Finlandia:** Itä-Suomi
- **Reino Unido:** Merseyside, South Yorkshire

#### 4.1.4. Objetivo “Cooperación territorial europea”

La cooperación transfronteriza se dirige a las regiones situadas a lo largo de todas las fronteras terrestres interiores y de algunas fronteras terrestres exteriores así como a todas las regiones, a lo largo de las fronteras marítimas separadas por una distancia máxima de 150 km. Véase la lista de las regiones en la decisión de la Comisión de 31 de octubre de 2006.

Para la cooperación transnacional: la Comisión aprobó la lista en su Decisión de 31 de octubre de 2006. Para la cooperación interregional: todas las regiones de Europa son elegibles. Omitimos la larga relación de estas regiones; los mapas correspondientes pueden consultarse fácilmente en la Web de la UE.

**Mapa 2. UE 27 - Nuevas perspectivas financieras - Áreas elegibles - 2007-2013**



Traducción de los 4 tipos de regiones:

- Regiones objetivo convergencia
- Regiones objetivo convergencia en fase de salida
- Regiones objetivo competitividad y empleo
- Regiones objetivo competitividad y empleo en fase de entrada

Fuente: COMISIÓN EUROPEA (2008b).

## 4.2. Fondos e instrumentos

El presupuesto de la política de cohesión es muy considerable. En el horizonte de planificación 2007-2013 pasa incluso a situarse por encima de los fondos asignados a la Política Agrícola, líder tradicional del presupuesto comunitario. Las perspectivas financieras 2007-2013 supondrán € 164.400 millones por año para la EU27, de los cuales € 48.000 millones serán para acciones estructurales (33%, excluyendo desarrollo rural). En términos de gasto o inversión anual, se pasará de 10 mil millones de euros en 1989 a 54.000 millones en 2013. Ello representa aproximadamente el 0,41% del PNB de la Unión (con desarrollo rural y pesca: 0,46%).

Dichos fondos se van a repartir, aproximadamente 50-50 entre los nuevos Estados (NE-12) y los Estados de la EU-15. Y representarán más de  $\frac{3}{4}$  del presupuesto de las regiones y Estados miembros menos desarrollados.

Si se considera la contribución de las políticas nacionales, los presupuestos nacionales suponen el 47% del PNB de la UE. Ahora bien, los presupuestos nacionales dan prioridad a la provisión de los servicios básicos y al complemento de ingreso. En este contexto, los fondos estructurales deben apuntar a mejorar los factores de convergencia regional y promover una inversión física y humana – sobre el 80% del total de los fondos. Los instrumentos financieros operativos en esta nueva etapa de la política de cohesión son tres: el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión.

### 4.2.1. Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

Su misión consiste en fortalecer la cohesión económica y social en la Unión Europea corrigiendo los desequilibrios entre sus regiones.

Los campos de intervención del FEDER son los siguientes:

- ayudas directas a las inversiones realizadas en las empresas (en particular las PYME) para crear empleos sostenibles;

- infraestructuras vinculadas especialmente a la investigación y la innovación, a las telecomunicaciones, al medio ambiente, a la energía y el transporte;
- instrumentos financieros (fondos de capital de riesgo, fondos de desarrollo local...) para apoyar el desarrollo regional y local y favorecer la cooperación entre las ciudades y las regiones;
- medidas de asistencia técnica.

### Cuadro 2. Fondo Europeo de Desarrollo Regional

#### Objetivos del FEDER

Convergencia	<p>Modernización y diversificación de las estructuras económicas así como la salvaguarda o la creación de empleos sostenibles, con actuaciones en los siguientes ámbitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• investigación y desarrollo tecnológico (IDT), innovación y espíritu empresarial, sociedad de la información;</li> <li>• medio ambiente, prevención de riesgos;</li> <li>• turismo, transportes, energía;</li> <li>• educación, salud, cultura.</li> </ul>
Competitividad regional y empleo	<p>Las prioridades se agrupan en torno a tres puntos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• innovación y economía del conocimiento: fortalecimiento de las capacidades regionales de investigación y desarrollo tecnológico, estímulo de la innovación y el espíritu empresarial y fortalecimiento de la ingeniería financiera, especialmente para las empresas vinculadas a la economía del conocimiento;</li> <li>• medio ambiente y prevención de riesgos: rehabilitación de terrenos contaminados, fomento de la eficacia energética, promoción de transportes públicos urbanos limpios y elaboración de planes para prevenir y administrar los riesgos naturales y tecnológicos;</li> <li>• acceso a los servicios de transportes y telecomunicaciones de interés económico general.</li> </ul>
Cooperación territorial europea	<p>Tres ejes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• desarrollo de actividades económicas y sociales transfronterizas;</li> <li>• establecimiento y desarrollo de la cooperación transnacional, incluida la cooperación bilateral entre las regiones marítimas;</li> <li>• fortalecimiento de la eficacia de la política regional mediante la promoción y la cooperación interregional, la conexión en red y el intercambio de experiencias entre las autoridades regionales y locales</li> </ul>

Fuente: COMISIÓN EUROPEA ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/funds/feder/index\\_es.htm/](http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/feder/index_es.htm/)).

#### **4.2.2. Fondo Social Europeo (FSE)**

La misión del FSE es mejorar el empleo y las posibilidades de empleo en la Unión Europea.

Sus campos de intervención son los siguientes:

- adaptación de los trabajadores y las empresas; sistemas de aprendizaje a lo largo de la vida, diseño y difusión de maneras innovadoras de organización del trabajo;
- acceso al empleo para los solicitantes de empleo, las personas inactivas, las mujeres y los emigrantes;
- inclusión social de las personas desfavorecidas y lucha contra la discriminación en el mercado laboral;
- fortalecimiento del capital humano mediante la reforma de los sistemas educativos y puesta en red de los establecimientos de enseñanza.

#### **4.2.3. Fondo de Cohesión**

Su misión consiste en reducir el atraso económico y social y estabilizar la economía de los países destinatarios.

Los países (no regiones) beneficiarios de este fondo son los Estados miembros cuyo PIB por habitante es inferior al 90% de la media comunitaria. Para el período 2007-2013 afecta a: Bulgaria, Rumania, República Checa, Chipre, Estonia, Eslovaquia, Eslovenia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y Portugal.

España es elegible en una fase transitoria, ya que su RNB por habitante es inferior a la media de la Europa de los 15, aunque ya supere el 90%.

Los campos de intervención del Fondo de Cohesión son los siguientes:

- las redes transeuropeas de transportes definidos por la Unión;
- el medio ambiente.

La asistencia financiera del Fondo de Cohesión puede ser suspendida por decisión del Consejo (mediante mayoría cualificada) en caso de que un Estado presente un déficit público excesivo y no ponga remedio a esta situación, o que las acciones emprendidas resulten inadecuadas.

#### 4.2.4. Un resumen de los objetivos y los instrumentos financieros

En el cuadro nº 3 se representa de forma sintética la formulación de objetivos de la nueva política regional y su relación con sus Fondos respectivos.

**Cuadro 3. Objetivos, Fondos estructurales e Instrumentos 2007-2013**

Objetivos	Fondos estructurales e institucionales		
Convergencia	FEDER	FSE	Fondo de COHESIÓN
Competitividad regional y empleo	FEDER	FSE	
Cooperación territorial europea	FEDER		
	Infraestructura, innovación, inversiones, etc.	Aprendizaje para el empleo, ayudas al empleo, etc.	Infraestructura de transporte y de medio ambiente, energías renovables
	Todos los EEMM y regiones		EEMM con RNB p.c. inferior al 90%

Fuente: COMISIÓN EUROPEA ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/funds/feder/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/feder/index_es.htm))

Por su parte, el cuadro siguiente nº 4 presenta un excelente resumen del cambio de objetivos y de asignación de fondos que se produce al pasar de las disposiciones de la Agenda 2000 a la nueva formulación de la política regional aprobada en el marco de las Perspectivas Financieras 2007-2013.

**Cuadro 4. Cómo cambia la política de la Agenda 2000 a las Perspectivas Financieras 2007- 2013**

2000-2006		2007-2013	
Objetivos	Instrumentos financieros	Objetivos	Instrumentos financieros
Fondo de cohesión	Fondo de cohesión	<b>Convergencia y competitividad</b>	Fondo de cohesión
Objetivo N° 1	FEDER FSE FEOGA-Orientación IFOP		FEDER FSE

2000-2006		2007-2013	
Objetivos	Instrumentos financieros	Objetivos	Instrumentos financieros
Objetivo N° 2	FEDER FSE	<b>Competitividad regional y empleo</b> - Nivel regional - Nivel nacional: Estrategia europea para el empleo	FEDER
Objetivo N° 3	FSE		FSE
Interreg	FEDER	<b>Cooperación territorial europea</b>	FEDER
URBAN	FEDER		
EQUAL	FSE		
Leader+	FEOGA-Orientación		
Desarrollo rural y reestructuración del sector de la pesca al margen del objetivo N° 1	FEOGA-Garantía IFOP		
<b>9 objetivos</b>	<b>6 instrumentos</b>	<b>3 objetivos</b>	<b>3 instrumentos</b>

Fuente: COMISIÓN EUROPEA (<http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/g24231.htm>)

## 5. Principios orientadores de la reforma y ciclo de programación

### 5.1. Los principios orientadores

- **Concentración.** Un enfoque más estratégico que fortalece las prioridades de la Unión:
  - geográfica – aproximadamente el 80% de la financiación a las regiones menos desarrolladas (Objetivo Convergencia);
  - temática – se centra en los programas de Lisboa y Gotemburgo.
- **Simplificación:**
  - reducción del número de reglamentos: menos objetivos – menos fondos;
  - programación – ya no más delimitación por zonas, programas con un solo fondo;
  - proporcionalidad respecto al control, evaluación y supervisión; subvencionabilidad de los gastos.
- **Descentralización:** función más importante para las regiones y los interlocutores locales.

## 5.2. Cómo se administra: el ciclo de programación

El manejo de tan grandes cantidades de fondos, con una estructura de objetivos relativamente compleja (a pesar de su actual simplificación) y con una distribución territorial tan diversa derivada de la gran cantidad de regiones existentes, hace adivinar que estamos ante una política muy exigente desde el punto de vista técnico. Dada nuestra pretensión divulgativa, no es éste el lugar de entrar en muchos detalles que alargarían excesivamente este texto<sup>18</sup>.

La política regional europea, sus instrumentos y programas se administran en gran parte de manera descentralizada por los Gobiernos nacionales y regionales interesados. En un marco común fijado por la UE, los Estados miembros y las regiones eligen los objetivos prioritarios que se beneficiarán de los fondos de la Unión Europea en sus territorios.

No obstante, cada programa se elabora mediante un proceso colectivo en el que participan las autoridades europeas, regionales y locales, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil. Este proceso garantiza que cada socio se considere parte integrante de estos programas de desarrollo, y que éstos se adapten lo mejor posible a cada región en particular. Las intervenciones de la UE son acompañadas por comités que hacen participar a los diversos socios en la elaboración, la gestión y el seguimiento de cada programa.

Para el período 2007-2013, los Estados miembros y las regiones elaboraron los marcos de referencia estratégicos nacionales así como los programas operativos nacionales y regionales. La normativa de la Unión Europea y las Directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión establecen normas comunes para la gestión de los fondos teniendo en cuenta las prioridades generales de la estrategia de la UE para el crecimiento y el empleo, es decir, convertirse en una zona de fuerte crecimiento, generadora de más y mejores empleos.

En total, habrá 423 programas operativos y alrededor de 900 grandes proyectos. La selección final de los proyectos sobre el terreno es realizada por las autoridades nacionales y regionales, que colaboran con la Comisión

---

<sup>18</sup> Nos limitamos a transcribir un resumen de los servicios correspondientes de la Comisión: COMISIÓN EUROPEA (2008d), p. 6. Cfr. también un sencillo *vademécum*: COMISIÓN EUROPEA (2008e).

Europea en lo que concierne a las decisiones relativas a los grandes proyectos así como para garantizar el cumplimiento de las normas de control, publicidad y evaluación.

Habida cuenta de que estos programas no son siempre fáciles de aplicar, es esencial una buena planificación. A tal efecto, se elaboraron las Directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión, que fijan los objetivos comunes que deben alcanzar todos los programas. Los compromisos financieros han de destinarse a intervenciones que apoyan la investigación y la innovación, la sociedad de la información, el desarrollo sostenible, la eficiencia energética y el desarrollo de los recursos humanos. Estas prioridades deben recibir un 60 % del total de la financiación disponible en las regiones denominadas de «convergencia», y un 75 % en todas las demás regiones.

Por tanto, esquemáticamente, un ciclo de programación (anual) comprende las siguientes fases:

**Cuadro 5. Ciclo de programación de las actuaciones de la política regional de la UE**

Fase	Actividades dentro del ciclo
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• marco regulador,</li> <li>• recursos financieros,</li> <li>• regiones/zonas subvencionables</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• análisis regional (FODA), estrategia,</li> <li>• plan / programa proyecto / complemento</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• negociaciones:</li> <li>• Estado miembro / región-Comisión</li> </ul>
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• decisión sobre el programa</li> </ul>
5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gestión del programa</li> <li>• selección del proyecto</li> <li>• evaluación/ adaptación</li> </ul>

## 6. Un balance de la política de cohesión (según el 4º Informe)

Decíamos al comienzo que no tendríamos espacio para exponer un balance de los resultados de la política de cohesión, en términos de corrección de los desequilibrios territoriales en la UE. A ello se destinan multitud de esfuerzos por parte de la Comisión y de importantes equipos académicos y *think tanks* europeos. Son de particular relevancia los informes periódicos publicados

por la Comisión<sup>19</sup>. Nos basaremos para esta breve valoración final en el 4º de esos informes<sup>20</sup>.

Muy sintéticamente, la política de cohesión –junto con las demás condiciones del modelo de integración europeo– ha logrado a) una convergencia significativa entre los países; b) ha tenido un impacto considerable en una serie de variables expresivas del desarrollo económico de las regiones.

### **6.1. Convergencia significativa de los países de la UE (entre 1994 y 2006)**

a) En cohesión económica (medida por variación de PIB y PIB per capita)

- Convergencia en ámbitos nacionales y regionales.
- Persisten disparidades importantes.

b) En cohesión social (medida por tasa de empleo, pobreza y nivel educativo)

- Tasa de empleo converge en ámbitos comunitario y nacional.
- Reducción en las disparidades de la tasa de paro.
- Persiste riesgo de pobreza y exclusión.
- Mejora en niveles educativos pero bajos en regiones menos desarrolladas.

c) En cohesión territorial

- Menor concentración del PIB de la UE-27 en el ‘pentágono europeo’.
- Mucho mayor en el ámbito nacional (capitales).
- Algunas zonas rurales siguen perdiendo población.
- Potencial de los intercambios transfronterizos.

### **6.2. El impacto de la política de cohesión**

Muy resumidamente, estos son los efectos principales de la política de cohesión:

---

<sup>19</sup> Los informes detallados se presentan cada varios años.: el primero data de 1997; el segundo apareció en 2001; el tercero, en 2004; y el 4º y último citado en 2007. En los periodos intermedios aparecen informes “ad interim”, o de situación o intermedios, más breves. Para el último informe de situación o intermedio: Cfr. COMISIÓN EUROPEA (2008e). Véanse todos los informes en la Web: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/repor\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/repor_es.htm)

<sup>20</sup> Cfr. COMISIÓN EUROPEA (2007).

- Incrementa las inversiones publicas y privadas en las regiones beneficiarias (crecimiento).
- Contribuye al incremento del PNB (convergencia).
- Crea empleo y maximiza el potencial de los recursos humanos.
- Incrementa el capital físico y humano.
- Mejora el gobierno local y regional.
- Favorece una estabilidad financiera en un horizonte de siete años.

Sin entrar a fondo en el debate acerca de la eficiencia de la política de cohesión para corregir los desequilibrios territoriales, nos parece de interés mencionar un interesante trabajo del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) que cuantifica dicho impacto –que debe ser valorado como significativo– en los países beneficiarios para el periodo 2000-2006 según aparece en el cuadro siguiente:

**Cuadro 6. Efectos de la política de cohesión 2000-2006. Acumulado 2006.**

País	Aumento del PIB(%)	Aumento del empleo(%)	Aumento del empleo(miles)
República Checa	1,6	0,8	30,4
Estonia	1,8	1,3	7,9
Irlanda	0,9	0,7	12,9
Grecia	2,8	2,0	85,2
España	1,0	0,7	133,5
Chipre	0,1	0,1	0,4
Letonia	1,6	1,2	11,7
Lituania	1,2	0,9	12,4
Hungría	0,6	0,6	22,1
Malta	0,4	0,4	0,6
Polonia	0,5	0,4	50,3
Portugal	2,0	1,4	70,6
Eslovaquia	0,7	0,5	11,3
Eslovenia	0,3	0,3	2,3
Alemania oriental	0,9	0,7	53,0
Mezzogiorno italiano	1,1	0,8	55,7
<b>Total</b>	<b>1,1</b>	<b>0,8</b>	<b>569,3</b>

Fuente: GARCIMARTÍN, CARLOS (DIR.) (2008), p. 26.

Concluimos con unas palabras de la Comisaria de Política Regional, la polaca Danuta Hübner en el reciente libro verde que citábamos más arriba:

*“...la diversidad territorial de la Unión Europea constituye un recurso de vital importancia que puede ayudar a promover el desarrollo sostenible del conjunto de la UE. Con objeto de que esa diversidad se transforme en fortaleza, debemos abordar la cohesión territorial concentrándonos en nuevas áreas temáticas, en nuevas pautas de relaciones que unan a los territorios europeos en distintos ámbitos y en nuevas formas de cooperación, coordinación y asociacionismo. Ésas son precisamente las principales cuestiones objeto de este debate.*

*El hecho de analizar la cohesión desde un prisma territorial exige prestar atención a cuestiones como el desarrollo sostenible o el acceso a los servicios. Por otro lado, también supone hacer hincapié en que muchos asuntos de interés no respetan las fronteras administrativas y pueden requerir la respuesta coordinada de varias regiones o países, mientras que otros deben ser tratados a escala local o vecinal. Si ahora nos basamos en la experiencia adquirida a través del objetivo europeo de cooperación territorial podremos estudiar nuevas vías para seguir mejorando la cooperación entre las regiones de la Unión y con las regiones vecinas del exterior.*

*El enfoque integrado basado en el espacio que caracteriza a la política de cohesión es perfectamente adecuado para responder a cuestiones complejas y profundamente arraigadas, como es el caso del desarrollo regional. Ahora bien, para conseguir optimizar las sinergias en ese sentido es preciso lograr una mejor coordinación con las políticas sectoriales. La cohesión territorial también pone énfasis en el valor añadido del asociacionismo con una importante dimensión local, lo cual garantiza que las políticas se conciben y lleven a la práctica con conocimientos locales”<sup>21</sup>.*

---

<sup>21</sup> COMISIÓN EUROPEA (2008d), Introducción.

## Referencias bibliográficas

BANCO MUNDIAL (2008), *Una nueva geografía económica. Panorama General. Informe sobre el desarrollo mundial 2009*, Washington, Ed. Banco Mundial, xiii+33 pp.

COMISIÓN EUROPEA (2007), *Crecimiento de las regiones, desarrollo de Europa. Cuarto informe sobre la cohesión económica y social*. Ed. Comisión Europea, Política regional, 228 pp.

COMISIÓN EUROPEA (2008a), *Al servicio de las regiones: la Unión Europea 2007-2013*, Bruselas, Ed. Comisión Europea. Enero 2008, 36 pp.

COMISIÓN EUROPEA (2008b), “EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe’s future”, *Inforegio Panorama magazine* n°26, June 2008, 44 pp.

COMISIÓN EUROPEA (2008c), “Green Paper on Territorial Cohesion - The way ahead”, *Inforegio Panorama magazine* n°28, December 2008, 20 pp.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2008d), *Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo. Bruselas, 6.10.2008. COM (2008) 616 final. {SEC(2008) 2550}. Cfr. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/terco/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/index_es.htm)

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2008e), *Quinto informe de situación sobre la cohesión económica y social - Las regiones crecen y Europa crece. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo*. Bruselas, 18.6.2008. COM(2008) 371 final.

COMISIÓN EUROPEA (2008e), *Nuevos fondos, mejores normas. Nuevas normas financieras y oportunidades de financiación en el periodo 2007-2013*, Ed. Comisión Europea, 28 pp.

COMISIÓN EUROPEA, Véase la página web institucional de la UE: “Europa. El portal de la Unión Europea”, <europa.eu>, y en ella, la correspondiente a la política regional: <http://europa.eu/pol/reg/>

FONTAINE, PASCAL (2006), *Doce lecciones sobre Europa*, Ed. Comisión Europea, 68 pp.

GARCIMARTÍN, CARLOS (dir.); Rivas, Luis; Díaz de Sarralde, Santiago; Alonso José Antonio. D (2008), *Integración Iberoamericana. ¿Es viable un Fondo de Cohesión?*, Ed. Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-Universidad Complutense), Colección, Estudios e Informes, nº 3, Madrid, septiembre 2008, 104 pp.

JOVANOVIC, M. N. (1993), *International Economic Integration*, Ed. Routledge, Estados Unidos, 302 págs.

ORTEGA, M<sup>a</sup> LUZ Y CALDENTEY, PEDRO (1999), “La política regional: pilar del proceso de integración europea”. *Revista de Fomento Social*, Córdoba, Publicaciones ETEA, nº 214, abril-junio, pp. 177-196.

ROMERO RODRÍGUEZ, JOSÉ J. (Dir.) (2000), *La UE en la hora del Tratado de Amsterdam. Una perspectiva española*. CD-Rom didáctico. Córdoba, INET-ETEA.

ROMERO RODRÍGUEZ, JOSÉ J. Y RODERO FRANGANILLO, ADOLFO (Dirs.) (1996), *España en la CEE: del Acta Única Europea al Tratado de Maastricht*. Córdoba, Ed. Publicaciones ETEA, Colección Monografías. (Segunda edición).

ROMERO RODRÍGUEZ, JOSÉ J. Y RODERO FRANGANILLO, ADOLFO (Dirs.) (1999), *España en la UE: más allá del Euro*. Córdoba, Ed. ETEA e INET. Proyecto PRINCE de la UE. Publicaciones ETEA, Colección Monografías, 1999.

SCHIFF, MAURICE Y WINTERS, L. ALAN (2003), *Regional integration and Development*. Ed. Oxford University Press and World Bank. 321 pp. (Edición española: Schiff, Maurice Y Winters, L. Alan (2004), *Integración Regional y Desarrollo*, Banco Mundial y Alfaomega colombiana SA.

WORLD BANK (2008), *Reshaping Economic Geography. World Development Report 2009*, Washington, Ed. World Bank, 1<sup>st</sup> part: 149pp; 2<sup>nd</sup> part: 261 pp. (no disponemos de la edición castellana).

## Capítulo 5. La política agraria común: efectos hacia el interior y el exterior de la Unión<sup>1</sup>

José J. Romero Rodríguez<sup>2</sup>

**Sumario:** 1. Introducción: desde dónde hablamos. 2. Una exitosa política, ...víctima de su propio éxito. Los efectos internos. 3. Los efectos negativos externos de la PAC: una aproximación. 4. Los cambios en curso: el nuevo enfoque del desarrollo rural. 5. A modo de conclusión: “mirando más allá” de la UE.

*“Aunque la ciudad careciera de personas que enseñen las artes citadas, la comunidad podría seguir siendo floreciente, como sucedía en la antigüedad, pues en otro tiempo las ciudades fueron muy felices, y lo seguirían siendo sin comediantes e incluso sin picapleitos; pero sin agricultores es evidente que los hombres no pueden subsistir ni comer” (LUCIO JUNIO MODERATO COLUMELA, *De re rustica*).*

### 1. Introducción: desde dónde hablamos

El texto con el que abrimos esta reflexión nos sitúa de entrada en un “lugar hermenéutico” favorable a la agricultura. No está de más afirmarlo, para distanciarnos de algunas posturas que respiran “anti-agrarismo” por todos sus poros. Somos sensibles a la situación de desconcierto, pesimismo y perplejidad de muchos agricultores europeos y españoles, especialmente medianos y

---

<sup>1</sup> Texto ligeramente modificado en 2008 de la versión elaborada por el autor para su intervención en el la XIII sesión del Seminario de Derechos Humanos, Antonio Marzal de ESADE (Barcelona) que ha sido publicada en E.R BARTLETT y M<sup>a</sup> D. BARDAJÍ (editores) (2009) (4<sup>a</sup> ponencia). Agradecemos a los editores la autorización para la publicación del presente texto.

<sup>2</sup> El autor agradece a sus colegas Alfonso C. Morales, Pedro P. Pérez y Adolfo Roderó sus observaciones a una versión preliminar del presente texto.

pequeños (“que no saben qué hacer con sus tierras”) ante los cambios en curso<sup>3</sup>. Partimos de una posición globalmente favorable, sin fanatismos, a la construcción europea y a la Política Agraria Común (PAC) contemplada en perspectiva histórica y en su conjunto, siendo conscientes de sus limitaciones y efectos perversos. Desde esa posición, llevamos muchos años<sup>4</sup> defendiendo la conveniencia de su reforma, tanto hacia dentro de la Unión Europea (UE), para introducir racionalidad, justicia y sostenibilidad, como hacia fuera, para hacerla compatible con las necesidades vitales y urgentes de grandes masas rurales de los pueblos empobrecidos.

La PAC será todo lo criticable que se quiera, pero no se puede comprender sin analizarla en el marco de lo que ha sido la construcción europea y, en particular, de lo que en otro lugar hemos denominado “las claves”<sup>5</sup> del proceso integrador, globalmente positivo a nuestro juicio, del viejo continente.

Nuestra perspectiva intenta tener siempre presente el “abismo de desigualdad” que separa a los países ricos de los pobres. Si los países menos favorecidos del mundo pudieran poner en marcha una política de defensa de sus agriculturas, sin duda intentarían garantizar su propia seguridad alimentaria, muy probablemente establecerían mecanismos de protección frente a los productos del exterior, promulgarían normas de calidad e inocuidad a las que se deberían adaptar sus producciones, garantizarían unos niveles de precios razonables para sus propios productos, establecerían mecanismos de control de excedentes para impedir el derrumbe de los precios en caso de exceso de oferta, y crearían para todo ello un fondo específico destinado a cubrir los gastos derivados de todas esas medidas etc.: es decir, ¡inventarían una política agraria muy parecida a la que la UE viene aplicando desde hace casi medio siglo!<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Unos cambios que, además, se materializan “en una regulación sectorial extraordinariamente compleja y farragosa” (J.M. SUMPISI, 2006). Precisamente para simplificarla el 18 de diciembre de 2006, la Comisión propuso la revisión de los 21 reglamentos sectoriales relativos a las organizaciones comunes de mercado y agruparlos en un Reglamento único con el fin de racionalizar y simplificar el marco jurídico sin modificar las orientaciones políticas fundamentales. (*Propuesta de reglamento del Consejo por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas*, Bruselas, 18.12.2006, COM(2006) 822 final).

<sup>4</sup> J.J. ROMERO (Coord.) (2002); CONSEJO DE REDACCIÓN RFS (2001).

<sup>5</sup> Véase en este mismo libro el capítulo 12. Una versión anterior en: J.J. ROMERO *et al.* (2001).

<sup>6</sup> Y no se trata de un tema “pasado de moda”; su vigencia es clara. En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2008* del Banco Mundial, subtítulo significativamente a la “Agricultura para el desarrollo”, se insta a incrementar la inversión en agricultura en los países en

¿Dónde está pues el problema? Sencillamente, en que en la actualidad las políticas agrarias proteccionistas las aplican los países y regiones más ricos del planeta, los que producen alimentos de sobra, es decir, en principio, los que menos las necesitarían; por el contrario, los países que necesitan incrementar su producción, garantizar su alimentación, proteger a sus agricultores, frenar el éxodo rural, etc. no tienen ni la capacidad económica, ni la fuerza política para ponerlas en marcha; sin contar con que el bloque de los países ricos se opone con una firmeza e incoherencia notables, a que los menos favorecidos apliquen esta clase de políticas<sup>7</sup>.

Esquemmatizando un poco, la PAC es atacada fuertemente desde dos paradigmas aparentemente opuestos e incluso contradictorios. Por un lado, los paladines del “todo mercado” y “la globalización sólo trae beneficios” y por otro los movimientos sociales más solidarios y los portavoces de un pensamiento de izquierda preocupados por la defensa de los intereses de los países empobrecidos, defienden que el proteccionismo agrario europeo perjudica a todo el mundo, menos a los grandes agricultores. Ambos acusan a la PAC de ser –como antiguamente se decía del infierno– “el conjunto de todos los males sin mezcla de bien alguno”. Quien esto escribe no defiende en absoluto lo contrario (que la PAC sea el cielo, o sea, “el conjunto de todos los bienes sin mezcla de mal alguno”) pero, coincidiendo en algunas cosas con los críticos citados, cree que hay que ir más al fondo de la cuestión y elaborar propuestas que tengan más en cuenta los verdaderos intereses de todos los agricultores, especialmente los pequeños del Norte y los del Sur.

Por último, y no menos importante, tratándose de temas tan complejos, nos gustaría intercalar en el debate una fuerte dosis de modestia. Nos asustan las posiciones dogmáticas y nos agrada recordar siempre la recomendación nada menos que de Santa Teresa de Jesús:

---

desarrollo y se advierte que, a fin de alcanzar el objetivo de reducir a la mitad la extrema pobreza y el hambre para 2015, el sector agrícola debe convertirse en el eje del programa de desarrollo. Durante los últimos 20 años, los sectores agrícola y rural han sido desatendidos y no han recibido inversiones suficientes. Mientras el 75% de los pobres del mundo vive en las zonas rurales, sólo el 4% de la ayuda oficial para el desarrollo se destina a la agricultura en los países en desarrollo. Sin embargo los autores del informe consideran que “en el siglo XXI, la agricultura sigue siendo un instrumento fundamental para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza.” Cfr. BANCO MUNDIAL (2007) p. 1. Véase también la interesante crítica a este informe de OXFAM INTERNACIONAL (2007).

<sup>7</sup> Los debates en el marco de las negociaciones de la OMC sobre la agricultura, aún sin acuerdo en la fecha de elaboración de este texto, son una expresión elocuente de lo que queremos decir: en último término, “protege quien puede, no quien quiere”.

*“Siempre en cosas dificultosas, aunque me parece que lo entiendo y que digo verdad, voy con este lenguaje de que ‘me parece’, porque si me engañare, estoy muy aparejada a creer lo que dijeren los que tienen letras muchas”<sup>8</sup>.*

Limitando conscientemente nuestro enfoque, nos vamos a fijar en dos aspectos determinantes de la PAC. A lo interno de la Unión Europea, analizaremos brevemente sus efectos positivos y negativos, destacando sus efectos perversos y poniendo de manifiesto lo justificado de su reforma, en esencia para salvaguardar determinados valores de justicia distributiva y de respeto al medio ambiente. Hacia fuera, los grandes debates acerca de la liberalización del comercio mundial, especialmente en el seno de la Organización Mundial del Comercio, permiten comprender hasta qué punto también la PAC ha perjudicado notoriamente a los países menos desarrollados. Interfiere nada menos que con el derecho a la seguridad alimentaria de una parte importante y desfavorecida de la población mundial. A partir de ahí, resumimos por dónde se orientan los cambios en curso de la PAC. Por último, a modo de conclusión, abrimos el horizonte y dirigimos brevemente la mirada “más allá de la UE”<sup>9</sup>.

## **2. Una exitosa política, ...víctima de su propio éxito. Los efectos internos**

Seamos críticos con la PAC; pero reconozcamos también sus aportaciones a la construcción europea. En efecto, la PAC, inserta en el Tratado de Roma (1957), tras la posterior conferencia de Stresa (1958), representó en los orígenes de la Comunidad Económica Europea la única expresión de la solidaridad intersectorial. Eran unas décadas donde la protección agraria se justificaba más que ahora; la PAC constituía en realidad una de las principales concesiones de Alemania a Francia por la creación de un Mercado Común Europeo que no sólo favorecía el desarrollo de un potente sector industrial, sino que pasaba página sobre la ruptura trágica que había supuesto la segunda contienda mundial. De hecho, además, la PAC sirvió para crear “conciencia europea” puesto que durante casi dos decenios constituyó la única política de solidaridad supranacional de la Comunidad Europea.

---

<sup>8</sup> SANTA TERESA, *Quintas Moradas*, I,7.

<sup>9</sup> Para un tratamiento más detallado de estos dos últimos apartados necesitaríamos extendernos en este texto más allá de lo razonable.

## 2.1. Los logros de la PAC

Si hubiera que realizar un balance, es de justicia comenzar señalando que la Política Agraria de la CEE, aplicada hasta el momento en que se inició la primera gran reforma de la misma, había conseguido éxitos notables: en esencia, la constitución de un mercado agrario único, y la consecución de una buena parte de los objetivos pretendidos en el Tratado de Roma<sup>10</sup>. Como dice expresivamente la Comisión, haciendo balance, en el primer famoso documento de reflexión que introdujo la reforma de la PAC:

*“La política agraria común se creó en una época en la que Europa era deficitaria en la mayoría de sus productos alimenticios. El principal cometido de estos mecanismos es el de mantener el nivel de precios interiores y de ingresos, ya sea mediante la intervención y la protección en las fronteras y, cuando no existe protección exterior, mediante ayudas variables (deficiency payments), concedidas a las industrias de transformación que utilizan como materia prima productos agrarios comunitarios pagados al productor a un precio más elevado que el precio mundial.*

*Esta política ha contribuido al crecimiento económico y ha permitido proporcionar a los consumidores europeos una amplia gama de productos alimenticios de calidad a precios razonables. Sin embargo, este sistema, perfectamente adaptado a la situación de una agricultura definida, ha puesto de manifiesto graves defectos en el momento en que la Comunidad ha empezado a ser excedentaria en la mayor parte de sus productos agrarios”<sup>11</sup>.*

De alguna manera se podría decir que se han cumplido básicamente los objetivos del Tratado de Roma.

Pero más allá de la relación de los beneficios sectoriales de la PAC, todo lo discutibles que se quieran, y que, desde luego, habrá que completar con sus efectos perversos, como veremos a continuación, existe un relativo consenso a la hora de señalar que la PAC ha tenido un papel pionero en la propia dinámica de la construcción europea, al menos en los siguientes planos<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Recogidos en el artículo 39 del ya “cincuentenario” Tratado: aumentar la productividad agrícola; garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola; estabilizar los mercados; garantizar la seguridad de los abastecimientos; asegurar al consumidor precios razonables.

<sup>11</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991).

<sup>12</sup> Tomamos esta enumeración de la excelente síntesis de M. IZAM y V. ONFFROY (2000).

- Ante todo se trata de una política de solidaridad intersectorial<sup>13</sup> y de redistribución de renta que habituó a los ciudadanos a pensar en términos de una cierta complicidad con los agentes agrarios; de alguna manera, la PAC, con su fuerte presupuesto y su alta carga simbólica, ha constituido uno de los factores cohesionadores, cimentadores de la conciencia de ciudadanía europea desde los inicios del proceso integrador.
- En el plano económico, gracias a la instauración de las llamadas Organizaciones Comunes de Mercado (OCM, que son regulaciones por grupos de productos), la libre circulación de productos agrícolas se logró en un plazo menor al planificado inicialmente, lo que permitió adelantar la instauración de la unión aduanera para el conjunto de los sectores económicos<sup>14</sup>.
- En el plano institucional, la gestión de los mercados agrícolas, de competencia comunitaria, ha sido un elemento decisivo a favor de la emergencia de un poder ejecutivo supranacional. En ese ámbito, el proceso de toma de decisiones del Consejo de Ministros, enfrentado con posturas agrícolas antagónicas, fue encontrando, poco a poco, una dinámica que hacía posible la resolución de conflictos entre los Estados miembros.
- En el plano financiero, el incremento progresivo de los gastos agrícolas hizo que la CEE constituyera su propio sistema de obtención de recursos con el objetivo de autofinanciarse.
- Por último, en el plano monetario –frecuentemente olvidado– el propósito de evitar que las fluctuaciones de los tipos de cambio nacionales distorsionaran el sistema de precios agrícolas uniformes fue un impulso decisivo para establecer, en una fase inicial, una cierta estabilización monetaria y, luego, implementar mecanismos monetarios comunes vinculantes (los famosos Montantes Compensatorios Monetarios) antecedentes fundamentales de la moneda única.

---

<sup>13</sup> Como es sabido, la política de solidaridad interterritorial es mucho más tardía, ya que se puso verdaderamente en marcha a partir de la crisis de los años 70 y tras la primera ampliación de la CEE con la entrada de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda.

<sup>14</sup> En vez de culminarla, como estaba previsto, el 1 de enero de 1970, se alcanzó el 30 de junio de 1968.

## 2.2. Los efectos negativos internos de la PAC

No todo fue positivo. En efecto, el camino se torció. Resumiendo mucho, hay dos tipos de motivos que han presionado sobre todo desde hace casi 20 años para que se produzcan estos cambios: internos y externos. Comencemos por los primeros.

Es difícil sistematizar dichas externalidades negativas mejor de lo que lo hizo el famoso llamado Informe Mac Sharry, por el entonces Comisario de Agricultura, en un famoso documento del año 1991<sup>15</sup>; su abrumador listado de problemas aparece en el cuadro siguiente; lo ilustramos a continuación con algunos elementos informativos sobre cada uno de ellos:

**Cuadro 1. Defectos de la PAC según el “Informe Mac Sharry”  
(básicamente internos)**

- |   |
|---|
| 1. La producción crece más que la demanda.  |
| 2. En consecuencia, se provoca una costosa acumulación de existencias y se tiende a exportar más, lo que provoca tensiones en los mercados mundiales.     |
| 3. Se favorece la intensificación, con la consiguiente degradación del entorno o el abandono de las tierras baldías.                                      |
| 4. Al garantizarse los precios, se concentran las ayudas en las explotaciones más grandes: el 80% de las ayudas se destinan al 20 % de las explotaciones. |
| 5. El poder adquisitivo de los agricultores ha mejorado muy poco.   |
| 6. El gasto agrario aumenta sin cesar a un ritmo importante.  |
| 7. De hecho, la PAC, en su funcionamiento actual, ya no cumple los objetivos del art. 39 del Tratado de Roma.   |
| 8. Características socioeconómicas poco satisfactorias de la agricultura comunitaria.   |

Fuente: COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991).

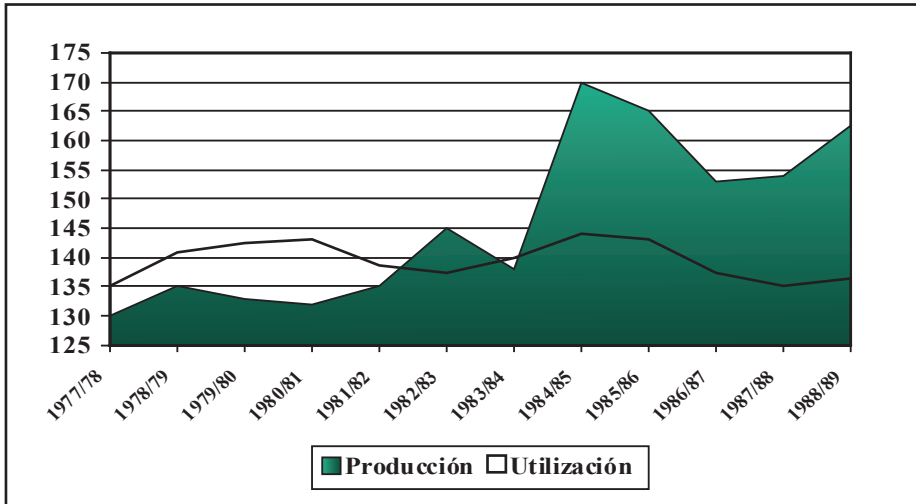
### 2.2.1. La producción crece más que la demanda

Una forma de visualizar este problema consiste en comparar la producción y la utilización de algunos productos especialmente afectados por la PAC por su elevado nivel de protección. En el gráfico 1 aparecen los desfases entre oferta y demanda que se produjeron en los años críticos (1978-1989) en el caso de los cereales, la carne de vacuno y la leche.

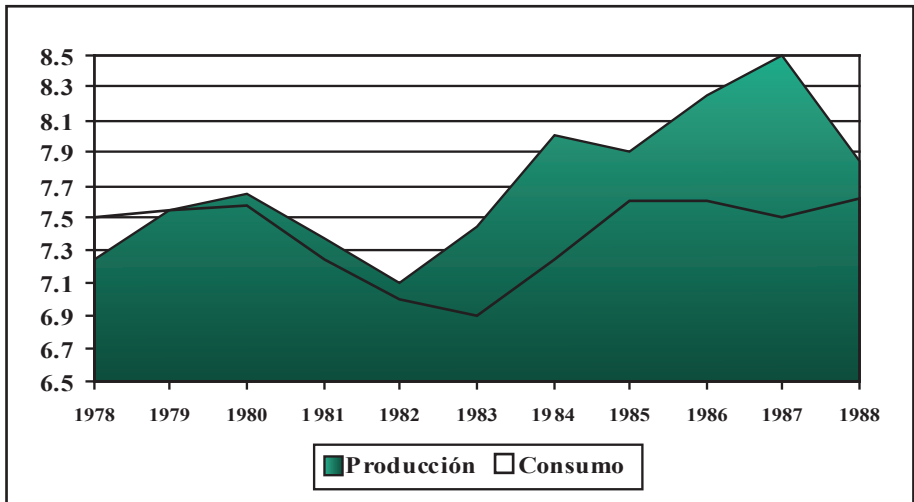
<sup>15</sup> Véanse también las duras críticas de E. PISANI (1994).

**Gráfico 1. Desfases entre producción y utilización de los principales productos (millones de toneladas)**

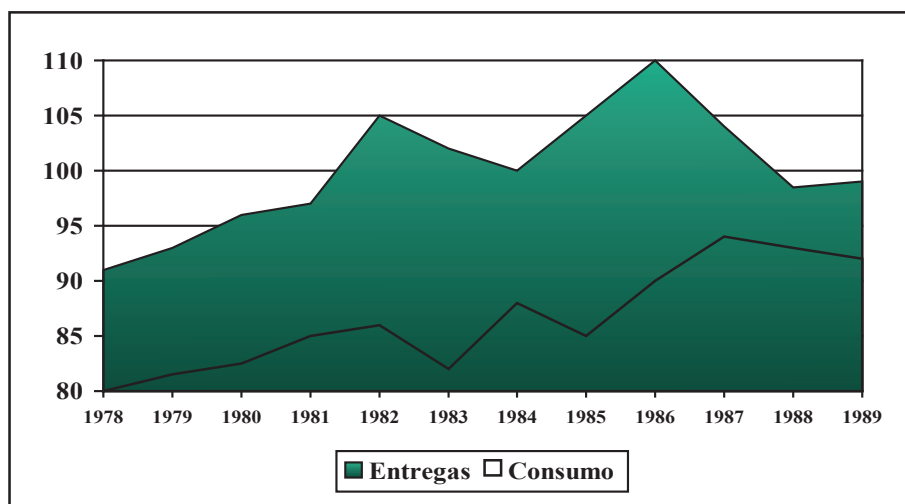
**Desfases de Cereales**



**Desfases Carne de vacuno**



### Desfases de Leche



Fuente: LAMO DE ESPINOSA (1998), pp. 62-63.

Con respecto a esto, no deja de ser interesante recordar el propio preámbulo de la Resolución Final de la Conferencia de Stresa<sup>16</sup> de julio de 1958, en el que ya se advertía que –en aquellas fechas de auge económico general en Europa– la producción agraria había estado aumentando con mayor rapidez que el consumo; que las rentas agrarias estaban, sin embargo, descendiendo en términos relativos (crecían menos que las demás),

*“...a pesar de las mejoras de la productividad; y que las medidas encaminadas a elevar las rentas agrarias llevan con frecuencia a aumentos de la producción, lo que agrava las dificultades ya encontradas en los mercados”.*

Una verdadera premonición que se anticipó varios lustros...<sup>17</sup>

<sup>16</sup> En esa ciudad italiana se celebró una importante reunión de Ministros de Agricultura de los seis países fundadores, que fijó las bases de lo que sería la PAC.

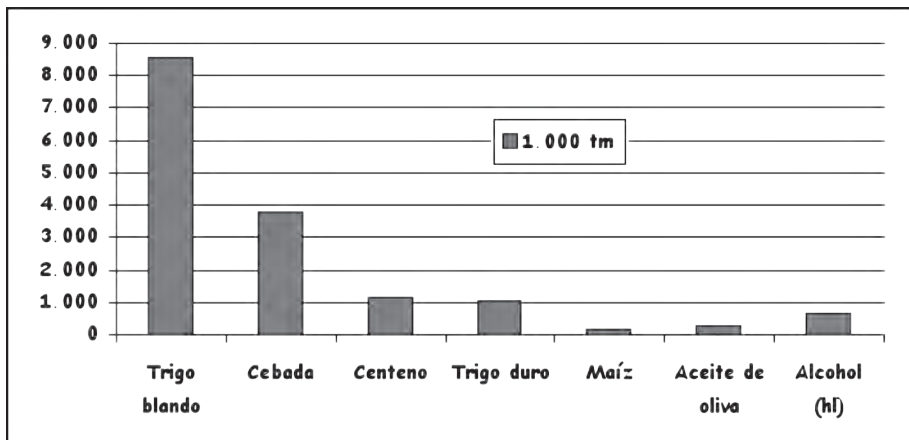
<sup>17</sup> Lo recuerda en su muy interesante trabajo: M. TRACY (1993), p. 18.

### 2.2.2. Se provoca una acumulación de existencias

El “escándalo” de los excedentes se pone de manifiesto en los gráficos siguientes que recogen la situación de los stocks comunitarios en unas fechas críticas (1986), que coincidió con graves discrepancias entre los gobiernos europeos por los consiguientes problemas de financiación. La postura británica, encabezada por Margaret Thatcher, fue en aquella época especialmente beligerante al respecto<sup>18</sup>.

Gráfico 2.

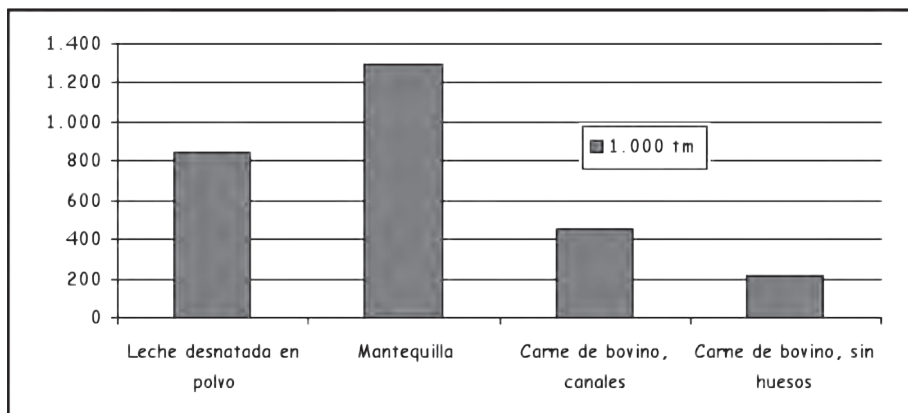
#### a) Stocks comunitarios al 31.12.1986 en unidades físicas – Productos agrícolas



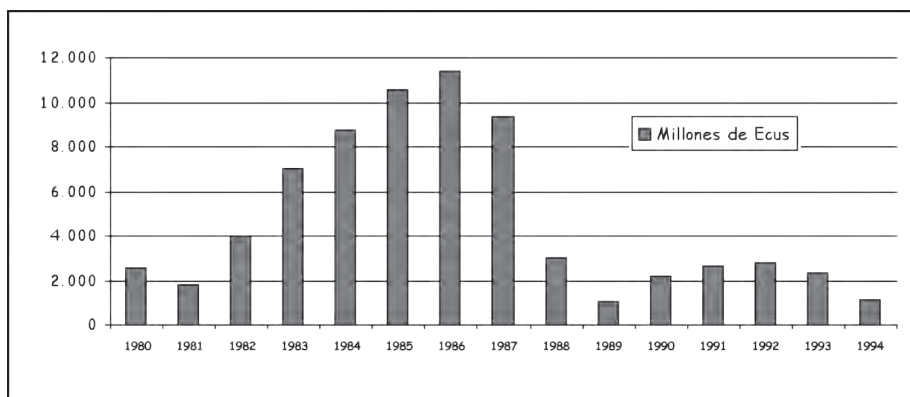
Fuente: elaboración propia.

<sup>18</sup> Este problema está precisamente en el origen del trato privilegiado concedido al Reino Unido a la hora de calcular su aporte al presupuesto comunitario; a partir de entonces, dicho gobierno recibe el conocido “cheque británico” en concepto de devolución de una parte su aportación teórica a los gastos comunes. Cfr. R. TAMAMES (1996), p. 303.

**b) Stocks comunitarios al 31.12.1986 en unidades físicas – Productos ganaderos**



**c) Valor de los stocks públicos de la CE en millones de ECU**



Fuente: LAMO DE ESPINOSA (1998), pp. 47-48.

Esos *stocks* gigantescos, en términos absolutos, pueden no indicar gran cosa al lector. Piénsese, por ejemplo, que la mantequilla almacenada –fuera del mercado– a finales del año 1986 representaba 1.200 millones de kilos<sup>19</sup>. Como corolario de este mismo efecto de los excedentes, el *rapport* Mac Sharry cita el hecho de que “*se incrementan las exportaciones subvencionadas perturbando gravemente los mercados mundiales*”. Volveremos en seguida sobre ello.

<sup>19</sup> ¡Tendríamos un kilo de mantequilla excedentaria por cada habitante de China!

### 2.2.3. Se favorece la intensificación, con la consiguiente degradación del entorno o el abandono de las tierras baldías

Se trata quizá de uno de los efectos “perversos” sobre los que, de manera más sensible y creciente, se ha ido manifestando la propia opinión pública europea, empezando por la centroeuropea. Los efectos medioambientales de la PAC tradicional han sido esencialmente los siguientes:

- Contaminación de suelos, vías fluviales y acuíferos por efluentes de fertilizantes y por deyecciones animales.
- Destrucción de paisajes, provocada por la intensificación productiva, en particular por el avance de la “frontera agrícola”, invadiendo para el cultivo zonas de pastos o de clara vocación forestal.
- Erosión del suelo por prácticas intensivas de cultivo y por la propia invasión de tierras poco aptas.
- Hiperselección de razas y variedades: disminución de la variedad y diversidad biológica, vegetal, animal y paisajística

BERTRAND HERVIEU plantea de forma especialmente lúcida los efectos medioambientales del proteccionismo agrario europeo:

*“Los agricultores no pueden ya seguir eludiendo indefinidamente la cuestión de cómo repartir las cargas de responsabilidad de los estragos causados por el progreso, ni tampoco la cuestión de cómo gestionar colectivamente los recursos no renovables. Por ejemplo, tratándose del problema del agua, ¿quién puede ya atreverse a afirmar que el agricultor se comporta como un buen padre de familia, como un buen gestor del patrimonio común? (...).*

*Se sabe ahora que los resultados obtenidos en la agricultura han sido posibles –y lo son todavía con bastante frecuencia– al precio de una explotación de los suelos y subsuelos que ha llegado a calificarse, a veces, y con razón, de “minièrre”(minera, esquilmante, expoliadora). En la medida en que se han alcanzado ampliamente los objetivos de producción, no podemos tratar de forma despectiva temas como la polución, la erosión o el apelmazamiento de los suelos, por no citar más que algunos de los problemas mejor conocidos”<sup>20</sup>.*

<sup>20</sup> B. HERVIEU (1997), pp. 104-105 y 120. El caso de los efluentes del ganado es especialmente grave en algunos países.

### **2.2.4. Se concentran las subvenciones en las explotaciones más grandes**

El citado *rapport* Mac Sharry afirma que el 80% de las ayudas están concentradas en la franja correspondiente al 20% de explotaciones mayores de la UE. Dicho de otra forma, la PAC tradicional contiene un importante elemento distorsionador de regresividad, derivado del hecho de que, de una u otra forma, las ayudas son proporcionales a las cantidades producidas; lógicamente, son las explotaciones grandes las que aportan la mayor parte de la producción final agraria comunitaria<sup>21</sup>.

Nuestro equipo de investigación de ETEA verificó, en una muestra de 1.500 explotaciones andaluzas, esta muy conocida y provocadora afirmación del informe Mac Sharry sobre el desigual reparto de las ayudas entre las explotaciones. Constatamos que, sorprendentemente, se cumple en nuestra muestra, de forma milimétrica, la misma proporción denunciada por el informe de la Comisión: el 20% de las explotaciones más grandes se llevan el 80% del total de las ayudas, y viceversa<sup>22</sup>.

### **2.2.5. El poder adquisitivo de los agricultores no ha mejorado mucho**

Esta sorprendente afirmación del *rapport* Mac Sharry debe ser interpretada a la luz de la evolución del conjunto de las rentas de los ciudadanos de la Unión Europea. Es obvio que las rentas agrarias han crecido, pero los agricultores (en general) no han conseguido ver disminuida la distancia que separa su renta media de la renta media europea. En algunos países europeos, la renta de los agricultores llegó a superar –aunque no en todas las épocas– la media nacional (Países Bajos, Dinamarca, Francia, Finlandia y, en menor medida, Bélgica); sin embargo, en la mayoría no ocurre así.

Por otro lado, debido a las enormes disparidades en las dimensiones y estructuras de las explotaciones, aun con indudables diferencias por países y regiones, la inmensa mayoría de los agricultores tienen una base territorial

---

<sup>21</sup> Se trata de un fenómeno general en los países que protegen a su agricultura. Según los datos aportados por la OCDE, la parte de las ayudas que va al 25% de fincas mayores (en términos de cifra de ventas) es del 90% en Estados Unidos, del 76% en Canadá, del 65% en la Unión Europea y Japón, del 55% en Australia y del 39% en Suiza. Véase a este respecto: OECD (2000), p. 3.

<sup>22</sup> Cfr. J.J. Romero (Coord.) (2002), p. 65.

reducida y, por ende, una capacidad de generar renta también reducida que nunca podrán modificar, de forma significativa, las subvenciones comunitarias.

### **2.2.6. El gasto agrario ha aumentado sin cesar a un ritmo importante**

Hemos seleccionado el periodo “crítico” en que se dispararon los gastos agrarios, pasando de 11.000 millones a más de 25.000 millones de euros entre 1980 y 1990. Ya se hizo referencia, en uno de los puntos anteriores, a los desfases entre la oferta y la demanda y a la generación de ingentes cantidades de *stocks* (gastos en intervención). También crecieron, pero menos, las restituciones o subvenciones a las exportaciones. Consecuencia, casi inevitable, del manejo de tan ingentes cantidades de fondos comunitarios es la aparición del conocido fenómeno de los fraudes.

### **2.2.7. La PAC no ha cumplido los objetivos del Tratado de Roma**

Es ésta otra provocadora afirmación del Rapport Mac Sharry que estamos glosando. En el fondo, el argumento del informe consiste en decir que una política debe ser juzgada por el cumplimiento armónico de sus objetivos; tan malo es quedarse corto como pasarse. Ahora bien, quizá convenga, a estas alturas de la reflexión, volver a leer el texto literal del famoso artículo 39 del fundacional Tratado de Roma:

*“Los objetivos de la política agraria común serán:*

- a. incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción;*
- b. garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante un aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;*
- c. estabilizar los mercados;*
- d. garantizar la seguridad de los abastecimientos;*
- e. asegurar al consumidor suministros a precios razonables”*

La comparación con los fenómenos anteriores nos hace ver que, indiscutiblemente, lo que se ha conseguido en este *policy mix* es un modesto subóptimo...

### 2.2.8. Características socioeconómicas poco satisfactorias de la agricultura comunitaria

Como se puede observar, el balance del informe que comentamos es muy negativo. Se cierra con unas observaciones acerca del panorama que ofrecía a la sazón, desde el punto de vista socioeconómico, el sector agrario comunitario:

- Era un sector envejecido: más de la mitad de los agricultores tenían 55 años o más.
- Era un sector desigual: los niveles de renta diferían mucho entre Estados miembros (de 3 a 1).
- Era un sector poco profesional: un agricultor de cada 3 lo era a tiempo parcial.
- Era un sector estructuralmente poco homogéneo: las diferencias de tamaño medio entre Estados miembros eran significativas (de 4 a 65 hectáreas).

Características, todas ellas, que siguen prácticamente vigentes en la actualidad.

### 2.2.9. La propensión al fraude

Esta es una de las críticas más frecuentes y fundadas a la PAC. Más de la mitad de los casos de fraudes detectados cada año por el Tribunal de Cuentas europeo suelen provenir de la PAC. Principalmente, por el desvío de las ayudas a la producción y a la exportación.

### 2.2.10. Últimas contraindicaciones

Nos permitimos añadir varias breves consideraciones suplementarias, no incluidas en el informe Mac Sharry, acerca de los efectos internos negativos de la PAC.

Primero, la conocida diversidad del apoyo institucional comunitario a los sectores agrarios, que se refleja de forma ejemplar en el reparto de los gastos del FEOGA-Garantía muy concentrado **por sectores**. En efecto, se constata que la protección a los cereales, los productos lácteos y las carnes representan en total más del 50% de los gastos agrarios comunitarios<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Sin embargo, ha habido un cambio significativo tras la aplicación de la reforma de 1992.

Si atendemos al reparto **por países**, es muy conocida la concentración de los pagos comunitarios en los países productores más fuertes (Francia, Italia, Alemania, España...), situación que se mantiene en los años considerados. Independientemente de las fechas elegidas, éste es un fenómeno constante y tradicional<sup>24</sup>. Estas divergencias se deben, obviamente, a la composición de la producción final agraria y a la diferente intensidad de ayuda según productos.

De lo que no cabe duda tampoco es que la PAC no ha frenado en la Europa comunitaria el irreversible proceso de **desagrarización** (acompañado, aunque en menor medida, de una paralela desruralización), proceso que parece constituir una especie de “ley de hierro” del proceso de desarrollo económico. Este drástico descenso de la población activa agraria explica en buena parte, como es sabido, los espectaculares incrementos de productividad, ya que ha ido acompañado, en todos los países considerados, de una mecanización y tecnificación no exentas de problemas, como acabamos de ver.

Por último, en lo que concierne a los **efectos negativos sobre los consumidores**, de los que, por cierto, apenas habla, de forma directa, el informe Mac Sharry, se suele argumentar que el sistema tradicional de protección de la PAC, al provocar la fijación de niveles elevados de precios, ha supuesto una penalización a la renta de los consumidores europeos<sup>25</sup>. Se trata de un sistema regresivo, ya que la alimentación es un componente esencial de la cesta de la compra, más relevante, en términos relativos, precisamente en los hogares de menor renta. Si este sobreprecio hubiera implicado una alta satisfacción de los consumidores por la alta calidad y seguridad (*safety*) de los alimentos, podría argumentarse que es el coste de una tal satisfacción. Acontecimientos como la llamada “enfermedad de las vacas locas” demuestran que no ha sido precisamente así.

-----

Por todo ello, la PAC –como frecuentemente se ha dicho– ha sido “víctima de su propio éxito”. Habría, sin embargo, que evitar culpar de manera simplista a los agricultores por haber producido mucho. A la luz de todo lo

<sup>24</sup> Es cierto que se producirá un cambio sustancial con la reforma de 1992, resultando Alemania uno de los países “perjudicados” (se ha visto incrementada su producción frente a una menor participación en los gastos del FEOGA-Garantía en términos relativos), mientras que el Reino Unido resultó claramente beneficiado.

<sup>25</sup> Por oposición al sistema anglosajón de *deficiency payments*, que implicaba precios bajos a los productos y ayudas directas a los productores. Se evita así trasladar a los consumidores el coste de la protección que recae, más bien, sobre los contribuyentes; si el sistema fiscal es justo, se trataría de un mecanismo más progresivo.

que antecede, podría decirse que los agricultores europeos han respondido eficazmente a las señales que les transmitía el mercado y, sobre todo, a los incentivos de la política; precisamente por eso, han producido mucho. El problema está precisamente en que esas señales no provenían realmente del mercado (entendiendo mercado en sentido global, mundial), sino de la protección comunitaria, y que una parte muy sustancial de su producción no se destinaba, de hecho, al mercado, sino a la intervención, es decir a los almacenes de excedentes comunitarios, a la exportación subsidiada, etc.

A este respecto, es ilustrativa la comparación con lo que ha sucedido en los países del Este, en los cuales podemos decir que la agricultura colectivizada, como sector, había fracasado. En el caso de la CEE la crisis se produjo porque la oferta excedía a la demanda, a causa del exceso de proteccionismo; en los países del Este, la oferta no llegaba prácticamente nunca a satisfacer adecuadamente a la demanda, provocando los conocidos y masivos fenómenos de desabastecimiento, racionamiento, colas, etc., también por exceso de intervencionismo y de planificación burocrática inadecuada. Se llegaría así a la paradójica conclusión de que, realmente, en ninguno de los dos casos el mercado ha funcionado, la demanda y la oferta no se han equilibrado, no ha existido precio de equilibrio entre ambas: en ambos, por motivos opuestos, parece que se constata los efectos perversos del excesivo intervencionismo, del “no mercado”. Naturalmente, los europeos occidentales podríamos argüir –no sin un cierto cinismo– diciendo aquello de que, puestos a elegir entre uno y otro fallo del mercado, “más vale que sobre que no que falte”. La diferencia está en que los países europeos contaban con recursos financieros ingentes para apoyar su política.

Desde una perspectiva ética y de derechos básicos, lo menos que se puede decir después de este análisis, es que la PAC, tal como se configuraba a finales de los años 80 y principios de los 90, era muy criticable. Desgraciadamente, eso no era todo...

### **3. Los efectos negativos externos de la PAC: una aproximación**

*“Tal hubiera sido el efecto de la libertad en todos los ramos de cultivo, si todos hubiesen sido igualmente protegidos: pero las leyes protegiéndolos con desigualdad, han influido en el atraso de unos, con poca ventaja de los otros. En vez de proponerse y seguir constantemente un objeto solo y general, esto es, el aumento de la agricultura en toda su extensión, porque al fin la legislación no puede aspirar a otra cosa, que a aumentar por medio de ella la riqueza pública, descendieron a proteger con preferencia aquellos ramos, que*

*prometían momentáneamente más utilidad. De aquí nacieron tantos sistemas de protección particular y exclusiva, tantas preferencias, tantos privilegios, tantas ordenanzas, que solo han servido para entorpecer la actividad y los progresos del cultivo*” (GASPAR MELCHOR DE JOVELLANOS, 1795)<sup>26</sup>.

Y es que quizás no fueron los defectos internos los principales causantes de la crisis de la PAC tradicional. Son los efectos negativos externos, en particular, sobre la producción y el comercio de alimentos de los países menos desarrollados, los que más han contribuido a deslegitimar la PAC, a escala internacional.

En un intento de sintetizar las distorsiones que una agricultura protegida puede generar a nivel exterior, éstas pueden agruparse en tres tipos:

- Las que, como en el resto de productos, dependen de los niveles arancelarios y las restricciones no arancelarias.
- Las que dependen de las subvenciones ligadas directa o indirectamente a precios y/o producción.
- Las debidas a las subvenciones a la exportación.

Si se dejan al margen las primeras (que no son específicas de la agricultura), los otros dos grupos de distorsiones son propios de la mayoría de las agriculturas de países desarrollados, generalmente muy protegidas. Por un lado, las subvenciones ligadas a la intervención en los mercados agrarios rompen la regla de trato nacional que la pertenencia a la Organización Mundial del Comercio obliga a otorgar a todas las mercancías procedentes del exterior (una vez satisfechos, en su caso, los derechos arancelarios). Además, un análisis superficial puede llevar a la conclusión de que estas ayudas reducen costes (y por tanto, precios), haciendo, ficticiamente, más competitivos a los agricultores en los mercados internacionales.

Por otro lado, las subvenciones a la exportación son citadas muy a menudo como el factor que más directamente distorsiona los mercados internacionales (así lo considera la OMC)<sup>27</sup>. Permiten vender en dichos mercados productos a precios por debajo de los que determina la competitividad de los productores interiores (efecto *dumping*) y, si el volumen lanzado al mercado

<sup>26</sup> G.M. JOVELLANOS (1795), p. 5. [El subrayado, obviamente, es nuestro. Hemos respetado la ortografía del texto original].

<sup>27</sup> Léase en este sentido OMC (1998), especialmente en su página 28.

es suficientemente alto, afecta a la baja, ficticiamente, al precio internacional, reduciendo los ingresos de los productores de otros países.

En relación con la evolución de la presencia de la CEE-UE en los mercados exteriores de productos agrarios, como consecuencia de las políticas proteccionistas de la PAC, al menos parece claro que puede afirmarse lo siguiente:

- La PAC se funda para cumplir los objetivos ya citados del art. 39 del Tratado de Roma; no nace, por tanto, con la pretensión de inundar los mercados con las producciones agrarias europeas. Durante los primeros años de su andadura, la CEE no tuvo una posición exportadora neta en materia de productos agrarios y alimentarios.
- Desde el comienzo, ello implicó una protección frente a y en contra de los productos agrarios procedentes de terceros, medida mediante las barreras a la importación (*prélèvements*<sup>28</sup>, precios de referencia, contingentes, aranceles etc.). Esto perjudicó, sin duda, siempre a los países terceros exportadores; otra cosa es cuánto perjudicó a cada país y qué actores, en cada uno de ellos, fueron los perjudicados.
- La existencia, desde el comienzo de la PAC, del mecanismo de las restituciones a las exportaciones no significó un factor apreciable de perturbación en los mercados mundiales, debido a la escasa entidad de las exportaciones agrarias subvencionadas. Sólo sirvió de “colchón” de amortiguación para las escasas coyunturas excedentarias, y ello en algunos productos muy concretos.
- Andando el tiempo, el incremento de la productividad y de la producción, provocó una acumulación de existencias, que –como vimos más arriba– en los años 80 llegó a ser escandalosa, reforzando la presencia exportadora de la UE en los mercados mundiales en algunos productos críticos, lo que provocó una serie de consecuencias; destaca, entre ellas, el descenso de los precios mundiales de los productos objeto de exportaciones con restituciones (perjudicial para los exportadores de terceros países, pero beneficioso para los consumidores pobres de los países importadores netos de alimentos).

No es fácil medir en detalle esos impactos, y seguramente sería preciso hacerlo producto por producto y país por país, pero son indiscutibles. Como dicen J. BRIZ e I. TRUEBA<sup>29</sup> “*hay que llamar la atención sobre el hecho de que no es*

---

<sup>28</sup> Los *prélèvements* son aranceles variables que gravan a los productos agrarios importados.

<sup>29</sup> J. BRIZ e I. TRUEBA (2007). Se trata de una excelente síntesis de toda esta problemática.

*fácil encontrar el paradigma que resuelva la problemática de todos los países*". Tanto los países en vías de desarrollo, como muchas ONGs, atacan la protección y ponen el énfasis en la apertura de los mercados del Norte a los productos del sur, convencidos de que ello promoverá al desarrollo en los países más pobres. Siendo necesaria, esa condición no es suficiente; desgraciadamente hacen falta más cosas, muchas más cosas...<sup>30</sup>

En este lugar no vamos a acumular cifras, sino que –a título simplemente ilustrativo– citaremos un par de testimonios relevantes y especialmente significativos por proceder del contexto francés (el más afectado por la reforma y, por ende, el más reacio). El conocido GRUPO DE SEILLAC (encabezado por EDGAR PISANI, antiguo ministro de agricultura) afirma:

*"Todo ha ocurrido como si, escapando de la voluntad de quienes la diseñaron, la política común se hubiera transformado, progresivamente, en un instrumento de preparación de la agricultura europea para el proceso de mundialización de los intercambios. En este sentido, ha tenido éxito, ya que ha permitido a la Comunidad conquistar cuotas de mercado que nunca había tenido. Pero también la ha expuesto a las críticas de quienes consideran que la libertad de los intercambios lleva consigo la desaparición de toda intervención pública. Al ampararse en el mercado, la política agraria común no tiene argumentos frente a los que invocan éste..."*

*...Un sistema en el que algunos tengan el derecho de producir en exceso, impidiendo, de esa forma, producir a los demás, es un sistema abocado a la ruptura..."*<sup>31</sup>.

Por su parte, el ya citado BERTRAND HERVIEU aporta un ejemplo concreto de las distorsiones provocadas por las exportaciones europeas subvencionadas:

*"...la llegada de los cereales a precios mundiales a los mercados del Sur basta para aniquilar los esfuerzos de las agriculturas nacionales. Resulta más interesante a un operador tunecino aprovisionarse de cereales en el mercado mundial que comprarlos, a su precio de costo, a los agricultores de la llanura de Bizerta"*<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> En J.J.ROMERO (2002) pp. 255 y siguientes proponemos abrir el horizonte a otra serie de aspectos absolutamente necesarios para dicho desarrollo. Se trata, por cierto, de una reflexión hoy muy compartida.

<sup>31</sup> E. PISANI (1994), pp. 181 ss.

<sup>32</sup> B. HERVIEU (1997), pp. 101-102.

Los efectos distorsionantes de esta PAC sobre los mercados mundiales fueron la principal causa de las dificultades en las negociaciones comerciales multilaterales del antiguo GATT (la famosa Ronda Uruguay) y de la nueva Organización Mundial del Comercio (OMC). Fue en dicha Ronda Uruguay donde por primera vez se abordó de forma decisiva la liberalización del comercio agrario. La OMC nace precisamente como tal cuando se alcanza en 1994, en Marrakech, el primer acuerdo de reducción de la protección de la agricultura por parte de los países ricos, principalmente la Unión Europea y Estados Unidos. En aquella ronda, la estrategia seguida por los actores se materializó en una alianza entre los países terceros productores que formaban un grupo llamado de Cairns, por la ciudad australiana en que se constituyó y los Estados Unidos, en contra de la PAC europea; los acuerdos avanzaban en la dirección de una menor protección, pero lentamente y con muchas excepciones.

No tenemos aquí lugar para exponer los detalles de esa evolución, ni los avatares de las siguientes reuniones ministeriales de la OMC<sup>33</sup>; en efecto, se produjo un cambio de estrategia: en el marco de la llamada “ronda Doha del desarrollo”. Esta ronda, que tras diversos encuentros ministeriales no ha alcanzado un acuerdo definitivo a esta fecha, está orientada –al menos en la letra– a hacer del comercio mundial un verdadero instrumento a favor del desarrollo de los países pobres; han asumido el liderazgo varios grandes países como Brasil, India y China (que promovieron la creación del grupo llamado de los 20) y que se enfrentaron esta vez claramente a los dos gigantes (la UE y los EEUU) haciendo aún más insistente la presión para desmantelar su proteccionismo agrario.

En resumen, en la actual ola liberalizadora del comercio mundial, cabe afirmar que la UE está “contra las cuerdas”, atacada por los Estados Unidos y otros muchos países exportadores agrarios (muchos de ellos, menos desarrollados) que consideran, con mucha razón, que el proteccionismo europeo hacia dentro y su política de subvencionar las exportaciones de productos agrarios hacia fuera les perjudica notablemente<sup>34</sup>. En todo caso se puede afirmar que el abuso de la posición negociadora por parte de las grandes potencias no debe hacernos ignorar “el loable esfuerzo de la comunidad internacional que está presionando para lograr un comercio más justo”. Más

---

<sup>33</sup> Singapur (1996); Ginebra (1998), Seattle (1999), Doha (2001), Cancún (2003), Hong Kong (2005). Oxfam ha producido numerosos y buenos documentos de reflexión crítica sobre este proceso, en su mayoría accesibles a través de la Web de Intermón-Oxfam [www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org). Véase un documento base: OXFAM INTERNACIONAL (2002).

<sup>34</sup> J.J. ROMERO (2003).

discutibles son las presiones por parte de los ricos para que los países pobres liberalicen sus mercados de manufacturas, de servicios y agrarios.

En último término, toda esta gran batalla no deja de reproducir, a escala internacional, las luchas que sostuvieron los colectivos más desfavorecidos en los Estados modernos, hasta conseguir que sus intereses y necesidades básicas quedaran aceptablemente garantizadas por la colectividad; pasar de un Estado del bienestar cerrado, con límites nacionales, a un escenario internacional en el que se puedan garantizar los derechos básicos de todos, y no solamente de una minoría, ése es realmente el reto del siglo XXI<sup>35</sup>.

#### **4. Los cambios en curso: el nuevo enfoque del desarrollo rural**

Por tanto, como tal política, la PAC está hoy muy cuestionada, tanto por razones internas como externas, y no puede aceptarse que la suerte de las políticas de solidaridad europeas tengan por qué estar indisolublemente unidas a la PAC. Es esta crisis de legitimidad la que ha provocado las sucesivas (e inacabadas) reformas –la “penúltima” en 2003– arrancadas no sin dificultades a los países más beneficiados por las ayudas de la PAC, Francia a la cabeza. Los elementos más destacables de la reforma son: el desacoplamiento de las ayudas de la producción; la condicionalidad de las ayudas agrarias; la reducción de los precios institucionales; la modulación de las ayudas agrarias a partir de 2005; así como la ampliación de los recursos destinados al desarrollo rural.

Por su parte, el Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común está en vigor desde el 1 de enero de 2007. Para alcanzar los objetivos de la política agrícola común, definidos en el Tratado, y proveer la financiación de las distintas medidas de esta política, incluidas las de desarrollo rural, se crean un Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y un Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

El FEAGA (antiguo FEOGA) financiará una serie de gastos efectuados de conformidad con el Derecho comunitario, ya sea en gestión compartida entre los Estados miembros y la Comunidad o de modo centralizado. El FEADER financiará, en gestión compartida entre los Estados miembros y

---

<sup>35</sup> Cfr. GALLARDO, (2003); MARTÍN LOZANO *ET AL.*, (2005). Independientemente de muchas otras consideraciones, no es otro el propósito de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, proclamados en la famosa Cumbre de Naciones Unidas del año 2000.

la Comunidad, la contribución de la Comunidad en favor de los programas de desarrollo rural realizados de conformidad con la legislación comunitaria relativa a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER.

El déficit de legitimidad aludido anteriormente explica también que las reformas aprobadas dejen planteada, aunque la aplase a 2008-2009, la necesidad de una reforma más a fondo del sistema de gastos. A ello nos referiremos más adelante. Pero veamos los cambios en curso: ¿por dónde van las tendencias de futuro? <sup>36</sup>.

Por las razones indicadas, y algunas otras, desde su creación en 1962, la Política Agrícola Común ha ido evolucionando desde una mera política de apoyo a precios y mercados hasta una estrategia más compleja, en la que se encuentra lo que se ha dado en llamar un **primer pilar**, financiado por el FEOGA-Garantía, que representa en torno al 90% del coste presupuestario, destinado a la antigua política de precios y mercados sucesivamente reformada, y un **segundo pilar**, denominado Política de Desarrollo Rural, que integra las medidas estructurales y agroambientales destinadas al sector agrario y, de forma poco relevante desde el punto de vista presupuestario, algunas intervenciones sobre resto del mundo rural, complementadas con las actuaciones financiadas por la Iniciativa Comunitaria LEADER<sup>37</sup>.

Los agricultores ya no obtienen las ayudas simplemente por producir alimentos. La PAC de hoy evoluciona en función de la demanda. Tiene plenamente en cuenta las inquietudes de los consumidores y contribuyentes, al tiempo que deja libertad a los agricultores de la Unión para producir lo que pide el mercado. En el futuro, la inmensa mayoría de la ayuda a los agricultores se pagará independientemente de qué o cuánto produzcan. Antes, cuanto más producían los agricultores, más subvenciones recibían. Con el nuevo sistema, los agricultores seguirán recibiendo ayudas directas a la renta para mantener la estabilidad de sus ingresos, pero el vínculo con la producción se ha eliminado. Además, los agricultores tendrán que respetar una serie de normas medioambientales, de inocuidad de los alimentos y de bienestar de los animales. Los agricultores que incumplan estas normas verán reducirse sus ayudas directas (una condición conocida como «condicionalidad»). La

---

<sup>36</sup> Cfr. R. GALLARDO (2003); J.M. MARTÍN LOZANO *ET AL.* (2005). Algunas de estas síntesis se inspiran en el documento “Planificación estratégica de la política agraria andaluza para el periodo 2007-2013: Documento de conclusiones del grupo de trabajo de la Junta de Andalucía sobre desarrollo rural”, grupo en el que participamos invitados por la Dirección de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura.

<sup>37</sup> Cfr. E. RAMOS, (2004); M. DELGADO, (2004).

ruptura de la relación entre ayudas y producción (generalmente denominada «disociación») hará más competitivos a los agricultores de la UE y los orientará más hacia el mercado. Podrán optar por producir en función de lo que les resulte más rentable y al mismo tiempo disfrutar de la estabilidad de ingresos necesaria<sup>38</sup>.

En cuanto a la potenciación del desarrollo rural, como “filosofía” emergente, en el sentido indicado en el texto de la reforma –que no es otro que el que se viene potenciando en la Unión Europea desde hace casi 15 años–, estamos persuadidos que ése es el camino de futuro. Los ciudadanos no rurales, los contribuyentes de los países que más aportan al presupuesto comunitario, e incluso los terceros países, comprenderán, aceptarán ...¡y financiarán! de mucho mejor grado una política tendente a salvaguardar valores y funciones del territorio y del mundo rural que no se agotan, ni mucho menos, con la producción de alimentos. Esto es verdad para Europa, pero también es verdad para el conjunto de los países en vías de desarrollo; la diferencia es que en estos últimos la seguridad alimentaria es todavía una utopía y que, por tanto, en ellos, el aumento de la producción de alimentos es absolutamente prioritario.

Con los nuevos enfoques de la UE la Política de Desarrollo Rural se configura definitivamente como una política integrada dentro de la PAC, conformando el citado emergente segundo pilar. Aunque se concibe todavía hoy por hoy fundamentalmente como una política que acompaña y complementa al primer pilar (la política clásica de protección de precios y mercados) y que sirve, especialmente, para legitimarla ante la sociedad, a lo largo de los años, ha ido ganando importancia de manera continua, tendencia de crecimiento que parece continuará en aumento en el futuro.

El fondo de estos cambios consiste en reconocer que el campo cumple diversas funciones; entre ellas destaca preservar el equilibrio ecológico, producir paisaje, mantener el medio ambiente y el patrimonio cultural y absorber contaminación. Los agricultores son los jardineros del campo. Si desaparecen, el paisaje se degrada. Si queremos que la gente siga viviendo en el campo y ejerciendo la agricultura hace falta pagarles para que puedan seguir realizando su función social. Somos partidarios de que todo aquel que mantiene y produce paisaje reciba ayudas. Si el que contamina paga, el que descontamina cobra. Por otro lado, desde hace años las labores productivas se han ido orientando hacia la elaboración de alimentos de

---

<sup>38</sup> Cfr. E. LEGUEN DE LACROIX (2005), p. 7.

calidad en detrimento de la cantidad y se han ido volviendo más respetuosas hacia el medio ambiente<sup>39</sup>. Buena prueba de ello es el auge de alimentos con distintivos de calidad o de la producción agraria ecológica. Ya hace tiempo que se entrevé que la clave de la diferenciación está en el valor añadido.

Esta nueva tendencia parece consolidarse con la aprobación del nuevo reglamento relativo a la ayuda al Desarrollo Rural a través del Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER)<sup>40</sup>, marca un importante punto de inflexión en la Política de Desarrollo Rural de la UE. Dicho reglamento constituirá el principal instrumento para la política rural en el período 2007-2013<sup>41</sup>. Las principales características de la nueva política rural son las siguientes:

- Un solo instrumento de financiación y programación, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).
- Una genuina estrategia comunitaria de desarrollo rural con un mayor énfasis en las prioridades de la UE.
- El refuerzo del control, la evaluación y la elaboración de informes. El sistema de auditoría de la liquidación de cuentas se ampliará a todos los sectores del desarrollo rural.
- Un enfoque ascendente (*bottom-up*) consolidado. Los Estados miembros, regiones y grupos de acción local tendrán mayor peso a la hora de ajustar los programas a las necesidades locales.

De cómo evolucione la aplicación de estas nuevas políticas dependerá el futuro de la PAC en general y del desarrollo rural en particular<sup>42</sup>.

## 5. A modo de conclusión: “mirando más allá” de la UE<sup>43</sup>

Obviamente, el problema del mundo rural no es específico de los países europeos. Como es sabido, la pobreza, en la mayoría de los países empobrecidos, tiene una cara rural. En América Latina, por ejemplo, la pobreza rural no ha disminuido de modo significativo durante la última década, alcanzando actualmente una cifra superior a los 80 millones de

<sup>39</sup> Cfr. L. FARRÀS. (2007). Entrevista al autor.

<sup>40</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2005).

<sup>41</sup> Como es sabido el programa Leader + tenía su fecha de cierre en diciembre de 2006.

<sup>42</sup> Véase por ejemplo: J.M. GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE (Coord.) (2006), MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (2006).

<sup>43</sup> Cfr. J.J. ROMERO (Coord.) (2002), pp. 255ss.

personas. Aproximadamente dos tercios de la población rural de América Latina en condiciones de pobreza son pequeños agricultores, mientras que los demás son habitantes rurales, trabajadores sin tierra y grupos étnicos. Pobreza y etnia están fuertemente correlacionadas, pues aproximadamente la mitad de la población en condiciones de extrema pobreza es indígena. Asimismo, los hogares rurales encabezados por mujeres son más pobres.

Estas características se repiten en países del sudeste asiático, como Vietnam, donde las zonas rurales conviven con zonas urbanas que sufren un fuerte y rápido desarrollo económico, situación que genera importantes movimientos migratorios campo – ciudad y el riesgo de que la pobreza rural se convierta en miseria urbana.

Esta es la situación predominante, incluso después de décadas de aplicación de políticas macroeconómicas de carácter sectorial, y presencia más o menos masiva de agencias internacionales de desarrollo y de ONGs internacionales, poniendo claramente de manifiesto la necesidad de búsqueda de nuevas vías para afrontar la problemática de los territorios rurales<sup>44</sup>.

Las estrategias de inversión rural deben incorporar una concepción territorial que abarque aspectos multisectoriales y elementos diferenciales basados en la heterogeneidad de situaciones rurales en los países en desarrollo. Esta concepción territorial ha de ir marcada por la participación activa de la población y las instituciones locales, de manera que se configure un entramado institucional que reúna los agentes representativos de cada territorio, que resulten en procesos con un claro enfoque *bottom – up*. Aunque el motor de las economías rurales sigue siendo el sector agroalimentario, dichas estrategias deben ser de largo plazo, y tener muy presente que una proporción significativa de la población rural puede aumentar sus ingresos y aliviar su pobreza mediante actividades productivas rurales no agrícolas.

En este contexto, aparecen diversas áreas de inversión clave dentro de un nuevo enfoque de Desarrollo Rural: las reformas de las políticas públicas para asegurar la disminución de distorsiones de mercados y el apoyo temporal a programas de transición; la modernización del sector público agropecuario y el desarrollo de servicios básicos (generación y transferencia de tecnología, sanidad y calidad, estadísticas e información de mercados);

---

<sup>44</sup> Es cierto que ha habido distintas “escuelas” o tendencias en la forma de proponer las nuevas políticas rurales. Cfr. una síntesis excelente, que puede considerarse ya un clásico: C. ASHLEY AND S. MAXWELL (2001).

el fortalecimiento del sector privado con el fin de canalizar inversiones en cadenas agroalimentarias y las actividades económicas rurales no-agrícolas, ordenación del territorio y mejora de la infraestructura rural para la producción y calidad de vida; el desarrollo de los mercados financieros rurales que faciliten las inversiones de largo plazo necesarias para la diversificación y modernización de la producción, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo de los recursos humanos<sup>45</sup>.

Soñamos, pues, con una nueva política agraria y rural europea que, sin abandonar su misión de proteger el tejido social rural facilitando el cumplimiento de las múltiples funciones que la sociedad demanda al mundo rural, abra los ojos a las necesidades de los países en vías de desarrollo, en particular de sus campos y sus campesinos. En último término no se trata más que de volver a los orígenes, recuperando la inspiración de la primera PAC y, simultáneamente, incorporando la filosofía de las políticas estructurales tendentes a implantar de alguna manera un sistema de compensación interterritorial en beneficio de las zonas más desfavorecidas; pero ahora ya no a escala de los hoy ya 27 países miembros de la UE (lo que no es poco), sino abriendo el horizonte a las zonas más desfavorecidas del planeta, cuya escandalosa precariedad se hace insufrible en un mundo tan globalizado como el nuestro.

Sin embargo, no es evidente que sólo la urgente radical apertura de los mercados europeos a los productos agrarios del Sur, y la deseable desaparición de las exportaciones subvencionadas, beneficien directa y principalmente a los productores pobres de la mayoría de los PVD. En efecto, no hay una receta universal para el desarrollo, ni una fórmula mágica que pueda ser aplicada de forma homogénea en situaciones tan dispares<sup>46</sup>. No es poco que los países industrializados –y ante todo Europa, que pretende exportar un modelo integrador solidario y respetuoso de los derechos humanos– remuevan los obstáculos injustos que plantean sus actuales políticas financieras, económicas, comerciales y agrarias en particular; luego habrá que permitir a cada pueblo o país elaborar su propia agenda, ayudándoles si acaso a disponer de las condiciones adecuadas para ello. En último término, aun a riesgo de ser calificados de ingenuos, seguimos pensando que **los países del Sur tienen que ser los protagonistas de su propio desarrollo**. Pero además, el desarrollo

---

<sup>45</sup> Aun a riesgo de simplificar, en otras ocasiones hemos propuesto una batería de estrategias que no pretenden ser ni exhaustivas ni perfectamente sistemáticas; véase J.J. ROMERO (Coord.) (2002), pp. 274ss.

<sup>46</sup> Cfr. N. BIRDSALL *ET AL* (2005); G. PÉREZ ALCALÁ y J.J. ROMERO, (2005).

no se puede importar: el convencimiento de que no hay desarrollo si éste no es endógeno implica la necesidad de respetar los ritmos, asumir los plazos largos, trabajar “con” y no sólo “por y para”.

En todo caso, en este debate “anti-PAC” nos inquieta mucho una duda de fondo que nos atrevemos a calificar de “existencial”. En el contexto de la llamada globalización se está produciendo un debilitamiento general de “las políticas”, así, sin más, sin adjetivos. ¿Es eso un paso adelante o una vuelta atrás? Así nos lo sugieren unas agudas reflexiones de IMANOL ZUBERO<sup>47</sup>, quien distingue varias fases históricas en la tensión entre mercado y política, con claros desplazamientos de los énfasis hacia uno u otra según las circunstancias. Pues bien, en la actualidad, nos encontramos en una fase que podría calificarse como “globalitarista”; la tendencia dominante es a “minimizar” la política; la mejor política sería la que no existe; lo moderno consiste en “mercantilizar” todo. Tenemos la sospecha de que en la batalla contra las políticas agrarias y rurales que sin duda está en marcha<sup>48</sup> se esconde, en buena medida, esta obsesión “anti-política”. Seguramente se han podido cometer excesos en determinadas políticas como ésta que nos ocupa, pero no todo puede ser dejado al mercado; por decirlo de forma un tanto solemne, habría, al menos, que “desmercantilizar” lo esencial... La seguridad alimentaria y la calidad vida del mundo rural forman parte, a nuestro entender, de lo esencial.

Se ha dicho mil veces que la política es “el arte de lo posible”. Ello es verdad para la política sin adjetivos, pero también lo es para las políticas concretas, sectoriales, como la que nos ocupa. Pero también es verdad que para arbitrar políticas justas y benéficas para la mayoría de los ciudadanos hace falta una raza de políticos de lo que no andamos precisamente sobrados. En un texto muy citado de *La política como vocación* Max Weber da en el clavo, por así decirlo, de lo que hace falta para resolver mediante la acción política problemas complejos como el que nos ocupa:

*“La política consiste en una dura y prolongada penetración a través de tenaces resistencias, para la que se requiere, al mismo tiempo, pasión y mesura”*<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> I. ZUBERO (2006). A propósito de la precariedad laboral y de los nuevos “modelos” de empleo.

<sup>48</sup> En la Unión Europea se habla cada vez más, sin ambages, de “renacionalizar la PAC”. Cada país que se las arregle...

<sup>49</sup> Cfr. M. WEBER (1998).

Virtudes ambas de las que quizás hoy nuestros políticos no andan muy sobrados...

### Referencias bibliográficas

ASHLEY, CAROLINE AND MAXWELL, SIMON (2001), "Rethinking rural development", *Development Policy Review*, 19 (4), 395-425.

BANCO MUNDIAL (2007), *Informe sobre el desarrollo mundial 2008, Agricultura para el desarrollo*, Washington, Banco Mundial, 386 págs.

BARTLETT, ENRIC R. Y BARDAJÍ, M<sup>a</sup> DOLORES (editores) (2009), *1957-2007: 50 años de derechos humanos y Europa*. Barcelona, Bosch Editor, 176 pp.

BIRDSALL, NANCY; RODRIK, DANY; SUBRAMANIAN, ARVIND (2005), "Cómo ayudar a los países pobres", *Revista de Fomento Social*, nº 240, octubre-diciembre, pp. 623-642. Y nuestros comentarios críticos: Gabriel Pérez Alcalá y Romero Rodríguez, José J. (2005), "¿Cómo ayudar a los países pobres? Un comentario a Birdsall, Rodrik y Subramanian", *Revista de Fomento Social*, nº 240, octubre-diciembre, pp. 643-668.

BRIZ, JULIÁN Y TRUEBA, IGNACIO (2007), "Comercio internacional y seguridad alimentaria en el marco del desarrollo". En TRUEBA I. (Coord.) (2007), *El fin del hambre en 2025. Un desafío para nuestra generación*, Madrid, Mundi Prensa, pp.779-808.

COMISIÓN EUROPEA (1991), *Evolución y futuro de la PAC Documento de reflexión de la Comisión*, Bruselas, COM(91) 100 final.

COMISIÓN EUROPEA (2006), *Propuesta de reglamento del Consejo por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas*, Bruselas, 18.12.2006, COM(2006) 822 final.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2005), *Reglamento del Consejo de la UE (UE) de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al Desarrollo Rural a través del Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER)*, (CE) 1698/2005.

CONSEJO DE REDACCIÓN RFS (2001), "La Política Agraria Común europea en un mundo globalizado". *Revista de Fomento Social*, nº 223, julio-septiembre, Córdoba, Ed. ETEA, pp. 343-367.

DELGADO SERRANO, M<sup>a</sup> MAR (2004), *La política rural europea en la encrucijada*, Madrid, Ed. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

FARRÀS, LORENA (2007), “El futuro de la PAC es el desarrollo rural”, *La Vanguardia*, 31 de marzo, p. 70.

GALLARDO COBOS, ROSA (2003), “El cambio de rumbo de la política agraria europea”, *Tierra Sur*, verano 2003, pp. 24-28.

GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, JOSÉ M<sup>a</sup> (Coord.) (2006), *La reforma de la Política Agraria Común. Preguntas y respuestas en torno al futuro de la agricultura*. Madrid, Ed. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y EUMEDIA, 242 pp.

HERVIEU, BERTRAND (1997), *Los campos del futuro*. Madrid, Ed. MAPA (Traducción de la versión original francesa de 1993).

IZAM, MIGUEL Y ONFFROY DE VÉRÈZ, VALÉRIE (2000), *El sector agrícola en la integración económica regional: Experiencias comparadas de América Latina y la Unión Europea*, Santiago de Chile, Ed. CEPAL, División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo, septiembre, 53 pp.

JOVELLANOS, GASPAR MELCHOR (1795), *Informe de la sociedad económica de esta corte al real y supremo consejo de Castilla en el expediente de Ley Agraria*. Ed. Facsímil Granada, Lit. ANEL. En [http://es.geocities.com/biblio\\_e\\_jovellanos/jovellanos.html](http://es.geocities.com/biblio_e_jovellanos/jovellanos.html)

LAMO DE ESPINOSA, JAIME (1998), *La nueva política agraria de la Unión Europea*, Madrid, Ediciones Encuentro, 148 pp.

LEGUEN DE LACROIX, EUGÈNE (2005), *La Política Agrícola Común en detalle*, Bruselas, Comisión Europea, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, 37 pp.

MARTÍN LOZANO, JOSÉ M.; PÉREZ HERNÁNDEZ, PEDRO P.; RAMÍREZ SOBRINO, JESÚS; ROMERO VELASCO, MIGUEL (Dir.) (2005), *PAC: claves para Andalucía. Ciclo de conferencias sobre la Política Agrícola Común*. Córdoba, Ed. ETEA , 161 pp.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (2006), *Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013*. Madrid, Ed. MAPYA, 27 páginas, Anexos.

OXFAM INTERNACIONAL (2002), *Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza*, Barcelona, Ed. Intermon-Oxfam, 270 pp.

OXFAM INTERNACIONAL (2007), *¿Cuál es la nueva agenda para agricultura?, Una respuesta al Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008*, Nota Informativa, Ed. Oxfam Internacional, 14 pp. En <[www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org)>

RAMOS REAL, EDUARDO (2004), “La evolución del concepto y contenido del Desarrollo Rural” En: F. MOLINERO (Coord.) *Atlas de la España Rural*, Madrid, Ed. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

ROMERO RODRÍGUEZ, JOSÉ J. (Coord.) (2002), *Los efectos de la política agraria europea. Un análisis crítico*. Bilbao, Ed. Desclée de Brouwer, 326 pp.

ROMERO RODRÍGUEZ, JOSÉ J. (2003), “¿Qué opinan sobre la reforma?”, *Tierra Sur*, verano 2003, p. 32.

SANTA TERESA (1577), *Quintas Moradas*, En: [http://hig.com.ar/teresa\\_moradas/moradas\\_5\\_1.html](http://hig.com.ar/teresa_moradas/moradas_5_1.html)

ROMERO RODRÍGUEZ, JOSÉ J. (2007), “Cambios en curso y tendencias de futuro de la Política Agraria Europea”, *Revista de Economía Social*, nº 35, febrero de 2007, pp. 10-18.

SUMPSI VIÑAS, JOSÉ M<sup>a</sup> (2006), “La simplificación de la Política Agraria Común”, *Cinco Días*, 5 de diciembre de 2006.

TAMAMES, RAMÓN (1996), *La Unión Europea*. Madrid, Alianza Universidad Textos, 3<sup>a</sup> edición, 478 pp.

TRACY, MICHAEL (1993), *El espíritu de Stresa*, *Revista de Estudios Agrosociales*, Edita Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, nº 165, julio-septiembre, pp. 13-38.

ZUBERO, IMANOL (2006), “Flexibilización del trabajo y precarización vital: el reto de la cohesión social”, *Revista de Fomento Social*, nº 244, octubre-diciembre (en prensa).

WEBER, MAX (1998), *La Política como vocación*. 1<sup>a</sup> edición: 1921; extractado del libro *El Político y el Científico*. Madrid, Editorial Alianza. Traducción de Francisco Rubio Llorente.



## Capítulo 6. La unión y la política monetaria europeas

Adolfo Rodero Franganillo y M<sup>a</sup> del Carmen López Martín

**Sumario:** 1. La Unión Monetaria Europea. 2. La política monetaria única. 3. La crisis financiera y la UME y la política monetaria. 4. La UME y la Política Monetaria Única en el nuevo Tratado de la Unión Europea. 5. El futuro de la UME y de la política monetaria. 6. Conclusiones.

En el contexto de una edición que analiza los procesos de integración, uno de los elementos que deben ser analizados es el relativo a la creación de una unión monetaria. Este proceso se ha realizado en el seno de la Unión Europea, constituyendo una novedad en la economía reciente, de ahí que su estudio resulte de gran interés. Para explicarlo, este capítulo se ha dividido en dos grandes secciones: en la primera, se aborda la Unión Monetaria Europea, mientras que la segunda se dedica a la política monetaria en el seno de la misma. Además de estos grandes bloques, que constituyen el grueso del texto, también se han incluido tres apartados adicionales: el primero dedicado al contexto de crisis financiera que actualmente marca la situación económica mundial<sup>1</sup> y que, por tanto, también afecta al objeto de análisis; el segundo, referido a la forma en que la Unión Monetaria y la política monetaria se reflejan en el nuevo Tratado de la Unión; el último se refiere al posible futuro de este tema. Finalmente, en el punto 6, se exponen las conclusiones que se desprenden del estudio realizado y, a continuación, algunas referencias bibliográficas relacionadas con él.

---

<sup>1</sup> Este texto se cerró en septiembre de 2008, de ahí que la última información recogida fue la disponible a esa fecha.

## 1. La unión monetaria europea (UME)

### 1.1. La unión monetaria: concepto

Se trata de un proceso por el cual las distintas monedas de un grupo de países se sustituyen por una nueva moneda o por la de uno de ellos. El patrón oro o el patrón bimetálico u otros tipos de cambio fijo como el del sistema de Bretón Woods no corresponden a una unidad monetaria, aunque se acercan a ella.

Por definición, en una unión monetaria desaparecen las monedas de los países que la constituyen y por consiguiente dejan de existir sus mercados y sus cotizaciones.

En general, una unión monetaria es un proceso irreversible que difícilmente puede tener vuelta atrás; en alguno de los países que la forman se podría plantear volver a su antigua moneda pero ello es poco probable. Más bien, hay que ver la unión monetaria como un proceso de unión política y económica, aunque en el caso de la Unión Europea (UE) esta meta parece lejana.

La teoría ha expuesto de forma reiterada las condiciones que debe reunir un espacio para que se pueda considerar como un área monetaria óptima<sup>2</sup>:

1. Movilidad de los factores de producción.
2. Diversificación sectorial del producto nacional de cada país o región y de sus exportaciones.
3. Homogeneidad del marco de la política económica y del comportamiento de los consumidores.

Para que una unión monetaria presente un saldo positivo, será necesario, por tanto, que en el espacio correspondiente se cumplan estas tres condiciones. En otros términos: en cada uno de los países y también entre ellos, deben

---

<sup>2</sup> La exposición de la teoría del área monetaria óptima nos alejaría en exceso de los objetivos de este escrito, por lo que nos limitamos a recordar que estas condiciones pueden asegurar que, ante un "shock" de demanda, o bien los efectos serán análogos en todos los países que constituyen el área, o bien el ajuste será rápido y los desequilibrios no serán excesivamente graves.

aparecer las tres características anteriores. Vamos a analizarlas desde el punto de vista europeo.

La movilidad de capitales en la Unión Europea y en cada uno de los países miembros es una realidad desde la creación del mercado único, que ha alcanzado ya a todos los Estados. El proceso conjunto de unión económica y de unión monetaria viene justificado por esta exigencia de la movilidad de los factores<sup>3</sup>. La creación de un mercado único de capitales, unido a unas relaciones de clientela de carácter secular, y a la existencia de una estructura de los respectivos sistemas de crédito de alcance nacional, determina que la movilidad del capital sea todavía algo limitada; sin embargo, la rapidez con que se han ido produciendo ciertos cambios, en el sentido de una ampliación de los mercados financieros nacionales hacia un espacio europeo, hace pensar que la movilidad de capitales será pronto una realidad plena.

La normativa comunitaria ha puesto, también, las bases para que sea posible la movilidad del factor trabajo en la Unión, tal como sucedía en cada uno de los países. En este aspecto, las costumbres, que parten de tradiciones históricas, las barreras idiomáticas y las culturales, hacen muy difícil que la movilidad de los trabajadores se cumpla en la actualidad. El equilibrio de rentas que es necesario en un área monetaria, difícilmente se alcanzará en Europa mediante movimientos del factor trabajo, al menos durante los próximos años.

Una diversificación profunda, sobre todo de tipo sectorial, del producto nacional de los países comunitarios, significaría una complementariedad de las respectivas producciones, que a su vez permitiría una alta cifra de intercambios comerciales. Esta condición, por tanto, aseguraría la posibilidad de obtener con facilidad un equilibrio económico en todo el espacio monetario lo que no sería posible en unas economías con producciones sustitutivas, en las que el equilibrio se tendría que alcanzar mediante lentas y costosas variaciones de la renta y del producto nacional. En Europa se podría considerar que esta condición se cumple, de forma suficiente, a la vista del elevado volumen de intercambios comunitarios, lo cual es un reflejo de la gran diversidad sectorial de la producción de los países de la Unión. No hay que olvidar, sin embargo, que las diferencias no sólo tienen un carácter sectorial, sino que

---

<sup>3</sup> Hay precedentes de procesos de integración económica que no han ido unidos a una unión monetaria. En la propia UE, tanto el Mercado Común como el actual mercado único han coexistido con la diversidad monetaria. Sin embargo, es dudoso que una unión económica plena pudiera existir sin unión monetaria: las «fronteras» monetarias impedirían que se pudiese alcanzar una unidad en lo económico.

también alcanzan a los procedimientos de producción y a la incorporación de innovaciones técnicas. La unión económica y la monetaria han exigido importantes y difíciles ajustes y mayores retrasos de las regiones menos desarrolladas<sup>4</sup>.

La homogeneidad de las políticas económicas debería determinar unos niveles cercanos de inflación y del tipo de interés entre los distintos espacios, contribuyendo de esta forma al equilibrio económico en todo el ámbito de la moneda única. En la realidad el equilibrio de los tipos de interés se ha logrado, pero no así el de los niveles de precios. En la misma línea, la homogeneidad del comportamiento de los consumidores ha hecho posible que los impulsos de la política económica se transmitiesen en la misma forma y, aproximadamente, en el mismo período de tiempo. Con respecto a esta condición, la diversidad en los países de la UME era muy elevada. Por ello, fueron adoptadas dos decisiones con el fin de armonizar las políticas económicas de los países miembros: a) la autonomía de los bancos centrales y la prohibición de que el banco emisor financie el déficit público; y b) la obligación de que los Estados presenten unos programas de política económica a medio plazo que deben ser discutidos y aprobados por el consejo de ministros de la UME. Estas normas aseguran que la política económica de los países miembros siga una línea común, pero no hay que olvidar que la existencia de importantes diferencias de comportamiento de los agentes económicos de los distintos países puede determinar que los mecanismos de transmisión de los impulsos de la política económica funcionen de forma muy diversa en cada uno de los miembros.

En resumen, las características del espacio europeo permitieron que la unión monetaria pudiera tener efectos favorables en la UE, aunque no haya estado exenta de costes y de sacrificios. Sin embargo, las diferencias sustanciales de la situación económica de los distintos países antes de la unión monetaria (UM) hizo más compleja y difícil la creación de la moneda única; esto obligó a fijar los criterios de convergencia como condición previa a la UM.

---

<sup>4</sup> Estas circunstancias explican la creación del Fondo de cohesión para paliar los costes de la unión monetaria en los países menos avanzados.

## **1.2. Antecedentes de la Unión Monetaria Europea: el Sistema Monetario Europeo (SME)**

Tiene un cierto interés conocer el SME como antecedente de la UM, dada su existencia actual aunque sea con otra denominación. Por tanto, exponemos las características del SME. Era un sistema de tipo de cambio fijo pero ajustable, tal como el Sistema Monetario Internacional que funcionó desde la posguerra hasta 1971. En él participaron todas las monedas de la Comunidad Económica Europea excepto la dracma griega. Las monedas mantenían una relación fija con el ECU (moneda cesta de las divisas participantes en el Sistema) y, por tanto, había también una relación fija entre las propias monedas.

La existencia de una relación fija no impedía el funcionamiento de un mercado libre de cada unidad monetaria. Para hacer compatible un tipo de cambio fijo con un mercado libre, los bancos centrales se comprometían a comprar o vender divisas a unos precios que coincidían con los límites de una banda de fluctuación alrededor de la paridad. Dentro de esta banda las cotizaciones de mercado podían oscilar sin provocar intervenciones de los bancos centrales. La banda era de  $\pm 2,25\%$  en general y de  $\pm 6\%$  para la peseta, el escudo y la libra esterlina que se habían incorporado más tarde al SME. Las intervenciones se produjeron en general antes de que las cotizaciones alcanzaran los límites, aunque en algunos casos puntuales los sobrepasaron. Por otra parte, existían varios fondos europeos para financiar en parte las operaciones de los bancos centrales.

El SME sufrió varias situaciones críticas que obligaron a realinear los cambios, de aquí su consideración de ajustable, a pesar de que se pretendió que los cambios fueran irreversibles. Las situaciones más graves se alcanzaron en 1992 motivadas por unas muy elevadas operaciones especulativas contra las monedas consideradas débiles del Sistema (la peseta, el escudo, la libra irlandesa, la lira, etc.), que llevaron a la apreciación continuada del marco alemán. En esos momentos, las decisiones fueron en dos sentidos: realineaciones de las paridades y ampliación de la banda hasta el  $\pm 15\%$ , en 1993. A partir de entonces, el SME no sufrió nuevas tensiones, manteniéndose los mercados dentro de los nuevos límites. Poco antes del inicio de la UM, la dracma griega se incorporó al Sistema.

### **1.3. Fases del proceso de unión monetaria**

Volvamos, entonces, a la mecánica de la Unión Monetaria. Baste recordar que hubo una primera fase que comenzó en 1990 y de alguna manera terminó a principios de 1994. En ella se pretendía concluir la construcción del gran mercado interior, facilitando la libre circulación de capitales, al tiempo que se avanzaba en la convergencia económica. La segunda fase comenzó el 1 de enero de 1994. Estuvo marcada por la existencia de un Tratado (el Tratado de Maastricht) que preveía la UM, es decir, que pretendía preparar el camino para la puesta en circulación de la moneda única. Los mecanismos establecidos para esta segunda fase se orientaron a garantizar la independencia de los bancos centrales, a disciplinar el sector público (eliminando tanto sus déficits como su financiación privilegiada) y a avanzar en la coordinación de las políticas económicas. Los criterios de convergencia, tan de actualidad en aquellos años, no pretendían sino cuantificar lo que se pedía en estos ámbitos.

La tercera fase se inició el 1 de enero de 1999: su comienzo coincidió con la implantación de la moneda única. El desarrollo de esta fase estuvo previsto con minuciosidad y fue un proceso muy interesante y cargado de implicaciones. Hubo que tomar decisiones muy delicadas. La primera fue, nada menos, determinar en qué países se implantaría desde el primer momento la moneda única. Luego hubo que fijar las paridades definitivas entre las monedas de los países elegidos. Además hubo que prever una especie de “SME bis” (el Mecanismo de tipo de cambio II –MTC II–) entre el euro y las monedas que se integrarían en un segundo momento. Al mismo tiempo hubo que avanzar en el desarrollo del Banco Central Europeo que se constituiría en 1998. Por fin, hubo que proceder a sustituir las monedas nacionales por el euro, proceso que se realizó en enero del año 2002.

### **1.4. Los criterios de convergencia**

Pero volvamos a la segunda fase. El Tratado de Maastricht especifica con absoluta claridad que los países que pretendan acceder a la tercera fase tienen que cumplir, durante esta segunda fase, cinco condiciones: los llamados criterios de convergencia nominal. Estos criterios, que aparecen en el artículo 109J del Tratado, son las condiciones relativas a la inflación, al déficit público, a la deuda pública, a la estabilidad de los tipos de cambio y a los tipos de interés y se resumen en el esquema siguiente.

**Cuadro 1. Criterios de convergencia para el acceso a la tercera fase de la UEM**

1. La proporción entre el déficit público y el producto interior bruto no debe sobrepasar el 3%, y la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto no debe rebasar el 60%;
2. Conseguir una estabilidad de precios sostenible y una tasa promedio de inflación (observada durante un período de un año antes del examen) que no exceda en más del 1,5% la de los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios;
3. El tipo promedio de interés nominal a largo plazo no puede exceder en más de un 2% el de los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios;
4. Los márgenes normales de fluctuación dispuestos por el mecanismo del tipo de cambio deben observarse, sin tensiones graves, durante por lo menos los dos años anteriores al examen.

Más que abundar en los detalles técnicos de estos criterios interesa profundizar en su razón de ser, supuesto que estamos ante uno de los puntos claves de debate en aquellos momentos. ¿Qué son, en el fondo, los criterios de convergencia? Hay que entenderlos desde una doble finalidad: antes de la entrada en vigor del euro pretendían servir como barrera de entrada para las economías que pudieran poner en peligro la estabilidad de la nueva moneda; una vez implantada ésta, sirven para garantizar la estabilidad de las economías nacionales incorporadas a la Unión Monetaria.

En la mentalidad de los que hicieron el Tratado, los criterios no son tanto una especie de cifras mágicas o fetiches a las que hay que acogerse, como si su cumplimiento garantizase, casi milagrosamente, los objetivos básicos de la economía europea. Eran, más bien, una barrera de entrada, en el sentido que usa esa expresión la economía de la empresa: para evitar que entrasen economías que pusiesen en peligro a aquéllas otras que se suponía que tenían una estabilidad suficiente y cuyas monedas son estables, como era el caso de Alemania. Naturalmente puede discutirse si estos criterios estaban correctamente seleccionados, si las cuantificaciones eran las adecuadas, si el ritmo temporal de su aplicación era el mejor. Pero es indiscutible que

cumplían una función, en la medida en que obligaron a los países miembros a mantener una férrea disciplina económica para garantizar la estabilidad.

Ahora bien, una vez que se puso en marcha la moneda única, los criterios han seguido teniendo una importante función, porque ha habido que respetarlos en el marco del famoso Pacto de Estabilidad, que no es de los menores problemas con que se habrán de enfrentar los países que lleguen a entrar en la moneda única (sobre todo si entran por la “puerta falsa”, es decir, sin cumplir estrictamente todos los criterios).

Esto nos lleva a analizar cómo se realizó la selección de países que pasaron a la tercera fase de la Unión Monetaria. Estaba minuciosamente previsto: en la primavera de 1998, la Comisión Europea y el Instituto Monetario Europeo (que era el pre-Banco Central Europeo) presentaron sendos informes al Consejo de Ministros de Economía y Finanzas, quien a su vez presentó una recomendación al Consejo Europeo; por su parte, el Parlamento emitió también un dictamen u opinión, menos vinculante que la recomendación del ECOFIN. Finalmente el Consejo Europeo decidió qué países pasaban a la tercera fase en enero de 1999. La decisión no exigió la unanimidad; bastó la mayoría cualificada, es decir, 62 de los 87 votos totales posibles de los entonces 15 países miembros.

Pero, más que el procedimiento, interesa cómo se interpretó el cumplimiento de los criterios. Si este cumplimiento se hubiera exigido de forma estricta, no tendría sentido votar, como no se vota si hace buen tiempo o mal tiempo. Si estaba previsto votar sobre unos criterios, que están tan perfectamente definidos y cuantificados, es porque se reconocía un margen para la admisión a la moneda única. Este margen estaba en parte previsto en el Tratado (en lo referente a los desequilibrios de las finanzas públicas). Y los líderes europeos tomaron esta decisión con un cierto grado de discrecionalidad, entre otras razones porque existían factores políticos que eran ineludibles más allá de los datos económicos suministrados por los criterios de convergencia. En concreto, fueron once los países que constituyeron inicialmente la UM: Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Holanda, Luxemburgo y Portugal; incorporándose en enero de 2002 Grecia. Posteriormente, en 2007 lo hizo Eslovenia y, en enero de 2008, Chipre y Malta<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Después del cierre de este texto, en enero de 2009 se ha producido la incorporación de Eslovaquia.

**Mapa 1. Países que forman parte de la Unión Monetaria**

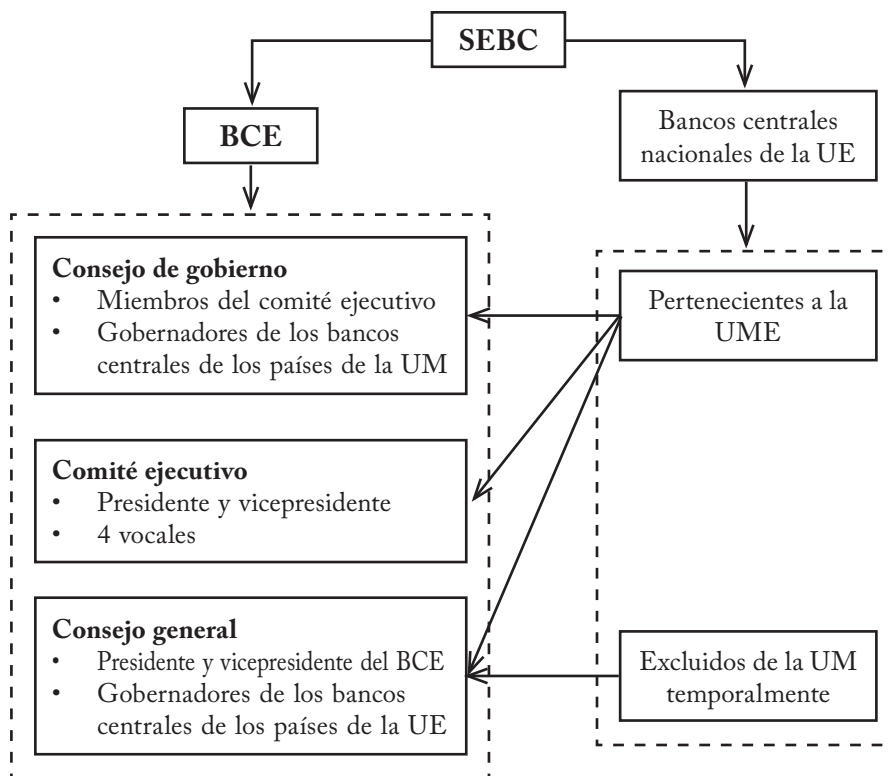
■ Estados de la Eurozona; ■ Estados de la UE con el objetivo de unirse a la Eurozona el 1 de enero de 2009 (Eslovaquia) ■ Estados de la UE que en última instancia, tienen la obligación de unirse a la zona euro ■ Se celebrará un referéndum sobre la pertenencia al área del euro (Dinamarca) ■ Estados de la UE con una cláusula de exclusión en la participación de la Eurozona (Gran Bretaña) ■ Áreas fuera de la UE utilizan el euro sin un acuerdo.

### 1.5. La puesta en marcha de la UME

De todos los complejos aspectos que incluía la tercera fase, hay al menos dos sobre los que conviene detenerse, aunque sea con brevedad.

El primero de ellos es el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y el Banco Central Europeo (BCE). Su puesta en marcha era esencial para el futuro de la Unión Económica y Monetaria. Ambas instituciones estaban minuciosamente diseñadas en el Tratado de Maastricht y democráticamente ratificadas después. El Banco Central Europeo es el encargado de emitir el euro (tiene la exclusiva en la emisión de moneda). El SEBC (formado por el BCE y el conjunto de todos los bancos centrales nacionales, incluidos los de los países que no estén dentro de la moneda única) diseña la política monetaria de la Unión Europea, una política que afecta directamente ante todo a los países “in” (los miembros de la eurozona; naturalmente, los países “out” mantienen sus propias monedas y desde luego sus propios bancos centrales independientes).

**Gráfico 1. El BCE y el SEBC: Estructura y órganos de gobierno**

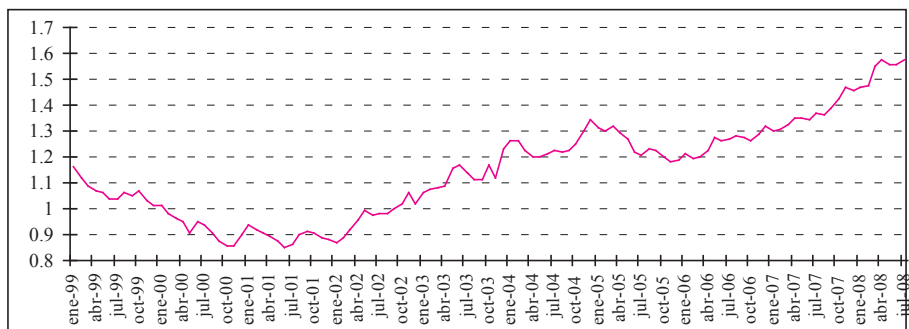


La segunda cuestión a destacar en esta tercera fase era la fijación definitiva de las paridades de las monedas que serían sustituidas por el euro. Podía preverse que habría negociaciones muy intensas; incluso podría ocurrir que

se produjera un retraso o hasta el fracaso del euro debido precisamente a esta cuestión de paridades. Era fácil que los gobiernos quisieran aprovechar esta última oportunidad que se les presentaba para forzar una cierta devaluación competitiva que estimulase las exportaciones abaratándolas y frenase las importaciones. Hay que recordar que si en un sistema de cambio fijo se inicia una espiral de devaluaciones competitivas, se corre el peligro de dislocar ese espacio económico. En el caso de la UM, sin embargo, si unos países hubieran conseguido unos tipos de cambio subvalorados sería a costa de que otros miembros tuviesen unos cambios sobrevalorados; todo ello podría conducir también a la intensificación de los procesos de deslocalización. No cabía esperar una espiral de devaluaciones competitivas porque los cambios fijados eran irreversibles: las monedas nacionales se sustituían por el euro de forma definitiva. Se trataba de un acuerdo político con implicaciones importantes a corto plazo, pero que no tenía efectos en el largo plazo. Se demuestra entonces que el debate sobre las paridades era delicado. Había que exigir el máximo rigor, de manera que las paridades que se fijasen correspondieran al poder de compra de las diferentes monedas, pero también a los demás datos económicos de cada país. El principio era bastante claro, pero la puesta en práctica era, sin embargo, compleja. Y más aún, si se tiene en cuenta que los mercados financieros también querían tomar cartas en el asunto. Finalmente, en diciembre de 1998, el Consejo de Ministros de la UE fijó los tipos irrevocables de conversión de las distintas monedas con relación al euro.

### **1.6. La cotización del euro. El euro en los mercados**

- El euro sigue un sistema de flotación libre con relación al dólar, la libra esterlina etc. Ello no impide que puedan realizarse algunas intervenciones en los mercados, para influir, en alguna medida, sobre su cotización.
- Existe un número elevado de países que vinculan su moneda al euro, por acuerdos con la UE o por decisiones unilaterales (Benín, Costa de Marfil, Congo, Comores, etc.).
- Diariamente, el BCE publica la cotización del euro con relación a 37 monedas (a las 2,25 pm.), obtenidas a partir de la información proporcionada por los bancos centrales y de otras instituciones financieras. Se trata de una cotización única, en la que el euro se toma como unidad.

**Gráfico 2. Tipos de cambio del dólar estadounidense (dólares por euro)**

Fuente: Banco de España (2008), *Boletín estadístico*.

El gráfico nº 2 muestra la evolución de la cotización del dólar (un comportamiento similar al que aparece en el mencionado gráfico se produce con las principales monedas –yen y libra–). De su observación se desprende una pregunta: ¿por qué se ha fortalecido el euro durante los seis últimos años? Conviene recordar que el dólar USA ha tenido un papel peculiar en los mercados internacionales: a) es la principal moneda de reserva<sup>6</sup>; y b) mercados importantes de materias primas (crudos petrolíferos, etc.) utilizan el dólar como moneda de cambio.

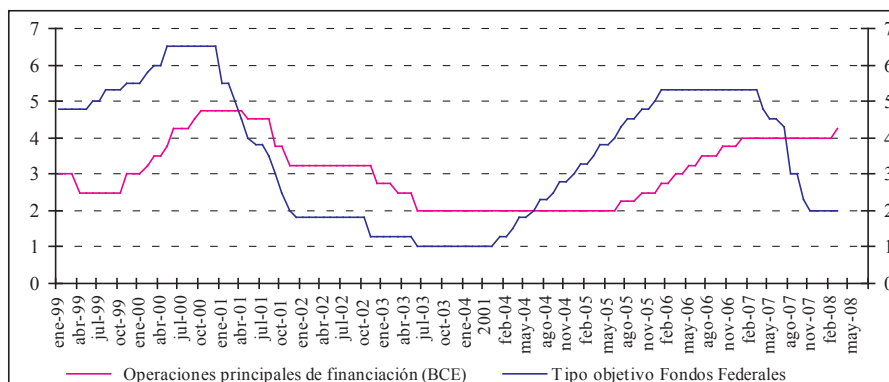
Estas características permiten que el déficit exterior de Estados Unidos (EEUU) se pueda financiar sin problemas a través de las entradas de capitales de otros países. Precisamente esto ha permitido la situación de la balanza comercial de Estados Unidos en los últimos años. Sin embargo, el crecimiento del déficit ha terminado por afectar negativamente a la cotización de la moneda americana. De aquí que se pueda afirmar que la subida de euro es una consecuencia de la bajada del dólar; dado que algunos países, especialmente China, han impedido un ajuste de sus monedas, la carga del equilibrio en los mercados de divisas ha recaído en el euro y en alguna otra divisa, tal como la libra esterlina. En todo caso, una situación más equilibrada del dólar y del euro exige una reducción del déficit estadounidense, lo que requiere una mayor disciplina de su economía (recordemos también el elevado déficit público existente); no basta con las variaciones que se vienen

<sup>6</sup> En este sentido, existe un elemento de *confianza* en esta moneda, que provoca que en determinadas circunstancias y en algunos países circulen indistintamente la moneda nacional y el dólar, lo que sin duda refuerza el papel central del dólar en la economía internacional.

experimentando en los mercados de divisas para reducir el desequilibrio de las cuentas exteriores de EEUU.

Una segunda causa de la subida del euro ha sido la diferencia a favor de la eurozona de los tipos de interés en estos dos grandes espacios. Esto no es, sin embargo, la causa principal, como lo demuestra que el acercamiento de las tasas de interés oficiales del BCE y de la Reserva Federal a finales de 2004 no determinó de forma inmediata un freno a la elevación del precio del euro<sup>7</sup>. Posteriormente se han observado algunos cambios de las cotizaciones que han sido ocasionados probablemente por la variación de los tipos de interés, por lo que podemos decir que la relación no se manifiesta de forma clara en todos los casos.

### Gráfico 3. Tipos de interés de intervención del BCE y de la Reserva Federal



Fuente: Banco de España (2008), *Boletín estadístico*.

Veamos los principales efectos del comportamiento del euro:

- Es una muestra de su fortaleza; ello no es un simple fenómeno “social” o “psicológico” ya que también tiene consecuencias prácticas: a) incorporación del euro a las reservas exteriores (recuérdese la política de Rusia y algunos de los países de la OPEP en esta línea); b) utilización como instrumento de cambio en algunos países europeos e incluso latinoamericanos.

<sup>7</sup> En el momento de cerrar la redacción de este texto (septiembre de 2008), la Reserva Federal había aumentado de nuevo su tipo de interés de intervención, con lo que los tipos oficiales en Estados Unidos eran entonces superiores a los de la Unión Monetaria.

- Perjudica las exportaciones de la eurozona a terceros países; efectivamente, ya han empezado a aparecer estos efectos negativos en las ventas exteriores de los países del euro.
- Abarata las importaciones de terceros países; en este sentido, la subida de los precios de los crudos ha sido menos gravosa para la eurozona.
- Como consecuencia de los aspectos comentados en los dos puntos anteriores, se produce un efecto antiinflacionista, lo que permite que la política monetaria del BCE sea menos restrictiva.

### 1.7. El mecanismo de tipos de cambio II

Este sistema sustituyó en 1999 al SME y tiene un esquema equivalente:

- Existe un tipo central con relación al euro y una banda de fluctuación de  $\pm 15\%$ .
- Las monedas del MTCII se cotizan en términos de 1 €.
- Existe una intervención ilimitada (de compraventa de divisas) en los límites de la banda.
- Las intervenciones se realizan por el BCE, los bancos centrales de la eurozona y de los países que no participan en el euro.
- Para financiar la intervención existe un fondo de financiación a muy corto plazo.

Inicialmente, las únicas monedas del MTCII eran la dracma griega (que se incorporó al euro en enero 2002) y la corona danesa; las autoridades de esta última redujeron la banda a  $\pm 2,25\%$ , banda estrecha. La corona sueca y la libra esterlina no participan en el mecanismo. El 27-6-2004, el BCE y las autoridades de Dinamarca, Estonia, Lituania y Eslovenia acordaron que la corona estonia, la lita lituana y el tólar esloveno se incorporarían el 28 de junio al MTCII (uniéndose así a la corona danesa); igualmente se fijaron los siguientes tipos centrales para estas monedas:

1€ = 7,6 coronas danesas	1€ = 3,45 litas lituanas
1€ = 15,64 coronas estonias	1€ = 239,64 tólares eslovenos

El acuerdo de incorporación de las monedas indicadas contenía unos compromisos de los tres países respectivos en los siguientes términos:

- Políticas presupuestarias saneadas.
- Reducción del déficit corriente.
- Proceso de convergencia.
- Contención del crédito interno.
- Supervisión financiera.
- Moderación salarial.
- Futuras reformas estructurales.

Se trata de condiciones que exigen una fuerte disciplina y unas reformas que, al menos, son tan profundas como las que exige el Fondo Monetario Internacional para los países beneficiarios de sus ayudas. Quizás el modelo económico de la UE, la economía social de mercado, pueda verse amenazado por este tipo de decisiones políticas.

El tólar esloveno se incorporó al euro en 2007 abandonando, por tanto, el mecanismo. En el momento de cerrar la redacción de este texto (septiembre de 2008) forman parte del MTC II las monedas de Dinamarca, Estonia, Lituania, Letonia y Eslovaquia<sup>8</sup>. Las cotizaciones de estas monedas se sitúan casi exactamente en los tipos centrales, excepto la corona eslovaca (en la “zona fuerte” de la banda de fluctuación).

### **1.8. El Sistema Europeo de Bancos Centrales y el Banco Central Europeo (BCE). La organización del BCE**

El Tratado de la Unión (más conocido como Tratado de Maastricht) establece que el diseño y la ejecución del política monetaria de los países que forman el área del euro se realizará por el Banco Central Europeo (BCE) y por los bancos centrales de dichos países. También se establece en el Tratado que el BCE será la institución central y de gobierno del Sistema Europeo de

---

<sup>8</sup> Después de la fecha indicada, en enero de 2009, la moneda eslovaca abandonó el mecanismo al incorporarse a la moneda única.

Bancos Centrales (SEBC); además el SEBC estará regido por los órganos rectores del BCE<sup>9</sup>. En la práctica, esta coexistencia de dos instituciones se ha resuelto dándole todo el protagonismo al BCE, mientras que el SEBC es ignorado por la ciudadanía.

Los órganos rectores del BCE son los siguientes:

- El Consejo de Gobierno, del que forman parte los miembros de Comité Ejecutivo y los gobernadores de los bancos centrales de los países del área del euro. Sus funciones incluyen el diseño, la formulación y la orientación de la política monetaria.
- El Comité Ejecutivo está formado por el Presidente, el Vicepresidente (que lo son también del Consejo de Gobierno) y cuatro vocales, todos ellos nombrados por los gobiernos de los países del euro. Sus competencias alcanzan la ejecución de la política monetaria y la gestión habitual del BCE.
- El Consejo General está constituido por el Presidente y el Vicepresidente del Comité Ejecutivo y los gobernadores de los bancos centrales de todos los países de la UE. De carácter transitorio, tiene como fin que los países ajenos al euro puedan acceder a la Unión Monetaria cuando proceda.

También es importante recordar cuáles son las funciones del BCE: a) la principal es mantener la estabilidad de precios, para lo cual debe definir y ejecutar la política monetaria; b) aunque la política cambiaria permanece en manos de los gobiernos (y el Consejo europeo), las operaciones con divisas, en el marco de dicha política, serán realizadas por el BCE; c) también debe apoyar las políticas económicas de la Unión, aunque ello nunca debe ser incompatible con la estabilidad de precios; d) tiene otras funciones de carácter monetario, que pudiéramos, en cierto modo, considerar secundarias: sistemas de pago, políticas de supervisión, etc.; e) finalmente, tiene también la competencia de informar sobre las políticas comunitarias relacionadas con estas funciones, especialmente en cuanto a la política cambiaria.

---

<sup>9</sup> El Sistema Europeo de Bancos Centrales está formado por todos los bancos centrales nacionales de los países que forman parte de la Unión Europea (actualmente 25) junto con el Banco Central Europeo.

## 1.9. Los efectos de la puesta en marcha de la UME

La creación de la UM fue un acontecimiento casi inédito en la historia económica; ha habido casos de cambios de monedas (por ejemplo, el llamado “franco fuerte” en Francia) que no han tenido, sin embargo, la amplitud de la UM. Por otra parte, conviene recordar que la sustitución de monedas por el euro fue todo un éxito; en ninguno de los países se sufrieron problemas relevantes.

Los efectos principales de la UM, como en general de una moneda única, han sido los siguientes:

- Eliminación del riesgo de cambio.
- Consolidación de mercados financieros de ámbito europeo (área del euro).
- Convergencia de los tipos de interés.
- Reducción de las diferencias de precios y salarios.<sup>10</sup>
- Desaparición de las políticas monetarias de los Estados.
- Pérdida de autonomía de la política financiera.
- Pérdida del tipo de cambio (cotizaciones) como instrumento de política económica de los distintos Estados.

Los efectos para las empresas del eurogrupo han sido también notables:

- Desaparición de los costes del cambio de moneda en el momento de la introducción del euro.
- Beneficios en relación con las operaciones exteriores con los países del área del euro: eliminación del riesgo de cambio y otros costes asociados al cambio de moneda.

---

<sup>10</sup> Un reciente estudio de un instituto sueco, Pricerunner, muestra unas diferencias notables entre los niveles de precios en la eurozona: Finlandia aparece con un 12% por encima de la media, mientras que Alemania está por debajo de la media en un 6%; el resto de los países se sitúa entre estos dos extremos. Esto nos sugiere que la tendencia a la igualación de los precios no se ha cumplido en la UM.

- Efectos favorables, en principio, sobre la financiación empresarial.
- Ampliación del área comercial.
- Facilidades a la deslocalización, fenómeno sin embargo poco frecuente dentro del área.

Se ha planteado a veces si la UM era necesaria en Europa. Existen opiniones que mantienen que una moneda única no es indispensable para una unidad económica, aunque sí conveniente. Dado que la unión económica no se ha alcanzado en la UE, se podría haber esperado para establecer una UM. Pero sus resultados han sido positivos y, paradójicamente, constituyen un punto de partida poderoso para avanzar en el proceso de la unidad económica. En resumen, la UM no era indispensable pero se puede valorar como una política exitosa.

## **2. La política monetaria única**

### **2.1. Concepto de política monetaria**

La política monetaria puede definirse como el proceso continuado de control de las variables monetarias con el fin de alcanzar determinados objetivos económicos. Su establecimiento requiere la selección de la variable estratégica instrumental para alcanzar un objetivo monetario concreto (en términos de precios, renta, empleo, etc.), que debe ser susceptible de control con un cierto grado de seguridad, y mostrar una alta correlación con el objetivo monetario final. Con respecto a dicho objetivo, la elección teórica se encuentra entre la oferta monetaria y el tipo de interés; es decir la variable cuantitativa o el precio.<sup>11</sup>

### **2.2. Los elementos estratégicos de la política monetaria del SEBC**

Para describir el marco general en el que se desenvuelve la política monetaria única, conviene hacer referencia, en primer lugar, a los elementos de tipo estratégico que afectan al conjunto de procedimientos que se emplean por el SEBC para adoptar las decisiones de política monetaria<sup>12</sup>; en este sentido,

---

<sup>11</sup> - (1980), *Economía Planeta*, Diccionario enciclopédico, Barcelona, Ed. Planeta, pág. 500, tomo 7.

<sup>12</sup> En otras palabras, una estrategia de política monetaria no es sino una descripción de cómo van a tomarse las decisiones relativas a este tipo de política económica para lograr el objetivo prioritario de la misma.

el BCE ha dispuesto de los trabajos preparatorios elaborados por el Instituto Monetario Europeo (IME), al cual sustituyó en el mes de mayo de 1998.

Si bien el objetivo final de la política monetaria es la estabilidad de precios, es conocido que existen retardos en la transmisión de los efectos de las variaciones en las variables controladas por la autoridad monetaria sobre las variables finales en las que se desea influir. Por esta razón, un elemento fundamental que determina el esquema mediante el que se ejecuta la política monetaria, es la existencia de una variable sobre la que se establecen objetivos precisos y, en concreto, la disyuntiva que se llegó a plantear en el seno del IME era si dicha variable debía ser directamente una de las variables finales (en este caso, los niveles de precios) o una variable intermedia en el mecanismo de transmisión de los impulsos monetarios (alguna medida de la cantidad de dinero –un agregado monetario–).

Las dos estrategias planteadas (el seguimiento de objetivos directos de inflación o el establecimiento de objetivos intermedios en términos de algún agregado monetario), parten de fundamentos teóricos diferentes y han sido usadas por distintos países en el seno de la UE. La primera de las alternativas se utilizaba, por ejemplo, en España desde el año 1995 y consistía en establecer valores concretos en los que se pretendía que se situase la tasa de inflación en un plazo determinado, al tiempo que se empleaban una serie de indicadores reales, monetarios y financieros (entre los que los agregados monetarios tenían un papel relevante) que permitían evaluar la evolución de la tasa de inflación y su acercamiento o no al objetivo previsto. De esta forma, si bien no existía una relación estructural entre una variable concreta y los precios, su eficacia requería que la autoridad monetaria conociese suficientemente los canales por los que los impulsos monetarios se transmitían a la tasa de inflación.<sup>13</sup>

En cuanto a la segunda de las posibilidades, el establecimiento de objetivos intermedios en términos de algún agregado monetario, fue la practicada por el Bundesbank alemán y consistía en mantener el crecimiento de dicho agregado en unos determinados niveles compatibles con la estabilidad de precios. Evidentemente, para que esta estrategia lograra el éxito deseado, era necesario que la relación entre la tasa de inflación y el agregado monetario elegido fuese estable (al menos a largo plazo) y conocida por la autoridad monetaria, de forma que ésta pudiera influir sobre la evolución del agregado monetario mediante cambios en las variables que podía manejar y que dichos cambios tuvieran los efectos deseados sobre los niveles de precios.

---

<sup>13</sup> BANCO DE ESPAÑA (1998b), p. 106

La decisión final sobre una de las dos estrategias planteadas se dejó al BCE y no fue tomada por el IME, el cual argumentó que, a pesar de sus diferencias, ambas alternativas mantenían en la práctica bastantes elementos comunes; por ejemplo, en los dos casos se persigue el mismo objetivo final y también la autoridad monetaria emplea un amplio conjunto de indicadores monetarios, económicos y financieros (como los tipos de cambio, los tipos de interés a largo plazo, etc.) que ayudan a decidir sobre el tono más adecuado de la política monetaria.

Todo esto parece haber aconsejado una combinación de las dos estrategias; de esta forma, en octubre y diciembre de 1998 el Consejo de gobierno del BCE hizo públicos los principales elementos de su estrategia de política monetaria<sup>14</sup>. Así, la estrategia que guía la política monetaria está orientada hacia la estabilidad y se basa en tres elementos fundamentales<sup>15</sup>: una definición cuantitativa del objetivo prioritario (la estabilidad de precios<sup>16</sup>) y dos pilares para alcanzar dicho objetivo: un papel destacado para el dinero (que se manifiesta en el anuncio de un valor de referencia cuantitativo de la tasa de crecimiento de un agregado monetario amplio<sup>17</sup>) y una evaluación de las previsiones del comportamiento de los precios a través de la información proporcionada por un conjunto amplio de indicadores<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Previamente el BCE había definido una serie de elementos considerados fundamentales en el marco estratégico de la política monetaria, los cuales estarían vigentes independientemente del modelo finalmente elegido. Éstos eran: la cuantificación de lo que se entiende por estabilidad de precios; la publicación de objetivos específicos que permitiesen evaluar la eficacia del SEBC; el uso de una amplia gama de indicadores, con atención especial a la evolución de los agregados monetarios; y la utilización por el SEBC de proyecciones sobre la evolución de los precios y otras variables. (Banco de España (1998b), p. 106).

<sup>15</sup> BCE (1999a), p. 45.

<sup>16</sup> En concreto, el Consejo de gobierno del BCE ha definido la estabilidad de precios como “un incremento interanual por debajo del 2% del índice armonizado de precios al consumo para el área del euro”. (BCE (1999a), p. 53).

<sup>17</sup> En relación con este aspecto, se va a seguir muy de cerca la evolución de M3 (disponibilidades líquidas), que es un agregado monetario que comprende no sólo la circulación fiduciaria y las distintas modalidades de depósitos, sino también los valores de renta fija emitidos por las instituciones financieras y las participaciones de fondos del mercado monetario. El valor de referencia establecido para el crecimiento de este agregado se ha fijado en el 4,5% anual, pero ello no implica que “mecánicamente” se vayan a corregir las desviaciones con respecto a este valor que se produzcan a corto plazo.

<sup>18</sup> Estos indicadores incluyen diversas variables que tienen propiedades como “indicadores adelantados” de la evolución futura de los precios, tales como: los salarios, el tipo de cambio, los precios de los valores de renta fija, diversas medidas de la actividad real, los indicadores de política fiscal, los índices de precios y de costes, etc.

El órgano encargado del diseño y ejecución de la política monetaria en la Comunidad es el SEBC. Al SEBC (como al BCE) se le asigna como objetivo principal de su política el mantenimiento de la estabilidad de precios, objetivo que se convierte de esta forma también en el fin primordial de la política monetaria única<sup>19</sup>. Para cumplir con este objetivo general, al SEBC y a su institución central, el BCE, se les encargan unas tareas básicas en cuyo cumplimiento gozan de total autonomía e independencia con respecto de los gobiernos u otras instituciones nacionales y de la UE. En concreto, el Eurosistema (que comprende el BCE y los bancos centrales nacionales de los doce Estados miembros que han adoptado el euro) es quien ha asumido la tarea de dirigir la política monetaria única del área del euro.

El Consejo de gobierno del BCE es el responsable de la formulación de la política monetaria y el Comité ejecutivo es el órgano encargado de su instrumentación; además, en su ejecución, el Tratado de la UE indica que el BCE acudirá en lo posible a los bancos centrales nacionales para realizar las operaciones que correspondan a las funciones del SEBC. Así, en la práctica, la política monetaria se ha llevado a cabo de la siguiente forma: los órganos de gobierno del BCE adoptan las decisiones estratégicas de la política monetaria única, mientras que la ejecución se realiza de forma descentralizada a través de los bancos centrales nacionales, siguiendo las directrices establecidas por el BCE.

El BCE, como el Banco de España en el pasado, actúa sobre la actividad económica influyendo sobre los tipos de interés a corto plazo ya que los movimientos de dichos tipos a corto se van a trasladar a los tipos a más largo plazo, que son los relevantes en las decisiones adoptadas por los agentes económicos en relación con sus niveles de consumo e inversión.

### **2.3. Los procedimientos operativos de la política monetaria única**

En general, sea cual sea la estrategia de política monetaria adoptada, cualquier autoridad monetaria actúa sobre la actividad económica influyendo sobre los tipos de interés a corto plazo en los mercados de activos de caja<sup>20</sup>, ya que los movimientos de dichos tipos a corto se van a trasladar a los tipos a más

---

<sup>19</sup> Sin perjuicio de este objetivo principal, y siempre que sean compatibles con el mismo, el SEBC debe apoyar otras políticas económicas de la UE.

<sup>20</sup> Estos mercados son aquellos en los que las instituciones financieras se intercambian liquidez (activos de caja) a muy corto plazo, para cubrir posibles problemas de tesorería o para rentabilizar (en su caso) sus excedentes de recursos.

largo plazo<sup>21</sup>, que son los relevantes en las decisiones adoptadas por los agentes económicos en relación con sus niveles de consumo e inversión. Teniendo esto en cuenta y además el marco estratégico de la política monetaria planteado, se trata ahora de conocer de qué forma se va a llevar a cabo la política monetaria única, de manera que permita al SEBC controlar eficazmente la evolución de los tipos de interés a corto plazo.

Con respecto al marco operativo de la política monetaria, se trata de un aspecto en el que los trabajos preparatorios del IME fueron muy detallados, dado que requerían un tiempo de adaptación por parte de los bancos centrales nacionales relativamente prolongado. Así, el Instituto acordó que el esquema de instrumentación diseñado debía “ser eficiente, simple y transparente, respetar las reglas de funcionamiento del mercado, evitar tratamientos discriminatorios entre las entidades financieras del área y facilitar la ejecución descentralizada de la política monetaria, de forma que se pueda aprovechar la experiencia de los bancos centrales nacionales y la infraestructura existente.”<sup>22</sup>

El objetivo de esta política monetaria es, como hemos indicado antes, mantener la estabilidad de precios, que se concreta en un crecimiento máximo de los precios de un 2% anual. La estrategia utilizada para conseguir el objetivo se basa en dos “pilares”:

1. Seguimiento de las variaciones del dinero, medido a través del comportamiento de un agregado monetario amplio (M3).
2. Observación de las expectativas del comportamiento de los precios en el área del euro, medido a través de la evolución de un conjunto amplio de indicadores.

Las variables consideradas para tomar decisiones de política monetaria por el BCE son principalmente las siguientes:

- El agregado monetario (M3)
- El crédito al sector privado
- Los tipos de interés a corto plazo

---

<sup>21</sup> Evidentemente, esta “traslación” no se produce de una forma automática, sino que influyen en ella muchos aspectos, como se analiza en el apartado siguiente.

<sup>22</sup> BANCO DE ESPAÑA (1998b), p. 108.

- Los tipos de interés a largo plazo
- La evolución de las bolsas
- Las variaciones del producto global
- Las variaciones de la demanda
- El comportamiento del empleo
- El saldo del presupuesto público
- El tipo de cambio
- El saldo de la balanza de pagos
- El nivel de salarios
- Los precios y el rendimiento de los valores de renta fija
- Las medidas de política fiscal
- Los índices de precios y costes
- Las encuestas de consumidores
- Las expectativas de inflación

#### **2.4. Los instrumentos de la política monetaria**

En cuanto a los procedimientos operativos de la política monetaria única, en definitiva, se trata de los instrumentos que van a ser empleados por el BCE y los bancos centrales nacionales en su ejecución. A este respecto, se han establecido tres tipos de procedimientos: las operaciones de mercado abierto, las facilidades permanentes de crédito y de depósito y el establecimiento de un coeficiente de caja sobre las entidades de crédito<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> La descripción detallada de estos procedimientos se encuentra en BCE (1998).

**Cuadro 2. Operaciones de política monetaria del SEBC.**

Operaciones de política monetaria	Tipos de transacciones		Vencimiento	Frecuencia	Procedimientos
	Inyección de liquidez	Absorción de liquidez			
<b>Operaciones de mercado abierto</b>					
Operaciones principales de financiación	Operaciones temporales ( <i>repos</i> )		Semanal	Semanal	Subastas estándar
Operaciones de financiación a más largo plazo	Operaciones temporales ( <i>repos</i> )		Tres meses	Mensual	Subastas estándar
Operaciones de ajuste ( <i>fine-tuning</i> )	- Operaciones temporales ( <i>repos</i> ) - <i>Swaps</i> de divisas	- Operaciones temporales ( <i>repos</i> ) - <i>Swaps</i> de divisas - Captación de depósitos a plazo fijo	No estandarizado	No regular	- Subastas rápidas - Procedimientos bilaterales
	Compras de valores en firme	Ventas de valores en firme		No regular	Procedimientos bilaterales
Operaciones estructurales	Operaciones temporales ( <i>repos</i> )	Emisión de certificados de deuda	Estandarizado / no estandarizado	Regular y no regular	Subastas estándar
	Compras de valores en firme	Ventas de valores en firme		No regular	Procedimientos bilaterales
<b>Facilidades permanentes</b>					
Facilidad marginal de crédito	Operaciones temporales ( <i>repos</i> )		Un día	Acceso a discreción de las entidades de contrapartida	
Facilidad de depósito		Depósitos	Un día	Acceso a discreción de las entidades de contrapartida	
<b>Coficiente de caja</b>				Mensual	Obligación de mantener unos saldos líquidos mínimos

Fuente BCE (1998), p. 8.

## Breve descripción de las operaciones

1. Las operaciones de mercado abierto (esto es, las operaciones en las que el BCE compra o vende valores de forma temporal o en firme a las entidades financieras) constituyen el elemento esencial de la política de regulación de la liquidez. Entre ellas, las subastas celebradas semanalmente (*operaciones principales de financiación*) son las que permiten inyectar la mayor parte de la liquidez requerida por las instituciones, siendo el tipo de interés de estas subastas la señal más importante con la que el SEBC informa acerca del tono que desea mantener para la política monetaria<sup>24</sup>. Además, también realiza operaciones de financiación de forma regular con un vencimiento de tres meses (*operaciones de financiación a más largo plazo*), con el objetivo de proporcionar recursos adicionales al sistema financiero, aunque sólo representen una parte limitada de la financiación total concedida. A diferencia de los dos casos anteriores, las *operaciones de ajuste* no se ejecutan de acuerdo con un calendario regular, sino que se llevan a cabo cuando se considera necesario con el objetivo de gestionar la liquidez del mercado y controlar la evolución de los tipos de interés, sobre todo cuando éstos presentan fuertes oscilaciones. Finalmente, las *operaciones estructurales* tienen como finalidad modificar la posición estructural del SEBC frente al sistema financiero.
2. Las *facilidades permanentes* son las que suponen quizás el elemento más novedoso en España con relación a los instrumentos de política monetaria, pues no existían antes de 1999. Se trata de dos herramientas: la facilidad marginal de crédito (también denominado *préstamo lombardo*) y la facilidad de depósito, que tienen como objetivo proporcionar y absorber liquidez a un día (respectivamente), señalar la orientación general de la política monetaria y controlar los tipos de interés de mercado a un día. Mediante estas operaciones se establecen unos tipos de interés que definen un *pasillo* de tipos a muy corto plazo en los que los valores del *techo* y del *suelo* vienen determinados, respectivamente, por las tasas aplicadas en la facilidad marginal de crédito y la de depósito. Entre ambos se sitúa el tipo de las operaciones principales de financiación, con lo que de esta forma el BCE indica dónde desea que se sitúen los tipos a muy corto plazo.

---

<sup>24</sup> Por lo tanto es un mecanismo en parte similar al existente en España mediante la subasta que cada decena celebraba el Banco de España.

3. En el caso del coeficiente de caja, su adopción fue una de las decisiones más debatidas puesto que sobre este aspecto existían dos tradiciones muy diversas que dificultaban el compromiso. En esencia, este coeficiente es similar al que había establecido en España, aunque los elementos que lo constituyen sean diferentes. El BCE exige a las entidades de crédito el mantenimiento de depósitos obligatorios en cuentas en los bancos centrales nacionales. La cantidad de depósitos obligatorios que cada institución debe mantener es un porcentaje de su base de pasivos computables<sup>25</sup>, aunque el sistema de cumplimiento del coeficiente permite a las entidades hacer uso de un mecanismo de promediación<sup>26</sup>. Además, estos depósitos obligatorios que las entidades mantienen son remunerados. En el caso español, el coeficiente vigente, aunque sufrió distintas reformas, era distinto en algunos de sus aspectos técnicos: todos los pasivos se gravaban con el mismo coeficiente, el periodo de mantenimiento de los depósitos en el Banco de España (que no se remuneraban) era de diez días, los pasivos computables se calculaban también a lo largo de diez días, etc.

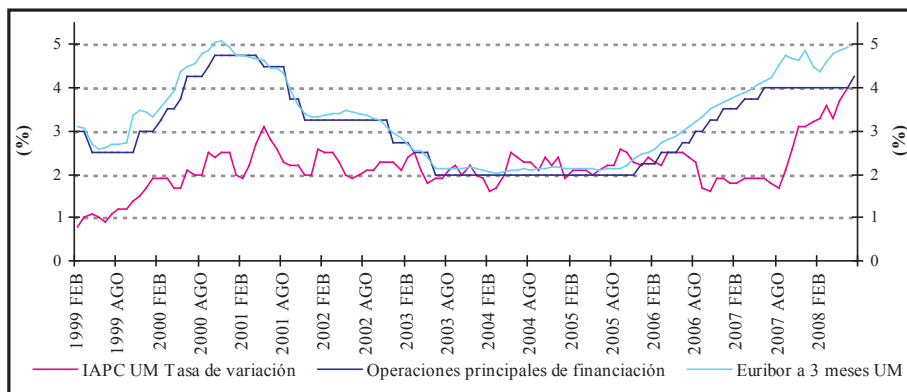
Como vemos, la ejecución de la política monetaria, a pesar de su complejidad, descansa sobre todo en las decisiones adoptadas semanalmente sobre el tipo de interés de las operaciones principales de financiación, que son las que determinan el “tono” que el BCE va a adoptar, en el sentido de aplicar una política más restrictiva (subida de tipos) o de carácter más “relajado” (reducciones de tasas de interés). Por lo tanto, una forma de evaluar las actuaciones realizadas en estos últimos años es observar la evolución de estos tipos de interés en relación con el objetivo principal del BCE (la estabilidad de precios), tal y como se muestra en el gráfico nº 4.

---

<sup>25</sup> Actualmente, algunos pasivos se gravan con un coeficiente del 2% y a otros se les aplica el 0%.

<sup>26</sup> Es decir, el cumplimiento del coeficiente se determina sobre la media de los activos de caja registrados al final del día en las cuentas de las entidades durante un período de mantenimiento de un mes.

**Gráfico 4. Tasas de variación del Índice Armonizado de Precios al Consumo (IAPC) de la UM, tipos de interés de las operaciones principales de financiación y Euribor a 3 meses en la UM. (Datos en porcentaje)**



Fuente: Banco de España (2008), *Boletín estadístico*.

En el gráfico 4 se observa que inicialmente el BCE siguió una política monetaria de reducción del tipo de interés y luego de mantenimiento (hasta octubre de 1999). Después mantuvo una política restrictiva hasta abril de 2001, llegando el tipo de interés hasta el 4,75%. Estos meses se caracterizaron por una tendencia alcista en la tasa de variación del IAPC y una cierta expansión de la actividad económica, la cual comenzó a moderarse en el verano de dicho año. A partir de entonces, la desaceleración económica se hizo especialmente intensa, al tiempo que las variaciones del IAPC se moderaban. Esto determinó que el BCE redujese el tipo de interés de las operaciones principales de financiación hasta situarlo en el 2% que se mantuvo hasta 2006. El crecimiento del IAPC determinó sucesivas elevaciones del tipo de interés hasta alcanzar el 4% en junio de 2007. Ante las turbulencias de los mercados financieros, iniciadas en dicho año, el BCE ha mantenido invariable la tasa de interés para “tranquilizar” los mercados. Sin embargo, presionado por la inflación, el BCE ha elevado dicha tasa al 4,25% en julio de 2008.

Como valoración general, puede afirmarse que la política monetaria del Banco Central Europeo ha mantenido claramente como objetivo prácticamente único la estabilidad de los precios, adaptándose por tanto, a la definición establecida por la Unión Europea. Sólo en aquellos momentos en que la estabilidad estaba plenamente asegurada se atendió otro objetivo: el crecimiento de la actividad económica, colaborando de esta forma a la política

económica comunitaria. Otras variables han sido aspectos a considerar que han completado la información, pero que no han afectado claramente a las decisiones del BCE: así, por ejemplo, el comportamiento de la economía real y sus expectativas han sido valoradas como elementos de estabilidad o inestabilidad de los precios y la cotización del euro no parece haber determinado en ningún momento una política de intervención del BCE, si bien su debilidad o fortaleza han preocupado al Banco, por sus efectos sobre la estabilidad de precios en general.

A pesar de lo que se acaba de indicar, la evolución descrita más arriba y los datos del gráfico 3, en el que se aprecia que las tasas de variación del IAPC han llegado a superar en algunos casos el valor del tipo de interés de referencia, muestran que en los primeros meses de actividad del BCE, éste ejerció una actividad más intensa en el manejo de esta variable con el fin de enviar señales claras al mercado acerca de cuál era su forma de desempeñar la función que tenía encomendada. Más adelante, a partir de septiembre de 2001, se aprecia que la frecuencia en la toma de decisiones de modificación de los tipos de interés ha disminuido, lo que podría ser indicativo de que, una vez “asentado” en su papel, han existido otros elementos que han condicionado, en cierta medida, la toma de decisiones por parte del BCE; igualmente, parece que se han ido realizando también las operaciones manejando en mayor medida las cantidades de recursos concedidas a las instituciones en función de la situación en cada momento, evitando de esta forma las variaciones de los tipos de interés oficiales. En este último sentido, hay que tener en cuenta la situación de la actividad económica en algunos de los países más fuertes dentro de la UM y las presiones existentes desde ciertos gobiernos de la UE, las decisiones adoptadas desde otros ámbitos (como la Reserva Federal), etc.

## **2.5. El mecanismo de transmisión de la política monetaria**

Son numerosas las aportaciones teóricas que demuestran que existe una conexión entre las medidas de política monetaria adoptadas y el comportamiento de la inflación. El “problema”, sin embargo, estriba en conocer exactamente cómo las medidas adoptadas por las autoridades se trasladan hacia el conjunto de la actividad económica y consiguen su objetivo de lograr la estabilidad de precios. En este aspecto, las aportaciones realizadas distinguen básicamente tres grandes líneas de transmisión sobre las que se han realizado distintas investigaciones empíricas<sup>27</sup>. Como se acaba de indicar, la forma en que las

---

<sup>27</sup> Las recogidas en la obra del SERVICIO DE ESTUDIOS DEL BANCO DE ESPAÑA (1997) son un ejemplo de ello.

decisiones adoptadas por la autoridad monetaria se trasladan hacia la actividad económica se produce mediante tres *canales de transmisión*: el tradicionalmente denominado *canal monetario*, el *canal crediticio* y mediante las alteraciones en el tipo de cambio de la moneda nacional.

- Según el *canal monetario*, si se producen variaciones en la liquidez existente en una economía como consecuencia de las medidas de política monetaria, el equilibrio tiende a restablecerse mediante cambios en los tipos de interés de los activos sustitutivos del dinero los cuales, a su vez, dan lugar a variaciones en las variables reales. De esta forma, los movimientos de los tipos de interés afectarán a los incentivos al ahorro y al endeudamiento de los agentes, dependiendo la intensidad y la velocidad de la respuesta a estos movimientos del *efecto sustitución* (como consecuencia de las variaciones del atractivo del ahorro frente al gasto), del *efecto renta* (por las variaciones que se producen en los ingresos y en los gastos financieros) y del *efecto riqueza* (que recoge las variaciones en el valor de mercado del saldo de los activos y pasivos reales y financieros). En el caso de que la autoridad monetaria controle la evolución de los tipos de interés a corto plazo en lugar de la cantidad de dinero, al trasladarse los cambios de estas tasas controladas por el banco central a los tipos de interés activos y pasivos practicados por los intermediarios, los niveles de éstos incidirán sobre las decisiones de gasto adoptadas por los agentes económicos y, en definitiva, sobre la actividad económica.<sup>28</sup>
- En cuanto al denominado *canal crediticio*, éste puede entenderse en dos acepciones, en un sentido estricto y en sentido amplio. En sentido estricto, hace referencia al canal de crédito bancario, según el cual, las medidas de política monetaria adoptadas tienen efectos no sólo sobre los tipos de interés, sino también, y de forma directa, sobre la oferta de crédito realizada por los intermediarios, lo que refuerza los efectos derivados del canal monetario. En cuanto al canal crediticio en sentido amplio, se refiere a que la política monetaria presenta efectos adicionales sobre el coste de la financiación de los agentes con fondos externos pues los movimientos de los tipos de interés alterarán el valor de la riqueza

---

<sup>28</sup> Evidentemente, en este canal, los efectos que se produzcan sobre la actividad real vendrán condicionados fundamentalmente por la traslación que los intermediarios realicen de las variaciones de los tipos de interés de la autoridad monetaria a los que ellos determinan, por la actividad de dichos intermediarios, por la estructura de su actividad, por la importancia de cada uno de los diferentes tipos de instrumentos, el grado en que se pueden sustituir entre ellos los distintos instrumentos, etc.

financiera neta que estos agentes pueden presentar como garantía al solicitar la financiación.

- Por último, las medidas de política monetaria tienen efectos sobre el tipo de cambio de la moneda nacional. En este caso es preciso indicar que dicha transmisión es compleja debido a que las variaciones del tipo de cambio afectan a la actividad económica por distintas vías, tanto de oferta como de demanda. Así, las variaciones en el tipo de cambio originan, por una parte, cambios en los precios relativos que alteran la demanda de bienes producidos en el país y en el exterior; por otra parte, dichas variaciones del tipo de cambio también provocan alteraciones en los costes de las empresas como consecuencia de variaciones de los precios de las materias primas y de las expectativas de precios de los agentes que afectarán a los salarios<sup>29</sup>. Por último, si se altera el tipo de cambio, también se producirán variaciones en la riqueza financiera de los agentes que posean parte de sus activos y pasivos denominados en moneda extranjera, así como un efecto renta derivado de los cambios en los gastos e ingresos por los pagos y rendimientos de dichos instrumentos.

Las ideas expuestas en los párrafos anteriores recogen, como ya se indicó, los aspectos generales que muestran las principales vías mediante las cuales se transmiten los impulsos de la política monetaria a la actividad económica. Sin embargo, como complemento a éstas, es necesario señalar que la rapidez de la respuesta a las medidas adoptadas, así como la intensidad de dicha respuesta vienen condicionadas por algunos factores, entre los que podríamos citar la estructura de la posición financiera de los agentes económicos, la actividad de los intermediarios financieros, fundamentalmente los bancarios, el grado de desarrollo e innovación del sistema y de los instrumentos financieros, así como otros relacionados con la apertura de la economía al exterior (tales como las barreras al comercio, el número y el tamaño de las empresas nacionales en relación con las extranjeras que abastecen al mercado interno, la elasticidad precio de las importaciones y de las exportaciones, etc.)

## **2.6. La transmisión de los efectos de la política monetaria a los mercados interbancarios**

En este apartado distinguiremos los mercados de activos de caja de los mercados interbancarios en sentido estricto.

---

<sup>29</sup> Estos efectos vendrán determinados no sólo por la magnitud de las variaciones de costes, sino también por la sensibilidad de los márgenes empresariales.

### A) Mercados de activos de caja

Una vez diseñada la política monetaria y elegidos los instrumentos que correspondan, el BCE debe intervenir en los mercados de activos en el sentido marcado por la política monetaria. La intensidad de esta intervención viene decidida por la importancia que el BCE considera que puedan tener las ofertas de liquidez para las entidades de crédito. En este sentido, hay que tener en cuenta que la participación en los mercados de activos de caja no es idéntica para todas las entidades, pues las de pequeña dimensión no suelen intervenir en ellos. De aquí, que la estructura del sistema bancario tenga una relación muy estrecha con los efectos de la política monetaria en estos mercados. Además, otro aspecto importante a considerar es la mayor o menor importancia de los distintos tipos de títulos que se emplean como colateral (deuda pública, deuda privada, acciones, etc.) ya que ello puede también facilitar o dificultar las intervenciones del BCE y además, las cantidades de recursos a las que pueden tener acceso las entidades de los diferentes países.

### B) Mercados interbancarios

Una vez que el BCE interviene en los mercados de activos de caja, se produce la transmisión de estos impulsos a los mercados interbancarios, con los consiguientes efectos sobre los tipos de interés y en su caso, sobre las cantidades negociadas.

Hay que tener en cuenta que los mercados interbancarios de los distintos países europeos son muy diferentes entre sí<sup>30</sup>, por lo que el tiempo de transmisión de las acciones de la política monetaria está, por otra parte, muy ligada a las características de estos mercados y asimismo a la estructura del sistema financiero de cada país miembro. Sin embargo, también hay que tener presente que la UM ha provocado cambios en estos mercados interbancarios que en general han facilitado la transmisión de los efectos de la política monetaria.

## **2.7. Los efectos sobre las operaciones de las entidades de crédito**

Las variaciones de los mercados de activos de caja y de los mercados interbancarios en sentido estricto, consecuencia de los impulsos monetarios,

---

<sup>30</sup> Véase BANCO DE ESPAÑA (1998a), pp. 29 a 40.

dan lugar lógicamente a cambios de precios y/o cantidades en los mercados de crédito y en general en las actividades del sistema<sup>31</sup>.

Efectivamente, la política monetaria puede influir sobre la oferta de fondos de las entidades de crédito y sobre las condiciones de los créditos. Por ejemplo, en el caso de una política monetaria restrictiva la respuesta del sistema puede ser bien un racionamiento del crédito, o bien un encarecimiento del mismo. Las condiciones y características del sistema son las que determinarán que la respuesta se incline a una o a otra de las opciones que hemos indicado.

También la velocidad de transmisión de los efectos varía entre los distintos espacios geográficos. El tiempo de respuesta puede estar influido, por ejemplo, por alguno de los siguientes aspectos: a) la conexión existente de las tasas de interés de los mercados monetarios con los tipos bancarios; b) la sensibilidad de los tipos bancarios a los tipos de interés; c) la mayor o menor importancia de los créditos a interés variable y en especial de los créditos hipotecarios; d) la vida media de los préstamos con tipo de interés fijo.

## **2.8. Efectos sobre la economía real y sobre la inflación**

La política monetaria, en último término, tiene como objetivo lograr la estabilidad de precios, por ello, es importante determinar los efectos que las variaciones financieras provocarán en la actividad económica real y a su vez en la tasa de inflación. Las principales variables que influyen sobre la respuesta de la actividad económica real a la política monetaria son las siguientes: a) la riqueza financiera neta y su distribución; b) el plazo medio de los saldos financieros (tanto de las inversiones como de los recursos bancarios); c) el plazo de revisión de los tipos de interés variable; d) la composición de la riqueza; e) el grado de desintermediación bancaria; f) la importancia relativa de los créditos en moneda extranjera; g) la proporción de crédito interempresarial; y h) la sensibilidad de la actividad económica a los cambios del tipo de interés.

Por otra parte, la transmisión de los cambios monetarios a la actividad real, se mide principalmente a través del efecto sustitución, del efecto renta y del efecto riqueza de las variaciones de la tasa de interés a los que hemos aludido antes. Otro efecto, éste indirecto, procede de las variaciones del tipo

---

<sup>31</sup> No hay que olvidar que la importancia de la financiación bancaria en el conjunto de los flujos financieros varía sensiblemente entre países, lo que constituye un punto de vista muy importante para medir la eficacia de la política monetaria.

de cambio, que lógicamente no existe dentro del área de la UM, pero sí con relación a otros países.

Pasando ahora a los distintos agentes económicos, distinguiremos las empresas, los consumidores y las administraciones públicas, haciendo una referencia también a la actividad exterior.

Con relación a las empresas, la creación de expectativas es un elemento central en la transmisión de los efectos de la política monetaria. Los efectos renta y riqueza son las vías principales a través de las cuales se canalizan las variaciones del tipo de interés. La mayor sensibilidad a estas variaciones corresponde a la inversión aunque no hay que olvidar sus efectos sobre el coste de uso del capital y en consecuencia sobre la actividad productiva. Con relación a la inversión el retraso temporal puede ser más importante que en la actividad productiva; en todo caso, la inercia de las actividades empresariales exige normalmente un mayor lapso de tiempo para reaccionar a los impulsos de la política monetaria que en otros sectores. Todo ello presenta características particulares en cada uno de los países europeos.

En cuanto a los consumidores, las variaciones se producen sobre todo como resultado del efecto riqueza y del efecto sustitución; éste último se manifiesta sobre todo a través de la opción consumo-ahorro. Si bien el efecto renta puede ser menos importante, las variaciones de renta disponible, por pequeñas que sean, pueden cambiar el comportamiento del consumo de forma más relevante. Los retardos en el consumo serán más importantes en relación con los bienes duraderos; este es un elemento, por lo tanto, que puede determinar situaciones muy distintas en los diferentes países europeos.

El volumen de riqueza financiera tiene también una relación significativa con el comportamiento del consumo. Así, por ejemplo, la proporción de deuda pública en la cartera de los consumidores, la fiscalidad de los activos financieros –importante en España con relación a los fondos de inversión–, las inversiones en fondos de pensiones, la liquidez en poder de los consumidores y su distribución entre los distintos componentes de los agregados monetarios, todos influyen en el consumo y dada su variabilidad entre los distintos espacios geográficos provocan reacciones divergentes a una política monetaria común.

Con relación a las administraciones públicas (AAPP), se suele considerar que la política monetaria tiene escasa incidencia sobre ellas. Sin embargo, la autonomía de los bancos centrales y la prohibición de financiar el déficit del sector público ha creado una nueva situación, en la cual las AAPP han

pasado a depender en mayor medida de la financiación proporcionada por los mercados.

En el caso del área euro, el cumplimiento de las condiciones de convergencia ha reducido la necesidad de financiación del sector público, aunque siguen existiendo diferencias entre países por los distintos volúmenes de carga de deuda.

Además, la emisión de deuda pública y el endeudamiento exterior, hace que las AAPP sean menos dependientes del crédito bancario. Pero insistimos en que el coste del endeudamiento público representa, con frecuencia, una pesada carga para el sector. En resumen, la política monetaria tiene también una influencia importante sobre las AAPP, aunque sea por vías indirectas.

La política monetaria produce efectos sobre las cotizaciones de las monedas en los mercados y en consecuencia sobre los valores de importaciones y exportaciones, es decir se produce un efecto renta que va unido a un efecto riqueza. Todo ello llevará a cambios en el consumo y en los márgenes empresariales; este último cambio es más elevado si los exportadores actúan en los mercados como precio-aceptantes (es decir, si los exportadores no pueden influir sustancialmente sobre los precios en los mercados exteriores). El grado de apertura del país nos indica la importancia que pueden tener estos efectos.

La estructura de cada país en términos de balanza de pagos es bastante divergente, lo cual significa efectos diversos de la política monetaria. La UM eliminó los cambios de las cotizaciones entre los países participantes, reduciendo el efecto del tipo de cambio a las variaciones de la cotización del euro en relación con otras monedas.

En consecuencia, ¿cuáles son los efectos de estos cambios en la economía real sobre la estabilidad económica? Hay elementos que pueden afectar a esta relación: a) el grado de liberalización de los sectores y de la determinación de los precios en el mercado; b) la rapidez con que se produzcan las respuestas a los impulsos monetarios y reales; c) la creación de expectativas de estabilidad; d) la existencia de una cultura antiinflacionista o al contrario de una tradición inflacionista en el país<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Según S. BENTOLILA (1998), p. 2, la UM, no garantiza por sí sola una inflación idéntica en todos los países del área.

Todo esto, en resumen, determinó que la relación de una política monetaria, y en concreto de variaciones en el tipo de interés, con un control de la inflación sea distinta en los países y regiones del área euro.

### **3. La crisis financiera y la UME y la política monetaria**

La crisis financiera que se ha iniciado en 2007 ha influido lógicamente sobre las dos instituciones que hemos tratado en este escrito: la UME y la política monetaria europea. Ello constituye un ejemplo interesante sobre como se interrelacionan estas políticas.

Los efectos de la crisis sobre los mercados de divisas han sido: la continuación del proceso de depreciación del dólar estadounidense y el reforzamiento de la cotización del euro. Además de la apreciación de la moneda europea, se ha elevado la cotización de la libra esterlina y de algunas otras monedas que tienen una menor importancia en los mercados de divisas. El yuan chino presenta pocas variaciones respecto al dólar. Este comportamiento de los mercados favorece las exportaciones de Estados Unidos y frena sus importaciones; de esta forma se reduce el déficit exterior de Estados Unidos, aunque éste sigue siendo elevado.

En el área del euro los efectos son contrarios: mayor dificultad para las exportaciones y abaratamiento de las importaciones, lo cual afecta negativamente al saldo exterior, si bien tiene un efecto positivo para la eurozona: una menor presión inflacionista.

El papel de moneda de reserva del dólar está perdiendo importancia mientras que el euro le va sustituyendo en parte, aunque también se consolidan como activo refugio el oro y otras materias primas. Diversos países están reduciendo sus reservas en dólares, pero hasta ahora no se ha llegado a una eliminación del dólar como reserva internacional por las consecuencias demoledoras que tendría sobre la economía mundial. Se trata de un lento proceso cuyo final no se puede predecir todavía.

La UM ha superado estas presiones de los mercados de divisas demostrando su solidez y la consolidación del proceso que se inició en los años 90. más aún, la crisis financiera no ha impedido la incorporación de nuevos países a la UME.

En cuanto a la política monetaria, la crisis de liquidez que se produjo en agosto de 2007, llevó al BCE a realizar fuertes inyecciones de liquidez

al sistema para aliviar las tensiones de los mercados interbancarios. Efectivamente, la intervención del BCE en los mercados, en diciembre de 2007, presionó a la baja el nivel elevado de los tipos de interés en el mercado interbancario. Idéntica política han seguido la Reserva Federal de Estados Unidos y el Banco de Inglaterra, aunque de forma menos intensa que el BCE.

Hay que tener en cuenta que el BCE venía elevando los tipos oficiales, anteriormente, para frenar presiones inflacionistas. La política indicada en el párrafo anterior fue unida a un mantenimiento de los tipos de interés oficiales, interrumpiendo las subidas que estaban previstas. El BCE está siguiendo una política muy prudente dada la situación de crisis aunque no abandona su objetivo fundamental: el freno de la inflación.

Por otra parte, los sucesos recientes han puesto de manifiesto una actuación permisiva de los organismos reguladores; en este sentido el BCE carece de competencias ya que cada país de la UME tiene su propio regulador, por lo que el banco europeo no ha actuado en este sentido como regulador.

#### **4. La UME y la política monetaria única en el nuevo Tratado de la Unión Europea**

Después del fallido intento de aprobar una Constitución para la Unión, en diciembre de 2007 se firmó en Lisboa el texto de un nuevo Tratado que debía ser aprobado por los 27 Estados miembros para que pudiera entrar en vigor (el denominado Tratado de Lisboa). Como es sabido, Irlanda ha rechazado en referéndum el citado Tratado. Esto abre una situación en la que se ignora si será posible mantener el Tratado de la Unión Europea<sup>33</sup>. A pesar de todo, comentamos el contenido de dicho documento en relación con los dos aspectos que hemos analizado.

El nuevo Tratado prevé pocos cambios sobre la UM (y sobre la política monetaria); aunque en el proyecto de Constitución Europea, que fue abandonado, tampoco había grandes cambios en este terreno, se podría sugerir que en el Tratado hay menos novedades y, sobre todo, que la relativa importancia que se daba al BCE, y por tanto, a la UM y a la política monetaria, en dicho proyecto de Constitución, ha quedado “aguada” en la

---

<sup>33</sup> En agosto de 2008, fecha en la que cerramos este escrito, se ignora si habrá alguna solución a este problema que permita que el Tratado entre en vigor en 2009, o en alguna fecha posterior.

nueva norma europea. Las principales novedades, de mediano calado, son las siguientes:

- Lo más relevante es la inclusión del BCE en “Otras instituciones de la Unión”. Esto significa que el Banco es una institución distinta de los órganos comunitarios, con personalidad jurídica propia. Como se ha indicado anteriormente, se mantiene la autonomía del BCE, como sucede en la mayor parte de los bancos centrales.
- Al BCE le corresponde en exclusiva autorizar la emisión del euro. Como aspecto terminológico se sustituye la palabra “ecu” por “euro”.
- La elección de los miembros del Comité Ejecutivo del BCE se realizará por mayoría cualificada y no por unanimidad como actualmente.
- Las normas del BCE pasarán a ser reglamentos o decisiones europeas.
- Se prevé una norma sobre el euro que le dará una base legal única.
- El Consejo Europeo deberá pedir opinión al BCE sobre los cambios de los temas monetarios. Se establece que el Consejo, con la participación exclusiva de los Estados del euro podrá tomar decisiones para reforzar la coordinación de sus políticas presupuestarias y económicas en general.
- El Consejo, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad y previa consulta al Parlamento europeo y al Banco Central Europeo, podrá encomendar al BCE tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las empresas de seguros.
- Sin perjuicio de las atribuciones del Banco Central Europeo, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las medidas necesarias para la utilización del euro como moneda única. Dichas medidas se adoptarán previa consulta al BCE.
- Se prevén procedimientos específicos para los países del euro para:  
a) reforzar la coordinación y supervisión de su disciplina presupuestaria;  
y b) elaborar las orientaciones de política económica referentes a dichos

Estados, velando porque sean compatibles con las adoptadas para el conjunto de la Unión, y garantizar su vigilancia.

- El derecho de voto de los países acogidos a una excepción se suspenderá en las votaciones relacionadas con la eurozona (déficit excesivo...). En la misma línea, los acuerdos sobre temas relacionados con las instituciones financieras internacionales no serán aplicables a los Estados acogidos a la excepción. En general, a estos países se les da gran importancia, quizás asegurándoles su situación especial.
- Se introduce una expresión que no figuraba en los tratados: el Eurosistema, formado por el BCE y los bancos centrales de los Estados del euro.
- Sobre el Pacto de estabilidad<sup>34</sup> no aparecen cambios en el Tratado, que remite en gran parte a las propuestas de la Comisión. Además indica expresamente “cuando, con arreglo al procedimiento establecido en el apartado 3, se compruebe que la política de un Estado miembro contradice las orientaciones generales mencionadas en el apartado 2 o puede poner en peligro el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria, la Comisión podrá dirigir una advertencia a dicho Estado miembro. El Consejo, por recomendación de la Comisión, podrá dirigir las recomendaciones necesarias al Estado miembro de que se trate.”

#### **4.1. El tratamiento de la política monetaria en el Tratado de Lisboa**

El nuevo Tratado mantiene la estructura y la normativa existente en relación con la política monetaria y con el BCE; hay sin embargo algunas modificaciones de interés, algunas de las cuales ya se han comentado en el apartado anterior.

---

<sup>34</sup> Recordemos que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento tiene su origen en una propuesta del ministro de finanzas alemán en vísperas del Consejo Europeo de Madrid, en noviembre de 1995. Su objetivo fundamental es garantizar la disciplina presupuestaria de los países que accedan a la tercera fase de la UEM, de manera que se mantenga el compromiso de reducción del déficit público recogido en los criterios de convergencia. El elemento esencial del Pacto de Estabilidad y Crecimiento consiste en el compromiso de los países de mantener a corto plazo un déficit público por debajo del 3% del PIB y un saldo de deuda pública inferior al 60% del PIB (aunque en la práctica este último compromiso no se está teniendo en cuenta). No obstante, hay que tener presente que este compromiso está actualmente en “entredicho”, tras los recientes incumplimientos del mismo por parte de algunos países importantes de la UM.

El objetivo de la política monetaria lógicamente no ha variado: la estabilidad de precios. En este sentido, aparece una alusión importante: todas las políticas económicas de la Unión deben ir dirigidas al crecimiento no inflacionista; así la principal función del BCE queda reforzada, manteniendo un orden de prioridad: 1º la política antiinflacionista; y 2º las políticas económicas generales de la UE. No puede exigirse al BCE que ponga en peligro la estabilidad de precios por motivos de crecimiento<sup>35</sup>.

Se recoge de nuevo la necesidad de consulta al BCE sobre las decisiones que estén relacionadas con sus competencias; en este terreno el Banco podrá emitir dictámenes; se trata de competencias del BCE que ya aparecen en sus normas actuales.

Los órganos de gobierno del BCE, y por tanto, del SEBC, son los previstos en las normas anteriores, aunque, como ya dijimos, con una relevante modificación: la elección de los miembros del Comité ejecutivo se hace por mayoría cualificada y no por unanimidad, en línea con la orientación general de reducir los temas que requieren la unanimidad. La ampliación de la UE no determina un cambio en la composición del Banco, aunque participen más países en las elecciones, salvo en el Consejo General, al que se incorporan lógicamente nuevos miembros. El sistema de votación también permanece igual.

Otro aspecto a señalar es que las normas del BCE se clasifican como “reglamentos y decisiones europeas”, para adecuarlas a la normalización de los instrumentos legislativos establecida en el Tratado.

Aparece también el término Eurosistema para referirse al BCE y a los bancos centrales de los países que participen en la Unión Monetaria, término que ya venía utilizándose en el pasado en términos coloquiales. En este sentido, hay que recordar que la política monetaria del BCE afecta únicamente al Eurosistema, manteniendo los restantes países su propia política monetaria; ello no representa ningún cambio respecto a la situación actual.

En resumen, continuidad en los temas de Unión y política monetaria, con alguna norma importante en cuestiones de supervisión, rebajando, en todo caso, las propuestas de la frustrada Constitución.

---

<sup>35</sup> Algunas opiniones recientes sobre la fijación de tipos de interés en función de la coyuntura económica general, resultan, por lo tanto, faltas de base según este planteamiento.

## 5. El futuro de la UME y de la Política Monetaria

El futuro de la UE está muy condicionado por la aprobación (o no aprobación) del Tratado de Lisboa. El rechazo en algún o algunos Estados (como ha sucedido en Irlanda) crearía una crisis cuya solución no está predeterminada en el documento. Es probable que en ese supuesto se llegue a un acuerdo. La UM es un aspecto particular de la UE, su futuro depende del de la Unión.

Lo normal es que la UM no tenga vuelta atrás. El euro tiene un papel importante en las finanzas internacionales y probablemente se fortalecerá en el futuro. ¿Se incorporarán otras monedas al euro? Actualmente, no hay expectativas de que el Reino Unido acepte incorporar la libra esterlina al euro.<sup>36</sup> Si se alcanzara un acuerdo, el euro tendría mayor relevancia y quizás arrastraría a las coronas sueca y danesa. En el momento de finalizar este texto, de los diez miembros incorporados a la UE en mayo de 2004, tres de ellos (Eslovenia, Chipre, Malta) se han unido ya a la eurozona, recordemos que actualmente sólo cinco monedas participan en el MTCII<sup>37</sup>. En algunos medios próximos a la Comisión Europea se indica una fecha –2010– como el momento adecuado para la participación de los otros países en la moneda única.

Hasta 2008 no se ha producido la incorporación de algunos de los nuevos Estados miembros al euro; quedan por tanto varios años para que la política monetaria de la UE se extienda a todos estos países. Por otra parte, sobre el caso del Reino Unido y de los dos países nórdicos: Suecia y Dinamarca, no hay expectativas claras en cuanto a su posible participación en la política monetaria y en el euro.

En todo caso, parece que estos momentos no son los más adecuados para proceder a la ampliación del número de países participantes en la moneda única,<sup>38</sup> por varias razones: a) la inestabilidad y volatilidad de los mercados financieros no es el marco idóneo para realizar cambios en la eurozona; b) varios países están incumpliendo los límites al déficit y al endeudamiento públicos, por lo que una mayor flexibilidad de las normas de acceso al euro

---

<sup>36</sup> No obstante, esta es una cuestión polémica en Gran Bretaña, donde el debate sobre la conveniencia de la incorporación al euro aún permanece abierto.

<sup>37</sup> Después de la fecha indicada, en enero de 2009, Eslovaquia se incorporó a la Unión Monetaria y, en consecuencia, su moneda abandonó el MTCII.

<sup>38</sup> Respecto a la incorporación de Eslovaquia ya citada, hay que tener presente dos cuestiones: a) su incorporación estaba prevista con anterioridad, y b) su economía cumplía todas las condiciones previstas. En todo caso, la decisión fue, quizás, inoportuna.

causaría probablemente un debilitamiento de la moneda; y c) la incorporación de países con una economía débil, que tienen el riesgo de experimentar una crisis del crédito público, sería también una fuente de inestabilidad del euro; una cuestión distinta es el apoyo a los países con dificultades, pero no hasta el punto de poner en riesgo la eurozona. Algunos autores plantean incluso la posibilidad de que la situación actual puede llevar a un fracaso de la moneda única; nos parece exagerada esta opinión, pero es un indicio de la necesidad de actuar con la máxima prudencia.

En cuanto a la relación de países ajenos a la Unión con el euro, recordemos que esta relación puede adoptar dos formas: a) un tipo de cambio fijo con el euro; y b) circulación del euro como moneda, no sustituyendo necesariamente a la propia moneda. Algunos países de América Latina, África y Asia han adoptado alguna de estos dos modelos pero en relación con el dólar; quizás no sea el momento de proceder a una sustitución del dólar por el euro; sería mejor esperar a una situación más equilibrada. Además, un tipo de cambio, sobre todo del modelo b, tiene riesgos evidentes que deberían tenerse en cuenta; recordemos, por ejemplo, los problemas recientes de la economía argentina, una de cuyas causas fue la vinculación del peso con el dólar.

Desde un punto de vista más coyuntural, se pueden hacer previsiones sobre la cotización del euro a muy corto plazo. Como ya se ha indicado, la subida del euro es la otra cara de la debilidad del dólar, por lo que depende en gran medida del comportamiento de éste. En reuniones recientes de los foros económicos internacionales, ha quedado claro que las autoridades norteamericanas no quieren una concertación de políticas para intervenir en los mercados de divisas y que prefieren un acercamiento gradual al equilibrio exterior; en la coyuntura actual, esto no deja de ser un deseo “piadoso”, sin embargo, la evolución de la cotización dólar-euro está sometida a tantas variables que resulta que resulta casi imposible hacer previsiones a medio y largo plazo.

En 2009 podría entrar en vigor el nuevo Tratado, lo cual como se ha indicado en el apartado anterior dará lugar a algunas modificaciones de matiz sobre la composición y las votaciones del BCE; ello no afectará esencialmente a la política monetaria.

¿Es previsible alguna variación de la actual política monetaria?: a) entra en lo probable algún perfeccionamiento de la estrategia, adecuando los dos pilares a la realidad actual de la economía comunitaria; sin embargo, sería absolutamente contradictorio pretender una diversificación por países ya que

la política monetaria por definición es única; b) a pesar del interés del BCE en dar una información completa de sus decisiones, es previsible que se adopten medidas para alcanzar una mayor transparencia, puesto que el contenido de la información es todavía mejorable; c) la maduración del Banco y la ampliación de su experiencia podría manifestarse en que las otras operaciones (aparte de las operaciones principales de financiación) se realicen con más frecuencia, aunque ello lógicamente depende también de las respuestas de las contrapartes: las instituciones financieras monetarias; d) la participación de las regiones en esta política es claramente inviable, la pretensión de crear algún banco regional con funciones equivalentes a las de bancos centrales no pensamos que tenga futuro.

Una última cuestión de gran importancia. Se critica el déficit “democrático” del BCE, existiendo fuertes presiones para reducir su autonomía. La realidad comparada nos indica que en los países desarrollados, los bancos centrales tienen este mismo nivel de autonomía e independencia respecto a los poderes públicos. La política monetaria sólo ha funcionado bien cuando se ha separado de los gobiernos; no parece que esto vaya a cambiar en el futuro. Tema distinto es la mayor o menor coordinación de la política monetaria con otras acciones públicas; en este sentido, hay diferencias, por ejemplo la Reserva Federal de los Estados Unidos tiene más en cuenta la situación de su economía que el BCE; es posible una matización en esta línea ya que son muchas las instituciones y personas que la apoyan.

## 6. Conclusiones

Como hemos visto a lo largo de este artículo, la política monetaria y la UM son dos facetas de la UM que, si bien se ven afectadas como consecuencia de dos acontecimientos recientes en la Unión Europea (la ampliación y la propuesta del nuevo Tratado), su situación actual no va a experimentar variaciones de gran importancia como consecuencia de los mismos.

En relación con la Unión Monetaria, si bien su futuro se encuentra ligado al de la UE, la situación actual no presenta tampoco novedades sustanciales, en el sentido de que sus principales características se mantienen en el nuevo Tratado y tan sólo se ha producido la ampliación del área del euro (a 15 países miembros en enero de 2008) una vez que se han alcanzado los objetivos de convergencia. La moneda única, como expresión “material” de la UM, ha consolidado su posición en los mercados financieros internacionales y parece que continuará así en el futuro; por otro lado, si bien en principio no era indispensable su existencia, no cabe duda de que la misma era conveniente y,

con la experiencia acumulada, contribuye a avanzar hacia la unión económica y ha constituido un éxito, por lo que no es previsible que desaparezca o cambie.

Respecto a la política monetaria, en la actualidad el diseño y la ejecución de la misma corresponden al SEBC y al BCE, los cuales son los responsables de la misma para los países que forman parte de la Unión Monetaria. Estas entidades mantienen su independencia respecto de los gobiernos nacionales y de otros órganos de la UE, así como su autonomía en la toma de decisiones. Por otra parte, las principales características de la política monetaria que se viene llevando a cabo se reafirman en el nuevo Tratado, en particular la que hace referencia a su objetivo principal, que es la estabilidad de precios. Por lo tanto, no cabe afirmar que en el futuro se produzcan cambios relevantes: su función principal seguirá siendo el control de la inflación y, si bien parecen existir diferencias en cuanto a la situación de los distintos países de la eurozona, esto no alterará el carácter único de este tipo de política monetaria. Únicamente cabe prever algunos cambios de “matiz”: mayor transparencia de las decisiones adoptadas, perfeccionamiento de la estrategia, mejoras en la instrumentación, etc. Finalmente, en cuanto a los países que actualmente no forman parte de la UM, su situación no se verá modificada sustancialmente hasta que no se incorporen a la UM, aunque no cabe duda de que sus respectivas políticas monetarias se verán influidas por las decisiones del BCE cada vez en mayor medida conforme avance su grado de integración en la UE.

### Referencias bibliográficas

BANCO CENTRAL EUROPEO (1998), “La Política Monetaria Única en la tercera etapa. Documentación general sobre instrumentos y procedimientos de política monetaria del SEBC”, traducción preliminar del Banco de España.

BANCO CENTRAL EUROPEO (1999a), “La estrategia de política monetaria del Eurosistema orientada hacia la estabilidad”, Boletín mensual, enero, pp. 45-57.

BANCO CENTRAL EUROPEO (1999b), “El marco institucional del Sistema Europeo de Bancos Centrales”, Boletín mensual, julio, pp.59-67.

BANCO CENTRAL EUROPEO (1999c), “El marco operativo del Eurosistema: Descripción y primera evaluación”, Boletín mensual, mayo, pp. 33-49.

BANCO DE ESPAÑA (1997), “La Unión Monetaria Europea. Cuestiones fundamentales”, Madrid, Ed. Banco de España.

BANCO DE ESPAÑA (2004), “La política monetaria en la zona del euro”. Glosario, Madrid, Ed. Banco de España.

BANCO DE ESPAÑA (2004), “Implicaciones del nuevo Tratado Constitucional para la Unión Económica y Monetaria”. Boletín económico del Banco de España, septiembre, pp. 115-126.

CUADRADO, J.R. Y MANCHA, T. (1996), “España frente a la UEM”, Madrid, Ed. Civitas.

GARCÍA DE PASO, J. I. (1997), “Balance de la Política Monetaria en la transición hacia la UME”, Perspectivas del sistema financiero, nº 57, pp. 25-31.

GRAUWE, P. DE (1994), *The Economics of Monetary Integration* (Segunda Edición), New York, Oxford University Press.

RODERO, A. (1996), “La Unión Monetaria Europea: planteamientos teóricos y aspectos prácticos”, Revista de Fomento Social, núm. 203, vol. 51, pp. 389-402.

RODERO, A. Y LÓPEZ, M.C. (1999), “La política monetaria en la Unión Monetaria Europea. Un enfoque espacial”, *Revista de Fomento Social*, núm. 212, vol. 53, pp. 483-503.

RODERO, A. Y LÓPEZ, M.C. (2000), “La ejecución de la política monetaria por el Banco Central Europeo y sus efectos en diversos países”, *Revista de Fomento Social*, núm. 219, vol. 55, pp. 365-390.

SERVICIO DE ESTUDIOS DEL BANCO DE ESPAÑA (1997), *La política monetaria y la inflación en España*, Ed. Banco de España y Alianza editorial, Madrid, 863 págs.



## Segunda parte

### La integración centroamericana: avances, problemas y tendencias

- Capítulo 7.** Panorama de la integración centroamericana: dinámica, intereses y actores
- Capítulo 8.** El proceso de cumbres de presidentes centroamericanos como artífice del nuevo modelo de integración regional
- Capítulo 9.** El poder de decisión en el SICA y la necesidad de una reingeniería de su sistema político
- Capítulo 10.** El plan plurianual del SICA y las presidencias *pro tempore*: dos instrumentos de gestión e impulso de la agenda formal de la integración
- Capítulo 11.** Perspectivas de la integración económica: avances y desafíos. Especial referencia a la Unión Aduanera



## **Capítulo 7. Panorama de la integración centroamericana: dinámica, intereses y actores**

Pedro Caldentey del Pozo

**Sumario:** 1. El renovado impulso de la integración centroamericana. 2. El SICA ante los cambios de paradigma en la integración latinoamericana. 3. La evolución de la integración centroamericana en el período 1990-2008. 4. Claves institucionales del proceso de integración en Centroamérica. 5. La unión aduanera y los acuerdos comerciales externos. 6. La efectiva multidimensionalidad del proceso. 7. El creciente interés de la cooperación internacional. 8. Conclusiones.

### **1. El renovado impulso de la integración centroamericana**

La integración centroamericana es hoy una realidad confusa pero vibrante. Frente a la sensación de crisis y de cambio de fundamentos que transmiten los procesos latinoamericanos de integración, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) exhibe un notable dinamismo del que son buenos síntomas la revisión y funcionamiento de determinados mecanismos institucionales, la pertinencia y los procesos de elaboración de las estrategias y políticas regionales en ámbitos específicos del desarrollo regional o los diversos esquemas de intervención regional que la cooperación internacional define a su alrededor.

Sin duda, este buen momento convive con problemas tradicionales del SICA en las últimas décadas como la dispersión institucional, las dudas sobre la voluntad política de los Estados centroamericanos de convertir el proceso regional en un marco de políticas de desarrollo y la desmesura de su agenda. Pero se puede afirmar que la integración centroamericana vive hoy momentos de un dinamismo que se aproxima a los que facilitaron su reactivación a

principios de los años noventa conforme los conflictos políticos y militares de los ochenta cedían fuerza y protagonismo.

En análisis centrados sobre los problemas institucionales del SICA y realizados en los primeros momentos de esta etapa de renovada vitalidad de la integración centroamericana, definíamos los siguientes factores críticos en su desarrollo<sup>1</sup>:

1. La integración centroamericana se sitúa a medio camino entre lo intergubernamental y lo comunitario.
2. Las agendas nacionales y la agenda regional no consiguen articularse; las instituciones y los procesos que éstas desarrollan pueden constituir el elemento articulador de los intereses regionales, nacionales y de la sociedad civil.
3. El problema principal es que la dinámica de la integración regional está desvinculada de los procesos y de los actores estratégicos en la región, y no está respaldada por mecanismos institucionalizados de toma de decisiones.
4. La solución parece ser la mejora del proceso de toma de decisiones y su aplicación efectiva mediante el reforzamiento de las capacidades institucionales y la implicación de la sociedad civil.

Estos factores críticos siguen vigentes pero han experimentados cambios importantes. Como veremos más adelante al referirnos a los aspectos institucionales de la integración, elementos como la Comisión *ad hoc* para la reforma institucional y el Programa de apoyo a la integración regional centroamericana (PAIRCA) de la Unión Europea se han combinado con la decisión de los gobiernos centroamericanos y de la cooperación internacional de concederle una creciente prioridad al ámbito regional. Evidentemente, este impulso se ha visto muy reforzado por el interés generado, sobredimensionado o no, por factores de política exterior tan relevantes como el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea o el Acuerdo de Libre comercio de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos (RD-CAFTA<sup>2</sup>).

---

<sup>1</sup> CALDENTY (2004).

<sup>2</sup> Conocido así en la región pese a responder a las siglas en inglés del acuerdo según la perspectiva estadounidense (Central America Free Trade Agreement).

Los avances institucionales han sido muy importantes en el proceso de toma de decisiones que es ahora algo más ordenado y transparente. También se aprecia una creciente conexión de las agendas nacionales y la regional que es más evidente en unos sectores y ámbitos que en otros. No cabe duda, por ejemplo, de la importancia creciente del mercado centroamericano, que es una realidad evidente gracias a algunos factores relacionados con la integración y a otros que no tienen nada que ver con ella sino con otras fuerzas e intereses de los sectores empresariales y las economías centroamericanas.

No ha habido avances en el tránsito de lo intergubernamental a lo comunitario. Estos primeros años del SICA, tras los nuevos tratados de los 90, se caracterizaron por la aspiración de construir un proceso comunitario de integración. Una aspiración evidente al analizar los tratados centroamericanos o el desarrollo institucional de la integración que se veía, sin embargo, continua y reiteradamente enfrentada y relegada por la realidad de un proceso intergubernamental entre socios no dispuestos a compartir competencias.

Si nuestra tesis de una integración en marcha es cierta, ¿quiere eso decir que se ha resuelto esta contradicción entre el escenario comunitario y el escenario intergubernamental?

La respuesta es negativa. El único ámbito en el que se podría hablar de políticas verdaderamente comunitarias es la unión aduanera y, como veremos más adelante, su importancia tiene ya más efecto político que práctico. El resto del proceso centroamericano navega en aguas intergubernamentales, entre la cooperación creciente y el protagonismo de las instituciones regionales en muchos ámbitos del desarrollo en la región.

El escenario no parece de tránsito sino estable. No hay muchos elementos que permitan afirmar que la intensa cooperación en algunos sectores se vaya a convertir en desarrollo conjunto de competencias o políticas comunitarias. Lo que sí se puede prever en los próximos años, si no irrumpen en la región catástrofes naturales ni liderazgos perniciosos, es la tendencia a reforzar la cooperación política en un espacio regional creciente, con instituciones regionales legitimadas en su labor política y técnica, con esfuerzos financiados por la cooperación internacional y en un ámbito regional cada vez más relevante.

Pero este comportamiento de la integración centroamericana, más allá de sus características específicas, se apoya también en razones compartidas con otros procesos latinoamericanos.

## 2. El SICA ante los cambios de paradigmas en la integración latinoamericana

Señalábamos antes cómo se ha extendido una cierta sensación de pesimismo ante la evolución de los procesos latinoamericanos de integración. Varios factores lo explicarían: la prioridad limitada que le otorgan los gobiernos de izquierda *moderada* en la región; la distracción provocada por propuestas como el ALBA; la propia crisis de los procesos que se muestran incapaces de consolidarse; y la dificultad de hacerlo en medio de la continua promoción interna y externa de acuerdos de libre comercio.

Sin embargo, junto a los factores que condicionan el entorno latinoamericano, se puede efectivamente afirmar que hay un cambio de paradigma en los procesos de integración que afecta de forma diferente a cada uno de ellos. Es evidente que el debate sobre integración en América Latina está ya muy lejos del antiguo dilema entre *libre comercio y proteccionismo* basado en el paradigma del regionalismo del siglo pasado. Ninguno de los acuerdos regionales de América Latina tiene intenciones proteccionistas. Los procesos de integración aspiran a ser el marco promotor de una estrategia de desarrollo hacia fuera, y en ningún caso constituyen un freno a los acuerdos comerciales de los países de la región, ni siquiera cuando pudiera parecer deseable para garantizar uniones aduaneras efectivas.

El verdadero dilema se da hoy entre *libre comercio e integración regional*<sup>3</sup>. Por ello hay que preguntarse: ¿qué espacio existe para acuerdos de integración regional si las uniones aduaneras ven condicionada su lógica económica y limitada su viabilidad por acuerdos comerciales previos de los países que se integran? ¿Por qué integración puede optar Latinoamérica? ¿Debe ir más allá de un conjunto de compromisos comerciales entre los países de la región que ayude a acelerar la apertura y liberalización y a ir más allá de los acuerdos multilaterales?

La pregunta se ha hecho imprescindible en la región aunque en algunos casos se mantiene una retórica confusa que complica la claridad conceptual en torno a los procesos de integración en América Latina y no ayuda a una mejor comprensión ni a su popularidad. La respuesta más común a esa pregunta

---

<sup>3</sup> Dilema que se desarrolla en un entorno de gran complejidad muy bien ilustrado por la conocida imagen del *spaghetti bowl*. Complejidad que tiene su origen en la proliferación de acuerdos comerciales promovida por el Consenso de Washington y en la confusión conceptual generada por el concepto de regionalismo abierto. Sin embargo, pese a la revisión crítica de ambos planteamientos, este escenario no parece estar en retroceso.

ha sido la de abandonar la integración profunda contemplada en los nuevos tratados de los años noventa. Lo explicaba en el año 2001 con claridad Jaime Granados<sup>4</sup> desde el BID y comentando el caso centroamericano:

*“Todo esto hace pensar en la conformación de una integración comercial centroamericana de tercera generación, una integración que en cierta medida ha descartado el concepto de la integración profunda para adoptar un formato más pragmático, flexible y ajustado a las necesidades inmediatas de los países de la subregión. (...) Ha disminuido el ímpetu por avanzar hacia estadios más sofisticados de integración para enfocarse en el perfeccionamiento del estadio básico. De hecho, ya es más que evidente que ha habido un giro estratégico de parte de los países: se ha devuelto un paso y han concentrado la acción colectiva preponderantemente en el perfeccionamiento de una zona de libre comercio de bienes y servicios (...). Con ello, por el momento han hecho del mercado centroamericano un área de acción más de su política comercial. No es hoy Centroamérica, como lo fue en el pasado, el área fundamental de su proyección comercial exterior.”*

Ese escenario se completa con un segundo elemento y es la aplicación de la teoría de los bienes públicos a la integración regional, un planteamiento que ha ganado posiciones en América Latina. Se trata, en el fondo, de establecer unas áreas prioritarias de cooperación regional en las que concentrar la acción común para proveer de bienes públicos regionales. Devlin y Estevadeordal<sup>5</sup> han señalado al respecto algunos factores determinantes:

- Los acuerdos comerciales son eficaces promotores de esta cooperación.
- Es aconsejable escoger un número limitado de áreas prioritarias de cooperación y sólo ampliar la acción a otras cuando las primeras estén consolidadas.
- Las instituciones implicadas en la promoción de bienes públicos regionales deben ser fortalecidas.
- La financiación y evaluación son etapas críticas en la cooperación regional.

---

<sup>4</sup> GRANADOS (2001).

<sup>5</sup> ESTEVADEORVAL ET AL (2004).

Se trata, por tanto, de un debate muy relevante para los procesos de integración y no exento de polémica. No es difícil adivinar tras estas propuestas algunos de los habituales argumentos—tan extendidos en entornos anglosajones— basados en la desconfianza sobre la factibilidad política y la eficiencia económica de los acuerdos de integración latinoamericanos. La novedad es que esos argumentos son, sin embargo, ahora adoptados por los tradicionales defensores de la integración aunque sea a partir de las esperanzas depositadas, por ejemplo, en la cooperación energética o en la construcción de infraestructuras y las fuentes de financiación originarias de la propia región.

¿Cómo se manifiesta este cambio de paradigma en la integración centroamericana? ¿Tiene que ver su actual dinamismo con la adopción de estos argumentos y con la liberación de los corsés ortodoxos de la integración tradicional?

### **3. La evolución de la integración centroamericana en el período 1990-2008**

Tras la experiencia de los años sesenta y setenta, y conforme se cerraban los conflictos político-militares acudiendo al ámbito regional como espacio propicio para la negociación, se abre paso en los primeros años noventa la llamada reestructuración y renovación de la integración centroamericana.

Las Reuniones de Presidentes de este ciclo de la integración comienzan con el proceso de Esquipulas centrado especialmente en el conflicto nicaragüense. La VII Reunión de Montelimar (Nicaragua) en abril de 1990, con la presencia de Daniel Ortega como presidente saliente y Violeta Barrios de Chamorro como presidenta entrante de Nicaragua, es la primera reunión presidencial en la que la recuperación de la integración y la agenda económica son protagonistas frente a los conflictos.

Desde entonces, las reuniones de Presidentes son el centro del proceso de integración centroamericano y su regularidad y contenidos se han convertido en el mejor termómetro de la salud de la integración. El cuadro 1 recoge las reuniones presidenciales celebradas desde la primera en Esquipulas. La información es relevante porque las fechas de celebración nos permiten establecer algunas etapas en su evolución reciente.

**Cuadro 1. Reuniones ordinarias de Presidentes Centroamericanos**

Nº	Lugar	Fecha	Nº	Lugar	Fecha
I	Esquipulas (Guatemala)	24/25 mayo 1986	XVIII	Montelimar (Nicaragua)	8/9 mayo 1996
II	Ciudad de Guatemala	6/7 agosto 1987	XIX	Panamá (Panamá)	11/12 julio 1997
III	Alajuela (Costa Rica)	15/16 enero 1988	XX	Guatemala (Guatemala)	19 octubre 1999
IV	La Paz (El Salvador)	13/14 febrero 1989	XXI	Granada (Nicaragua)	20 junio 2002
V	Tela (Honduras)	5/7 agosto 1989	XXII	Alajuela (Costa Rica)	13 diciembre 2002
VI	San Isidro de Coronado (Costa Rica)	10/12 diciembre 1989	XXIII	Belice City (Belice)	19 diciembre 2003
VII	Montelimar (Nicaragua)	2/3 abril 1990	XXIV	Guatemala (Guatemala)	29 junio 2004
VIII	Antigua (Guatemala)	15/17 junio 1990	XXV	San Salvador (El Salvador)	15 diciembre 2004
IX	Puntarenas (Costa Rica)	15/17 diciembre 1990	XXVI	Tegucigalpa (Honduras)	30 Junio 2005
X	San Salvador (El Salvador)	15/17 julio 1991	XXVII	León (Nicaragua)	2 diciembre 2005
XI	Tegucigalpa (Honduras)	12/13 diciembre 1991	XVIII	Ciudad de Panamá (Panamá)	10-11 de julio 2006
XII	Managua (Nicaragua)	4/5 junio 1992	XIX	San José (Costa Rica)	16 diciembre 2006
XIII	Ciudad de Panamá (Panamá)	9/11 diciembre 1992	XX	San Pedro (Cayo Ambergris, Belice)	29 junio 2007
XIV	Ciudad de Guatemala (Guatemala)	26/29 octubre 1993	XXXI	Guatemala de la Asunción (Guatemala)	12 diciembre 2007
XV	Guácimo (Costa Rica)	19/21 agosto 1994	XXXII	San Salvador	27 junio 2008
XVI	San Salvador (El Salvador)	29/31 marzo 1995	XXXIII	San Pedro Sula	5 diciembre 2008
XVII	San Pedro Sula (Honduras)	13/15 diciembre 1995			

Fuente: elaboración propia.

El cuadro sólo recoge las reuniones ordinarias y no las extraordinarias. Las primeras son reuniones semestrales contempladas en los tratados que mencionaremos a continuación. Las reuniones extraordinarias se convocan en función de visitas de mandatarios internacionales, con motivo del análisis de algún tema específico de suficiente calado (por ejemplo, la Cumbre de Cambio Climático de mayo de 2008 o la Reunión de febrero de 2008 para la reforma del Parlamento Centroamericano) o en contadas ocasiones con agendas similares y tan variadas como las Cumbres ordinarias.

La cronología de las Reuniones ordinarias permite retomar la periodización de la evolución de la integración centroamericana que muestra el cuadro 2 y que explica detenidamente el capítulo de Francisco Santos en este mismo libro basándose en los trabajos al respecto de la Fundación ETEA en España.

**Cuadro 2. Fases de la integración centroamericana 1986-2008**

Fase	Reuniones	Temática predominante	Fechas	Tipo reuniones
Pacificación	Desde la I Reunión de Esquipulas a la VII Reunión en Montelimar	Proceso de paz	1986-1990	Ordinarias
Renovación y reestructuración	Desde la VIII Reunión de Antigua a la XVI Reunión de Cerro Verde-San Salvador	Reactivación del proceso de integración regional y construcción de la institucionalidad	1990-1995	Ordinarias
Atonía	Desde la Reunión XVII de San Pedro Sula a la Reunión extraordinaria de Buenos Aires (dic 2001)	Dificultades para consolidar el modelo	1996-2001	Extraordinarias y sólo 3 ordinarias
Recuperación	Desde la XXI Reunión de Granada a la XXXIII en San Pedro Sula	Adaptación al nuevo modelo y dinamismo	2002-2008	Ordinarias y Extraordinarias

Fuente: SANTOS CARRILLO, FRANCISCO, Cfr. capítulo 8 de este libro.

Tras el Mitch, los países centroamericanos y la cooperación internacional convocaron el Grupo Consultivo para la Reconstrucción y la Transformación de América Central que se realizó del 10 al 11 de diciembre de 1998, en la sede del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en Washington D.C.; y posteriormente el Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación en Estocolmo, del 25 al 28 de mayo de 1999. Estos Grupos Consultivos se completarían después con el Grupo Consultivo de Madrid para la transformación y modernización de Centroamérica que se celebró los días 8 y 9 de marzo de 2001, reunión que marca un punto de inflexión en el proceso de integración y da paso a una nueva fase de renovado impulso.

Como indica su título, el Grupo Consultivo definió una estrategia regional de transformación y modernización que tenía como principio inspirador la necesidad de responder conjuntamente a desafíos determinantes para la reducción de las vulnerabilidades de los países centroamericanos pero inabordables desde enfoques nacionales. El enfoque regional otorgaba lógicamente un notable protagonismo a la integración regional. Los países centroamericanos, las instituciones del SICA, con una buena e inusualmente plural participación de la sociedad civil y con el apoyo de organismos internacionales, se enfrascaron durante varios meses en el ya citado proceso de Madrid que dio lugar a 31 proyectos que conformaban una agenda de desarrollo basada en los principios de Estocolmo, en el enfoque regional y en la esperanza de propiciar importantes apoyos de la cooperación.

Aunque la calidad de los proyectos era irregular y algunos envejecieron pronto, de esa lista salen proyectos como el corredor logístico o el corredor biológico que han tenido continuidad todos estos años. Pero mucho más importante que esos 31 proyectos, fue para la región el llamado proceso de Madrid. No se ha reconocido suficientemente la importancia de los procedimientos y la intensidad de los esfuerzos realizados para definir una agenda regional. Todavía hoy la región se pregunta cómo definir prioridades políticas y estrategias conjuntas. La respuesta es fácil: como se hizo para Madrid.

No obstante, y pese a los elementos positivos de esta experiencia, el Grupo Consultivo de Madrid fue un fracaso. Los propios países centroamericanos y las instituciones promotoras (el BID y España) limitaron el alcance de la reunión trasladando sus expectativas y compromisos de apoyo, antes incluso de que el Grupo Consultivo terminara, desde la agenda para la transformación y modernización de Centroamérica a la propuesta mexicana del Plan Puebla

Panamá. Eso arruinó el que ha sido, a juicio del autor, el mejor esfuerzo de construcción de una agenda factible de desarrollo regional apoyada en la integración. La apuesta por el Plan Puebla Panamá, estaba basada en la desconfianza en la capacidad de impulsar esos proyectos por parte de gobiernos e instituciones centroamericanas y en la confianza en el liderazgo y potencial mexicano. El escaso balance que presenta de estos años el Plan Puebla Panamá permite afirmar que la apuesta no tuvo éxito.

Sin embargo, y a pesar de este traspies, sólo compensado parcialmente por la esperanza de que el Plan Puebla Panamá resultase, la integración estaba ya lanzada de nuevo. Después del Grupo Consultivo se han sucedido otros factores internos y externos que revisaremos en los apartados posteriores.

#### **4. Claves institucionales del proceso de integración en Centroamérica**

Antes de 1997 ya era evidente que el entramado institucional generado por el Protocolo de Tegucigalpa y los acuerdos posteriores planteaba algunas dificultades de importancia. Los acuerdos de los 90 no fueron excesivamente innovadores en materia institucional y la renovación del proceso consistió en añadir institucionalidad a la ya existente. Por ejemplo, sumando secretarías para que el nuevo esquema respondiera bien a su multidimensionalidad. O cubriendo ausencias muy importantes del período de la ODECA y el MCCA con la creación de la Corte Centroamericana de Justicia y el Comité Consultivo de la Sociedad civil (CCSICA).

En plena fase de atonía del proceso era evidente que la institucionalidad no funcionaba adecuadamente. Ante las debilidades del marco institucional creado por el Protocolo de Tegucigalpa<sup>6</sup>, surgió el valioso y polémico informe BID-CEPAL sobre la integración centroamericana y la institucionalidad regional que dio lugar a una serie de propuestas para la racionalización y reforzamiento de las instituciones comunitarias a partir de las cuales los Presidentes decidieron abordar la reforma institucional del SICA con la racionalización como objetivo principal.

Las decisiones adoptadas en la XIX Reunión de Presidentes, que tuvo lugar el 11 y 12 de julio de 1997 en Panamá, fueron las siguientes: la revisión de las atribuciones y el número de diputados del PARLACEN; la derogación de la competencia de intervención interna de la Corte Centroamericana de

---

<sup>6</sup> CALDENTEY (2000).

Justicia y la reducción de los magistrados a uno por país; la unificación de las secretarías del sistema; y la sustitución del Comité Ejecutivo por el Comité de Enlace.

Las propuestas planteadas en 1997 y posteriormente fueron muy pertinentes y acertadas desde el punto de vista de la racionalización del sistema. Sin embargo, el enfoque de la reforma se vio quizás afectado por una percepción excesivamente negativa de las instituciones regionales y por un método de análisis que anteponía en ocasiones la racionalización de las instituciones a la definición de las funciones que deben tener. La reforma levantó un considerable revuelo en el entorno institucional. Especialmente contraria a las medidas ha sido la reacción de la Corte Centroamericana de Justicia y del PARLACEN, las dos instituciones más afectadas por la reforma. La campaña de estas dos instituciones permitió evitar algunos excesos de las reformas planteadas pero ha prolongado hasta la fecha el cuestionamiento de su función en el Sistema. Por otra parte, durante algunos años, el atasco de la reforma de Parlamento y Corte impidió el resto de las reformas propuestas.

Pese a esta resistencia, los Presidentes recuperaron la reforma institucional en la XXIII Cumbre de diciembre de 2003 e instruyeron a los ministros de Relaciones exteriores a evaluar las propuestas derivadas de las discusiones de 1997.

Para responder a esta instrucción se creó una Comisión *ad hoc* para la reforma que ha resultado esencial en el proceso y cuyas propuestas acabaron plasmadas en una serie de decisiones presidenciales adoptadas en la XXV Cumbre del 15 de diciembre de 2004. En esta prolífica reunión sobre la reforma institucional los presidentes abordaron aspectos claves en el funcionamiento del SICA, revisaron las propuestas previas y, con un criterio muy atinado sobre las urgencias institucionales del sistema –basado en el buen trabajo de la Comisión *ad hoc*–, tomaron diversas decisiones.

Los países centroamericanos pueden celebrar hoy que los asuntos pendientes de la reforma institucional ya han sido resueltos, aunque se pueda discutir si lo han sido adecuadamente o no. Los avances institucionales desde la reunión de diciembre de 2004 hasta la reciente cumbre de diciembre de 2008 han sido los siguientes:

- La puesta en marcha y funcionamiento regular de la Comisión de Secretarías, con la misión de promover una creciente coordinación

interinstitucional, abandonadas las intenciones de unificar a las instituciones en un mismo lugar.

- La puesta en marcha de un mecanismo de seguimiento de las decisiones presidenciales.
- La adopción del reglamento de los actos normativos del SICA; reglamento para la admisión de observadores ante el SICA; y el reglamento para la admisión y participación de estados asociados en el SICA.
- La elaboración, todavía en proceso, de un plan de trabajo plurianual de las instituciones del Sistema que pueda facilitar la visibilidad de la agenda de la integración, reforzar la coordinación de las Secretarías y promover el alineamiento y armonización de la cooperación internacional.
- La instalación en la Secretaría General del SICA de la dirección ejecutiva del Comité Consultivo del SICA.
- La constitución del Comité ejecutivo del SICA.
- La decisión de crear el Consejo Fiscalizador del SICA y su puesta en marcha.

Es preciso mencionar en este punto la incidencia que ha tenido el ya citado Programa de apoyo a la integración regional en Centroamérica (PAIRCA) de la Unión Europea. El adecuado diseño de los apoyos a estos asuntos y su generosa aportación de recursos técnicos y financieros ha sido un complemento esencial al buen diagnóstico de la Comisión *ad hoc* y para el cumplimiento de los objetivos de la reforma institucional en torno a la toma de decisiones.

No ha ocurrido lo mismo en torno a la reforma del PARLACEN y de la Corte Centroamericana de Justicia, a pesar la decisión presidencial de modificar el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y el Estatuto de la Corte. Su reforma se ha cerrado para satisfacción de ambas instituciones en la reunión extraordinaria de Presidentes de 21 de febrero de 2008, pero los principales cuestionamientos que se hacen a ambas instituciones siguen pendientes de respuesta.

El Parlamento Centroamericano fue creado en 1986 con una fuerte influencia europea y con la intención de convertirse en foro de diálogo en

aquellos momentos de conflicto. Tras los primeros años noventa, el Parlamento Centroamericano se vio sin una función clara ni competencias y sometido a duras críticas por su elevado coste, su ineficacia y su condición de refugio de representantes de escaso peso político. Aunque el Parlamento ha estado efectivamente desligado de la agenda de la integración, cabe señalar que, sin competencias ni funciones claras, es difícil pedirle que haya funcionado adecuadamente. No obstante, su composición (20 diputados por país más los ex – presidentes y ex – vicepresidentes) parece excesiva y determina un coste alto en el conjunto del sistema. Ni Costa Rica ni Belice participan en este órgano de la institución. Y México y la República Dominicana envían observadores.

La reforma aprobada no enfrenta la racionalización de su tamaño y deja libertad a los países que se incorporen de elegir entre 3 y 20 diputados. Tampoco se ha querido eliminar la condición de parlamentarios que adquieren Presidentes y Vicepresidentes en cuanto acaba su mandato. A cambio de nada, los Presidentes centroamericanos han otorgado aparentemente capacidades vinculantes al Parlamento si atendemos a las explicaciones triunfalistas del Parlamento Centroamericano y de algunos medios de comunicación en la región. Pero no hay poderes vinculantes sino algunas referencias, no excesivamente precisas, a la obligación de consultar al Parlamento y no a la de hacer caso a sus opiniones.

La polémica en torno al Parlamento Centroamericano ha opacado las mejoras institucionales del SICA. La percepción negativa de la pertinencia y eficacia de las instituciones regionales por parte de la opinión pública remite siempre a los juicios sobre el Parlamento. Esta confusión perjudica la visión de la integración y sus avances y, lamentablemente, en esta fase de la integración no es tan importante si el Parlamento es un órgano útil o no, o al menos no como lo es la articulación de intereses nacionales y regionales en el Comité Ejecutivo o el funcionamiento ordenado de las reuniones presidenciales y su agenda de decisiones.

La Corte Centroamericana ha resuelto muy favorablemente sus propuestas de reforma, que simplemente no han prosperado. Sin duda ha tenido que ver en ello que los nuevos magistrados (renovados después de 10 años de los primeros nombramientos) han abandonado parcialmente el discurso *esencialista* de la Corte como conciencia regional de la integración y se han concentrado en reforzar el discurso sobre la importancia de garantizar un desarrollo adecuado de sus funciones para convertirse en factor de equilibrio para la integración.

No cabe duda que una Corte constituida por todos los Estados (no ha suscrito el convenio Costa Rica pero se acaba de incorporar Guatemala), cuyas sentencias fueran respetadas, otorgaría una notable seguridad al proceso de integración y un reconocimiento social mayor. La Corte ha estado sometida también a críticas que animaban a reducir su presupuesto y que cuestionaban algunas de sus competencias, en particular las que le permitían juzgar asuntos internos no relacionados con la integración. La reunión extraordinaria de febrero de 2008 ha descartado estas propuestas de reforma.

Por lo tanto, se han producido significativos avances en el ámbito institucional, reforzados además por el incremento de las capacidades y actividades realizadas por las diversas instituciones del SICA en las distintas dimensiones del proceso.

En los primeros meses de 2009 asistimos a lo que parece ser una tercera ronda de reformas institucionales basadas en el mandato de revisión y modernización del SICA, recibido en la Reunión Extraordinaria del 15 de enero de 2009 por el nuevo Secretario general del SICA, Juan Daniel Alemán. Si la primera ronda de reformas en 1997 estuvo marcada por la unificación como criterio general y la segunda ronda en 2004-2005 estuvo marcada por el criterio de coordinación, esta tercera ronda en 2009 debería tener como eje la eficacia.

Algunos de los elementos que aparecen en esta nueva ronda de reformas institucionales son tan importantes como el análisis de la coherencia y articulación funcional entre la SG-SICA y el Comité Ejecutivo del SICA; la revisión de la relación funcional entre la SG-SICA y la Presidencia *pro tempore* del Sistema; el establecimiento del “Régimen del Servidor del Sistema de la Integración Centroamericana”; o el fortalecimiento de los mecanismos institucionales de gestión, formulación, y seguimiento de proyectos, incluyendo la rendición de cuentas, con el fin de garantizar un mayor impacto de los mismos en el desarrollo de la región.

Pero no conviene caer en un excesivo optimismo. El panorama institucional ha quedado completo y dispone de mecanismos y herramientas para garantizar un adecuado proceso de adopción y ejecución de decisiones. El reto ahora es utilizarlos y hacerlo adecuadamente.

Y ante eso, la integración comparte con los gobiernos nacionales el problema de la debilidad de las instituciones y la falta de una carrera civil en el sistema que permita dar continuidad a normas y políticas, fomentar

la formación de sus funcionarios y sus posibilidades de desarrollo, así como promover una adecuada planificación del trabajo. Ese es el próximo reto del marco institucional centroamericano.

Por otro lado, la reforma institucional y las herramientas institucionales que el Sistema está estrenando no pueden dar el fruto esperado sin un adecuado liderazgo de sus instituciones. Otro reto institucional del SICA es realizar una selección adecuada de los nombramientos en sus principales instituciones. La práctica no ha sido brillante todos estos años pero los países centroamericanos eligieron a lo largo del 2008 a los principales funcionarios del Sistema de la integración y, aunque las dinámicas han sido poco transparentes, los resultados parecen haber sido acertados con la elección de personas con capacidad y trayectoria para desempeñar sus puestos. La elección de autoridades es otro reto de enorme importancia en el marco institucional.

Y, finalmente, el desempeño eficaz de la labor de las instituciones del SICA no se circunscribe solamente al trabajo de sus funcionarios. Probablemente sus resultados dependen mucho más del liderazgo concienzudo, responsable y de largo plazo de los ministros y funcionarios de los Estados centroamericanos que participan en los Consejos y dan instrucciones a las instituciones regionales. La responsabilidad, el compromiso y el liderazgo de los Estados miembros conforman otro de los retos pendientes del proceso.

## **5. La unión aduanera y los acuerdos comerciales externos**

La unión aduanera centroamericana ha sido desde los años sesenta el centro de la integración centroamericana. Su conformación era el principal objetivo del Tratado General de integración económica de 1960, pero ni entonces ni ahora se pudo cerrar completamente. La unión aduanera se enfrenta, más incluso en estos tiempos que entonces, a la difícil compatibilidad con los acuerdos de libre comercio que los países de la región empezaron a firmar unilateralmente con México desde 1994.

En la actualidad, la negociación de la unión aduanera está prácticamente cerrada aunque persisten asuntos sin resolver. Los 5 países firmantes del Protocolo de Guatemala suscribieron el 12 de diciembre de 2007 el *Convenio marco para el establecimiento de la unión aduanera centroamericana*, después de un intento en junio de 2007 sin la firma de Costa Rica que estaba enfrascada en los debates del referéndum para la aprobación del CAFTA. Este convenio permitió cumplir el requisito planteado con presunta rigidez por la Unión

Europea de tener firmada la unión aduanera centroamericana para proceder a la negociación del Acuerdo de Asociación entre las dos regiones.

El Convenio marco establece en su artículo 2 que “la Unión Aduanera se constituirá de forma gradual y progresiva. Su establecimiento será el resultado del desarrollo de las siguientes tres etapas: a) promoción de la libre circulación de bienes y facilitación del comercio; b) modernización y convergencia normativa; y c) desarrollo institucional”.

El Convenio marco no establece fechas y exige también pasar por procedimientos de ratificación en los Estados miembros. En la fase segunda de modernización y convergencia normativa se establecen como objetivos la armonización del arancel externo, el establecimiento de las aduanas periféricas, la armonización de la normativa regional y la convergencia paulatina de los diferentes tratados de libre comercio. En la fase tercera de desarrollo institucional se abordará el establecimiento de la institucionalidad necesaria para el funcionamiento, administración y consolidación de la Unión Aduanera.

No cabe duda, por tanto, de la importancia política del Convenio marco firmado por los cinco países centroamericanos y de su voluntad por responder a la exigencia de la Unión Europea de negociar el acuerdo de libre comercio con una unión aduanera completa. Sin embargo, más allá de esta declaración de voluntad, el Convenio marco es una lista de las tareas pendientes de la negociación sin fecha límite para cumplirlas ni procedimientos para resolver las discrepancias de criterios que hay entre los países centroamericanos sobre la unión aduanera. No existe, a juicio del autor, ninguna garantía de que la unión aduanera cumpla esas fases antes del final de la negociación del Acuerdo de Asociación, más allá de la confianza en el buen momento del proceso.

Aunque caben muchas soluciones intermedias y transitorias, el interrogante es si la Unión Europea aceptará cerrar el Acuerdo de asociación si los centroamericanos no han completado la fase 2 de modernización y convergencia normativa del Convenio marco. Si lo hace, habría contribuido quizás a esta cadena de compromisos incumplidos que ha generado la unión aduanera centroamericana.

La negociación pendiente del arancel externo es ya limitada, aunque no lo es cualitativamente. Existe libre comercio en el área centroamericana con la única excepción conjunta del café sin tostar y del azúcar de caña. Y con las

excepciones bilaterales del café sin tostar (de Costa Rica frente a los demás países); el alcohol etílico (entre El Salvador con Honduras y Costa Rica); los derivados del petróleo en Honduras si proceden de El Salvador; y las bebidas alcohólicas destiladas también en Honduras si proceden de El Salvador.

Con respecto al arancel externo común, en enero de 2008 sólo quedaban pendientes 275 rubros sin armonizar, que suponen un 4,3% del universo arancelario centroamericano. Sobre estos productos, todos sensibles, y después de tantas rondas de negociación, no hay posibilidad de llegar a un acuerdo bajo criterios técnicos. La tarea pendiente es ya una cuestión exclusivamente política, de reparto de sacrificios económicos y políticos con la confianza de que la integración, y en particular la unión aduanera, es un juego de suma positiva.

Tan importante como el arancel común son otros asuntos de la negociación de la unión aduanera. El debate sobre el destino de los aranceles no está cerrado y se discute si los aranceles son comunes, del país que los recauda o del país destinatario final de la mercancía. Pero junto a estos gruesos aspectos no resueltos, la unión aduanera centroamericana ha avanzado notablemente en el desarrollo de la normativa comercial, reglamentos técnicos y los instrumentos en materia de transporte que la unión aduanera necesita.

Es necesario destacar los aportes en materia de facilitación aduanera y en materia de aduanas periféricas integradas, por su positivo impacto sobre la sensación de utilidad de la integración para los ciudadanos. La facilidad con la que hoy se transita por algunas fronteras centroamericanas es un ejemplo de ganancia tangible que la integración proporciona sus ciudadanos gracias a los avances de la unión aduanera, la facilitación aduanera y también a los acuerdos que favorecen la circulación de personas en el marco del llamado CA-4<sup>7</sup>.

Pero, en medio de esta negociación interminable, el comercio intrarregional no deja de crecer. Las cifras son tan positivas que se puede afirmar la existencia de un estable y rentable mercado regional centroamericano.

---

<sup>7</sup> En algunos casos Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua han adoptado decisiones en el ámbito económico de la integración que no ha suscrito Costa Rica. Son medidas relacionadas con la libre circulación de personas y capitales. Ese ámbito de decisiones es conocido en la región como el CA-4.

Las exportaciones centroamericanas a la propia región suponen, en 2008, 5.200 millones de US\$ frente a 19.700 millones de US\$, el 27% de las exportaciones totales, un porcentaje superior al de cualquiera de los procesos latinoamericanos de integración, con cifras que no incluyen los datos correspondientes a la maquila según el criterio habitual de las estadísticas de la SIECA (ver cuadro 3).

**Cuadro 3. Centroamérica: Principales socios comerciales en el año 2008 (millones de US\$)**

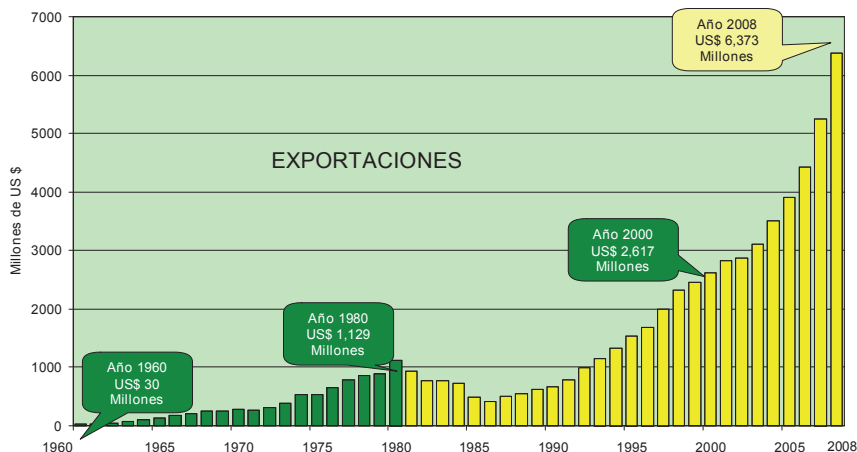
<b>País</b>	<b>Exportaciones</b>	<b>Participación</b>	<b>Importaciones</b>	<b>Participación</b>
<b>TOTAL</b>	21.651	100.00%	48.394	100.00%
Estados Unidos	6.849	31.6	16.160	33.4
MCCA	6.373	29.4	6.122	12.7
Unión Europea	2.856	13.2	4.281	8.8
México	686	3.2	3.834	7.9
Panamá	536	2.5	1.233	2.5
China Popular	1.103	5.1	2.372	4.9
CARICOM	398	1.8	148	0.3
Canadá	317	1.5	974	2
R. Dominicana	372	1.7	153	0.3
Japón	165	0.8	1.539	3.2
Venezuela	70	0.3	1.185	2.4
Chile	37	0.2	710	1.5
Resto del Mundo	1.889	8.7	9.685	20.00

Fuente: SIECA (2009), p. 4.

La evolución del comercio intrarregional ha sido llamativa desde la recuperación del marco integrador a principios de los noventa y es muy notable en los últimos años, como se puede apreciar en el gráfico 1, un gráfico de la SIECA que ya es clásico de la renovación de la integración centroamericana. Este gráfico es una evidencia de la importancia creciente del mercado centroamericano. Desde 1960, con algún altibajo y, especialmente en los últimos años, el crecimiento del comercio intrarregional es siempre mayor que el del comercio extrarregional, aunque las diferencias todavía son muy favorables a este último.

Más importante que la evolución de las cifras es probablemente la composición del comercio intrarregional que nos remite a los argumentos clásicos en favor de la unión aduanera. Aunque es un tema todavía insuficientemente analizado y en el que los argumentos necesitan más respaldo estadístico y analítico, parece evidente que el comercio intrarregional involucra a un número mayor de empresas, que es el ámbito privilegiado de exportación e internacionalización de empresas pequeñas y medianas y que contribuye a una mejor articulación sectorial fomentado un intercambio proporcionalmente mayor que en el comercio extrarregional de productos manufacturados.

**Gráfico 1. Evaluación del comercio intrarregional 1960-2007**  
(millones de pesos centroamericanos, equivalentes a US\$)



Fuente: SIECA (2009), p. 7.

Pero hay un factor diferencial en el ámbito económico y comercial de la integración centroamericana y es la proyección en la zona de los grandes grupos empresariales de la región que han adoptado en los últimos años un perfil regional que tiende a difuminar su origen nacional. Los grupos Poma, Paiz, Motta, Pellas, Cuscatlán, etcétera, extienden sus operaciones de carácter regional, en intensa competencia o en alianzas con otros grupos centroamericanos y ocasionalmente con alianzas transnacionales (por ejemplo las del Grupo La Fragua de Guatemala o la Corporación de Mercados Unidos de Costa Rica con el grupo Wal-Mart). Y lo hacen especialmente en sectores como los servicios financieros, el turismo, el sector de la construcción,

en la distribución comercial y en algunos otros sectores industriales o específicamente agroindustriales.

Estos actores han sido siempre esenciales en la región pero su protagonismo es una novedad relevante de la integración centroamericana<sup>8</sup>. La expansión de sus bases de trabajo a la región ha configurado, con la misma o mayor influencia que las negociaciones sobre la unión aduanera y los acuerdos gubernamentales, un mercado regional que tiende a crecer pero que no es seguro que articule los intereses nacionales y los regionales, no al menos más allá de los intereses de estos grupos empresariales. Y, como es conocido, una de las claves del subdesarrollo centroamericano es el desinterés de los sectores más favorecidos por el interés general y el desarrollo de todos.

El establecimiento definitivo de la Unión Aduanera convive desde 1994 con el desarrollo de una política comercial bilateral por parte de los países centroamericanos. Con modalidades diferentes, los países miembros de la unión aduanera han firmado o están negociando acuerdos por separado con México, República Dominicana, Panamá, Chile, Canadá, CARICOM, Taiwán y Colombia.

Pero, sin duda, la negociación más importante ha sido la del Tratado de libre comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (RD-CAFTA). En enero de 2002 el Presidente Bush confirmó a los gobernantes centroamericanos su decisión de explorar la posibilidad de poner en marcha una negociación de libre comercio con la región. En enero de 2003 inició una negociación que se cerró en diciembre de 2003 para Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, pero no para Costa Rica, que extendió algunos aspectos de la negociación hasta finales de enero de 2004. Posteriormente se procedió a la incorporación de República Dominicana y el Tratado fue firmado por los 7 países el 5 de agosto de 2004. El Tratado ya está vigente en todos los países, incluso en Costa Rica, que superó la inesperada dificultad del referéndum del 7 de octubre de 2007 y que no resolvió hasta finales de 2008 la aprobación de la agenda de implementación que cerraba el proceso de ratificación y la vigencia del acuerdo. La importancia del RD-CAFTA es indiscutible en una región que tiene a Estados Unidos como principal destino de las exportaciones y origen

---

<sup>8</sup> Hay análisis muy valiosos sobre este tema en la región. Merece la pena destacar especialmente la aportación del economista salvadoreño Alex Segovia (SEGOVIA, 2005) o los análisis de Doris Osterlof y Jorge Nowalski desde el CIDH en Costa Rica (OSTERLOF Y NOWALSKY, 2007 y otros).

de las importaciones. Aunque hay algunas previsiones globales y sectoriales sobre su impacto en las cifras y en el modelo de crecimiento, es todavía difícil prever sus efectos. Desde ningún sector, después de la experiencia del NAFTA, entre otras, se niega la necesidad imperiosa de establecer una agenda regional y agendas nacionales complementarias al acuerdo. No obstante, aunque nadie deposita las esperanzas de desarrollo exclusivamente en el impacto positivo de estos acuerdos, las agendas complementarias están sujetas a compromisos de relativa firmeza, restricciones presupuestarias y calendarios laxos. Todo muy alejado de la fiebre política y las urgencias que generaba la propia negociación del CAFTA.

Junto a las dificultades de Costa Rica para ratificar el acuerdo y el debate sobre los impactos del CAFTA y sus potenciales sectores perdedores, el asunto más polémico en su proceso de negociación y ratificación tiene que ver con la multilateralidad o plurilateralidad de los compromisos firmados en el CAFTA.

El debate sobre este asunto se ha generado en torno al trabajo de Anabel González –que dirigió al equipo negociador costarricense– sobre la aplicación del CAFTA entre los países centroamericanos, la República Dominicana y Estados Unidos. Según González, a diferencia de lo definido en los acuerdos comerciales de los países centroamericanos con México, Chile o República Dominicana, en los que se definió un ámbito bilateral de aplicación de los acuerdos, los países centroamericanos adoptaron para el CAFTA la fórmula de la aplicación plurilateral, es decir a todas las partes o multilateral como se mencionó desde entonces de forma inexacta tras largas discusiones sobre las opciones posibles. Como señala González<sup>9</sup>:

*“Distinto es el caso del CAFTA pues la regla general en la materia es la aplicación multilateral del acuerdo entre todos los países Parte. En virtud de ella, este tratado no sólo regirá las relaciones comerciales entre cada país centroamericano y Estados Unidos (EEUU), sino también entre los propios países del área. Es importante señalar que el CAFTA no busca derogar la normativa centroamericana preexistente, sino más bien permitir su coexistencia, con la única limitante de que los países de la región no podrán desmejorar las disciplinas acordadas en el CAFTA, a través de los instrumentos de la integración vigentes o mediante la adopción de instrumentos o medidas inconsistentes con el acuerdo. Esto se materializa*

---

<sup>9</sup> GONZÁLEZ (2005).

*de diversa manera en cada una de las áreas temáticas del tratado, dependiendo de distintos factores”.*

González, como otros autores que respaldan este análisis, insiste en que este planteamiento no pretende supeditar el proceso de integración al CAFTA, como menciona expresamente el texto del acuerdo en su artículo 1.3.2. Según la misma autora, el artículo citado no sostiene que el CAFTA sustituya los instrumentos jurídicos de la integración centroamericana sino que coexistirá con éstos, convirtiéndose en el “piso” de las disciplinas que los países se comprometen a respetar en su comercio recíproco.

Este análisis se recibe con cierto recelo desde algunas instituciones y gobiernos centroamericanos pese a la presunta larga discusión sobre la aplicación plurilateral del acuerdo en el marco de la negociación del CAFTA. Pero los argumentos que discutirían este impacto y ámbito de aplicación han sido poco explicitados y discutidos públicamente. El argumento de la multilateralidad de los acuerdos ha sido defendido también por autores como Gert Rosenthal, Amy Angel y Noé Hernández en el notable proyecto de ASIES-SEGEPLAN<sup>10</sup> dirigido por el economista guatemalteco Pablo Rodas; o en el trabajo de Carlos Imendia sobre este tema para el Círculo de Copán y el CIDH<sup>11</sup>.

La tesis dominante en González y alguno de los autores que respaldan esta visión, como la relevante aportación del ex-Secretario ejecutivo de la CEPAL, Gert Rosenthal<sup>12</sup>, es que no hay incompatibilidad entre el CAFTA y los acuerdos de integración; que el CAFTA es un impulso al perfeccionamiento y consolidación del ordenamiento normativo y jurídico de la integración; y que la cooperación intrarregional combinada reforzará mutuamente la capacidad para cumplir los requisitos de los acuerdos de integración y del CAFTA. Según estos análisis y la condición de piso del CAFTA, el final de los procesos de desgravación arancelaria en el marco del CAFTA (95% desgravado, con arancel cero, a los 10 años de la entrada en vigencia) sería el impulso definitivo tanto a la negociación del arancel externo común como a la convergencia de todos los acuerdos de libre comercio firmados bilateralmente por los países centroamericanos<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> ASIES-SEGEPLAN (2006).

<sup>11</sup> NOWALSKI (2006).

<sup>12</sup> ASIES-SEGEPLAN (2006), volumen II.

<sup>13</sup> No obstante, Rosenthal señala junto a esos argumentos favorables a la compatibilidad del CAFTA y los acuerdos centroamericanos, el riesgo de que los países centroamericanos

Es conveniente señalar, como analizan con detalle los trabajos mencionados, la necesidad de distinguir la coexistencia de normativas procedentes de la integración centroamericana y del CAFTA en materia de comercio de bienes, excepciones, administración de tratados y solución de controversias; y la presencia de normativas de aplicación exclusiva del CAFTA, no contempladas en la integración centroamericana (por ausencia en unos casos y por estar pendiente de ratificación en otros), por ejemplo en materia de contratación pública, inversión, comercio de servicios, propiedad intelectual, y normativa laboral y ambiental.

Sin duda, es posible que estos efectos positivos puedan tener alguna capacidad de impulsar el proceso de integración, pero es indispensable señalar que estos argumentos se basan en una cierta desconfianza sobre la firme voluntad de los gobiernos centroamericanos de avanzar en la integración y de enfrentar las tareas pendientes, por ejemplo, en materia institucional y de establecimiento de la unión aduanera.

Los gobiernos centroamericanos no han podido escudarse en esta ocasión en la presión estadounidense. En un entorno de mayor publicidad de la negociación, y dada la imposibilidad de ratificar 5 tratados distintos en su Congreso, Estados Unidos animó la finalización de las negociaciones sobre la unión aduanera centroamericana. Aunque esta exigencia reanimó las negociaciones, estancadas desde el intento de avanzar de Guatemala y El Salvador, los países centroamericanos no tuvieron la fortaleza política de aprovechar ese momento. Dejaron una vez más que una negociación externa marcara la tendencia del proceso, a partir de la transacción con los intereses de la otra parte y con un calendario no ajustado a las necesidades específicas de la región.

Es una solución que implica un evidente grado de subordinación de los acuerdos de integración, pero quizás sea una solución más pragmática. Como sostendremos después, esta subordinación pierde gravedad en la medida que la unión aduanera está dejando de ser eje esencial de la integración centroamericana.

La segunda gran negociación comercial externa, el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, todavía en proceso, atrae la atención prioritaria de

---

pierdan la visión regional y se centren en ofrecer condiciones más atractivas a las nuevas inversiones derivadas del CAFTA. Señala también los importantes retos de todo tipo que enfrentan las autoridades nacionales para obtener los beneficios potenciales del acuerdo.

la integración centroamericana y de sus gobiernos. Los años 2008 y 2009 están consagrados a la negociación con la UE. Este acuerdo de asociación está marcado por la incorporación a la negociación de un tercer eje de libre comercio, que se une al diálogo político y cooperación, los ejes tradicionales del Proceso de San José.

No cabe duda del interés que este proceso tiene para Centroamérica, pero esta dedicación conlleva costes de oportunidad importantes. Hay varias rondas UE-CA y otras varias rondas de negociación intrarregional entre cada una de ellas. ¿Podrán dedicarse a otra cosa los funcionarios de los ministerios de relaciones exteriores y de economía y comercio exterior? Sin restarle ninguna importancia al acuerdo con la UE, el esfuerzo que demanda esta negociación puede retrasar o interrumpir inoportunamente los avances que se estaban produciendo en el sistema. Una vez más, los países centroamericanos dejan atrás su agenda regional ante agendas externas.

No obstante, la importancia económica de este nuevo componente de las relaciones UE-CA es potencialmente grande para todos los países y de claro interés para Costa Rica, que es el país con mayor relación comercial con la Unión Europea. Más del 50% del comercio entre Centroamérica y la UE corresponde a exportaciones e importaciones costarricenses.

## **6. La efectiva multidimensionalidad del proceso**

Dos características diferencian la integración de los noventa de las de décadas anteriores, tal y como se viene enfatizando desde la aprobación del Protocolo de Tegucigalpa. Por una parte, el SICA es un proceso de integración hacia fuera. Por otra parte, es un proceso multidimensional que huye del defecto del economicismo del Mercado Común Centroamericano (MCCA). El SICA contempla cuatro dimensiones en sus tratados actuales: política, económica, social y cultural. Y desde la aprobación de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) se menciona también la dimensión ambiental del sistema.

No todas las dimensiones tienen el mismo desarrollo e importancia. Como se aprecia en los símbolos del SICA, cada dimensión tiene una proyección institucional en la que se pueden encontrar los más de 40 órganos e instituciones regionales o intergubernamentales que reconoce el sistema y cuyas principales características se pueden conocer a través de la valiosa información que proporciona el portal del Sistema ([www.sica.int](http://www.sica.int)).

Por ejemplo, pertenecen claramente a la dimensión económica del SICA Secretarías especializadas como la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SE-SECMCA), la Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano (SG-CAC) o la Secretaría Técnica del Consejo Centroamericano de Turismo (ST-CCT). Pertenecen también instituciones como la Unidad Coordinadora de la Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (OSPESCA) o el Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMYPE).

La dimensión social del proceso se fundamenta en el Tratado de la Integración social de 1995 y a ella se adscriben secretarías e instituciones como la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA), el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) o la Secretaría del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA).

La dimensión cultural del proceso no ha avanzado mucho más allá de la formulación de su importancia y la Secretaría General de Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SG-CECC) está más bien centrada en su agenda en materia de educación.

La dimensión ambiental se apoya en la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SE-CCAD). Quizás se puede incorporar también a esta dimensión al Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC) aunque, como muchas otras instituciones, su ámbito de trabajo es multidimensional.

Evidentemente, entre tanto ámbito de trabajo e instituciones en el sistema, hay áreas que están funcionando bien y otras que no. Analizarlas con detalle está lejos de las posibilidades de este trabajo pero se pueden señalar algunos rasgos generales sobre el funcionamiento de algunas dimensiones.

Independientemente de factores de carácter coyuntural, como malos liderazgos en la gestión de las instituciones o conflictos específicos entre Estados miembros que condicionan la normal evolución de esas áreas, se puede afirmar que hay ámbitos del sistema que destacan por su capacidad de generación de actividad y resultados.

Así ocurre, por ejemplo, en torno a todas las instituciones del ámbito económico que hemos mencionado en párrafos anteriores. Es también el caso del ámbito ambiental de la integración y la CCAD.

Y ocurre también en áreas de trabajo emergentes en el proceso de integración que se construyen sobre consensos de las instituciones nacionales, a partir de los que se elaboran agendas regionales que a su vez demandan una institucionalidad sobre la que apoyarse. Este está siendo el caso de la estrategia regionales de seguridad, de la estrategia regional energética sustentable 2020 o de la creación de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministras de la Mujer Centroamericana.

No todas las dimensiones han respondido a las expectativas. Pese a su evidente potencialidad e importancia, la integración social, tal y como se definió y como ha sido atendida por los países centroamericanos y sus instituciones, no ha resultado un ámbito propicio para la actuación regional. Como decíamos, la dimensión cultural no ha logrado desarrollarse y sigue sin ser mucho más que una declaración de intenciones.

Las circunstancias son muy variables pero existen algunos rasgos comunes en los ámbitos de la integración que sí resultan dinámicos:

- Son ámbitos en los que el diseño y aplicación regional de políticas aporta “economías de escala” sobre la alternativa de los escenarios nacionales.
- Los gobiernos nacionales han consensado la necesidad de realizar diagnósticos y estrategias de carácter regional y se han dotado de una agenda común sobre la que hay cierto consenso.
- Sus instituciones están aportando capacidad técnica de la que carecen los gobiernos o una mayor facilidad para atraer la asistencia técnica necesaria.
- La acción conjunta y sus instituciones aportan una mayor capacidad de obtener recursos económicos de la inversión financiera y la cooperación externa, y una mayor capacidad de negociación y presencia internacional.

En cualquier caso, aunque existen numerosos ejemplos de la utilidad de la integración y del escenario regional para las políticas de desarrollo, el resultado global es una agenda regional excesivamente expandida, sin criterios de prioridad y con escasos mecanismos de ordenamiento. Ante esta realidad,

las instituciones regionales y los gobiernos nacionales ven desbordadas sus capacidades y la ciudadanía ve frustradas sus expectativas.

La dinámica de la integración centroamericana es demasiado propicia a elevar cualquier asunto o problemática común al escenario regional, antes de preguntarse si el abordaje regional del problema tiene sentido. Las reuniones presidenciales y los altos mandatarios de los gobiernos centroamericanos no sólo no enfrentan ese problema, sino que son seguramente uno de sus principales promotores.

No todo problema centroamericano debe ser materia de integración regional. Prioridades tan indiscutibles como los programas directos de lucha contra la pobreza, el desarrollo de los sistemas educativos o de los sistemas de seguridad social, encontrarán pocas soluciones en el escenario regional.

## **7. El creciente interés de la cooperación internacional**

Como hemos señalado antes, el Mitch puso en marcha un proceso de recuperación de la integración centroamericana que, a través de los grupos consultivos, implicó también a la cooperación internacional. Pese al fiasco de la Agenda de Madrid 2002, el Mitch había puesto de manifiesto la necesidad ineludible de abordar regionalmente la solución a determinados problemas. Y el interés de la cooperación internacional en la integración no ha dejado de crecer.

Sin duda, el actor de la cooperación internacional más volcado en la integración regional ha sido la Unión Europea. La cooperación con Centroamérica tiene antiguos y profundos antecedentes alrededor del Proceso de San José. Su protagonismo en estos próximos años va a ser muy destacado por causa de las negociaciones del Acuerdo de Asociación. Cabe destacar, sin embargo, el impacto positivo que ha tenido la planificación de la cooperación regional a partir de los documentos de estrategia regional (RSP, *Regional Strategy Paper*), ligados a las previsiones financieras del presupuesto de la UE.

La estrategia regional 2000-2006, con una aportación de 75 millones de euros, se concentró en dos intervenciones centradas en el corazón del proceso: la unión aduanera y el fortalecimiento institucional en sentido amplio a través del PAIRCA (incluyendo la promoción de la participación de la sociedad civil en el proceso). La estrategia contemplaba también intervenciones importantes en la prevención de desastres naturales y gestión ambiental y en el desarrollo de políticas comunes complementarias a la unión aduanera (Programa de

## Apoyo al Diseño y Aplicación de Políticas Comunes Centroamericanas (ADAPCCA).

Los proyectos no han finalizado y eso complica la posibilidad de cerrar la evaluación sobre este proceso pero se puede afirmar que algunas de las aportaciones a través del proyecto Unión Aduanera y del PAIRCA han sido esenciales para acompañar este buen momento del proceso y alguno de sus avances. Más problemático es el caso de la cooperación en prevención de desastres. Y es pronto para evaluar los resultados del citado ADAPCCA.

Este autor discrepa con algunas de las valoraciones más críticas del interesante informe de evaluación de la cooperación regional de la Unión Europea en América Central<sup>14</sup> encargado por la Comisión Europea. Aunque es evidente y criticable el incumplimiento de los acuerdos regionales, en el desarrollo institucional y normativo se han producido avances significativos propiciados por la cooperación europea que deben unirse a los logros del proyecto de unión aduanera.

El informe destaca adecuadamente la coherencia, sintonía con la agenda regional y pertinencia de lo formulado, pero no menciona cómo la estrategia regional de la UE ha volcado sobre las instituciones regionales y el SICA unos compromisos de ejecución que desbordan claramente las posibilidades de instituciones débiles y liderazgos insuficientes. Por otra parte, estas instituciones dependen de decisiones de los Estados miembros, a los que se consulta levemente la formulación de las estrategias regionales de intervención sin someterla posteriormente a su aprobación, evitándoles así futuras responsabilidades.

Estos dos defectos, el desbordamiento de las capacidades institucionales y la débil implicación de los Estados del Sistema en la formulación de la cooperación regional, son defectos comunes de la cooperación internacional con el SICA, que se ven más agravados con la escasa coordinación de donantes en torno al proceso de integración.

La estrategia 2007-2013 de la Comisión Europea se encuentra a mediados de 2009 en proceso de formulación. Sus proyectos se pondrán en marcha a partir de 2009 con un enfoque de las actuaciones similar. Las prioridades volverán a ser el fortalecimiento institucional y la toma de decisiones en el sistema y el establecimiento de la Unión Aduanera, a partir de un PAIRCA II

---

<sup>14</sup> DRN-ADE-ECP-NCG-ECORYS (2007).

y de un nuevo proyecto de Unión Aduanera y de promoción de políticas comunes (PRACAMS), centrado en el control de calidad de productos y la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias. En concreto, las primeras previsiones presupuestarias del RSP 2007-2013 contemplan 20 millones de euros para el primer objetivo y 47 millones de euros para el segundo. En tercer lugar, el énfasis en prevención de desastres y gestión ambiental del periodo anterior se sustituye en esta ocasión por el apoyo a la promoción de la seguridad regional y el buen gobierno con una dotación de 8 millones de euros.

El segundo donante internacional con el SICA es España que, con la firma del Memorando de entendimiento del Ministerio de Asuntos Exteriores y el SICA en el año 2001, abrió una dimensión regional adicional a su importante cooperación bilateral con Centroamérica. En consecuencia, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo (AECID) puso en marcha en el 2004 su Programa regional de cooperación con Centroamérica, que había presentado a los presidentes centroamericanos el año 2002 y creó el Fondo España-SICA el año 2006.

El Fondo España-SICA es un instrumento financiero y de gestión que canaliza la mayor parte de la financiación de ámbito regional desde el año 2006. El Programa regional ha supuesto una financiación de 32 millones de euros desde el año 2004 hasta el año 2008. Algo más de 20 millones se canalizan a través del Fondo dirigido por un comité ejecutivo SGSICA-AECID y gestionado por la Secretaría general del SICA que coordina a un grupo de instituciones regionales ejecutoras, con el apoyo de un asesor principal y una gerente administrativa.

Aunque el programa regional y el Fondo España-SICA se han ido definiendo progresivamente, por lo que está todavía en construcción, parece evidente la pertinencia de definir una actuación regional de la cooperación española en Centroamérica. No obstante, no todas las líneas del programa cumplen con la misma intensidad el doble objetivo de responder a los objetivos específicos del sector y de contribuir al fortalecimiento de las instituciones del sistema y a la consolidación del proceso de integración.

Del Programa regional de la AECID y del Fondo España-SICA cabe esperar resultados positivos y buenas prácticas en materia de fortalecimiento de las instituciones del sistema, de apropiación por las instituciones de los objetivos de cada línea y de su ejecución, así como del alineamiento con las agendas regionales. También en materia de coordinación con otros donantes;

de coordinación con organismos, instituciones y otros actores españoles; de cooperación horizontal entre los países centroamericanos y de cooperación triangular con otros países latinoamericanos.

Pero la Comisión Europea y España no son los únicos actores de la cooperación internacional que plantean programa y estrategias regionales. En los últimos años, las instituciones del sistema se enfrentan a una importante oferta de cooperación técnica y financiera que está resultando difícil de asimilar. Países como Francia, Canadá, Alemania, Japón o Taiwán tienen o están definiendo programas de cooperación en torno al SICA.

Sin duda, la cooperación internacional es indispensable. Su financiación sostiene buena parte de la actividad de las instituciones del sistema. La ausencia de mecanismos automáticos y suficientes de financiación compromete el desarrollo de su actividad y refleja un grado de compromiso limitado por parte de los países. En todo caso, para justificar la importancia de la financiación de la cooperación internacional a las instituciones, es necesario destacar la importancia sobre el conjunto de las actividades de aquellas derivadas de programas promovidos con la cooperación internacional.

El discurso sobre la necesidad de que los países se comprometan con la financiación de sus instituciones y la sostenibilidad del proceso de integración se fundamenta en argumentos indiscutibles. Pero a medio plazo es difícil imaginar un escenario de desarrollo de la integración que no cuente con una aportación sustancial de la cooperación internacional. De forma muy descoordinada y con escaso alineamiento con las prioridades de la agenda regional, la cooperación internacional ejerce a manera de fondo de financiación de la integración centroamericana.

Este hipotético y lejano escenario de fondo común contrasta con la realidad. Las distintas cooperaciones son sustento esencial de las acciones de buena parte de las instituciones del proceso (no de SGSICA, SIECA, Parlamento y Corte, ni de los gastos de funcionamiento de Cumbres y consejos de ministros principales) pero contribuyen también a la excesiva expansión de la agenda regional, a distraer a Estados e instituciones del seguimiento de sus prioridades y a debilitar a las instituciones forzando sus procedimientos y capacidades.

Tan importante como la aportación financiera es la función que la cooperación internacional puede aportar a la integración como actor que defiende o promueve los intereses regionales. Frente a la intergubernamentalidad

del proceso y la falta de voluntad política y liderazgo de sus estados, las instituciones no serán capaces de defender los intereses regionales frente a los nacionales sin la complicidad de la sociedad civil y la cooperación internacional.

Todo ello hace evidente la necesidad de avanzar en el proceso de alineamiento y armonización regional. Después de los antecedentes generales (Cumbre del Milenio, consenso de Monterrey y los foros de alto nivel de Roma y París), la región definió su interés y compromiso de avanzar en este tema en el foro regional de alto nivel de armonización y alineamiento de la cooperación internacional que se celebró en Viena en mayo de 2006. Estaba prevista una reunión de seguimiento en el año 2007 pero no se celebró y el proceso está detenido pese a las esporádicas manifestaciones de interés por recuperarlo.

La demanda de capacidades que genera la negociación del Acuerdo de asociación con la UE, las dificultades de la SGSICA para liderar un proceso complejo y los recelos de Estados miembros y agencias de cooperación sobre el tema, explican las dificultades de su avance. No es evidente, por tanto, que este proceso se vaya a abordar con la intensidad necesaria a corto plazo.

## **8. Conclusiones**

La integración centroamericana vive, por tanto, un dinámico aunque confuso buen momento, que se desarrolla en un aparente cambio de paradigma de los procesos de integración en América Latina. Este paradigma renovado sustituye el rol que, como eje central del proceso, ejercía el compromiso de establecimiento de las uniones aduaneras. La categoría que ordenaría ahora la construcción de la integración económica es el mercado único o la definición de un mercado regional en el que se promueva abiertamente la libre circulación de factores y la coordinación de algunas políticas, pero en un entorno de apertura y acuerdos comerciales diversos, sin estrategias comunes frente al exterior. Simplificando, la estrategia consistiría ahora en explotar las ventajas derivadas del posicionamiento y control de un mercado regional atractivo conjuntamente, en alianza con socios externos y aprovechando los sectores de exportación basados en las ventajas competitivas tradicionales.

Este escenario deja margen a un mercado de menor interés para grandes capitales y muy propicio para pequeñas y medianas empresas. Cabe preguntarse, no obstante, si este tipo de integración contribuye a revertir alguna de las dinámicas excluyentes en las que se han visto atrapadas las

sociedades y economías centroamericanas. O si se trata de una versión más sofisticada de las estrategias promotoras de la apertura y la liberalización, que aprovechan con inteligencia las ventajas de procesos de integración que no están demostrando contradicción ante sus objetivos e instrumentos.

El escenario se completa además con un segundo eje del proceso, que es la promoción de la cooperación regional para proveer bienes públicos regionales. Infraestructuras, energía, seguridad, son políticas complementarias a la apertura y liberalización en las que una eficaz cooperación regional podría ofrecer muy buenos resultados.

Se trata, obviamente, de una opción pragmática y acorde con los temores tradicionales a las ineficiencias que pueden causar los procesos de integración profunda con aspiración a espacios de supranacionalidad. Por ello, no es arriesgado afirmar que la promoción de una integración basada en el mercado único y la generación de bienes públicos regionales podría esconder la intención de que estos acuerdos no lleguen mucho más allá de la cooperación entre países, con contenidos que no obstaculicen el marco multilateral de relaciones económicas internacionales y un entorno de desarrollo propicio para los sectores más favorecidos y mejor conectados a la economía mundial.

Sin embargo, pese a estas sospechas, la integración regional puede ser también el vehículo de esas políticas y de otras que faciliten el desarrollo de un cierto marco regulatorio sobre los actores más beneficiados por el mercado regional<sup>15</sup>, así como una distribución más equitativa de los beneficios de la apertura, la integración y el desarrollo. Puede ser también el marco de promoción de bienes públicos regionales basados en el desarrollo de la micro y pequeña empresas en diversos sectores económicos de la región y en la apertura de oportunidades en el mercado regional; o que fomenten la definición de políticas e instrumentos de cohesión social. Puede también ser el escenario propicio para fomentar mejores condiciones de gobernabilidad, mayor eficacia de las políticas públicas, progresos en la participación de la sociedad civil y una cooperación al desarrollo más eficaz.

Los retos que para ello debe enfrentar a corto plazo la integración son amplios. Pero destacamos entre ellos los siguientes:

1. Avanzar en la reflexión sobre las virtudes de la integración como marco para las políticas de desarrollo en Centroamérica; que posibilite que los

---

<sup>15</sup> SEGOVIA (2005).

países expliciten sus intereses específicos en la integración así como los límites que no desean sobrepasar; definiendo para ello los lineamientos de una agenda regional prioritaria que sea manejable por los países e instituciones de la región y que evite una expansión irresponsable que pueda generar expectativas desmesuradas.

2. Favorecer un adecuado desarrollo del proceso que responda a las expectativas de los ciudadanos, potenciando los mecanismos de seguimiento de los acuerdos y de la labor de las instituciones (Comité ejecutivo, Consejo fiscalizador), así como el equilibrio jurídico de la integración con medidas que aseguren el cumplimiento de los acuerdos presidenciales y la progresiva asunción de la Corte Centroamericana de Justicia del rol de garante de los acuerdos.
3. Fomentar una eficiente y pragmática coordinación entre las instituciones del SICA para reforzar la promoción de los intereses regionales frente a las presiones de los intereses nacionales y a la falta de voluntad política de apoyar algunos acuerdos ya firmados.
4. Exigir un liderazgo responsable a presidentes, ministros y funcionarios de los países miembros del SICA así como a los máximos funcionarios de las instituciones regionales; tal que garantice el cumplimiento de lo acordado, la continuidad de las decisiones y el equilibrio del proceso ante factores externos tan atractivos como el Acuerdo de Asociación con la UE.
5. Demandar un avance suficiente del proceso de alineamiento y armonización de la cooperación internacional que garantice un adecuado apoyo a la integración y una reducción de la ineficiencia de la ayuda.

### Referencias bibliográficas

ALOP-CID (2008), *Principios y propuestas frente a las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea*. Bruselas: ALOP-CID, febrero de 2008. p. 25.

ASIES-SEGEPLAN (2006), *Investigaciones sobre el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana*. Guatemala: ASIES-SEGEPLAN, 2006. Cuatro volúmenes. 1260 p. ISBN obra completa ISBN-13: 978-99939-61-14-7.

CALDENTY DEL POZO, P. (2000), *El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional*. Honduras, Banco Centroamericano de Integración Económica, 2000. p. 528.

CALDENTY DEL POZO, P. (2004), “Organización y funcionamiento institucional del SICA. La integración centroamericana frente al reto de lo institucional. Informe de consultoría”, en *Estudio Beneficios y Costos de la integración centroamericana*. México, CEPAL-SICA, 2004. P. 70. <http://www3.cepal.org.mx/sica>.

CALDENTY DEL POZO, (2009), “Europa y Centroamérica: una alianza prometedora pero esquivá” en OSTERLOF, D. (2009), pp. 21-33.

DRN-ADE-ECP-NCG-ECORYS (2007), *Evaluación de la cooperación regional de la CE en América Central. Evaluación para la Comisión Europea*. Bruselas: DRN-ADE-ECP-NCG-ECORYS, julio. Volumen 1, 100 p. Volumen II, 170 pp.

ESTEVADEORDAL, A., FRANTZ, B. Y NGUYEN, T.R. (2002), *Regional Publics Goods. From theory to practice*. Washington, BID y Asian Development Bank. Washington. P. 444. ISBN 1931003858.

FUENTES, K. J. A.; HERDOCIA, M.; ALFARO, J. M. (2007), *Hacia un pacto centroamericano de integración*. Documento de trabajo PAIRCA. El Salvador, PAIRCA. P. 131.

GRANADOS, J. (2001), *La integración comercial centroamericana: un marco interpretativo y cursos de acción plausible*. INTAL-BID, documento de divulgación 8. Buenos Aires, INTAL-BID. p. 36.

GONZÁLEZ A. (2005), *La Aplicación del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos*. Washington, D.C., Oficina de Comercio, Crecimiento y Competitividad, OEA. Marzo de 2005. P.56. [http://www.dtcc.oas.org/trade/studies/TU18\\_SPA\\_AGonzalez.pdf](http://www.dtcc.oas.org/trade/studies/TU18_SPA_AGonzalez.pdf)

HERDOCIA SACASA, M. (2005), *Soberanía clásica, un principio desafiado ¿hasta dónde?* Managua, Mauricio Herdocia, 2005. P. 206. ISBN – 99924-0394-2

INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA (2007), *Informe Centroamericano nº 3*. Buenos Aires, BID-INTAL, abril 2007. 156 p. ISBN-13: 978-950-738-260-4.

LOMBAERDE, P. (2006), *Assessment and measurement of regional integration*. Reino Unido: Routledge and Warwick studies in Globalisation, p. 260. ISBN 0-14536635-6.

NOWALSKI, J. (editor) (2006), *CAFTA/TLC. Alcances del DR-CAFTA en el marco de la integración centroamericana*. Costa Rica, Centro Internacional de desarrollo humano y Lara Segura y asociados editores, p. 146. ISBN 9968.930-12-1.

OSTERLOF, D. (2009), *Europa y Centroamérica: Asociación y Cooperación*. Costa Rica. Ed. CIDH, 66 pp.

OSTERLOF OBREGÓN, D. Y NOWALSKI ROWINNSKI, J. (2007) *La integración centroamericana. Hacia una relación virtuosa entre cohesión social y desarrollo económico*. Colección prospectiva 11. San José, Asociación Instituto de estudios superiores para el desarrollo sostenible y humano CIDH, p. 95. ISBN 978-9968512-00-8.

PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN (2002), *Estado de la región en desarrollo humano sostenible*. Costa Rica, Proyecto estado de la nación. 356 pp.

ROSALLES, O. (2006), “Integración regional: propuestas de renovación”. En seminario *Paradojas de la Integración en América Latina*. Santiago de Chile, 13 – 14 Diciembre 2006. Organizado por CEPAL – FLACSO – Fundación Carolina.

SANAHUJA, J. A. (2007), "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas". *Revista Pensamiento Iberoamericano*, nº 0, segunda época (enero 2007). pp. 75-106.

SCHIFF, MAURICE Y WINTERS, L. ALAN (2004), *Integración regional y desarrollo*. Washington, Banco Mundial y Alfaomega Colombiana, 321 pp. ISBN 958-682-480-2.

SEGOVIA, A (2005), *Integración real y grupos de poder en América Central: implicaciones para el desarrollo y la democracia de la región*. San José, Fundación Friedrich Ebert. 188 pp. ISBN 9977-961-33-6.

SIECA (2009), *Estado de Situación de la integración económica centroamericana*. Guatemala, SIECA, febrero de 2009. p. 24 pp.

## **Capítulo 8. El proceso de cumbres de presidentes centroamericanos como artífice del nuevo modelo de integración regional**

Francisco Santos Carrillo

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Las reuniones de presidentes centroamericanos como elemento de análisis del proceso de integración regional centroamericano. 3. Estructura, periodización y análisis del proceso de integración centroamericana a partir de las reuniones de presidentes. 4. Conclusiones.

### **1. Introducción**

A lo largo de los últimos cinco años que contemplan la realización de las tres ediciones del “Curso Superior de Formación en Integración Regional para funcionarios centroamericanos” hemos venido observando, con el interés académico y personal que nos mueve, los distintos avatares que se manifestaban en el intrincado contexto del proceso de integración centroamericano. Desde esta atalaya privilegiada fuimos testigos de los debates incorporados a la agenda, de la plasmación de los dilemas suscitados en el seno de las estrategias regionalistas elaboradas por toda América Latina desde la década de los noventa; de la complejidad, en definitiva, que conlleva la consolidación de un proyecto con estas características en una región tan atribulada por los designios de su propia historia.

Han sido estos unos años en los que la continuidad y el dinamismo mostrado en torno a la integración centroamericana permitieron la superación de algunos obstáculos que amenazaban con hacer embarrancar el proceso, tal y como ha terminado ocurriendo en sus homólogos de la Comunidad Andina y Mercosur. En este proceloso mar de la integración, se podría decir que dicha continuidad ha sido avivada por la perseverancia mostrada desde la máxima instancia decisora, las Reuniones de Presidentes

Centroamericanos, quienes, a pesar de la constante crítica recibida sobre sus respectivos gobiernos acerca de la falta de compromiso y voluntad política con el proceso, han demostrado un claro convencimiento de hallarse ante un proyecto ineludible, por más que se pueda cuestionar la modalidad adoptada para llevarlo a cabo. El dinamismo, por su parte, parece más bien proceder de su carácter diverso y multidimensional, apoyado en la notoria mejoría en el funcionamiento que vienen registrando los distintos órganos de la estructura institucional del SICA en los últimos años, aunque también aquí es matizable dicho logro ante las numerosas debilidades que la siguen caracterizando. En definitiva, si bien la integración centroamericana permanece aquejada de un alto grado de provisionalidad, podríamos colegir que se trata de una realidad viva.

Pero esto no fue, ni tiene por qué ser, siempre así. De hecho, en un momento como el actual, caracterizado por un escenario de crisis –tanto económica y financiera a nivel mundial como en el contexto del regionalismo abierto (SANAHOJA, 2008)– y la superación de buena parte de los temas centrales que han venido ocupando la agenda de la región (reforma institucional, ALCA, CAFTA, Unión Aduanera, Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, etc.), todo parece indicar que nos aprestamos a desembocar en un período de estancamiento en el proceso de integración centroamericana. Es un buen momento, por tanto, para repasar de nuevo la trayectoria del mismo con vistas a obtener una ponderación de sus avances, obstáculos y retos. En realidad, este es un ejercicio de actualización, ya que lo venimos realizando con cierta asiduidad en el seno del equipo investigador sobre integración regional del Instituto de Estudios Centroamericanos de la Fundación ETEA, convencidos de sus virtudes promisorias a la hora de encontrar nuevos elementos que alumbren nuestros permanentes cuestionamientos sobre el tema. Además, resulta muy apropiado para establecer marcos analíticos que se pueden emplear tanto para la investigación como para la docencia, especialmente si se constata la superación de etapas claramente determinadas, como pensamos es el caso.

La periodización del proceso de integración centroamericana que proponemos tiene como eje fundamental la Reunión de Presidentes. Ello es debido a que dicha institución se configura como el máximo órgano del SICA, cuyos acuerdos pasan a considerarse como mandatos a cumplimentar por parte del conjunto de órganos e instituciones que componen su estructura. Es, por tanto, una de las impulsoras del nuevo modelo y, de algún modo, aunque sólo sea por su carácter de instancia máxima, timón que

marca el rumbo de esta integración regional, más allá de lo accidentada que pueda resultar la travesía. Las temáticas y resoluciones que se establecen en este espacio nos permiten así seguir el rastro del proceso, habida cuenta del nivel de institucionalización alcanzado gracias a la continuidad y la regularidad de las mismas, cuyo sustento se sitúa en las presidencias *pro tempore* semestrales.

De este modo, un recorrido por las cumbres presidenciales centroamericanas nos instruye acerca del devenir inherente a un proceso que se reactiva desde un enfoque comunitario, pero que se ve sometido paulatinamente por la realidad del pragmatismo intergubernamental. Un proceso que, a diferencia de la pionera experiencia de la década de los sesenta, tachada frecuentemente de economicista, se construye de forma multidimensional, dotándose de complejidad y de mayor sofisticación, expandiendo la agenda de trabajo pero involucrando nuevos factores que posteriormente le han permitido mantener el pulso. En dicho proceso se advierten las dificultades para la puesta en marcha de políticas comunes, ante las insalvables asimetrías entre países; la escasa articulación con las dinámicas nacionales, debido al permanente cuestionamiento de la institucionalidad; o la falta de credibilidad por la inexistencia de procedimientos de seguimiento y control a la cuantiosa proliferación de acuerdos, mandatos, instancias, etc. emanados de dichas cumbres.

Teniendo en cuenta los objetivos sintéticos e ilustrativos de este trabajo, procederemos a la elaboración de un primer cuadro que ordena cuantitativa y tipológicamente las reuniones registradas. A continuación, el segundo y último cuadro resume por períodos su trayectoria, de tal forma que nos prepare y facilite la realización posterior de un análisis sistemático de los contenidos de las mismas. Los cuadros son un compendio del conjunto de reuniones ordinarias y extraordinarias, con participación parcial y con terceros países, que se han venido celebrando desde la consolidación del proceso de paz de Esquipulas, origen de la reactivación de la integración centroamericana, hasta la actualidad. El objetivo no es otro que descubrir aquellas pautas que, desde su caracterización, nos permitan establecer un diagnóstico de conjunto acerca de las señas de identidad y del significado del proceso. Pretendemos con ello construir un discurso explicativo y coherente de la reactivación de la integración centroamericana, analizando cada una de las fases identificadas a partir de las temáticas contenidas en la agenda, la cronología o las tipologías predominantes en las cumbres presidenciales. Para finalizar el trabajo proponemos unas conclusiones.

## **2. Las reuniones de presidentes centroamericanos como elemento de análisis del proceso de integración regional centroamericano**

La ordenación y sistematización de los contenidos de las Reuniones de Presidentes centroamericanos en el marco del SICA es un trabajo arduo debido a varios factores. En primer lugar por su alto número, contabilizándose hasta un total de ciento sesenta reuniones hasta la fecha<sup>1</sup>. Poseen, además, hasta cuatro tipologías diferenciadas, si seguimos el modelo adoptado recientemente por la Dirección de Planificación y Análisis de la Secretaría General del SICA (SG-SICA), según sean ordinarias, extraordinarias, con participación parcial o con terceros países. Pero la mayor complejidad viene dada por la falta de orden, sistematización y seguimiento que las ha caracterizado a lo largo de los años, especialmente en aquellas encuadradas cronológicamente en la primera década, donde se registraban indiscriminadamente un alto número de acuerdos, instancias, mandatos y otras manifestaciones.

Este panorama desalentador cambió ostensiblemente a partir del acuerdo adoptado por los propios presidentes en la XXVIII Reunión Ordinaria celebrada en Panamá en julio de 2006, en la cual se instruyó a la SGSICA a presentar informes sobre el estado y vigencia de los mandatos emanados de las distintas Cumbres Presidenciales, incluyendo la identificación de los responsables de la ejecución de los mismos. A partir de ese momento, dicha Dirección de Planificación y Análisis de la SG-SICA ha presentado hasta un total de cuatro informes relativos al estado de ejecución de los mandatos presidenciales, fechándose el primero a finales de 2006 y el cuarto en mayo de 2008, llegando su análisis hasta los mandatos efectuados hasta el 31 de diciembre de 2007.

Esta aportación de la SG-SICA, junto con la puesta a disposición de todos los documentos emanados de cada una de estas ciento nueve reuniones en su página web ([www.sica.int](http://www.sica.int)), es un considerable avance para el estudio y análisis del proceso. En nuestro grupo de investigación del Instituto de Estudios Centroamericanos (IDECA) de la Fundación ETEA, estos trabajos de análisis del proceso de cumbres presidenciales se vienen realizando desde julio de 2005. A partir de 2007, qué duda cabe, nuestro trabajo se ha visto beneficiado por la sistematización realizada por la SG-SICA, aunque lógicamente posee un enfoque diferenciado y recoge alguna información no tratada en los mencionados trabajos. A diferencia de los anteriores, con un objetivo claro de carácter contralor y centrados en el estado y análisis

---

<sup>1</sup> Nuestro texto ha sido concluido en mayo de 2009.

del cumplimiento de los acuerdos presidenciales, nuestro trabajo está más interesado en una visión de conjunto que permita extraer conclusiones sistémicas o estructurales a las que podamos aplicar una explicación coherente del proceso de integración en general como ya hemos anticipado más arriba.

De este modo, comenzamos a estudiar el proceso desde la primera reunión celebrada en 1986 en Esquipulas, donde se registra la declaración de Esquipulas I. En esta primera reunión, que da inicio al proceso de paz en la región, todavía no se había producido la reactivación del proceso ni existía el SICA, pero en nuestra opinión sitúa el germen de la nueva época de la integración regional centroamericana, por lo que a efectos de nuestro análisis se recoge como punto de partida.

**Cuadro 1. Tipología de las Reuniones de Presidentes Centroamericanos**

Año	Tipo de reunión				Total
	Ordinarias	Extraordinarias	Participación parcial	Con terceros países	
1986	1	0	0	0	1
1987	1	0	0	0	1
1988	1	0	0	0	1
1989	3	0	0	0	3
1990	3	0	0	0	3
1991	2	0	0	2	4
1992	2	0	0	2	4
1993	1	2	3	0	6
1994	1	1	3	1	5
1995	2	1	0	0	3
1996	0	1	0	2	3
1997	1	3	0	2	6
1998	0	2	0	3	5
1999	1	0	3	3	7
2000	0	0	2	3	5
2001	0	2	5	3	10
2002	2	6	2	4	14
2003	1	2	1	3	7
2004	2	4	3	4	13
2005	2	4	3	10	19
2006	2	5	2	5	14
2007	2	1	2	5	10
2008	2	4	1	6	13
2009	0	2	0	1	3
<b>Totales</b>	<b>32</b>	<b>40</b>	<b>30</b>	<b>59</b>	<b>160</b>

Elaboración propia. Fuente: [www.sica.int](http://www.sica.int) (última entrada: 10 de mayo de 2009).

El total de Reuniones de Presidentes identificadas en el cuadro es de ciento sesenta, con un claro predominio de las reuniones llevadas a cabo con

terceros países (36,88%), seguidas de las reuniones extraordinarias (25%), ordinarias (20%) y de participación parcial entre países miembros del SICA (18,75%).

En principio, la información ofrecida por el cuadro parece invitarnos a obtener algunas especulaciones sugerentes. Por ejemplo, en el predominio de las reuniones con terceros países podemos ver ya reflejada algunas de las estrategias más destacadas que han caracterizado al proceso: su afán por convertirse en el principal instrumento de apertura externa de la región, tanto a nivel económico y comercial como a nivel político. Este hecho se evidencia a través de la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales extra-regionales (con los Estados Unidos de América, con la Unión Europea, con España, con México, con Chile, con Taiwán, con Japón, con Argentina, con Brasil, etc.); o de la captación de financiación por la vía de la cooperación internacional, que ha terminado por convertirse en el principal, por no decir casi único, sustento del proceso de integración (SICA y BCIE); sin olvidar las cumbres realizadas en el marco de la comunidad americana (Cumbres de las Américas, Organización de Estados Americanos), iberoamericana (Cumbres Iberoamericanas) o internacional (Viena, Grupo de Río, etc.); ni los grupos consultivos formados a raíz de la tremenda catástrofe del Mitch, George, etc. Todos estos hechos responden a la realidad que ha vivido la región durante la época, desde el proceso de paz, los problemas de la deuda externa, los planes de ajuste estructural, los lineamientos del regionalismo abierto o las exigencias de liberalización propugnadas por el modelo neoliberal predominante, a los que habría que añadir su condición de región en vías de desarrollo con altos índices de pobreza y desigualdad. La necesidad de una mayor inserción en la economía internacional ha sido vista, pues, como un elemento central para la solución de los problemas de la región.

Las reuniones extraordinarias recogen, más bien, el nivel de convulsión al que ha estado sometido el proceso, especialmente en sus fases más irregulares. La explicación puede buscarse en la falta de confianza en el proceso, manifestada en algunos períodos, así como al desconocimiento de la racionalidad integracionista. Tampoco hay que olvidar las incidencias derivadas de un diseño institucional disperso y asimétrico, en permanente cuestionamiento o reforma, con numerosos hitos que se iban incorporando a la agenda (ALIDES, Unión Centroamericana, Mitch, ALCA, CAFTA, etc.), algunos de ellos de dudosa rentabilidad. Son una muestra, asimismo, de la escasa operatividad de la agenda ordinaria y del aprendizaje al que han estado sometidos los órganos funcionariales de la estructura del SICA para la confección y administración de la misma.

En cuanto a las reuniones ordinarias, además de su incapacidad para contener toda la agenda de la integración, destaca también por la irregularidad, si bien parece haber encarado la senda de la continuidad y el orden en los últimos años. Tras la reciente adopción del reglamento de las presidencias pro témpore, esta normalización debe verse todavía más acentuada.

Por su parte, las reuniones parciales entre países miembros del SICA se enmarcan en los distintos procesos conjuntos que se est n generando en el seno de la integración. Algunos de ellos están relacionados con los intereses y los posicionamientos de los distintos países en cuanto a los avances de sus niveles de integración, lo que según algunos comentaristas ha dado lugar a la formación de distintos subgrupos dentro del proceso<sup>2</sup>. En otros casos, se trata de reuniones que abarcan temas propios de las relaciones bilaterales entre países vecinos, los cuales debido a sus antecedentes conflictivos (fronterizos, sobre todo) se enmarcaron dentro del proceso de paz que dio origen a la reactivación de la integración regional. La falta de espacio en las agendas de las reuniones ordinarias tampoco permite la incorporación de temas parciales o de índole bilateral, pese a que por la propia configuración histórico-geográfica de la región resulta difícil pensar en la articulación de temas propios, nacionales o bilaterales que permanezcan ajenos a cualquiera de los países involucrados en el proceso.

Si cambiamos el enfoque del análisis, pasando a primar una observación temporal o cronológica sobre la tipología de reuniones, el cuadro nos muestra un anticipo de la periodización por fases que abordaremos en el epígrafe siguiente. Así, el período inicial que va de 1986 a 1992, copado casi en su totalidad por el proceso de paz, está dominado por las reuniones ordinarias, no existiendo ni reuniones extraordinarias ni reuniones con participación parcial. Los años 1991 y 1992, que ya recogen la reactivación de la integración regional, dan inicio también a las reuniones con terceros países, una muestra más de la vocación de apertura hacia el exterior que se multiplicará paulatinamente a medida que el proceso se va consolidando.

---

<sup>2</sup> Se habla de la paulatina construcción de tres grandes grupos: el grupo del norte, formado por Guatemala y El Salvador, cuyos intereses serían los más beneficiados en la profundización del proceso de integración; el grupo central, formado por Honduras y Nicaragua, claros perdedores en el proceso, pero interesados en algunas de las fórmulas de compensación propuestas; y el grupo del sur, formado por Costa Rica y Panamá, dos países que se muestran habitualmente reacios a la profundización del proceso debido a que sus intereses est n más centrados en estrategias extrarregionales, a pesar de ser claramente beneficiarios de la integración.

De 1993 a 2001 cambia drásticamente la tónica del proceso. De repente, las reuniones ordinarias desaparecen de la agenda, registrándose tan sólo una tercera parte de las pertinentes (6 sobre 18), en beneficio de las reuniones extraordinarias que, curiosamente, registran justo el mismo número que se echa en falta en las ordinarias, o sea, doce. Se multiplican, asimismo, las reuniones parciales (16) y las realizadas con terceros (17).

De 2002 hasta nuestros días parece haberse recuperado el pulso del proceso, aunque es notorio el incremento de la agenda de temas, señal del dinamismo alcanzado. Las reuniones ordinarias vuelven a la normalidad, registrando prácticamente sus habituales dos sesiones anuales. Las reuniones extraordinarias, aunque registradas en menor número que en el período anterior, se mantienen en un número importante, ocho. Las reuniones parciales continúan incrementándose, aunque las que verdaderamente alcanzan relevancia son las reuniones con terceros países, que se elevan hasta treinta y ocho, prueba del intenso período de negociaciones de apertura comercial e incorporación de la región a los diversos foros internacionales en los que hoy en día ya está presente.

### **3. Estructura, periodización y análisis del proceso de integración centroamericana a partir de las reuniones de presidentes**

El segundo acercamiento al estudio del proceso centroamericano a partir de las reuniones de presidentes se puede efectuar mediante la realización de un ejercicio de periodización sobre el conjunto de reuniones, buscando aquellos elementos articuladores que puedan darnos la oportunidad de construir un discurso coherente y aglutinador. Si en el cuadro anterior nos interesaba concretar expresamente los elementos cuantitativos, ahora elevamos un tanto el tono y revisamos asimismo los contenidos temáticos, dando pie ya al análisis cualitativo.

Para ello, hemos procedido a confeccionar un cuadro resumen que ordena la información a partir de cinco elementos: período, temática predominante, reuniones, cronología y tipología predominante. En la columna “Período” se consigna una definición concisa que permita identificar al mismo dentro del proceso, con una intención claramente referencial. A continuación, en la columna “Temática predominante” situamos aquellos temas que, por su protagonismo en los documentos emanados de las reuniones de dicho período, terminan por convertirse en relevantes durante dicho período. En conjunto, conforman el verdadero núcleo del análisis y la determinación de cada uno de ellos. Seguidamente, la columna “Reuniones” acota las

reuniones de presidentes que marcan el inicio y el final de un determinado período, entendiendo que se incluyen en esta franja todas aquellas contenidas entre una y otra. Debido a la gran cantidad de reuniones de distinto tipo, a la continuidad de algunos temas y a la presencia de éstos en unas y otras, esta delimitación es, en algunos casos, matizable. Lo mismo ocurre con la columna “Cronología”. Finalmente, la columna “Tipología Predominante” nos remite a la información contenida en el cuadro n° 2, permitiéndonos relacionar el análisis de origen cuantitativo con este segundo más sesgado en lo cualitativo, a modo de información complementaria.

**Cuadro 2. Periodización de las Reuniones de Presidentes Centroamericanos**

Período	Temática predominante	Reuniones	Cronología	Tipología predominante
Pacificación (Esquipulas I y II)	Proceso de paz	Desde Esquipulas I hasta Montelimar	De mayo de 1986 a abril de 1990	Ordinarias
Renovación y estructuración	Reactivación del proceso de integración regional y construcción de la institucionalidad	Desde La Antigua hasta San Pedro Sula	De junio de 1990 a diciembre de 1995	Ordinarias
Atonía	Dificultades para consolidar el proyecto y crisis (reforma institucional, ALCA, Mitch)	Desde Montelimar hasta la Conferencia de Madrid	De mayo de 1996 a marzo de 2001	Extraordinarias
Recuperación	Adaptación al nuevo escenario y dinamismo	Desde Managua hasta Managua	De febrero de 2002 a marzo de 2009	Ordinarias, extraordinarias, parciales y con terceros

Elaboración propia. Fuente: [www.sica.int](http://www.sica.int) (última entrada: 10 de mayo de 2009).

### 3.1. Primer período: pacificación (Esquipulas I y II)

Este período es el más alejado de nuestro análisis, tanto en el tiempo como en la temática. La reunión de Esquipulas I significó la vuelta a la

formalización de las reuniones de presidentes centroamericanos tras la celebrada en 1968, ya lejana y aún dentro del esquema regional anterior. La temática predominante fue el denominado proceso de paz de Esquipulas, objetivo primordial de la reinstitucionalización de estas reuniones. Tras la aceptación del Acta de Contadora, el marco regional que cristaliza en Esquipulas, protagonizado exclusivamente por los propios países involucrados en el conflicto, terminó siendo el más efectivo no sólo para la consecución de la paz y marcar el camino hacia la democracia, alcanzada una década después, sino para el inicio de una nueva época en el desarrollo de la región.

En el marco de este último objetivo es donde se inserta la reactivación del proceso de integración regional centroamericano. La cumbre de Montelimar de abril de 1990 recoge ya entre sus acuerdos (punto 10 apartado a) *“la reestructuración, fortalecimiento y reactivación de la integración económica regional”*<sup>3</sup>.

La otra decisión importante adoptada en Montelimar fue la ratificación del Protocolo al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano, una propuesta europea surgida en el marco del denominado “Diálogo de San José” que permitió el establecimiento de la primera piedra institucional de carácter político, y que en definitiva viene a dar inicio a la nueva etapa en el proceso de integración a pesar del cuestionamiento que dicho organismo ha sufrido a lo largo de las distintas etapas posteriores.

Por tanto, este primer período sustenta los orígenes de la reactivación del proceso centroamericano como parte de una nueva concepción de Centroamérica, que se construirá sobre la idea de la paz y la democracia.

### **3.2. Segundo período: renovación y estructuración**

Una vez encarrilado el proceso de paz y aceptada la vía democrática, a partir de la Reunión de Presidentes de Antigua de 1990 se observa ya nítidamente el nuevo rumbo hacia la reconstrucción económica que acompañará a la reconstrucción política. Con ella, se inicia una lógica gradual cuyo destino será el diseño de la institucional del nuevo proyecto integracionista, que será muy diferente a su antecesor de los años sesenta.

---

<sup>3</sup> SICA. VIII Cumbre de Presidentes Centroamericanos. Declaración de Montelimar (1990), p. 3.

La reactivación del proceso de integración regional y la construcción de la nueva institucionalidad serán, pues, las temáticas dominantes de este período, que se extiende hasta la reunión de San Pedro Sula de diciembre de 1995; en esta cumbre se aprueba el Tratado Marco de Seguridad Democrática, último pilar de la estructura institucional del ahora denominado Sistema de Integración Centroamericano (SICA). La claridad de este objetivo se observa en el predominio de las reuniones ordinarias y en el entusiasmo que late en los contenidos de los acuerdos emanados de las reuniones, ya estigmatizados por cierta tendencia a la profusión desordenada de acuerdos y mandatos. Precisamente, la gran prolijidad del período está en el origen de la atonía que caracterizará al período subsiguiente.

El instrumento inicial para retomar el proceso integrador es el Plan de Acción Económico para Centroamérica (PAECA), un documento que ordena los compromisos asumidos en materia de desarrollo económico y social, adoptado en la reunión de Antigua de Junio de 1990, incluida la manifiesta voluntad de todos los gobiernos de integrarse y participar en el GATT tomando en consideración las condiciones negociadas por los países centroamericanos que ya pertenecían a ese organismo. Siguiendo a CALDENTY (2000: p. 80), el PAECA es todavía un documento genérico, que expresa más voluntades que decisiones en firme.

Aunque el análisis de CALDENTY parece claramente fundado, la constatación de los avances realizados en el cumplimiento del PAECA, o cuando menos la percepción que los presidentes tienen del proyecto, parece ser un acicate para continuar avanzando hacia el nuevo proceso de integración. De este modo, las cumbres siguientes están prácticamente dedicadas por completo a la profundización en la integración política y económica, abordando múltiples aspectos de muy diversa trascendencia en un nuevo ejemplo de profusión y desorden. Los avances que se registran, en este sentido, son relevantes, como la incorporación activa de Panamá al proceso político o la reactivación de la ODECA, paso obligado a la reforma jurídica que supondrá el Protocolo de Tegucigalpa. En el apartado económico y comercial se impulsa otro importante proyecto regional, el Plan de Acción para la Agricultura centroamericana (PAC), un sector clave en la región que apenas había contado con espacios de atención en el anterior período integracionista, volcado como estaba en la pretensión industrializadora. Se establecieron también los parámetros para la negociación del Arancel Uniforme Centroamericano.

Con todo, el grueso de este período se puede situar en la consecución de los pilares fundamentales del SICA: el Protocolo de Tegucigalpa, el Protocolo de Guatemala, el Tratado de Integración Social y el Tratado Marco de Seguridad Democrática. A estos documentos jurídicos habría que añadir otro de carácter estratégico, como es la “Alianza para el Desarrollo Sostenible” (ALIDES), la cual, pese al escaso rastro material que ha dejado, permanece como el horizonte ideal de la estrategia de desarrollo de la región; su prestigio está muy ligado al alto nivel de consenso que suscitó entre los distintos actores del proceso. Todos ellos conforman el edificio principal que acoge a la nueva integración regional centroamericana.

El Protocolo de Tegucigalpa, suscrito en la XI Reunión de Presidentes de Tegucigalpa (1991), es el principal marco jurídico e institucional de la nueva integración política centroamericana. Define los objetivos del SICA, sustituto de la ODECA, y su marco institucional, regido por la Reunión de Presidentes, como máximo órgano decisorio, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General. Complementando a estos incluye tres organismos más cuya función principal es la de asesoría y consulta: la Reunión de Vicepresidentes, el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y el Comité Consultivo como órgano representativo de la participación de la sociedad civil, que se constituye en la principal novedad institucional del nuevo proceso. A estos se une la Corte Centroamericana de Justicia como órgano jurisdiccional. Constituye el subsistema político del SICA, y su administración corre a cargo de la SG-SICA.

Por su parte, el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana se suscribe en 1993, en el marco de la XIV Reunión de Presidentes de Guatemala, por lo que es más conocido como “Protocolo de Guatemala”. Como ya ocurriera con el Protocolo de Tegucigalpa con respecto a la ODECA, es un documento que se reconoce deudor del anterior Tratado General de Integración Económica (TGIE) de 1960. Los objetivos que se describen en sus tres primeros títulos son muy ambiciosos, llegando a equipararse con los niveles de integración económica que se registran en las regiones más avanzadas. Especifica la formación de una zona de libre comercio centroamericana, seguida de la conjunción de las relaciones comerciales externas mediante el compromiso de perfeccionar el arancel centroamericano de importación, la creación de una unión aduanera centroamericana, la libre movilidad de los factores productivos –que la situaría como un mercado común– y la integración monetaria y financiera, equivalente a una unión económica. Esta caracterización correspondería a la

sistematización clásica teorizada por BALASSA (1980, p. 2) para los diversos grados de integración, pero su implementación en un área económica y política como Centroamérica, caracterizada por su debilidad estructural y su escasa inserción internacional, se tornaba una aspiración muy loable pero escasamente realista. Jurídicamente, es un documento cuya suscripción determina la prevalencia sobre el resto de los instrumentos de libre comercio de carácter bilateral o multilateral ya existentes en los ámbitos nacionales. Institucionalmente, sitúa al Consejo de Ministros de Integración Económica, compuesto por los respectivos ministros de economía nacionales, como el órgano de mayor rango. Conformaba el subsistema económico de la integración, siendo administrado, en este caso, por la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), ya existente desde el TGIE.

Tras la consecución de los dos pilares básicos del sistema, los subsistemas político y económico, y pese a estar ya en debate el establecimiento del equivalente subsistema social, el siguiente objetivo fue de índole estratégica. Es así como se puede entender la aprobación, en la Reunión de Presidentes Extraordinaria de Managua de octubre de 1994, denominada “Cumbre Ecológica”, de la ALIDES. Ésta se define como una estrategia integral de desarrollo sostenible para la región.

En un principio, fue una iniciativa de distintas políticas, programas y acciones a corto, medio y largo plazo en la que se pretendía volcar la nueva visión del desarrollo de la región. Su fortaleza radicó en el alto grado de consenso que obtuvo de los distintos actores, ya que daba pie a la adscripción de proyectos de desarrollo sostenible y bienes públicos con potencial de impacto socioeconómico; pero también se debe a que su implementación corría a cargo de instrumentos regionales, alejándose de la desacreditada administración de los gobiernos nacionales. Además, los principios de ALIDES reforzaban los compromisos de la región originados en el proceso de paz, a los que se añadían temas habituales de la agenda de desarrollo sostenible, como el respeto hacia los recursos naturales, la mejora de la calidad ambiental o el respeto a la pluralidad étnica. Sin embargo, en la línea del resto de los instrumentos que se formalizaron en esta época, pecaba de cierta falta de realismo y candidez acerca de las capacidades de la región para afrontarlo. Todavía hoy es reivindicado desde muchos sectores como un programa muy válido para el desarrollo de Centroamérica.

El Tratado de Integración Social se suscribió poco después, en la XVI Reunión de Presidentes de San Salvador de marzo de 1995, lo cual contribuyó a reforzar la imagen de ALIDES, proyecto al que se suele asociar

habitualmente de forma no demasiado rigurosa. Dio lugar a la creación del subsistema de integración social, equiparable a los subsistemas político y económico, aunque lo cierto es que su desarrollo posterior ha sido mucho más modesto. Institucionalmente, se compone de tres órganos: el Consejo de la Integración Social, como órgano máximo; el Consejo de Ministros del área social; y la Secretaría de la integración social. Cuenta también como tres instituciones asesoras: el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), el Banco Centroamericano de integración económica (BCIE) y el Instituto centroamericano de administración pública (ICAP); y un comité consultivo de integración social que debería ser un comité sectorial inscrito en el seno del Comité Consultivo del SICA.

Finalmente, el último hito de esta fase de renovación y estructuración lo constituye el Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD), emanado de la XVII Cumbre de San Pedro Sula, en diciembre de 1995. Es un documento de gran valor simbólico para la región, ya que garantiza la supremacía del poder civil, consagra el compromiso con la democracia, el Estado de derecho y la protección de los derechos humanos. Todo ello marca un momento histórico para la región. Sin duda fue un esfuerzo de los Estados a la hora de proceder a la desmovilización y reducción de los efectivos y presupuestos militares. Por si fuera poco, encontró graves obstáculos en el consenso sobre las políticas de defensa nacional, ya que Costa Rica y Panamá firmaron el tratado con reservas, tras el veto a doce artículos.

Como se puede observar por la propia configuración y diseño de la estructura institucional, la idea inicial parece estar muy cerca de la puesta en marcha de un modelo clásico de integración profunda de carácter comunitario, del estilo europeo. El marcado perfil multidimensional es el rasgo más evidente, pero también lo son las numerosas alusiones que pueblan por doquier los contenidos de los documentos emitidos por las reuniones cumbres.

Sin embargo, a pesar del notable impulso registrado, del entusiasmo y de la primacía de una visión del desarrollo desde el enfoque regional, en la fase final de este mismo período comenzarán a emitirse las primeras señales de freno sobre el proceso. La Cumbre de las Américas de Miami, celebrada en diciembre de 1994, señala el lanzamiento por parte de los Estados Unidos de América de la oferta hemisférica del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). A partir de este momento, las enormes expectativas que este acuerdo despertó en los gobiernos tendieron a ensombrecer el atractivo de la integración, postergada ante la inmediatez de un tratado de libre comercio

con el principal socio de la región. La ambigüedad predicada desde el modelo de la CEPAL para los nuevos procesos regionales que se estaban poniendo en marcha por toda América Latina, el regionalismo abierto, permitía compatibilizar ambas propuestas a pesar de las enormes dificultades, cuando no contradicciones, que entrañaba. La prueba más evidente la encontramos en la misma Reunión Extraordinaria de Presidentes celebrada en Miami, aprovechando la susodicha cumbre americana. Curiosamente, en la misma se obtuvo el compromiso por parte de los Estados Unidos de América con la estrategia de ALIDES, la principal estrategia integracionista (mediante un documento que se denominó CONCAUSA), al tiempo que se promovía un modelo de libre comercio de alcance hemisférico.

### **3.3. Tercer período: atonía**

Con la estructura del SICA definida y con la existencia de un instrumento estratégico para el desarrollo que contaba ya con un Plan de Acción (ALIDES) el camino se mostraba expedito para emprender la marcha del proyecto. Si la aparición del ALCA fue un factor que sembraba de dudas el horizonte, no fue el único. La acelerada construcción institucional y las dificultades para poner en marcha un programa complejo como era ALIDES se constituyeron en dos nuevos focos de problemas. A éstos habría que añadir la progresiva complicación de la agenda regional, con la incorporación de un proceso regionalista paralelo, como es el espacio de gestión de las relaciones con México en el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. Por si fuera poco, la tragedia del Mitch también se inscribe en este período, llevándose por delante las expectativas que parecieron fundarse en el momento de la reactivación del proceso.

Las dificultades para consolidar el proyecto y la crisis subsiguiente son, por tanto, las características más destacadas de este período. Se extiende desde la reunión de Montelimar, en 1996, a la reunión con el presidente del gobierno español, en el marco de la Conferencia de donantes de Madrid de marzo de 2001. Una muestra palpable de esta situación fue la desaparición de las agendas de las reuniones ordinarias; en un período de cinco años sólo se celebraron dos reuniones ordinarias de diez posibles. El déficit fue cubierto con el predominio de las reuniones extraordinarias, hasta un total de ocho. Otro hecho destacado fue el comienzo de la proliferación de reuniones parciales o reuniones con otros países.

La necesidad de poner en marcha el Plan de Acción de ALIDES fue, quizás, la primera señal de las dificultades que se avecinaban. Era éste un

plan de carácter universal, que suponía la utilización de cauces institucionales, políticos y financieros de los que, según se demostró posteriormente, se carecía. La coordinación y el apoyo técnico que exigía de las instituciones regionales y nacionales eran ya, de por sí, una garantía de fracaso, debido a la debilidad de los vínculos institucionales y a las carencias técnicas que aún las caracterizaba. Pecaba también de ambicioso, acaparando la práctica totalidad de la agenda regional a corto y medio plazo. En cierto modo, el incumplimiento del mismo supuso el encuentro con la verdadera realidad del proceso.

Las dificultades para sacar adelante los proyectos de la agenda exacerbaron las críticas que había recogido desde el principio el diseño de la estructura institucional del proceso. En general, se centraban en la escasa idoneidad de buena parte de los órganos creados, en su falta de utilidad y en su elevado número (CALDENTNEY, 2000). El cuestionamiento de la capacidad técnica de los organismos del sistema y los problemas de ineficacia administrativa no eran tampoco asuntos menores. Finalmente, el coste de esta estructura era muy elevado, máxime si su única razón de ser sólo parecía responder a las simetrías impuestas por la multidimensionalidad, y no la eficacia de sus acciones. Desde entonces, la reforma institucional se ha convertido en una recurrente debilidad del proceso aún no del todo resuelta.

El período recoge buena parte de este debate, concretado en el informe BID-CEPAL que dio lugar a la presentación de los “Lineamientos para la reforma institucional”, aprobada en la XIX Reunión de Presidentes celebrada en Panamá en julio de 1997. El informe fue contundente en cuanto a la identificación de factores que impedían el avance del proceso. Se hablaba de graves problemas de coordinación, seguimiento y ejecución de las reuniones presidenciales, de dispersión en las funciones entre instituciones, de falta de armonización y operatividad entre los niveles regional y nacional, de ineficiencias a la hora de priorizar acuerdos e iniciativas, de la necesidad de preparación técnica y de financiación, así como de la inexistencia de una cultura integracionista.

La reforma propuesta buscaba la racionalización del sistema, afectando directamente a las atribuciones y dimensión del PARLACEN; a las competencias de la Corte Centroamericana de Justicia; a las Secretarías del Sistema, que se unificaban; y al Comité Ejecutivo, que se sustituía por un Comité de Enlace. A pesar de la pertinencia de las mismas (CALDENTNEY, 2008), la gestión que se hizo para su implementación no permitió llevarlas a cabo de forma eficiente, especialmente en lo que respecta a las dos instituciones

más afectadas, el PARLACEN y la Corte Centroamericana. El problema persistió y volvió a ser planteado en 2003 y 2007, como veremos al comentar el siguiente período.

A partir de Panamá el proceso estará más de dos años sin reuniones ordinarias de presidentes. Los numerosos temas que requerían respuesta ejecutiva por parte del sistema se fueron resolviendo en las distintas reuniones extraordinarias convocadas. Los temas siguieron girando sobre la problemática institucional o sobre ALIDES, aunque aparecen otros relevantes como el ingreso de Belice y la asociación de la República Dominicana al SICA o la entrada de la cooperación de la República de China (Taiwán). Hubo otros, sin embargo, que más bien fueron un espejismo, como la propuesta de preparación de las bases para la Unión Centroamericana.

En 1998, las sucesivas catástrofes provocadas por los huracanes Mitch y George en toda la región, así como el terremoto de El Salvador condicionaron totalmente la agenda. La vulnerabilidad de la región ante los desastres naturales era un tema que no había estado presente, ahora lo harán vinculándose a la ALIDES. Hasta Madrid, el proceso estuvo mediatizado por la articulación de una respuesta al tema de la vulnerabilidad ambiental de la región y por los contenidos de las convocatorias de donantes, marcando una actividad intensa con multitud de encuentros en torno al proceso.

La movilización de la cooperación internacional que supuso la puesta en práctica de las conferencias de Washington, Estocolmo y Madrid fue vista como una oportunidad ideal para la reconstrucción de las economías de la región. La flamante plataforma regional ejerció de eje articulador para toda una batería de reivindicaciones, que iban desde la condonación de la deuda a los países más afectados por la catástrofe –Honduras y Nicaragua– al llamamiento para la eliminación de las tarifas y aranceles que limitaban las exportaciones de productos centroamericanos, pasando por la solicitud de inicio de negociaciones para un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Sin embargo, una vez iniciados los debates sobre la gestión y administración de las ayudas se perderá la oportunidad de hablar con una sola voz utilizando las instituciones regionales de la integración.

La Conferencia de Washington comprometió ayuda humanitaria, alivio de la deuda y créditos blandos. A requerimiento de los gobiernos centroamericanos, se constituyó un Grupo Consultivo Regional de Emergencia

cuyo objetivo sería la captación de fondos para un plan de rehabilitación y reconstrucción que continuaría la labor de Washington y cuya celebración se pospuso para el mes de mayo de 1999 en Estocolmo. En Estocolmo, la recaudación fue superior a la de Washington, aunque no desató la euforia en las delegaciones centroamericanas, al prevalecer los intereses nacionales y condicionar las ayudas.

Pero será en Madrid donde la región llegue con una propuesta de desarrollo más cohesionada, con presencia y apoyos más plurales y con un claro enfoque regional. Sin duda, en esta coyuntura influyó el debate generado por diferentes propuestas de desarrollo estratégico que se habían hecho públicas en la región. Por un lado, el estudio de Harvard-INCAE titulado *“Centroamérica en el siglo XXI: una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible; bases para la discusión sobre el futuro de la región”*, dirigido por Michael Porter, dedicado al desarrollo territorial en base a la explotación de las ventajas competitivas y la formación de clusters. Y por otro el documento de Víctor Bulmer-Thomas y Douglas Kincaid titulado *“Centroamérica 2020: hacia un nuevo modelo de desarrollo regional”*, con una visión mucho más estructuralista. El protagonismo del enfoque regional y de la integración es producto de todo este proceso de deliberación.

La propuesta presentada en Madrid estaba compuesta por un paquete de treinta y un proyectos inspirados en la ALIDES, en los que no sólo se hablaba de reconstrucción, sino de articulación y de enfrentar el proceso globalizador desde una visión global del desarrollo. En general, las conclusiones de Madrid fueron satisfactorias para la mayor parte de los actores, aunque su ejecución terminó desembocando por otros derroteros.

Por último, el acercamiento a EEUU será la otra característica del período. La promesa de Miami se había situado claramente sobre el horizonte de los diferentes gobiernos centroamericanos. La agenda de trabajo dio lugar a dos cumbres extraordinarias. Aunque los temas coyunturales en torno a la reconstrucción, transformación y cancelación de la deuda hondureña y nicaragüense centraron buena parte de las discusiones, se reincidió en temas como la renovación de la Iniciativa comercial de la Cuenca del Caribe, la solicitud para el inicio de negociaciones de un tratado de libre comercio EEUU-Centroamérica en el marco del ALCA o la iniciativa política para la creación de programas de inversión directa norteamericana en la región. El predominio de los intereses nacionales sobre los regionales fue otro de los rasgos más nítidos de estos acercamientos.

### 3.4. Cuarto período: recuperación

Podríamos decir que el último período, en el cual nos situamos, viene dado por la asimilación de una realidad que solicitaba mayores dosis de pragmatismo frente al proceso. Este reconocimiento, fruto probablemente del aprendizaje, ha permitido resolver de forma más o menos adecuada la singularidad del mismo hasta hacerlo avanzar, a diferencia de lo sucedido en América del Sur. En definitiva, todo parece indicar que se ha producido una adaptación al escenario por parte de los decisores, dotándolo de un nuevo dinamismo que ha permitido explorar y aflorar la mayoría de las potencialidades que se presentaban ante la región. Al día de hoy se ha conseguido poner en marcha una suerte de reforma institucional, está en vigor el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (CAFTA), una incipiente Unión Aduanera, una negociación para un acuerdo de asociación con la Unión Europea que se encuentra en la recta final, la recuperación del antiguo Plan Puebla Panamá y algunas políticas sectoriales comunes gestadas en el marco del SICA, como por ejemplo la del sector turístico o la política agropecuaria, sin olvidar la estrategia regional en materia social. El catálogo de instrumentos disponibles para fortalecer el proyecto se diría que está a punto de agotarse. En definitiva, la adaptación exigida por las sucesivas circunstancias vertidas sobre la integración centroamericana han terminado por dotarla del dinamismo y de la flexibilidad necesaria para no acabar devorada por los dilemas que se ciernen sobre los dos restantes proyectos integracionistas latinoamericanos.

Aunque el regreso de Madrid no supuso la vuelta a las reuniones ordinarias de forma inmediata, el proceso se regulariza paulatinamente. La continuidad en las Reuniones de Presidentes se restaura desde 2002, manteniendo casi de forma constante la convocatoria con las correspondientes presidencias *pro tempore*. Esta vuelta a la normalidad institucional no ha impedido seguir manteniendo una importante actividad de carácter extraordinaria, parcial y con terceros, lo cual no tiene nada fuera de lo común si observamos la multiplicación de las agendas.

Tampoco comenzó siendo fructífera la puesta en marcha de proyectos, ya que si Madrid resultó una experiencia ilusionante, las actividades del Grupo Consultivo posterior terminaron por diluir los proyectos de transformación y modernización de Centroamérica en la propuesta formulada por México y avalada por el BID: el Plan Puebla Panamá. Éste, lastrado por la adición de una nueva estructura burocrático-institucional y por una vuelta al predominio

de los intereses nacionales, terminó por convertirse en un receptor de numerosos proyectos cuya ejecución recaía en los propios países beneficiarios. Los resultados obtenidos son muy escasos, pero lo peor de todo es que frenó el ímpetu originado en Madrid.

El rumbo se recupera con los incentivos que suponen la puesta en marcha de los proyectos de índole económica y comercial. Las negociaciones para el CAFTA y la creación de la Unión Aduanera (UA) fueron dos temas que se pusieron en marcha casi al unísono, incorporándose como parte esencial del Plan de Acción para la integración económica que surge de la XXI Reunión de Presidentes de Granada, en junio de 2002.

El CAFTA es el instrumento comercial más importante negociado por la región, debido a la estrecha ligazón de las economías del istmo a la norteamericana. Las negociaciones se pusieron en marcha de forma conjunta en 2003, aunque terminaron siendo concluidas en la práctica de forma bilateral en 2004 con la excepción de Costa Rica, donde la controversia suscitada desembocó en un referéndum que alargó el proceso en este país hasta 2007, no pudiendo aún ser efectivamente implementado.

Como cabía esperar, las negociaciones generaron un debate apasionado en la región. Al componente ideológico se sumaron las reflexiones sobre los beneficios y los costes de un tratado de esa naturaleza, la compatibilización de los acuerdos con el marco integración regional y la participación de la sociedad civil. Hasta ahora, el impacto no se puede determinar, más allá del convencimiento de la existencia de sectores perdedores netos. Es difícil soslayar la importancia de dicho acuerdo para la región, pero tampoco puede pensarse en él como el instrumento de desarrollo decisivo.

Más confusa parece la discusión acerca de la compatibilización y coexistencia de los acuerdos y compromisos del CAFTA con el marco jurídico de la integración. El debate se centra en las repercusiones de la fórmula adoptada para su aplicación, derivada de una negociación que en principio quiso ser regional, con una posición única, y posteriormente derivó en sendas posiciones –y firmas– nacionales. La regla general es la aplicación multilateral del acuerdo entre todos los firmantes, lo cual quiere decir que el acuerdo regirá las relaciones comerciales entre cada país centroamericano y los Estados Unidos más las relaciones entre los propios países centroamericanos (GONZÁLEZ, 2005), en lo que sería una aplicación plurilateral. Naturalmente, esto se vio desde algunos sectores como una invasión, un solapamiento, en la juridicidad de la integración.

Sin embargo, autores expertos (ASIES-SEGEPLAN, 2006) hablan de coexistencia beneficiosa para el proceso, ya que los términos de CAFTA y su condición de espacio comercial muy mayoritario para la región acabarán por beneficiar el establecimiento del arancel externo común en el marco de la unión aduanera centroamericana. Ello es debido a que establece un nivel de desgravación del 95% con arancel 0 para todos los artículos en un plazo máximo de diez años. CAFTA, además, contempla normativas de aplicación exclusiva, no recogidas en el ámbito de la integración centroamericana.

El tiempo que duró el proceso de negociación, algo más de un año, fue criticado por su falta de transparencia desde buena parte de los grupos de la sociedad civil, además del consabido clamor contra la falta de participación. Lo primero se puede constatar, por ejemplo, en el déficit de reuniones de presidentes celebradas en el año clave de la negociación, el 2003, único año del período que no registra las dos sesiones ordinarias reglamentarias ni se compensa con la celebración de reuniones extraordinarias. Por su parte, la participación de la sociedad civil fue restringida por los gobiernos, aunque es necesario recalcar la difusión que registró todo el proceso, como ningún otro proceso de este tipo en la región. Las instituciones de la integración, tanto el SICA como el Comité Consultivo del SICA –representante de la sociedad civil centroamericana organizada– se mantuvieron relegadas, una debilidad que desacreditó de manera importante a este último organismo ante ciertos sectores de las sociedades civiles de la región. Las posiciones defensivas adoptadas por los gobiernos nacionales muestran una vez más la falta de confianza entre los distintos actores y en el proceso integracionista mismo.

La puesta en marcha de la unión aduanera centroamericana será otro proceso que terminará por cristalizar en este período, si bien su efectiva puesta en funcionamiento está rodeada todavía por un mar de dudas. La formulación de la unión aduanera fue una aspiración histórica de la integración centroamericana, ya presente en la experiencia de la década de los sesenta, aunque no pudo llegar a ver la luz. En el proceso actual, el crecimiento ininterrumpido del mercado intrarregional ha sido su principal argumento, debido a que éste ha alcanzado cotas históricas y una evolución en su estructura muy positiva que permite pensar en la construcción de un auténtico mercado articulado sectorialmente y en escala, lo cual refuerza el discurso de apoyo a la unión aduanera. Sin embargo, la palanca impulsora ha tenido que venir del exterior, concretamente de la Unión Europea, verdadera impulsora del proceso mediante la presión ejercida a la región como requisito indispensable para la finalización de las negociaciones del Acuerdo de Asociación.

Un impulso que da comienzo con el acuerdo recogido en la Declaración de Granada de junio de 2002, formando parte del Plan de Acción de integración económica. No obstante, ante los distintos escenarios que se vienen mostrando a lo largo de estos años, es difícil pensar que se hubieran conseguido avances de no ser por la presión ejercida desde la Unión Europea. El gran obstáculo era diseñar un mecanismo que fuese capaz de hacer comercialmente rentable normativas de índole regional compatibilizándolas con la inextricable red de compromisos de libre comercio que la región llevaba registrando con países extrarregionales desde la década de los noventa. En las distintas reuniones registradas en este período, a pesar de que no se percibían aparentemente, se fueron registrando avances sustanciales, a partir de la adopción del Marco General establecido en la XXIV reunión de Guatemala de 2004, que establecía los objetivos y un plan de acción. Finalmente, el denominado “*Convenio marco para el establecimiento de la unión aduanera centroamericana*” se firmó en diciembre de 2007, dentro de la XXXI Reunión de Presidentes. Actualmente se ha alcanzado una armonización arancelaria del 96% aproximadamente, pero permanecen pendientes de resolución algunos temas sensibles que pueden poner en riesgo el cierre total del proceso<sup>4</sup>.

El citado acuerdo de asociación con la Unión Europea es el otro hecho importante que ha tenido lugar a lo largo de este período de recuperación, en el que la cooperación puesta a disposición del proceso no es ajena a la misma. Las negociaciones se pusieron en marcha en mayo de 2006, en la II Cumbre Centroamérica-Unión Europea (UE) celebrada en Viena, que da continuidad al proceso del Diálogo de San José, y se insertan en una estrategia mayor de apoyo a los distintos procesos de integración latinoamericanos. Aún no ha finalizado, aunque se espera lo haga en breve, siendo probablemente la primera región de América Latina en firmar un acuerdo de este tipo con la Unión Europea.

Las negociaciones contemplan tres ejes: el comercial, mediante un tratado de libre comercio; el político y el de cooperación. Recoge novedades sustanciales con respecto a otras experiencias llevadas a cabo por la región. El apoyo que la Unión Europea ofrece a aquellos procesos integracionistas está directamente relacionado con su propio modelo de desarrollo. De ahí que para alcanzar el acuerdo exigiera inicialmente una interlocución única regional y la consecución de la unión aduanera. Estos objetivos, aunque han registrado notables avances, sólo se han podido conseguir parcialmente. A cambio, la

---

<sup>4</sup> Algunos autores estiman que el funcionamiento óptimo de una Unión Aduanera exige que su diseño se cierre de forma “casi” perfecta.

UE se ha convertido en el principal cooperante con la región por la vía de la financiación de proyectos de carácter regional en el seno del SICA. Las dos líneas principales de actuación, el fortalecimiento institucional y el apoyo a la unión aduanera, han contado con importantes programas financieros, constituidos como artífices de los avances del proceso<sup>5</sup>.

Las negociaciones se encuentran muy avanzadas, aunque recientemente han sufrido cierto contratiempo. En el aspecto comercial se supeditan, básicamente a la conformación final de la unión aduanera y a los habituales temas del acceso a mercados de determinados productos conflictivos, como es el caso del banano. También existen puntos conflictivos en el eje político, relativos al cumplimiento y la adscripción de algunos países centroamericanos a determinados acuerdos internacionales. Por último, el eje de cooperación se considera cerrado, dado que ya existe un paquete aprobado que comprenderá, nuevamente, el fortalecimiento de la institucionalidad del proceso y el apoyo a la unión aduanera, aunque se incorpora una partida para el apoyo a la promoción de la seguridad regional. Por parte centroamericana existen algunos posicionamientos firmes que ralentizan el proceso, tales como el reconocimiento de asimetrías y un mayor esfuerzo financiero en el eje de cooperación. Concretamente, se ha barajado la necesidad de dotar a la región de fondos destinados al diseño de programas de cohesión social.

En el sempiterno aspecto de la reforma institucional, este período ha visto también cómo finalmente se conseguía sacar adelante algunas de las reformas más demandadas. Tras el fallido intento de 1997, en la XXIII Reunión de Presidentes celebrada en Belice en diciembre de 2003, se acordó una revisión de las propuestas recabadas en el informe BID-CEPAL. Dicha tarea se puso a cargo de una Comisión *ad hoc*, órgano encargado de avanzar una serie de propuestas que se presentaron en la XXV Reunión de Presidentes celebrada en diciembre de 2004 en El Salvador. En esta reunión se acordaron sendos protocolos de reforma del PARLACEN y la Corte Centroamericana de Justicia, la revisión de la participación de los Estados en los diferentes órganos del SICA, iniciar un proceso de replanteo y ordenamiento institucional,

---

<sup>5</sup> Entre ellos se incluyen el Programa de Apoyo a la Integración Centroamericana de la UE (PAIRCA), en el apartado institucional; Consolidación de la Unión Aduanera Centroamericana (CONSUAC) y el proyecto de Apoyo al Diseño de Políticas Comunes Centroamericanas (ADAPCCA), centrados básicamente la puesta en marcha de la unión aduanera; el Programa para la Reducción de la Vulnerabilidad y Degradación Ambiental (PREVDA), en los temas medioambiental y de desastres; y el Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (PRESANCA), programa de seguridad alimentaria.

integrar (crear) el Comité Ejecutivo, reactivar la Comisión de Secretarías, impulsar el fortalecimiento del Comité Consultivo del SICA y proponer la creación de una contraloría del sistema. Más recientemente, la cumbre extraordinaria de San Salvador, de febrero de 2008, ha vuelto a registrar una nueva reforma del PARLACEN, que sustituye al protocolo suscrito en 2004. También ha quedado instalado el Comité Ejecutivo y ratificado el convenio de la Corte Centroamericana de Justicia por parte de Guatemala, que no lo había hecho.

Salvo en lo concerniente al PARLACEN, cuyas distintas reformas no han satisfecho prácticamente a ningún crítico, se podría decir que el proceso ha quedado cerrado de forma satisfactoria. En general, se han introducido mejoras en las capacidades de las instituciones del SICA, especialmente en la coordinación interinstitucional con la incorporación de la Comisión de Secretarías, sustitutivo de la idea inicial de unificación de instituciones, y la constitución del Comité Ejecutivo. También parece resuelta la polémica con la Corte Centroamericana de Justicia, mientras el órgano contralor está por ver cómo se desarrolla el órgano contralor.

Los otros dos ámbitos que han favorecido la recuperación del proceso en este período han sido la puesta en práctica de algunas políticas comunes y el apoyo de la cooperación internacional a la estrategia regional. En el primer caso, la puesta en práctica de políticas en torno a algunos sectores relevantes es el resultado del efectivo desarrollo de la multidimensionalidad del sistema, aunque está lejos de alcanzar sus cotas ideales. Una muestra de ello podría ser la existencia de políticas sectoriales en torno al turismo, la energía o la seguridad, así como la definición de una política ambiental, de prevención de desastres y, recientemente, una política agrícola regional.

En el caso de la cooperación internacional, además del apoyo clave de la Unión Europea, ya mencionado más arriba, otros países cooperantes han apostado por el marco regional como estrategia de destino de sus fondos. España, segundo donante internacional de la región, canaliza buena parte de su cooperación con la región a través del Fondo España-SICA, dirigido de forma conjunta y gestionado por la SG-SICA. Francia, Alemania, Canadá, Japón o la República de China (Taiwán) están ofertando importantes paquetes de cooperación financiera y técnica, lo cual permite afrontar con optimismo el futuro a corto y medio plazo del proyecto integracionista. No obstante, la falta de compromiso en este aspecto por parte de los países miembros continúa siendo una mala señal que debe corregirse indefectiblemente en el futuro.

#### 4. Conclusiones

Basándonos en un ejercicio de periodización y de análisis de las Reuniones de Presidentes centroamericanos, máxima institución decisoria del SICA, hemos intentado trazar un resumen de la trayectoria del proceso de integración centroamericano a partir de la reactivación del mismo llevada a cabo desde 1991. Este análisis, actualización de un ejercicio que ya hemos realizados en otras ocasiones, pretende delinear a grandes rasgos el perfil que ha caracterizado a dicho proceso.

Mediante la confección de sendos cuadros de tipología y periodización de las reuniones presidenciales, hemos observado un proceso definido por su estrategia de inserción internacional, aunque sometido a las convulsiones propiciadas por los dilemas en torno a la naturaleza, los objetivos y los beneficios del proceso. Ello le ha conferido un carácter extraordinario a buena parte de las decisiones acordadas.

En la periodización propuesta hemos identificado cuatro fases: los antecedentes originados en el proceso de pacificación, la renovación del antiguo mecanismo integracionista de la década de los sesenta y la construcción de una nueva estructura institucional, la atonía derivada del estancamiento que se produce tras el impulso inicial y la recuperación que se produce a partir de la situación límite en que queda la región por la catástrofe del Mitch, cuyo proceso de ayuda internacional terminó por confirmar las bondades de una propuesta de desarrollo basada en un marco regional.

Algunas temáticas han estado presentes a lo largo de casi todas las fases descritas. Entre ellas destaca la cuestión de la reforma institucional, pero también la relevancia de la estrategia de inserción, puesta de manifiesto con la incursión del ALCA, el proceso de negociación del CAFTA, la insistencia inducida en la Unión Aduanera o, más recientemente, las negociaciones para el acuerdo de asociación con la Unión Europea.

A lo largo del análisis expuesto en este trabajo, es interesante observar cómo las fases más expansivas y exitosas de la integración surgen como respuesta a dos graves hechos acaecidos en la región ajenos, en principio, al proceso de integración. El primer período, el de la reactivación, tiene su origen en el proceso de paz, o lo que es lo mismo, en la búsqueda de la superación de los distintos enfrentamientos civiles que estallan en la región en la década de los ochenta. El segundo período, el de la recuperación, surge del impulso generado por los grupos consultivos formados en torno

a la reconstrucción tras las catástrofes del Mitch, George y el terremoto de El Salvador. En la misma lógica, el período de crisis se produce cuando la responsabilidad sobre la integración recae sobre los propios gobiernos centroamericanos. Hemos apuntado en este trabajo cómo algunos proyectos estratégicos centrados en el impulso exterior (Grupos Consultivos, CAFTA, Unión Aduanera o Acuerdo de Asociación) han llegado o están llegando a su fin. Entre todos propiciaron la recuperación a base de exigir respuestas a los escenarios ofertados, y acabaron por dotar de cuerpo al proyecto. Pero, a pesar de que el apoyo de la cooperación internacional permanece, la responsabilidad de la integración centroamericana vuelve ahora a recaer enteramente en manos centroamericanas. Y todo ello en un entorno dominado por la crisis económica y financiera mundial. El compromiso que hasta ahora han mostrado los gobiernos centroamericanos con este proyecto colectivo no parece ser suficiente para gestionar la nueva época que se avecina.

En estos momentos, la integración regional centroamericana es dinámica y activa, pero no exento de confusión y dificultades de primer orden. Tiene un carácter multidimensional dominado por una operativa de tipo intergubernamental con algunos elementos supranacionales. Es, por tanto, un proceso mixto o híbrido, asimétrico, que ha germinado por adaptación y pragmatismo tras el fracaso de lo que pareció en un primer momento la construcción de un modelo de tipo comunitario tradicional.

No parece, sin embargo, que hayan quedado resueltos los grandes dilemas que minaron la credibilidad de los distintos proyectos integracionistas latinoamericanos, tales como el tipo de integración que se pretende, qué estrategia de inserción internacional resulta más beneficiosa, por cuál modelo de desarrollo se apuesta o qué tipo de políticas públicas son las que deben estar presentes en la agenda de la integración. En este sentido, el proceso centroamericano adolece de similares debilidades al de sus parientes latinoamericanos, a pesar de mostrarse notoriamente más dinámico y haber alcanzado objetivos aún pendientes para los procesos restantes.

Mientras tanto, el crecimiento ininterrumpido de los mercados intrarregionales continúa siendo una muestra del atractivo que presenta una apuesta por el diseño de políticas públicas de ámbito regional. Los déficits en infraestructura, muy ligados a las estrategias regionales de desarrollo por la propia configuración geoeconómica del istmo, constituyen actualmente un freno a este potencial de desarrollo. Otras políticas de cohesión puestas en práctica con enfoque regional están dando las primeras muestras de resultados positivos, como la ambiental o la de prevención de desastres. Cabe

pensar si todos estos argumentos son suficientes para superar las reticencias de algunos países cuyas estrategias de desarrollo tienen sus miras puestas en otros modelos ajenos al de la integración regional.

### Referencias bibliográficas

ASIES-SEGEPLAN (2006), *Investigaciones sobre el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana*. Volúmenes I, II, III y IV. Guatemala.

BALASSA B. (1980), *Teoría de la integración económica*. México, Uteha.

BID-CEPAL (1997), *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*. México, diciembre.

BULMER-THOMAS, V. Y DOUGLAS KINCAID, A. (2000), *Centroamérica 2020: hacia un nuevo modelo de desarrollo regional*. Hamburg, Institut für Iberoamerika-Kunde.

CALDENTY DEL POZO, P. (2000), *El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional*. Tegucigalpa, BCIE.

CALDENTY DEL POZO, P. (2004), "Organización y funcionamiento institucional del SICA. La integración centroamericana frente al reto de lo institucional". En CEPAL-SICA (2004) *Beneficios y costos de la integración centroamericana*. México. En <http://www3.cepal.org.mx/sica>

CEPAL-SICA (2004), *Beneficios y costos de la integración centroamericana. Resumen ejecutivo*. México, CEPAL-SICA. En <http://www3.cepal.org.mx/sica>

GONZÁLEZ, A. (2005), *La aplicación del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos*. Washington, OEA, Oficina de Comercio, Crecimiento y Competitividad. En [http://www.dttc.oas.org/trade/studies/TU18\\_SPA\\_AGonzalez.pdf](http://www.dttc.oas.org/trade/studies/TU18_SPA_AGonzalez.pdf)

GRANADOS, J. (2001), *La integración comercial centroamericana: un marco interpretativo y cursos de acción plausible*. Buenos Aires, INTAL-BID, documento de divulgación n° 8, p. 36.

INCAE Y HIID (1999), *Centroamérica en el siglo XXI. Una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible*. Alajuela, Costa Rica, INCAE/CLCDS, HIID.

OSTERLOF, D. Y NOWALSKI, J. (2007), *La integración centroamericana. Hacia una relación virtuosa entre cohesión social y desarrollo económico*. Colección prospectiva 11. San José, Asociación Instituto de Estudios Superiores para el Desarrollo Sostenible y Humano CIDH.

SANAHUJA, J. A. (2007), "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas". *Revista de Pensamiento Iberoamericano*, n° 0. Segunda época, enero, pp. 75-106

SANAHUJA, J. A. (2008), "Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina". En *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, pp. 11-54, n° 7, año 2008-2009. Buenos Aires, CEGRE, CIEI, CIEM, CRIES. En [www.cries.org](http://www.cries.org)

SECRETARÍA GENERAL DEL SICA (2008), *Cuarto informe del estado de ejecución de los acuerdos presidenciales*. San Salvador, Dirección de Planificación y Análisis, mayo. En [www.sica.int](http://www.sica.int)

SIECA (2007), *La Unión Aduanera Centroamericana*. Guatemala, SIECA, julio. En <http://www.sieca.org.gt>

SIECA (2008), "Situación de la integración económica centroamericana". *Boletín ordinario* n° 6, año 10. Guatemala. En <http://www.sieca.org.gt>

## **Capítulo 9. El poder de decisión en el SICA y la necesidad de una reingeniería de su sistema político**

Cesar E. Salazar Grande<sup>1</sup>

**Sumario:** 1. Órganos de decisión del Sistema de la Integración Centroamericana. 2. Sistema de conformación de voluntad de los órganos del SICA. 3. Las variantes intergubernamentales y supranacionales. 4. Necesidad de una reingeniería jurídica de los órganos de decisión del SICA. 5. Conclusiones.

### **1. Órganos de decisión del Sistema de la Integración Centroamericana**

Es necesaria la conceptualización inicial de lo que se va a entender por “el poder de decisión” y/o “competencias funcionales”, ya que ambos conceptos, aunque complementarios, son herramientas útiles para el objeto de este análisis.

En esta tarea no es posible dejar de lado o ignorar la doctrina del Derecho Comunitario, ni mucho menos prescindir de aquellos autores que fueron los pioneros en razonar un nuevo derecho surgido de las nuevas constelaciones estructurales como definió Pescatore desde 1967, a las relaciones surgidas a partir de la necesidad de los Estados de tener organizaciones que busquen el bien común mediante acciones cada vez más integradoras en sus relaciones.

---

<sup>1</sup> El presente artículo es un resumen del trabajo presentado para optar al Diplomado en el Curso Superior en Integración Centroamericana, impartido por el Instituto de Estudios Centroamericanos IDECA de la Fundación ETEA, en la Ciudad de Antigua Guatemala durante el año 2007. El autor fue graduado con honores en la primera edición de dicho curso.

El poder de decisión en el Sistema de la Integración Centroamericana se puede dividir en dos clases, según que la acción de decisión sea realizada en el ámbito primario o secundario. En el primer grupo, que constituye la creación originaria de nuestro ordenamiento jurídico, se tiene la ejercitada por los Estados soberanos mediante Tratados internacionales y las decisiones de la Reunión de Presidentes como órgano del SICA. En el segundo grupo, que constituye la creación del derecho derivado y complementario de nuestro ordenamiento jurídico, se tiene la ejercitada por los otros órganos del SICA, expresada por medio de Resoluciones, Reglamentos, Acuerdos y Recomendaciones. El poder de decisión, en este segundo grupo, puede ser definido como un acto que emana de la autoridad pública, que produce efectos jurídicos y que está encuadrado en el límite de su competencia de la cual la autoridad de un órgano está investida por un Tratado.

Estos conceptos se aplicarán al presente análisis orgánico del SICA y serán de mucha utilidad. El ordenamiento jurídico creado por los órganos del SICA, así como las decisiones adoptadas por los Estados y/o Reunión de Presidentes mediante Tratados en el ámbito del derecho originario, permitirán identificar y analizar los órganos a los cuales se les atribuye la capacidad de tomar decisiones en ámbitos descritos por los Tratados.

Las competencias funcionales (poderes) se refieren a las atribuciones de decisión repartidas a los diferentes órganos de gobierno del SICA.

El Protocolo de Tegucigalpa crea el Sistema de la Integración Centroamericana como el marco institucional de la integración, es decir, como una organización política compuesta por órganos de carácter vertical y horizontal, cuyas competencias funcionales o poderes de decisión están definidas en dicho Tratado y en otros Tratados principales y complementarios del Sistema.

De conformidad al Protocolo de Tegucigalpa, el Sistema Político de la Integración Centroamericana está compuesto por los siguientes órganos: la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General. Asimismo, forman parte del Sistema: la Reunión de Vicepresidentes; el Parlamento Centroamericano; la Corte Centroamericana de Justicia; y el Comité Consultivo.

En cuanto a los órganos del SICA, se hará referencia únicamente a los órganos con poder de decisión; en relación a las competencias, se hará referencia a las funcionales o de decisión (poderes) y de éstas, a aquellas

materias que indiquen el funcionamiento del sistema político-gubernativo-administrativo de carácter vertical y horizontal, que ayuden a identificar y entender la toma de decisiones y el funcionamiento del sistema de poderes dentro del sistema político SICA, que es el objeto de este estudio.

### **1.1. Reunión de Presidentes**

La Reunión de Presidentes (RP) es un verdadero órgano decisorio, al cual se le confían las tareas más delicadas en materia de integración. Le corresponde: conocer de los asuntos de la región que requieran sus decisiones, en materia de democracia, desarrollo, libertad, paz y seguridad; definir y dirigir la política centroamericana, mediante el establecimiento de las directrices sobre integración; tomar aquellas decisiones que sean necesarias para garantizar la coordinación y armonización de las actividades de los órganos e instituciones; verificar, controlar y dar seguimiento a sus mandatos y decisiones; aprobar las reformas al Protocolo de Tegucigalpa; asegurar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Protocolo de Tegucigalpa y en los demás Acuerdos, Convenios y Protocolos que constituyen el ordenamiento jurídico del SICA.

### **1.2. Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores**

Al Consejo de Ministros le corresponde: dar el seguimiento que asegure la ejecución eficiente de las decisiones adoptadas por la Reunión de Presidentes; coordinar a otros Consejos de Ministros sectoriales e intersectoriales; coordinar y dar seguimiento a las decisiones y medidas políticas de carácter económico, social, cultural y de Seguridad Democrática, que puedan tener repercusiones internacionales; la aprobación del presupuesto de la organización central; la ejecución de las decisiones de los Presidentes en materia de política internacional regional; la recomendación sobre el ingreso de nuevos miembros al SICA; conocer de las propuestas presentadas por los distintos foros de Ministros.

### **1.3. Comité Ejecutivo**

Al Comité Ejecutivo le corresponde: asegurar la ejecución eficiente de las decisiones adoptadas en la Reunión de Presidentes; velar por que se cumplan las disposiciones del Protocolo de Tegucigalpa; presentar propuestas en concordancia con las directrices emanadas de la Reunión de Presidentes; someter el proyecto de presupuesto de la organización central del SICA; proponer al Consejo de Ministros las secretarías u órganos subsidiarios que

estime convenientes para el efectivo cumplimiento de los objetivos del SICA; aprobar los reglamentos que se elaboren por las Secretarías u otros órganos del SICA; revisar informes semestrales de las actividades de la Secretaría General.

#### **1.4. Secretaría General**

Al Secretario General le corresponde: representar al SICA en el ámbito internacional; ejecutar o coordinar la ejecución de los mandatos que deriven de la Reunión de Presidentes, Consejos de Ministros y Comité Ejecutivo; elaborar el Reglamento Administrativo; gestionar y suscribir instrumentos internacionales; velar por el cumplimiento de las disposiciones del Protocolo de Tegucigalpa y de sus instrumentos derivados y complementarios, entre otros.

La Secretaría General del SICA no tiene como competencia funcional adoptar decisiones en el marco del cumplimiento de las decisiones emanadas de la Reunión de Presidentes o del Consejo de Ministros. No obstante, tiene facultades de emitir sus Reglamentos de funcionamiento y celebrar convenios con otras organizaciones internacionales, de integración, órganos de Estado, entre otros.

En el Protocolo de Guatemala<sup>2</sup>, se crea el subsistema económico de la integración centroamericana como parte del SICA, y con éste, los órganos de carácter decisorio de dicho subsistema. Se dejará de lado el análisis de la vigencia y obligatoriedad para todos los Estados parte del SICA pues, como se abordará en la parte final de este capítulo, para la eficacia del Sistema es necesario que todos y cada uno de los Estados miembros del SICA, formen parte de todos y cada uno de los Tratados, Órganos e Instituciones del Sistema, aun cuando los órganos existentes, como también se verá,

---

<sup>2</sup> El Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, conocido como Protocolo de Guatemala, fue suscrito el día 29 de octubre de 1993. Dicho Protocolo modificó el Tratado General de Integración Económica suscrito el día 13 de diciembre de 1960. Al entrar en vigencia el Protocolo de Guatemala quedaron derogados todos los artículos del Tratado General que se opongan a dicho Protocolo y además, quedaron derogados según el artículo 63 del mismo, el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración; el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial y el Protocolo Especial sobre Granos (Protocolo de Limón). El Tratado General fue suscrito y ratificado por los cinco Estados que formaron parte de la Federación Centroamericana; en cambio el Protocolo de Guatemala, aunque fue suscrito por seis Estados, hasta la fecha esté vigente únicamente para 5 Estados, lo cual genera conflictos jurídicos en cuanto a su aplicación e interpretación.

necesitan de una reingeniería jurídica en relación a los poderes de decisión y/o competencias funcionales, así como al sistema de conformación de voluntad. Por ello, el análisis aquí se limita únicamente a identificar las competencias funcionales o de decisión (poderes) y a aquellas materias que indiquen el funcionamiento del sistema político gubernativo administrativo de carácter vertical y horizontal; ello ayudará a identificar y entender el funcionamiento del sistema de poderes dentro del subsistema económico y su coherencia con el sistema político del SICA.

### **1.5. Órganos del subsistema económico**

El subsistema económico creado por el Protocolo de Guatemala en el marco del SICA establece la existencia de los siguientes órganos: el Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO); el Consejo Intersectorial de Ministros de Integración Económica; el Consejo Sectorial de Ministros de Integración Económica; el Comité Ejecutivo de la Integración Económica; y el Comité Consultivo de Integración Económica (CCIE). Se establecen como órganos técnicos administrativos: la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA); la Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano (SCA); la Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano (SCMCA) y la Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA).

Corresponde al COMIECO: ejecutar las decisiones de la RP en materia de integración económica; la coordinación, armonización, convergencia y unificación de las políticas económicas de los Estados Parte; someter a aprobación de la RP las propuestas de políticas generales y directrices fundamentales del subsistema; y aprobar los reglamentos sobre la conformación y funcionamiento de todos los órganos del subsistema económico, entre otros.

El Consejo Intersectorial de Ministros de Integración Económica se integra con los Ministros del ramo que lo requiera.

En relación al Consejo Sectorial de Ministros de Integración Económica lo integra la reunión de Ministros por ramo. Cada Consejo da el tratamiento a los temas específicos que le correspondan de conformidad a su competencia, con el objeto de coordinar y armonizar las decisiones relativas a la integración económica.

El Comité Ejecutivo del subsistema económico está integrado por un representante permanente titular y un alterno nombrados por el gabinete

económico de cada Estado Parte. El comité adopta actos administrativos para ejecutar las decisiones de los Consejos de Ministros de Integración Económica.

La Secretaria de Integración Económica Centroamericana (SIECA) es el órgano técnico y administrativo del proceso de integración económica y, al igual que la Secretaria General del SICA, tiene personería jurídica propia para celebrar convenios. En el desempeño de su cometido no tiene competencias de decisión.

## **1.6. Órganos del subsistema social**

En el Tratado de San Salvador o Tratado de Integración Social<sup>3</sup>, se crea el subsistema social de la integración centroamericana como parte del SICA y, con este, los órganos de carácter decisorio de dicho subsistema; se dejará de lado el análisis de la vigencia y obligatoriedad para todos los Estados parte del SICA, por los motivos ya expuestos anteriormente.

El subsistema social creado por el Tratado de San Salvador en el marco del SICA establece la existencia de los siguientes órganos: el Consejo de Integración Social; el Consejo de Ministros del Área Social; y la Secretaría de la Integración Social (SISCA), la cual se encuentra fusionada con la Secretaría General del SICA (1997).

Corresponde a este Consejo dar seguimiento a los acuerdos de carácter social adoptados por la Reunión de Presidentes y hacer cumplir el Tratado, entre otras funciones. El Tratado guarda silencio en relación a si este órgano puede adoptar decisiones.

El Consejo de Ministros del Área Social se integra con los Ministros del ramo social que lo requiere. Cada Consejo da el tratamiento a los temas específicos que le corresponden de conformidad a su competencia, con el objeto de coordinar y armonizar las decisiones relativas a la integración social.

La Secretaría de Integración Social Centroamericana es el órgano técnico y administrativo del proceso de integración social y, al igual que la Secretaría

---

<sup>3</sup> El Tratado de Integración Social o Protocolo de San Salvador, fue suscrito el 30 de marzo de 1995, en San Salvador por seis de los Estados de Centroamérica, quedando abierto para su adhesión, Belice.

General del SICA, en el desempeño de su cometido no tiene competencias de decisión.

### **1.7. Órganos del Sector de Seguridad Democrática**

El Tratado Marco de Seguridad Democrática crea el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática que, si bien no se considera un subsistema, es un área importante y parte integral del Protocolo de Tegucigalpa<sup>4</sup>. Además de tener objetivos y principios complementarios al Protocolo, en relación con temas de seguridad y defensa en Centroamérica, crea una estructura orgánica formada por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Reunión de Presidentes.

El Tratado instituye y legaliza la Comisión de Seguridad, como una instancia subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento. Dicha Comisión está subordinada al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Reunión de Presidentes. Sin embargo, en el marco de sus competencias, la Comisión puede adoptar decisiones, aunque por su carácter ejecutivo, no queda claro en dicho Tratado si esta Comisión puede o no tomar decisiones con total independencia del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

## **2. Sistema de conformación de voluntad de los órganos del SICA**

El *consensus* es el sistema del no voto, atribuido y utilizado por todos los órganos del SICA.

El sistema del consenso consiste en una actividad de conclusión realizada por un Presidente de la reunión (*pro tempore*) después de que cada uno de los participantes emite opinión, discute, o simplemente guarda silencio o no se expresa a favor ni en contra o no ejerce oposición. Luego de esta actividad el presidente de la reunión puede considerarlo consensuado y declarar que la decisión fue aprobada por consenso.

La Reunión de Presidentes adopta sus decisiones por consenso.

---

<sup>4</sup> Suscrito por los Gobiernos de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras Nicaragua y Panamá en San Pedro Sula, Honduras, el 15 de diciembre de 1995, en la actualidad vigente y adherido Belice. El Tratado de Seguridad Democrática es parte del Sistema de la Integración Centroamericana y su contenido complementa las disposiciones del Protocolo de Tegucigalpa, a las cuales está subordinado.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores adopta sus decisiones sobre cuestiones de fondo por consenso y cuando existe duda sobre si una decisión es de fondo o de procedimiento, se adopta por mayoría de votos. En los Consejos de Ministros cada Estado tiene un solo voto.

No existe hasta la fecha una definición de lo que es una cuestión de fondo o de forma y en la práctica todo se adopta por consenso, desde el más alto nivel hasta en las subcomisiones técnicas; desde la determinación de decisión de derecho derivado por un órgano principal, hasta la determinación de una fecha de reunión de grupos técnicos.

Para el Comité Ejecutivo del SICA, no existen preceptos en el Protocolo de Tegucigalpa que determinen cómo tomará las decisiones este órgano.

Todos los órganos decisorios de los subsistemas económico y social adoptan también sus decisiones por consenso.

Existe una disposición general, tanto en el Protocolo de Guatemala como en el Tratado de San Salvador, que dispone que todos los órganos del subsistema económico y social adopten sus decisiones por consenso. Pero esto no impide la adopción de decisiones por algunos de los países miembros, pero sólo tendrán carácter vinculante para ellos.

La Comisión de Seguridad adopta sus decisiones por consenso. En este tratado hay una variante en cuanto a la falta de consenso en la adopción de una decisión, ya que, en estos casos, faculta a la presidencia de la Comisión de Seguridad a elevarla a conocimiento del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, para su resolución.

La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo también toma sus decisiones por consenso.

### **3. Las variantes intergubernamentales y supranacionales**

#### **3.1. La adopción usual de decisiones en el ámbito internacional**

Emprender un análisis extenso sobre los aspectos orgánicos e institucionales de las organizaciones internacionales es un objetivo imposible de alcanzar en este trabajo; por consiguiente, sin caer en generalidades dañinas, se tomarán en consideración los aspectos más relevantes de las organizaciones

internacionales que ayuden a definir las características actuales del sistema de decisiones y la forma de adoptarlas en el SICA

En el ámbito internacional las organizaciones internacionales actúan por medio de sus órganos. Por ello, toda organización internacional tiene un sistema permanente de órganos que aseguran su continuidad e independencia frente a los Estados miembros; así como la manifestación de voluntad distinta a la de los Estados miembros, a través de procesos distintos de adopción de decisiones.

Las obligaciones internacionales que vinculan a la UE y al SICA son las mismas: ambas tienen su origen en el derecho internacional general. La aplicación de las reglas consuetudinarias y de los principios generales del Derecho internacional es algo aceptado por la doctrina y admitido por las sentencias del Tribunal Europeo. Como ocurre en el caso europeo, en el centroamericano, específicamente el Protocolo de Tegucigalpa y los demás tratados que conforman el ordenamiento jurídico del SICA cumplen con las formalidades prescritas para la suscripción, adopción, ratificación y vigencia establecidas en las normas referentes al Derecho de los Tratados; aplican los privilegios e inmunidades de las organizaciones internacionales establecidos por la Convención de Viena sobre Inmunidades y Privilegios; se pronuncian por el respeto a los principios y normas contenidas en la Carta de la ONU; y cumplen con su registro en el Secretaría General de dicho órgano universal internacional.

El carácter interestatal es una de las características fundamentales de las organizaciones internacionales; sus órganos están integrados por representantes de los gobiernos de los Estados miembros, los cuales velan por los intereses del Estado que representan en la organización. Además, dichas personas, en el desempeño de su cometido, siguen instrucciones de sus gobiernos. Aunque también en las organizaciones internacionales figuran órganos no intergubernamentales, como la Secretaría General de la ONU o los miembros de un tribunal de justicia, cuyas personas no representan al gobierno y sus funciones son independientes de su Estado. Los órganos de naturaleza intergubernamental son los más importantes desde el punto de vista jurídico político, ya que los Estados nacionales imponen una orientación determinada en el ámbito institucionalizado de cooperación. Normalmente al órgano plenario (asamblea general integrada por todos sus miembros) le confieren ser el órgano supremo de la organización, dándole competencias importantes. Otros órganos como el Comité Ejecutivo o las Secretarías tienen funciones de variada índole administrativa y burocrática, no integrados por

todos sus miembros, pero que están supeditados a la misma competencia institucionalizada de cooperación.

### **3.2. Procedimiento de adopción de decisiones en el ámbito internacional**

Para el cumplimiento de sus obligaciones, toda organización internacional expresa la voluntad por medio de decisiones adoptadas por sus órganos. Las decisiones de las organizaciones internacionales se han adoptado tradicionalmente por el sistema de la unanimidad.

La unanimidad es la expresión extrema del principio de igualdad soberana entre los Estados pues, a través de este sistema, ningún Estado quedará vinculado a una decisión que no haya aprobado. Este sistema ofrece la ventaja de fomentar los compromisos y asegurar la buena disposición de los Estados miembros para el acatamiento y ejecución de las decisiones, pero tiene la desventaja que no se puede tomar decisiones si un solo Estado no está de acuerdo o veta la decisión, lo cual afectaría al interés común de la mayoría de los Estados miembros.

En la práctica se puede determinar que las organizaciones internacionales que toman sus decisiones por unanimidad poseen menor autonomía frente a los Estados miembros, que aquellas organizaciones internacionales que han incorporado como forma de toma de decisiones la votación por mayoría simple, calificada y absoluta, en sus variantes ponderadas.

De acuerdo a Pastor Ridruejo: “El sistema de voto igualitario supone que cada Estado tenga un voto y que este posea el mismo valor; se trata de una consagración formal del principio de igualdad soberana de los Estados. El sistema de voto no igualitario comporta que el voto de los Estados miembros tenga distinto valor, lo que constituye una consagración formal de la desigualdad de los Estados. Los criterios de distribución del distinto valor de los votos son diversos: poder político, contribución financiera, población, extensión territorial, producto nacional bruto, entre otros”.

La UE tiene instituido el voto ponderado, como forma de voto no igualitario, por medio del cual a algunos países de la UE se les concede valor desigual a fin de formar la mayoría requerida. Además, dentro de esta variante se incluye el derecho de veto para que ciertas decisiones adoptadas por mayoría incluya los votos afirmativos de determinados Estados miembros. Aunque el veto sea un sistema utilizado en el Consejo de Seguridad, en la

práctica internacional, pocas organizaciones consagran este tipo de sistemas de conformación de voluntad y se definen por el sistema de la unanimidad o el consenso.

En la Unión Europea el sistema de formación de decisiones por mayoría ha permitido avances significativos en la ejecución de decisiones y el progreso de la Comunidad como organización político-económica, pues este sistema dota de cierta autonomía en la toma de decisiones al órgano frente a la influencia de los Estados miembros.

En cuanto al consenso, este es un sistema de no voto, por medio del cual se da por consensuada la decisión, sea porque existe una opinión afirmativa de todos, sea porque nadie manifestó estar en contra y todos asumieron positivamente la decisión. Aunque este consenso es similar al sistema de la unanimidad, es más ventajoso, pues permite el dialogo y el intercambio de opiniones, que se aclaren aspectos de la misma decisión y que esta aclaración permita un estadio democrático en la toma de decisiones, pues no son impuestas por mayoría sino consensuadas por todos. El procedimiento es más difícil pues requiere de un Presidente que dé por consensuado el asunto a decidir. El Presidente debe estar legitimado por todos para realizar esta función.

El sistema del consenso puede resultar más cómodo para un Estado al bastar una actitud de no objeción (silencio); se evita así un pronunciamiento expreso positivo, y el Estado en cuestión en cierta forma “se guarda las espaldas”, pero al mismo tiempo permite llegar a fórmulas susceptibles de aceptación general. Una limitación de este procedimiento es que puede alargarse demasiado el tiempo necesario para las negociaciones.

### **3.2.1. Proceso de adopción de decisiones en la Unión Europea**

El proceso de toma de decisiones de la Unión Europea, por regla general, está basado en la participación pluri-orgánica y el sistema del voto, contrariamente a la usual adopción de decisiones en el sistema internacional, basado en la igualdad soberana, cuyo mecanismo es el sistema del voto, ya sea por unanimidad a través del consenso o bajo el sistema del no voto.

La UE, por regla general, adopta sus decisiones por medio del sistema del voto por mayoría simple y cualificada o cualificada ponderada, de acuerdo a una distribución determinada en el Tratado de la UE y según la integración de cada órgano: la adopción por unanimidad se aplica en el menor número

de casos, limitándola únicamente para las decisiones calificadas como de una incidencia importante al interior de los Estados miembros.

El voto por mayoría cualificada se basa en una cierta ponderación de los votos de los Estados miembros. Cuando en la base de la decisión se encuentra una propuesta de la Comisión, basta con que se cumplan una mayoría simple de votos según se determine en el Tratado; en un menor número de casos en que no se requiere una propuesta de la Comisión, se necesita que esta mayoría incluya el voto favorable de una mayoría de Estados miembros. Según Louis, esta diferencia en el tratamiento se explica por el hecho de que la propuesta constituye una garantía para los Estados pequeños (con menos votos) frente a una mayoría hegemónica (aun de 5 Estados). La intervención de la Comisión en el proceso de elaboración de las decisiones más importantes permite a los Estados aceptar una posible situación de minoría. La falta de una propuesta en tales casos desvirtúa el sistema. Otra medida de protección es que para modificar una propuesta de la Comisión, el Consejo debe pronunciarse por unanimidad.<sup>5</sup>

Es importante tomar en cuenta que el sistema de voto por mayoría ha sido un sistema difícil de ser aceptado por la totalidad de Estados y que, en el proceso de constitución de la Comunidad han existido rechazos al mismo, por lo que se han establecido compromisos serios de respetar intereses importantes de las partes y tomar en estos casos decisiones que puedan ser adoptadas por todos los miembros del Consejo, haciendo la unanimidad necesaria en un número considerablemente reducido de casos.

Hasta la fecha la unanimidad sigue siendo la norma en temas sensibles como los de justicia y de interior; así como en cuestiones de naturaleza constitucional: procedimiento uniforme para la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal y directo, modalidades de delegación de las competencias de ejecución de la Comisión, régimen lingüístico y acuerdos de asociación, etc.

El Parlamento Europeo ha participado en el proceso de toma de decisiones mediante las modalidades siguientes: la de concertación, mecanismo introducido para acercar los puntos de vista entre el Consejo, la Comisión y el mismo Parlamento; la de cooperación y reconocimiento de un derecho de dictamen conforme, respecto a los acuerdos de adhesión; y el procedimiento de codecisión aplicado en casos relativos al ejercicio de las

---

<sup>5</sup> Véase en la primera parte de esta obra el capítulo 2 correspondiente a las Instituciones de la UE.

libertades fundamentales, armonización de mercados, medio ambiente, entre otros definidos por los Tratados.

Como se describió anteriormente, el Consejo representa intereses intergubernamentales de los Estados Parte y la Comisión persigue los intereses comunitarios. A veces, con la consulta obligatoria al Parlamento, configuran un sistema pluri-orgánico. Su función es la de equilibrar el poder de decisión en un solo eje u órgano de carácter vertical, con varios órganos verticales y, en otros casos, con órganos horizontales, por medio de diferentes modalidades previstas para la adopción de los actos; no solo respecto a las normas de votación sino, también, respecto de la intervención de sus órganos (número de votos, participación de un número mayor de Estados, iniciativa o participación de otro órgano vertical, consulta obligatoria a otro órgano de carácter horizontal, etc.). Esto permite la adopción de decisiones más legítimas y eficaces que constituyen el ordenamiento jurídico comunitario.

### **3.2.2. La práctica intergubernamental en el SICA**

Si se analiza el origen del Estado y de sus obligaciones, pronto se cae en la cuenta que el Estado nacional es el primer obligado a satisfacer las necesidades de sus ciudadanos, que es lo que justifica, de alguna forma, la concesión de poderes de decisión en ese espacio político individual. Todos los Estados centroamericanos, por medio de sus Constituciones, están autorizados a conseguir el cumplimiento de dichos fines al exterior, cuando al interior de los mismos no es posible conseguirlos; incluso permiten la conformación de estructuras jurídicas supranacionales<sup>6</sup>.

El campo de acción de los sistemas políticos creados por los Estados al exterior tiene límites, pues si bien es cierto que estas estructuras tendrán como fin la satisfacción del bien común de las personas que forman parte de los países miembros, también es cierto que los Estados nacionales son los primeros obligados en conseguirlo. El sistema político creado es responsable en tanto en cuanto la competencia resida en éste, dada en razón de que

---

<sup>6</sup> Es importante hacer referencia aquí a las constituciones de El Salvador y Costa Rica que, de forma expresa, permiten la conformación de organizaciones con competencias supranacionales en el ámbito de la integración Centroamericana. La Constitución de Guatemala establece la posibilidad de crear una Comunidad Centroamericana. La Constitución de Honduras establece la posibilidad de celebrar Tratados en los que puede comprometer la soberanía. Y por último, Nicaragua apoya la unidad centroamericana y permite la elección de un organismo que sea idóneo para ello. Ninguna Constitución prohíbe o limita la integración de este tipo con Belice y Panamá.

dichos Estados nacionales acordaron otorgárselo por su incapacidad de realizarlas por ellos mismos. En la UE esto es tema de gran debate, se habla del principio de subsidiaridad, por el cual se discute hasta qué punto la esfera de la Comunidad interviene en competencias que sí pueden ser cubiertas por los Estados nacionales.

Es importante, entonces, advertir que en un sistema comunitario supranacional no se eliminan totalmente los órganos y sus relaciones intergubernamentales porque, precisamente, la obligación originaria del Estado no desaparece y estará presente hasta que no exista una Constitución común que la asuma de la misma forma que la asumen las Constituciones nacionales. Claro está que las estructuras supranacionales, en tanto en cuanto cumplan con el bien común en las materias de su competencia, se justifican; de lo contrario, los Estados nacionales podrán estar en disposición de subrogar dicha falta e incluso quitársela a la organización política creada, por supuesto mediante los procedimientos establecidos para dicho fin en los tratados constitutivos de la organización.

Los espacios políticos-jurídicos-institucionales creados por y entre Estados soberanos, mediante mecanismos de carácter internacional, como Convenios, Tratados, Protocolos, y Acuerdos, establecen en ellos derechos y deberes que obligan directamente a los Estados y a sus órganos; también pueden generar, según sea la voluntad de los Estados, efectos inmediatos y directos en sus órdenes internos y ser aplicables tanto a los Estados y a sus órganos como a los particulares.

En este marco de relaciones jurídicas y políticas, los gobiernos centroamericanos siguen considerando prudente conservar órganos intergubernamentales, tanto de decisión como de ejecución; por supuesto, el control de las decisiones de los órganos creados mediante esos tratados se ejercen a través de sus representantes oficiales en esos órganos. Los Estados son los que de común acuerdo crean el derecho, sea mediante Tratados internacionales sea mediante Acuerdos, Resoluciones o Reglamentos. La presencia de representantes oficiales que velan por los intereses de cada Estado nacional dentro de los órganos de integración revela el carácter intergubernamental existente. Normalmente se acude a los Tratados suscritos por los Presidentes, aun cuando los Consejos de Ministros tienen esas potestades, lo cual se explica por el elevado presidencialismo que existe, por mala interpretación de las facultades de éstos, por política pública y porque, aun cuando el Consejo de Ministros sigue siendo de carácter intergubernamental, no se tiene confianza en poner en práctica facultades decisorias a ese nivel.

Los órganos creados en el SICA, a excepción de las Secretarías y el Comité Ejecutivo, se componen o integran con representantes oficiales de los Estados. Como ya se indicó, estos representantes de los Estados acuerdan, adoptan o aprueban sus decisiones o actos por consenso; no importa si lo que se decide es una cuestión de forma o de fondo, siempre es por consenso, pues estos conceptos no están definidos en la práctica, llegando al extremo que hasta la determinación de una fecha de una subcomisión técnica se adopta por consenso.

En la práctica, solamente a través de la participación de los funcionarios nacionales el Estado presta su consentimiento para que los actos normativos penetren directamente en el ámbito interno o puedan ser adecuados por actos internos de forma unitaria.

El sistema del consenso se convierte en otro control del Estado en los órganos de integración, pues con ello se adoptan aquellas decisiones que el Estado aprueba.

### **3.2.3. Rasgos comunitarios supranacionales de los órganos de decisión del SICA**

En los órganos administrativos de carácter vertical del SICA se pueden determinar varias características comunitarias. Sin embargo, la falta de otras características anula las primeras, tomando en cuenta que para que un órgano sea supranacional su poder debe ser real y efectivo, y sus fines deben apuntar al bien común.

#### **a) Poder de decisión**

El poder de decisión de los órganos del SICA está claramente definido en el Protocolo de Tegucigalpa y en los Tratados complementarios del SICA. El Poder de decisión de la Reunión de Presidentes, como del Consejo de Ministros, es una competencia funcional expresamente atribuida, lo cual es una característica que puede encontrarse tanto en una organización internacional como en una de carácter comunitario supranacional o de integración. En todo caso, la diferencia entre uno y otro sistema serían los efectos jurídicos de esas decisiones para los Estados miembros, específicamente para las personas jurídicas y naturales al interior de los Estados, así como para los fines de dichas decisiones y la participación de personas investidas de intereses puramente comunitarios.

La capacidad decisoria de un Tribunal de Justicia en este Sistema también es parte tanto de un sistema internacional como de un sistema comunitario;

pero la competencia que este órgano jurisdiccional comunitario tiene con respecto al control de legalidad de las normas comunitarias y la obligatoriedad de sus interpretaciones, así como la de constituir última instancia en estas materias, es lo que lo diferenciaría de los sistemas internacionales.

#### b) Poder normativo

El poder normativo también está conferido a los órganos decisorios del SICA en el Protocolo de Tegucigalpa, así como en los Tratados complementarios que crean los subsistemas de la Integración<sup>7</sup>. Tanto la Reunión de Presidentes como los Consejos de Ministros pueden tomar decisiones a través de Acuerdos, Reglamentos, decisiones particulares o recomendaciones, lo cual es una de las características de supranacionalidad más relevantes en un sistema comunitario, siempre y cuando las características de ese derecho impliquen la obligatoriedad y el efectivo cumplimiento para los sujetos a quienes van dirigidas.

Es importante traer a cuenta, también, la capacidad de dar resoluciones vinculantes por parte de la Corte Centroamericana de Justicia al momento de interpretar o fallar en los casos que se someten a su jurisdicción pues, como se dijo, sin un poder de creación de normas y otro poder que controle la legalidad de las mismas no se tendría un sistema de poderes y, por lo tanto, un sistema político comunitario. En el SICA existen ambos poderes dirigidos a crear normas vinculantes y a controlarlas en una esfera de competencias transferidas al SICA; sin embargo, como se explicó anteriormente, es importante saber si esta construcción jurídica-política-institucional tiene una vigencia real y efectiva.

#### c) Competencias transferidas

En el Protocolo de Tegucigalpa, como en sus Tratados complementarios, están establecidas las competencias materiales y funcionales del SICA. Sin embargo, estas competencias en su mayoría están reservadas al Estado para su cumplimiento. Esto es más usual en el derecho internacional que en un sistema comunitario supranacional, pues en este último sistema los Estados han decidido que dichas competencias residan temporalmente en

---

<sup>7</sup> Cuando nos referimos a Tratados Complementarios nos referimos a los Tratados que crean los subsistemas de la Integración. Dichos Tratados fueron adoptados por facultades igualmente soberanas de los Estados, es decir son Tratados internacionales, como el Protocolo de Guatemala, el Tratado de Integración Social, el Tratado Marco de Seguridad Democrática, la Alianza para el Desarrollo Sostenible, entre otros.

la comunidad para su efectivo cumplimiento. Por supuesto significaría una inversión en gobierno y administración comunitaria, pero es uno de los motivos que justifica la aportación y puesta en común de fondos de los Estados nacionales sin olvidar el bien común como resultado de dicha integración.

d) Intereses nacionales de los Estados en la integración

Uno de los grandes problemas que tiene el SICA es la falta de intereses comunitarios de los Estados y de sus funcionarios en la integración pues, como se expuso, no existe un órgano de decisión verdaderamente comunitario. Todos, excepto el Comité Ejecutivo, cuya vocación es comunitaria, pero cuyos poderes no son de decisión, son intergubernamentales. Como se estableció en el apartado 3.2.2 *supra*, esta condición interfiere en el funcionamiento eficaz del SICA, constituyéndose más en una estructura de carácter internacional que comunitaria supranacional, pues los funcionarios aún velan por los intereses de sus Estados en la integración, lo cual, aunque es válido, por razones apuntadas en el apartado 3.2.1 *supra*, no puede ser absoluto.

En la Unión Europea es la Comisión quien tiene la iniciativa normativa. La Comisión es un órgano integrado por funcionarios eminentemente comunitarios y es un órgano colegiado, es decir técnico, lo que permite sin duda que el Consejo, aunque formado por funcionarios de los Estados, tenga claro que en las materias transferidas a la Comunidad las decisiones llevan un efecto jurídico transnacional y que penetran al interior de sus Estados con fines del bien común. También la participación del Parlamento Europeo, mediante el complejo sistema de codecisión junto con el Consejo, asegura los intereses comunitarios y no los intereses de los Estados en la integración.

Por ello, es importante la participación pluri-orgánica en los procesos de toma de decisión: aunque se tengan órganos con poderes de decisión y producción normativa, no se puede decir que se dispone de una estructura comunitaria mientras no se tengan intereses comunitarios en los mismos. Es decir, mientras no existan funcionarios que velen por los intereses comunitarios tampoco se tendrá un sistema comunitario sino, más bien, un sistema inclinado a las relaciones internacionales entre Estados igualmente soberanos.

e) Órgano integrado por funcionarios con intereses comunitarios

En el gobierno del SICA, solamente en la Secretaría General y en las Secretarías Técnicas del SICA es posible encontrar funcionarios

comprometidos con los intereses comunitarios; así lo establece el Protocolo de Tegucigalpa y sus Estatutos internos.

Los funcionarios de la Secretaría General no pueden participar en actividades políticas de los Estados en que son nacionales; prestan juramento por medio del cual se comprometen a velar por los intereses de la integración y tienen la prohibición de recibir órdenes de cualquier autoridad o Estado miembro. No obstante, las capacidades de decisión de la Secretaría son mínimas, ya que, aunque el Secretario General celebra Acuerdos, éstos son de cooperación con otros Estados, órganos de estado y organizaciones internacionales. Además de suscribir acuerdos de cooperación funcional entre el SICA y otras organizaciones internacionales; entre el SICA y otros Estados o Entidades internacionales o con órganos del SICA, que se limitan a la coordinación debida a las actividades de ejecución de los mandatos de los Presidentes y Consejos de Ministros.

#### f) Sistema de conformación de voluntad

El consenso como forma general de conformación de la voluntad en los órganos del SICA impide la autonomía del órgano con respecto a los Estados miembros, pues basta con que uno de los Estados no esté de acuerdo para que el sistema no avance en la producción normativa. Si se toma en cuenta que no hay órganos comunitarios, en el sentido de que no están integrados por funcionarios comunitarios, así como tampoco por intereses comunitarios, entonces el interés particular de un Estado nacional prevalece sobre un eventual interés comunitario.

Tampoco se podría asegurar que existen órganos con características supranacionales en un sistema en donde los órganos de decisión no pueden ser autónomos de los intereses de los Estados nacionales, aun cuando tengan poder de decisión y poder normativo. Este sistema se asemeja más al sistema de conformación de decisiones de un sistema internacional que a uno comunitario supranacional.

#### g) Vigencia real y efectiva de los Tratados

Los Tratados que instituyen la integración centroamericana adolecen del mal de todo tratado internacional, de acuerdo a los detractores del derecho internacional, que es el del relativismo jurídico. Esta es una característica muy importante del SICA, pues ninguno de los Estados, so pretexto de diplomacia malentendida, buena fe o desidia administrativa, acciona el poder

jurisdiccional para reclamar el efectivo cumplimiento de las obligaciones contenidas en ellos.

Un claro ejemplo es la falta de suscripción, por parte de algunos Estados del SICA, de los Tratados complementarios al Protocolo de Tegucigalpa, que es el tratado marco y constitutivo de la comunidad centroamericana, haciendo nulo el sistema jurídico institucional, pues no todos los Estados son parte de todos los tratados y/o de todos los órganos y/o de todas sus instituciones.

#### h) Control vertical-administrativo de los actos administrativos

Del anterior apartado se puede concluir que hace falta un órgano administrativo comunitario que controle a nivel vertical su misma ejecución. Es decir, el mismo gobierno-administrativo debe asegurar la ejecución eficaz de los mandatos derivados de los órganos superiores, de lo contrario, se tendrían órganos con poder de decisión, con poder normativo pero sin poder efectivo, que es una característica consustancial de un sistema comunitario supranacional.

Como se propondrá más adelante, la Secretaría General del SICA y las Secretarías Técnicas podrían tener una función de control en coparticipación con el Comité Ejecutivo.

#### i) Órgano de carácter horizontal con poder supranacional

Es necesario que exista un poder judicial que provenga de la misma comunidad, pues si hay jueces nacionales por encima de un juez comunitario, en relación a la aplicación e interpretación del derecho creado en comunidad, entonces no puede haber comunidad.

La Corte Centroamericana de Justicia es un órgano con suficiente autonomía, con poder de decisión y sus decisiones son obligatorias para los Estados miembros. Además, dicho Tribunal está integrado por un cuerpo colegiado de Magistrados, que persiguen fines comunitarios, específicamente, el control de la legalidad del sistema y la solución de los conflictos. No obstante, la falta de pertenencia de la totalidad de los países del SICA y la falta de competencia oficiosa para el control de la legalidad, anulan las características supranacionales antes relacionadas. En efecto el Tratado carece de un poder real y efectivo frente a la totalidad de las relaciones creadas entre

todos los Estados, por los Tratados originarios y complementarios, así como por su normativa derivada.

#### **4. Necesidad de una reingeniería jurídica de los órganos de decisión del SICA**

##### **4.1. Participación de la reunión de Presidentes en el SICA**

###### **4.1.1. Diferencia entre reunión de Jefes de Estado y de Presidentes**

Es necesario hacer referencia a la diferencia que existe entre la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno en calidad de Estados independientes y soberanos, y la Reunión de Presidentes como órgano principal y superior dentro de la estructura jurídica institucional del SICA.

En la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno no se pueden adoptar decisiones que sean inmediatamente vinculantes y ejecutivas. En efecto, en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno se podrán suscribir Tratados internacionales sujetos al sucesivo proceso de ratificación, según las reglas constitucionales vigentes de cada Estado miembro.

En la Reunión de Presidentes se pueden adoptar decisiones mediante Acuerdos o Resoluciones adoptadas en forma simplificada y que son obligatorias por su firma. Dichas decisiones se emiten con el objeto de garantizar la coordinación y armonización de las actividades de los órganos e instituciones; verificar, controlar y darle seguimiento a sus mandatos y decisiones; y en general asegurar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Protocolo de Tegucigalpa.

En la práctica, esta doble función trae graves consecuencias, pues se da la coincidencia de dos competencias (constitucional y legislativa) reunidas en una misma figura jurídica-institucional. Los mismos funcionarios que deciden las políticas principales de integración son los que pueden crear, modificar o sustituir tanto la estructura orgánica vertical del Sistema como la horizontal, lo cual es un error jurídico que atenta contra el principio de equilibrio de poderes dentro del SICA.

No cabe duda de que los Estados nacionales tienen la potestad soberana de crear mediante Tratados internacionales organizaciones políticas comunes alrededor de una finalidad común y, por lo tanto, modificar dichos Tratados y sus estructuras orgánicas por actos igualmente soberanos, pero al tener la otra

función, al formar parte del SICA como órgano principal, ello atenta contra el equilibrio de poderes y la independencia de los órganos horizontales, pues no es posible que un órgano horizontal reforme a otro órgano horizontal, lo cual solo lo puede hacer el constituyente del sistema político.

En la práctica se confunden las dos funciones; si se analizan los contenidos de las declaraciones presidenciales se comprobará que se mezclan campos o tópicos relativos a la relaciones entre Estados soberanos en el espacio internacional, como los relativos a las competencias de integración regional; por ello, cuando en la “Reuniones de Presidentes” se suscriben tratados modificativos, aunque el medio sea un Tratado internacional suscrito por los Estados en su calidad de Estados soberanos, se atenta contra el sistema democrático de equilibrio de poderes.

#### **4.1.2. Reglamentación de la figura de la Presidencia *pro tempore***

Desde el funcionamiento de la Reunión de Presidentes como órgano del SICA, se ha venido utilizando en la práctica la figura de un presidente de dicho órgano, al que por costumbre se le ha denominado “Presidencia *pro tempore*”.

La naturaleza jurídica de dicha figura no está regulada; no obstante es una de las costumbres jurídicas propias que constituyen fuente de derecho en el SICA. Su reglamentación es necesaria para dar seguridad jurídica en cada rotación y mantener la continuidad y la armonía de una presidencia a otra, así como el buen funcionamiento del Sistema.

De conformidad a los artículos 14, 21, 23, 24 literal f) y 26, del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA); el Reglamento de los Actos Normativos del SICA suscrito el 1 de diciembre de 2005; y los artículos 7, 10, 11 al 17 del Reglamento del Comité Ejecutivo, corresponde al Comité Ejecutivo regular dicha figura, lo cual es una obligación del mismo de conformidad a sus competencias.

La Presidencia *pro tempore* puede definirse como el cargo que ejerce un Estado o Gobierno que es miembro del SICA, durante un período de seis meses, en el tiempo que le corresponde, según el orden de alternancia geográfico de norte a sur, comenzando por Belice y seguido en su orden por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, con el fin de hacer posible el funcionamiento de los órganos e instituciones

del SICA; especialmente de aquellos en que su función es temporal y no permanente.

La Presidencia *pro tempore* ha venido realizando competencias generadas por la lógica de su trabajo, por lo que deberían regularse las siguientes competencias:

- a. Organizar, preparar, convocar y brindar el apoyo que sea necesario para la celebración de reuniones ordinarias o extraordinarias de los órganos e instituciones.
- b. Presidir las reuniones ordinarias y extraordinarias, conferencias de prensa y otras actividades en las que se necesite su representación.
- c. Coordinar acciones con instancias externas al SICA, cuando sea necesaria la participación de éstas en los órganos e instituciones del SICA.
- d. Velar por la publicidad de las declaraciones y decisiones emanadas de sus órganos.
- e. Por solicitud, ser vocera del SICA.
- f. Organizar, preparar, invitar y brindar el apoyo a eventos, conferencias o foros en la que esté prevista, por el nivel del evento, la participación de Presidentes o Ministros.
- g. Llevar la agenda centroamericana, la calendarización de actividades; las prioridades fijadas; así como las agendas plurianuales, anuales y semestrales.
- h. Participar en la Reunión de órganos comunitarios como representante de la Reunión de Presidentes.

#### **4.1.3. Necesaria preparación de las reuniones**

Para una mejor comprensión del desarrollo de estas reuniones, sería importante comprender la preparación de las mismas, mediante las convocatorias y las agendas, así como la preparación de la documentación y el desenvolvimiento propiamente de ellas.

La costumbre es que la Presidencia *pro tempore* da la orden de salida de las convocatorias de acuerdo al calendario de reuniones previamente establecido.

Las convocatorias a las reuniones, sean ordinarias o extraordinarias, deben ser enviadas por la Secretaría General del SICA de forma escrita, por cualquier medio seguro y eficiente de comunicación. Las mismas deberían ser enviadas con suficiente anticipación a la fecha de reunión; de lo contrario,

cualquier Estado podría eximirse de participar, tomando en cuenta los compromisos previos que éste pueda tener.

La Secretaría General debe elaborar una propuesta de agenda y programa de la reunión, debiendo tomar en cuenta las prioridades fijadas por la agenda estratégica vigente; así como las agendas plurianuales, anuales y semestrales previamente acordadas, pues estas son las que dan continuidad a los esfuerzos de cada una de las presidencias, de los mandatos y de las competencias permanentes establecidas en el Protocolo de Tegucigalpa.

La Presidencia *pro tempore* debe aprobar la agenda de acuerdo a los siguientes parámetros de importancia: si el tema requiere del apoyo político de más alto nivel; si está relacionado con la agenda estratégica, plurianual, anual o semestral; si está orientado a fortalecer u orientar la integración y, por último, si beneficia a dos o más Estados del SICA.

Con el objeto de que los Estados partes estén preparados o tengan el consentimiento de su Estado para poder llegar a consensuar temas en la reunión, por lo general, no se debería admitir la introducción de temas que no estén incluidos en la agenda en ningún momento de la reunión, a menos que exista consenso de todos los Estados en conocer del asunto.

Por regla general, la Secretaría General debería ser la encargada de preparar toda la documentación de referencia o soporte de los temas que serán discutidos en la reunión. Los documentos deben ser enviados cuando menos con una semana de anticipación. La falta de remisión de documentos no puede ser excusa para no asistir a la convocatoria de una reunión, pero los Estados pueden interponer una objeción para tratar ese tema en la reunión, por falta de preparación para el tratamiento del tema.

El Presidente *pro tempore* debe presidir la reunión y someter a aprobación la agenda; cuidar y moderar los tiempos de participación de las partes y dedicación de los temas; ser el responsable de impregnar la formalidad, solemnidad y el orden debido a la reunión.

La Secretaría General y la Presidencia *pro tempore* deben tener la obligación de tomar nota, de los acuerdos adoptados bajo la responsabilidad de la Presidencia, pues es ésta quien asume la responsabilidad de dar por consensuado los acuerdos surgidos de la reunión.

La ayuda memoria sobre los motivos o las razones que llevaron adoptar una decisión o declaración debería ser tomada en cuenta en los casos en que las partes o la Presidencia *pro tempore* lo consideren relevante y lo expresen a la Secretaría General.

Las Declaraciones, Acuerdos, Decisiones y Resoluciones deben adoptarse de conformidad al Reglamento de Actos Normativos y a las disposiciones que establecen los actos administrativos de los Consejos, específicamente las establecidas en el artículo 17 del Tratado de Integración Social y la del artículo 55 del Protocolo de Guatemala. Los actos normativos que sean adoptados como resultado de la reunión son responsabilidad de la Presidencia *pro tempore* pues, como se dijo, es la responsable de dar por consensuada las decisiones de las partes.

#### **4.1.4. Reunión de Presidentes vs. Consejo de Ministros**

El elevado presidencialismo que prevalece en los países centroamericanos provoca que la Reunión de Presidentes se dedique a aprobar actos de carácter comunitario y adoptarlos por medio de un Tratado o por medio de decisiones, acuerdos o resoluciones, aunque hayan sido otorgados para su aprobación a otros órganos (Consejos de Ministros) en el cumplimiento de competencias comunitarias. Esto revela una segunda confusión, en lo que respecta a la participación de la Reunión de Presidentes en el SICA. Asimismo, revela el carácter intergubernamental de dicha reunión; así como el temor con que aún se maneja el sistema jurídico institucional del SICA, ya que se ejerce un control interno de los Estados en los actos normativos, para velar, como se expuso, por los intereses del Estado en la integración. En otras palabras, si no adoptan las decisiones aquellos órganos del SICA que deberían hacerlo, mediante la generación de derecho derivado, y se pasan a la esfera de un acto constitutivo de Tratado, lo que se hace es someterlo al control del órgano ejecutivo y legislativo al interior de cada Estado, ignorando que ya está conferida dicha competencia a órganos del SICA e ignorando los efectos jurídicos de dichas normas, como son el de obligatoriedad, aplicabilidad inmediata y efecto directo.

#### **4.1.5. Nivel presidencial y sistema de conformación de voluntad**

En la esfera de adopción de decisiones comunitarias por medio de Tratados es lógico que opere el sistema de consenso, pues a este nivel los Estados son igualmente soberanos; pero esto limita y mutila las funciones de la organización comunitaria, ya que pueden adoptarse en la esfera de los actos normativos

comunitarios e incorporarse el sistema de mayoría calificada, tomando en cuenta que la competencia material ya fue adoptada, ordenada y conferida mediante consenso al suscribir todos los Estados el Tratado constitutivo o tratado marco de la comunidad. El consenso limita la autonomía del órgano comunitario, por el control que ejercen los Estados nacionales en los mismos. Sin embargo, a la Reunión de Presidentes es difícil establecerle un sistema de conformación de voluntad que no implique la unanimidad o el consenso de todos los partícipes.

#### **4.1.6. Función constitucional de la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno**

La naturaleza de la Reunión de Presidentes debería ser la conferida a los Jefes de Estado y de Gobierno de un Estado soberano, es decir, corresponde a ellos crear la organización política del SICA, modificarla o sustituirla, de acuerdo a las pautas de reforma que ellos mismos establezcan, pero no le corresponde ser un órgano del sistema político de carácter horizontal, función que vendría mejor a un Consejo de Ministros.

#### **4.1.7. Libertad soberana como atributo de la soberanía**

Es importante que los Estados miembros del SICA modifiquen la visión que tienen con respecto a la materialización de una verdadera Comunidad Supranacional Centroamericana, pues la conclusión de un tratado marco de esta naturaleza, por el que un Estado parte se compromete a hacer o no hacer, no implica un abandono de la soberanía, ya que la facultad de contraer obligaciones internacionales es precisamente uno de los atributos de la soberanía del Estado.

La calidad soberana de los Estados no es afectada, ya que el poder supranacional está, en cuanto a determinadas materias, confiado a su propio interés, que es el interés de la comunidad y no el interés de los Estados.

#### **4.1.8. Respeto al acto constitutivo de la comunidad**

El Tratado marco de la integración centroamericana que contiene los fines, principios, propósitos, políticas, órganos, competencias funcionales, disposiciones relativas a la permanencia del sistema político, así como su reforma, entre otras regulaciones principales, ya fue otorgado por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros.

En los Tratados complementarios se han establecido los objetivos de los diferentes subsistemas de la integración, los órganos, las competencias funcionales y materiales, la potestad normativa, las características de ese derecho, las políticas, entre otras regulaciones, que nacieron también mediante los mismos actos soberanos de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros.

#### **4.1.9. Exclusión del órgano supremo en beneficio del SICA**

Por ello, si se toma en cuenta que la Reunión de Presidentes ya decidió y otorgó los tratados originarios y, si tomamos en cuenta, además, las confusiones que provoca la participación de la Reunión de Presidentes dentro del SICA, por ejercer un doble papel y subrogar competencias del Consejo de Ministros, como se expuso en 3.1 *supra*, la participación de la Reunión de Presidentes está de más dentro de la composición orgánica del SICA.

#### **4.2. La naturaleza del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores**

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores está integrado por funcionarios que en sus países tienen como función las relaciones exteriores de éstos con los países de todo el mundo, por lo que la dedicación a los temas de integración se ve menguada por los recursos humanos y económicos que ocupan en dicho cometido.

Es de la propia naturaleza del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores presentar cualquier iniciativa a sus Jefes de Estado, relacionada con la reforma o modificación de los Tratados Constitutivos y complementarios de la integración. Además, es parte de su propia naturaleza conservar las relaciones del SICA con otras organizaciones y con otros países; tal es el caso de coordinar las iniciativas con otros sistemas sobrepuestos en el ámbito internacional, como los TLC.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores también es un órgano de carácter eminentemente intergubernamental, el cual debe ocupar su rol en el ámbito de la integración.

#### **4.3. Naturaleza comunitaria del Comité Ejecutivo**

El Comité Ejecutivo, integrado por funcionarios eminentemente comunitarios de forma permanente debe ser un órgano colegiado, técnico,

que asesore al Consejo de Ministros especialmente nombrado y que se le otorguen competencias de iniciativa normativa con respecto a este Consejo, cuando menos en las materias que le sean definidas por los tratados complementarios, de acuerdo al interés comunitario del ámbito material a regular. También debería dotársele de suficiente poder real y efectivo para realizar sus funciones.

El Comité Ejecutivo debería trabajar de la mano con los diferentes Consejos con los cuales también tendría funciones de asesoría y de iniciativa normativa.

El Comité Ejecutivo es un órgano importante en la estructura jurídica institucional creada en el Protocolo de Tegucigalpa. Por lo que, para el funcionamiento eficaz del mismo y para el cumplimiento de las funciones que le encomienda el Protocolo de Tegucigalpa, fue necesario emitir su Reglamento.

Sin embargo se advierten algunos aspectos que podrían contradecir alguna disposición del Protocolo de Tegucigalpa.

En el artículo 2 del reglamento se crea la figura del Vicepresidente y en el Protocolo de Tegucigalpa solamente está prevista la figura del Presidente; esto sería como crear la figura del Subsecretario en su reglamento sin estar prevista en el Tratado Marco.

En el artículo 3 del reglamento se cambia el orden de precedencia de la Presidencia del Comité y en artículo 9 letra f), al referirse a la Reunión de Presidentes se dice “Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno”.

El Protocolo de Tegucigalpa es claro y concreto en los supuestos en los que se puede solicitar una reunión extraordinaria de conformidad al artículo 24, no obstante, agregan vía reglamentaria la posibilidad de que los miembros del comité o la SG-SICA puedan solicitar una reunión extraordinaria.

Por último, de conformidad al artículo 18 y 19 del reglamento, la Secretaría General del SICA realizará funciones de Secretaría del Comité, lo cual no es una competencia establecida para la Secretaría General en el Protocolo de Tegucigalpa.

El Protocolo de Tegucigalpa crea el Comité Ejecutivo y la SG-SICA como órganos de distinta naturaleza y función; en este caso los artículos

25, 26 y 27 no establecen que la SG-SICA tenga funciones de Secretaría del Comité Ejecutivo, solamente establece esa función para la Reunión de Presidentes y para el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, que también son órganos de distinta naturaleza y función a la del Comité Ejecutivo.

Como se dijo, si queremos revestir a este órgano de comunitarismo y eficacia, sería importante que sus funcionarios fueran independientes de los gobiernos; por supuesto que el perfil de viceministro de relaciones exteriores, o de Economía calza perfectamente en este órgano, pero deben renunciar a sus cargos y ser funcionarios comunitarios y no de los gobiernos

El Protocolo de Guatemala le ha atribuido al Comité Ejecutivo mayores poderes *normativos, de control y autorización*, en materia de política de integración económica. En efecto, al Comité Ejecutivo de Integración Económica (es decir, Sectorial) le corresponden las siguientes funciones:

- a. Aprobar los planes, programas y proyectos, así como adoptar los actos administrativos para ejecutar las decisiones del Consejo de Ministros de Integración Económica (PG, art. 42).
- b. Aplicar y velar por el cumplimiento de las normas comunes de comercio aprobadas y reglamentadas por el Consejo de Ministros de Integración Económica (PG, art. 8).
- c. Vigilar los acuerdos que los Estados Parte negocien con otros países, a fin de que respeten los compromisos y principios de la Integración Económica centroamericana. Para ello los Estados miembros deberán informar al Comité Ejecutivo, quien velará por el cumplimiento de esta disposición (PG, art. 12).
- d. Denegar o autorizar las medidas de salvaguardia, en caso de que un Estado considere que la ejecución del Protocolo afecta gravemente algún sector de la economía, quien deberá pedir al Comité Ejecutivo la suspensión temporal de su aplicación, o las medidas necesarias que aquel Estado deberá adoptar para superar la situación de emergencia (PG, art. 57).

Vemos pues que este órgano del subsistema económico tiene verdaderas competencias de control comunitario lastimosamente sufre al estar formado por miembros designados por los gabinetes económicos y no de forma independiente.

#### **4.4. Definición de las competencias y autonomía de decisión de los Consejos de Ministros sectoriales**

Este diseño jurídico-institucional tendría que partir de un ajuste de las competencias de los diferentes Consejos de Ministros, ya que cada sector debería gozar de plena autonomía para dictar disposiciones de derecho derivado en sus ámbitos de competencia material. Cada Consejo de Ministros sectorial e intersectorial debería tener bien definidas las materias de su competencia, de tal forma que se sepa cuáles quedan reservadas a los Consejos de Ministros Sectoriales y cuáles a los intersectoriales.

En la práctica se han dado conflictos entre Consejos de Ministros sectoriales, sobre todo por invasión de competencias y porque, según el diseño jurídico vigente, establece al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores como un Consejo coordinador y superior a todos los demás consejos. Resulta lógico si tomamos en cuenta que por naturaleza corresponde a un Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores elevar a la Reunión de Presidentes cualquier iniciativa de proyecto de tratado o de decisión presidencial o Declaración conjunta.

También entre el Consejo de Ministros de Integración Económica y otros Consejos de Ministros con competencias materiales específicas (agricultura, turismo, medio ambiente, transporte) hay conflictos de carácter competencial, por falta de definición de las competencias materiales y funcionales decisorias para cada uno de estos Consejos, perdiendo los Consejos de Ministros Sectoriales autonomía en las materias especiales de su competencia.

En este campo, los diferentes Consejos de Ministros deberían tener la capacidad de accionar un control administrativo, por ejemplo, a través del Comité Ejecutivo, quien se encargaría de sancionar administrativamente al infractor o, en última instancia, accionando el control judicial de la Corte Centroamericana de Justicia.

#### **4.5. Competencia de seguimiento y control de los actos administrativos por parte de las Secretarías**

Una de las competencias principales de las secretarías es esa: ser secretarías permanentes de los diferentes foros de Ministros. Es competencia de la Secretaría General la de ser ente coordinador de las diferentes secretarías; velar por el cumplimiento de las decisiones presidenciales y de los Consejos

de Ministros; y llamar la atención por falta de cumplimiento de las decisiones a otros órganos del Sistema.

Estas competencias deben ser aprovechadas y canalizadas para ejercer el control administrativo del cumplimiento y ejecución de las diferentes decisiones de derecho derivado surgidas de los diferentes Consejos de Ministros, ya que, a ese nivel administrativo se lleva un recuento de los compromisos adquiridos y de su cumplimiento.

No obstante, como la naturaleza de las Secretarías no es de carácter decisoria, ni son un órgano técnico asesor, como lo sería el Comité Ejecutivo, sería indispensable la participación del Comité Ejecutivo en el proceso de control. De tal forma que este órgano, una vez informado por las Secretarías de la falta de cumplimiento, resuelva y eleve a decisión del Consejo de Ministros de Integración la sanción que corresponda.

Si la sanción administrativa no fuera suficiente, el Comité Ejecutivo, a solicitud del Consejo de Ministros de Integración, podría accionar ante la Corte Centroamericana de Justicia para la restitución judicial del acto violado y de sus consecuencias.

#### **4.7. Participación pluri-orgánica e incorporación del sistema de voto en la conformación de las decisiones**

La participación de varios órganos en el sistema de toma de decisiones comunitarias es sumamente importante para garantizar los fines comunitarios de dichas decisiones y para garantizar un sistema mucho más democrático en el manejo de la cosa pública centroamericana. Ya vimos más arriba (apartado 3.2.1) los mecanismos previstos en la Unión Europea.

En el caso centroamericano, además de la participación de los órganos citados en el proceso de conformación de voluntad, sería necesaria la inclusión del sistema de voto por mayoría calificada, de acuerdo al tipo de decisiones que se van a tomar, dejando la unanimidad o el consenso solamente para aquellas decisiones en las que el Consejo quiera apartarse de la recomendación que le hiciera el Comité Ejecutivo o el Parlamento Centroamericano.

Una característica comunitaria, que debería atribuirse tanto al Consejo de Ministros como al Comité Ejecutivo, es la de incorporar el sistema de voto por mayoría para la adopción de su decisiones; cabe recordar que las

competencias materiales ya fueron otorgadas mediante el consenso en la suscripción del Tratado originario o los complementarios del SICA, así que la ejecución o cumplimiento de esas competencias ya no requerirían del consenso; ello se podría aplicar, por lo menos, en aquellas materias sobre las que no se tenga duda acerca de su competencia transferida, delegada o residida temporalmente en dichos órganos del SICA, limitando el sistema de voto por unanimidad solamente para aquellos casos donde se tenga duda del alcance dado por la decisión establecida en el tratado originario o complementario.

#### **4.8. Vinculación de los Tratados a los países del SICA**

Aunque escapa del objeto de este trabajo, no está de más establecer que mientras todos los Estados no formen parte de todos los Tratados originarios y complementarios del SICA y/o de sus órganos e instituciones, no es posible hablar de una verdadera comunidad, ni mucho menos de poder real y efectivo de sus órganos.

La falta de vigencia y eficacia del SICA por falta de la suscripción de todos los tratados y órganos e instituciones del SICA debería ser motivo de acciones judiciales por cada uno de los Estados que sí los tienen suscritos.

Jurídicamente está establecido que el Protocolo de Tegucigalpa es el tratado marco del SICA y que dicho tratado prevalece ante todos los tratados anteriores o posteriores, sean normas complementarios o derivadas. En consecuencia, todos los Estados que forman parte del Protocolo de Tegucigalpa tienen la obligación de ser parte de todos los tratados que instituyen el SICA, “a riesgo” de ser demandados por inacción o incumplimiento de dicho Tratado marco ante la Corte Centroamericana de Justicia.

Como se expuso con anterioridad, el relativismo jurídico del que adolece el sistema de integración centroamericana afecta gravemente al sistema jurídico institucional. De nada sirve realizar una reingeniería jurídica de los órganos de decisión de los sistemas de conformación de voluntad y de sus actos normativos si, al fin y al cabo, para unos no es vinculante la participación de la Corte Centroamericana de Justicia o para otros no son vinculantes las competencias materiales y funcionales atribuidas a los órganos creados por el Protocolo de Guatemala. O, lo que es más delicado aún, aceptar que los Tratados que instituyen la comunidad centroamericana son simples instrumentos que se cumplen de buena fe.

## 5. Conclusiones

El proceso de integración centroamericana sólo puede tener consideración real, estabilidad y duración si se logra darle una armazón institucional y jurídica suficientemente sólida.

El presente capítulo tuvo como fin no solo describir la toma de decisiones en un proceso de integración y compararla con otros procesos, sino demostrar que se puede pensar en nuevas fórmulas que permitan crear una estructura jurídico-político-institucional más estable frente a cualquier tipo de ideología política o intereses económicos de grupos en la región.

Es importante advertir el relativismo jurídico y el carácter aún incoativo del ordenamiento jurídico del proceso de integración. Sin embargo, los Tratados que instituyen el Sistema de la Integración Centroamericana han fijado objetivos, antes que reglas materiales. Dichos Tratados, aun con sus debilidades y antinomias jurídicas, constituyen actos de confianza mutua por parte de los Estados miembros, puesto que se han establecido compromisos de duración ilimitada respecto de objetivos que, si bien no estaban desprovistos de toda precisión, han exigido un continuo esfuerzo de formación y mejora del mismo.

Poco sirve hablar de generalidades sin concretar una posición que, desde el punto de vista jurídico, corresponde referirse a la “razón del derecho”, a la razón de sus normas, pues un ordenamiento jurídico tiene como propósito la funcionalidad de su estructura, del sistema jurídico creado, la posibilidad de tener “vida ficta” y la capacidad de auto-regularse, auto-controlarse y auto-sostenerse.

El Sistema de la Integración Centroamericana debe ser rediseñado en su armazón jurídica mediante la creación coherente de normas de estructura y normas de organización. Aunque se tenga un Derecho Comunitario centroamericano y se determinen las características de este Derecho, su reconocimiento y su definición cuando menos doctrinaria realizada por la Corte Centroamericana de Justicia, este derecho no tiene un asidero real y efectivo dentro del SICA.

No es posible que se hable de un poder normativo comunitario sin tener órganos con características comunitarias integrados por funcionarios con intereses comunitarios; dotados de sistemas de conformación de voluntad que permitan la autonomía con respecto de los Estados nacionales; sin

controles verticales del mismo gobierno en cuanto a su aplicación y ejecución; sin acción de los Estados parte o de las personas en pro de su efectivo cumplimiento por otros Estados o personas naturales o jurídicas, sin un Tribunal de Justicia del cual formen parte todos y cada uno de los Estados miembros del SICA o viceversa; es decir, con algunos Estados que sí pueden dictar normas comunitarias por medio de los órganos de decisión del SICA pero no son parte del órgano jurisdiccional que aplica, interpreta y controla la legalidad de las mismas.

El Protocolo de Tegucigalpa crea un ordenamiento jurídico que regula una comunidad de Estados caracterizada por constituir un nuevo orden en la relación entre Estados en el cual son sujetos de derecho: la organización misma como persona jurídica de derecho internacional público; los Estados miembros; los entes, órganos e instituciones comunitarias creadas con personería jurídica propia derivada de sus instrumentos constitutivos; y las personas y sus organizaciones. Así mismo, los órganos del SICA pueden producir normas de derecho derivado a través de Acuerdos, Reglamentos, Resoluciones y Recomendaciones.

Todas estas concesiones de los Estados constituyen actos de confianza mutua. Lo que realmente hace falta es darle al Sistema de la Integración Centroamericana un armazón institucional y jurídico coherente, capaz de permitir la materialización del fin fundamental de la integración, “el bien común”.

### Referencias bibliográficas

BALDASSARRE, ANTONIO (1997), “El Derecho Comunitario Europeo y el Centroamericano”. Ponencia recopilada en la *Memoria del Seminario de Derecho Comunitario* realizado en Managua, Nicaragua.

CONSTANTINESCO, LEONTÍN (1973), “Las Relaciones del Derecho Comunitario con el Derecho de los Estados Miembros: Derecho de Integración”. *Publicación del Instituto para la Integración de América Latina*, Buenos Aires. BID/INTAL.

GIAMATTEI, AVILÉS, JORGE ANTONIO (1997), “Derecho Comunitario Centroamericano”. Ponencia recopilada en la *Memoria del Seminario de Derecho Comunitario* realizado en Managua, Nicaragua. Págs. 41-62.

GUTRY, ANDREA (1992), “El Proceso de Integración de Centroamérica y sus relaciones con la Comunidad Europea y otros Países de América Latina”. *Recopilación de Documentos Básicos*, Guatemala. Universidad Rafael Landívar, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, tomo II.

GUY, ISAAC (2000), *Manual de Derecho Comunitario General*, Barcelona. Editorial Ariel.

LAGRANCE, MAURICE (1973), “El Poder de Decisión en las Comunidades Europeas, Teoría y Realidad, Derecho de la Integración”. *Publicación del Instituto para la Integración de América Latina*, Buenos Aires. BID/INTAL.

LEHUEDE CHAPARRO, HÉCTOR (1966), *La Supranacionalidad*, Santiago de Chile. Editorial Jurídica de Chile.

LEIVA LAVALLE, PATRICIO (2009), *Los Caminos para la Integración de América Latina*, Santiago de Chile. Ed. Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales, de la Universidad Miguel de Cervantes

LÓPEZ ESCUDERO, MANUEL Y OTROS (2000), *Derecho Comunitario Material*, Madrid. McGraw-Hill Interamericana.

LOUIS, JEAN-VICTOR (1995), *El Ordenamiento Jurídico Comunitario*, Luxemburgo. Comisión Europea.

MOLINA DEL POZO, CARLOS FRANCISCO (1990), *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, 2da. Edición, Madrid. Editorial Trivium S.A.

MOLINA DEL POZO, CARLOS FRANCISCO (2003), *Manual Básico de Derecho Comunitario Europea*, Barcelona. Editorial Cálamo.

MOLINA DEL POZO, CARLOS FRANCISCO Y LUIS ORTUZAR ANDECHAGA (1999), “Tratado de la Unión Europea, Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, Tratado de Ámsterdam”. *Textos Refundidos y Anotados*, Granada. Editorial Comares.

PASTOR RIDRUEJO, JOSÉ ANTONIO (1991), *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 3ª. Edición, Madrid. Editorial Tecnos, S.A.

PESCATORE, PIERRE (1973), “Derecho de la Integración: nuevo fenómeno de las relaciones internacionales”. *Publicación del Instituto para la Integración de América Latina*, Buenos Aires. BID/INTAL.

PESCATORE, PIERRE (1973), “Distribución de Competencias y de Poderes entre los Estados Miembros las Comunidades Europeas en La Dimensión Jurídica de la Integración”. *Publicación del Instituto para la Integración de América Latina*, Buenos Aires. BID/INTAL.

SALAZAR GRANDE, CÉSAR ERNESTO (2008), *Instrumentos Jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana*, San Salvador. Secretaría General del SICA.

SALAZAR GRANDE, CÉSAR ERNESTO Y OTROS (1993), “Los Organismos Supranacionales: Opción para la Integración Centroamericana”. *Tesis de Grado para optar a la Licenciatura en Ciencias Jurídicas*, San Salvador. Universidad José Simeón Cañas.

VERDROSS, ALFRED (1972), *Derecho Internacional Público*, Edición Española, Madrid. Editorial Aguilar.

VILLAGRAN KRAMER, FRANCISCO (1993), “La Integración Económica y La Justicia: Un nuevo reto para los abogados”. *Revista del Colegio de Abogados de Guatemala*, No. 37.

VILLAGRÁN KRAMER, FRANCISCO (1967), *Teoría General del Derecho de Integración Económica; Ensayo de Sistematización*, San Salvador. Dirección General de Cultura.



## Capítulo 10. El plan plurianual del SICA y las presidencias *pro tempore*: dos instrumentos de gestión e impulso de la agenda formal de la integración

Lilian Elena Godoy de Cardoza

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Marco jurídico e instrumentos de la agenda regional centroamericana. 3. Redefinición de la agenda regional centroamericana: la propuesta de Plan Plurianual de trabajo de las instituciones del SICA. 4. El papel de la PPT en el seguimiento de la agenda regional. 5. Conclusiones.

### 1. Introducción

Hay dos herramientas institucionales del máximo interés para facilitar la toma de decisiones en el SICA: una Agenda Regional consolidada cuya necesidad se pone constantemente de manifiesto, así como la Presidencia *pro tempore* (PPT) del Sistema, cuyo papel es esencial en la coordinación y articulación de esta Agenda. Es importante recordar que los países miembros del SICA, durante el período de su PPT, han conducido e influido con frecuencia en la agenda regional en función de la coyuntura y de intereses de país. El problema fundamental de la PPT venía siendo la carencia de un instrumento jurídico que definiera sus atribuciones y responsabilidades. Pero superado este punto (el reglamento fue aprobado por los presidentes en la Reunión Extraordinaria del 25 de marzo de 2009, aunque adolece de una serie de vacíos), aún queda pendiente la aprobación definitiva de una Agenda Regional que determine una definición clara de propuestas y seguimiento de los mandatos presidenciales y que determine el Plan de Trabajo de las Presidencias *pro tempore*. Afortunadamente, la elaboración de la Agenda Regional es objeto central de atención por parte de la Secretaría General del SICA y su Dirección de Planificación y Análisis.

Ante la falta de definición y replanteamiento de estas dos herramientas se ha observado con frecuencia cómo la propuesta de agenda de las Presidencias *pro tempore* no está enmarcada en las directrices de integración de la región centroamericana, y tiende más bien a estar sujeta a las prioridades de la política gubernamental. Esta distorsión ocasiona un aumento de reuniones que complica la continuidad del proceso, la eficacia en el cumplimiento de los mandatos gubernamentales y reduce el tiempo para estudiar y consultar adecuadamente las propuestas para asegurar el respaldo político y la viabilidad jurídica o institucional de las decisiones.

Esta situación nos lleva a confirmar el hecho de que la Agenda Regional centroamericana no es una agenda integral, cohesionada, con una definición de prioridades, sino que tiende a constituir la suma de las agendas que proponen cada uno de los países en el ejercicio de la PPT. ¿Qué beneficios tiene una agenda regional unificada?

- Una mayor coordinación de la Institucionalidad Regional lo que evitaría en gran medida el problema de dispersión de tareas y dualidad de funciones al interior del engranaje institucional.
- La articulación de los mecanismos de coordinación entre el Sistema Regional y los gobiernos de los países miembros que se vería fortalecida a través de las relaciones entre el Comité Ejecutivo y la Presidencia *pro tempore*.
- Un mayor conocimiento de los acuerdos a nivel nacional y regional dado que las decisiones presidenciales formarían parte de la agenda de trabajo del Gabinete de Gobierno.
- Con el establecimiento de una agenda regional se vuelve de carácter obligatorio contar con un procedimiento que ordene y fortalezca la aprobación y ejecución de los mandatos presidenciales, asimismo se fortalecerían los mecanismos de seguimiento de los proyectos regionales.
- La redefinición de esta agenda debería poner un alto a la fragmentación de la dinámica integracionista en Presidencias *pro tempore* de 6 meses de duración y la extralimitación de las potestades de los países en las propuestas de agenda sin una adecuada coordinación entre Presidencias sucesivas.

## **2. Marco jurídico e instrumentos de la agenda regional centroamericana**

La estructura jurídica sobre la que descansan las prioridades de la agenda regional centroamericana es la siguiente:

## **2.1. Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica de 1987 (Esquipulas II)**

Los acuerdos de Esquipulas establecen el punto de partida de una integración con una nueva agenda, adoptando el compromiso histórico de crear en todos los países las condiciones políticas y sociales que aseguren la paz. Este propósito incluye, además de las medidas inmediatas sobre la pacificación, una agenda común de reconciliación nacional, democratización y elecciones libres. También enfatiza directamente la necesidad de la cooperación regional. El debate que se dio en los años siguientes respecto de las formas y alcances del “relanzamiento” de la integración centroamericana en los años noventa se resuelve en el Protocolo de Tegucigalpa de 1991 a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, que transforma la ODECA en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) incorporando también a Panamá.

## **2.2. El Protocolo de Tegucigalpa (13 de diciembre de 1991)**

En la “Declaración de San Salvador” de junio de 1991, los Presidentes de Centroamérica instruyeron a la Comisión Ejecutiva para que actualizara el marco jurídico de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), readecuándolo a la realidad para alcanzar efectivamente la integración centroamericana. A partir de ese mandato se identifica la necesidad apremiante de modernizar los instrumentos jurídicos que redefinirán la integración centroamericana y que permitirán la actualización de la Carta de la ODECA (suscrita en San Salvador, el 14 de octubre de 1951 y reformada el 12 de diciembre de 1962 en Panamá) por medio del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA, que fue suscrito por los Presidentes Centroamericanos el 13 de diciembre de 1991 y que crea el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) como el nuevo marco jurídico institucional de la integración que responderá a las necesidades actuales de desarrollo. Este nuevo marco jurídico consolida los principios y acuerdos definidos durante el Proceso de Esquipulas, definiendo el compromiso de constituir Centroamérica “como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo” mediante la consolidación de la democracia sobre la base de elecciones libres y respeto a los derechos humanos, un nuevo modelo de seguridad regional, un sistema regional de bienestar y justicia económica y social, una unión económica que fortalezca la inserción exitosa en la economía internacional, y el establecimiento de un nuevo orden ecológico; asimismo queda establecido el instrumento de mayor jerarquía y la base fundamental de cualquier otra normativa centroamericana.

### **2.3. El Protocolo de Guatemala de 1993 al Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960**

Representa el compromiso formal finalmente logrado entre los países con respecto a la definición de una nueva agenda económica para la integración. El objetivo es la creación “voluntaria, gradual, complementaria y progresiva” de una Unión Económica Centroamericana. La integración económica regional se define allí como “un medio para maximizar las opciones de desarrollo de los países centroamericanos y vincularlos más provechosa y efectivamente a la economía internacional”. El Protocolo prevé el “perfeccionamiento de los diferentes estadios del proceso de integración económica”, el “perfeccionamiento de las políticas sectoriales” en materia de turismo, agricultura, política de competencia, normas y reglamentos técnicos, protección del consumidor, infraestructura física, servicios de transporte, servicios financieros, libre ejercicio de profesiones, y el “mejoramiento de la productividad en el proceso de integración”.

### **2.4. Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) de 1994**

La Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) de 1994 definió una “estrategia integral de desarrollo sostenible” para Centroamérica que se ha mencionado posteriormente como un marco conceptual envolvente para la integración. La ALIDES consiste en una serie de principios que cubren casi todas las dimensiones de la vida: el respeto a la vida, el mejoramiento de la calidad de la vida humana, el respeto y aprovechamiento de la vitalidad y diversidad de la tierra de manera sostenible, la promoción de la paz y la democracia, el respeto a la pluriculturalidad y diversidad étnica, el logro de mayores grados de integración económica entre los países de la región y de éstos con el resto del mundo, y la responsabilidad intergeneracional con el desarrollo sostenible. Estos principios se traducen en una serie de bases y objetivos específicos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

### **2.5. Tratado de Integración Social**

En 1995 se firmó el Tratado de Integración Social con motivo de la creciente preocupación por los problemas sociales en la agenda centroamericana y en el marco de las discusiones de la Cumbre sobre Desarrollo Social de Copenhague de 1995. El Tratado enuncia otra serie de principios y objetivos compartidos en el campo social: el respeto a la vida, la familia como núcleo esencial de la sociedad, la no discriminación,

la promoción del acceso universal a la salud, la educación, la vivienda, la sana recreación así como a una actividad económica digna y justamente remunerada, etc. La integración social se presenta como complemento necesario a la integración en los campos político, económico, cultural y ambiental, debe lograrse mediante la coordinación, armonización y convergencia de las políticas sociales nacionales.

## **2.6. Tratado Marco de Seguridad Democrática**

Por último, los acuerdos regionales fundamentales de esta nueva etapa de la integración se completan con el Tratado Marco de Seguridad Democrática, firmado el 15 de diciembre de 1995, y que constituye un esfuerzo por institucionalizar la consolidación de Centroamérica como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo mediante un Modelo Centroamericano de Seguridad Regional. Este modelo fue creado para garantizar el estado de derecho, la seguridad de las personas y sus bienes y la seguridad regional. Durante todos estos años, además de los convenios generales, los ministros adoptaron múltiples acuerdos sectoriales, y los Presidentes emitieron un vasto número de mandatos específicos.

Todos estos instrumentos constituyen la base jurídica fundamental de la integración regional. Durante ese período tras su reestructuración, llega la propuesta del ALCA de los Estados Unidos, que viene a romper la lógica de los acuerdos regionales. No obstante, en 1997 la CEPAL y el BID coordinaron el Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Racionalización de la institucionalidad de la integración centroamericana, cuyos resultados dieron lugar a propuestas de mucho interés sobre la necesidad de racionalizar y reforzar las instituciones comunitarias. Estas propuestas fueron posteriormente adoptadas en la XIX Reunión de Presidentes del 11 y 12 de julio de 1997 aunque su puesta en marcha perdió protagonismo por el surgimiento del nuevo objetivo de lograr una unión aduanera ante la necesidad de abordar de manera conjunta las negociaciones de un acuerdo de libre comercio con EEUU.

## **2.7. La Unión aduanera y la integración económica como eje de la agenda regional**

Los temas económicos pasan entonces a ser el aliciente del proceso integracionista porque los países centroamericanos tenían la visión de que el CAFTA les permitiría la obtención de un acceso permanente a su principal mercado de exportación y porque lo consideraban una herramienta

útil para promover la competitividad centroamericana y fortalecer la cooperación institucional con EEUU. No obstante, la unión aduanera centroamericana no logró concretarse –aún está en proceso– por lo que se acordó que este acuerdo comercial tuviera 2 partes, una que contiene las reglas comunes que regulan el comercio entre los países que firmaron el acuerdo y otra con disposiciones sobre el acceso de los productos de un país al mercado de otro.

Esta parte de acceso a mercados contiene los compromisos que los países adquieren para la eliminación gradual de los impuestos y las restricciones al comercio recíproco, lo que habría de permitir una desgravación más lenta de los productos de un país. Aunque no se procedió con un CAFTA exclusivamente bilateral entre EEUU y cada uno de los países centroamericanos, algunas de las cláusulas definidas en el tratado parecen sugerir que se ha de privilegiar el vínculo con EEUU, por encima de las relaciones entre los países del SICA. No es el objetivo de este trabajo analizar este punto, pero es importante hacer mención del puesto determinante que ocupan las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre los países del SICA y la Unión Europea en la agenda regional. El Acuerdo se concibe como un acuerdo integral constituido por compromisos mutuos en las áreas política, económica y de cooperación en general, que posibilitarán el establecimiento de un marco normativo e institucional renovado para el desarrollo de las relaciones biregionales entre CA y la UE. Indiscutiblemente, las negociaciones para la suscripción de un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la UE constituyen una coyuntura que debe ser aprovechada para impulsar la integración económica centroamericana. Por todo ello, la integración económica regional, y en especial el tema de la Unión Aduanera y el Acuerdo de Asociación, constituye un elemento de alta prioridad en la Agenda de Centroamérica.

## **2.8. Los avances e instrumentos de la agenda regional**

Luego de hacer un pequeño resumen sobre la base jurídica que sustenta la agenda regional centroamericana y de las iniciativas que han influido en la elaboración de la agenda, conviene evaluar los avances alcanzados en la definición de dicha agenda que es, ante todo, un ejercicio de selección de prioridades en las que hay que aunar esfuerzos tanto del Sistema de Integración como de las instituciones nacionales responsables de dicho proceso. Podemos ya avanzar que la actual es una agenda demasiado amplia y extensa en objetivos y compromisos regionales, que dificulta visualizar los elementos que deberían ser prioritarios para la agenda regional.

Nuestra agenda regional viene funcionando de acuerdo a una dinámica coyuntural que atiende bien a los temas urgentes, bien a iniciativas de los diferentes órganos e instituciones regionales, bien a intereses específicos de los países. Ha sido frecuente que la región fuera respondiendo a temas que siempre debieron estar presentes en la agenda regional, sólo cuando aparecían en la coyuntura centroamericana con motivo de su protagonismo en las crisis internacionales en materia de seguridad alimentaria, financiera, ambiental, o a los problemas de seguridad de la región.

Se presentan a continuación los principales avances en la agenda regional actual en distintos ámbitos en los últimos años:

a) Integración política

- Se ha fortalecido el SICA con el ingreso de Brasil, Alemania, Chile, México y España, como observadores. Asimismo, los Presidentes han aprobado el ingreso de Italia y Argentina, y recientemente de Japón.
- Está en pleno funcionamiento el Comité Ejecutivo del SICA, que es un órgano permanente del Sistema, encargado de asegurar la ejecución eficiente de las decisiones adoptadas en las Reuniones de Presidentes.
- El 11 de diciembre de 2007 se creó el Consejo Fiscalizador Regional del SICA (CFR-SICA), el cual ya inició funciones y ha iniciado la fiscalización de la Secretaría General, Parlamento Centroamericano y COCESNA.
- El 20 de febrero de 2008 se suscribió el Protocolo de Reformas al Tratado Constitutivo del PARLACEN, el cual, entre otros asuntos, fortalece las atribuciones del Parlamento, a fin de que tenga más incidencia en el proceso de integración regional. A la fecha el Protocolo ha sido ratificado por El Salvador y Nicaragua.
- El 4 de diciembre de 2008 se aprobó el Reglamento relativo a la elección de los Titulares de los Órganos, Secretarías e Instituciones del SICA y el Acuerdo de Constitución de la Comisión Centroamericana de Estadística (CENTROESTAD) del SICA.
- El 5 de diciembre de 2008 se aprobó el Plan de medidas urgentes para atender en la región el impacto de la crisis financiera internacional.

- El 25 de marzo de 2009 se aprobó el Reglamento de la Presidencia *pro tempore* del SICA.

b) Libre circulación de personas

- Hay un Acuerdo entre los países del CA-4 para considerar como locales o domésticos los vuelos entre dichos países (El Salvador ya lo ratificó y lo depósito en la SG-SICA en septiembre de 2007).
- En junio de 2006 inició la Política de Libre Movilidad Terrestre entre los países del CA-4 (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua) que incluye, entre otros, simplificación de controles migratorios binacionales integrados; establecimiento de documentos de viaje intrarregionales para nacionales y extranjeros residentes; eliminación de sellado para nacionales CA-4 y residentes de la región, entre otras.
- Se cuenta con un Convenio de Creación de la Visa Única Centroamericana para la libre movilidad de Extranjeros en el CA-4 (30 de junio de 2005). Está pendiente de ratificación por Nicaragua.
- Se emite el pasaporte centroamericano.
- Se cuenta con el “paso fácil” en el CA-4, que incluye la facilitación de los trámites aduaneros.

c) Seguridad regional

- En diciembre de 2007 se aprobó la Estrategia de Seguridad de Centroamérica.
- El 27 de junio de 2008 se aprobó: a) el Plan de Acción para la ejecución de la Estrategia de Seguridad, (US\$953 millones); y, b) el Plan de Acción con Costos del “Proyecto de Asistencia Técnica y Respuesta Regional. Marco Estratégico Regional para la Prevención, Reducción, Tratamiento y Rehabilitación de las Personas Menores de Edad en Riesgo Social o en Conflicto con la Ley” (US\$37 millones).
- El 27 de junio de 2008 se firmó el Acuerdo de Creación de la Unidad de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz.
- Se mantienen activos los mecanismos de seguimiento del Diálogo CA-México y CA-EEUU sobre Seguridad Democrática.

## d) Integración económica

- El 22 de febrero de 2007 se suscribió el Protocolo al Tratado sobre inversión y comercio de Servicios en Centroamérica (ya ratificado y en vigencia para El Salvador y Honduras) y el 25 de abril de 2008 se suscribió el Reglamento al Código Aduanero Uniforme Centroamericano (RECAUCA).
- El 12 de diciembre de 2007 se suscribió el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana, por medio del cual se acuerda la constitución gradual de la Unión Aduanera, a través de 3 etapas: a) promoción de la libre circulación de bienes y facilitación del comercio; b) modernización y convergencia normativa; y, c) desarrollo institucional. El Salvador ratificó dicho Convenio el 12/junio/08.
- Los datos de comercio intrarregional siguen creciendo. En el 2008 la cifra alcanzó US\$6,309 millones (20% de incremento en relación al 2007, según datos SIECA). Todos los productos centroamericanos son sujetos de libre comercio en la región, con las únicas excepciones del café sin tostar y el azúcar; se tiene armonizado el 95,7% del arancel externo común.
- El 22 de enero de 2009, Guatemala y El Salvador suscribieron el Protocolo Modificatorio al Convenio Marco para el Establecimiento de una Unión Aduanera entre dichos países. Honduras se adhirió a este instrumento el 27 de mayo de 2009.
- Centroamérica ha suscrito TLCs con varios países. El Salvador tiene TLCs vigentes con México, Chile, Panamá, República Dominicana y EEUU; firmó recientemente un TLC con Taiwán y con Colombia; y se han iniciado las negociaciones de un TLC CA-4/CARICOM. En octubre de 2007 iniciaron las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre CA y la UE, que incluye un TLC.
- Para atender la problemática de seguridad alimentaria se cuenta con el Plan de Acción del Consejo Agropecuario Centroamericano para Incrementar la Producción de Granos Básicos, el cual, entre otras medidas inmediatas, prevé: suministro de semillas mejoradas y fertilizantes a los agricultores; fortalecimiento de la asistencia técnica pública y privada; programas de financiamiento a bajas tasas de interés; y programas de arrendamiento

de tierras. Asimismo, se formula la Política Agrícola Centroamericana (2008-2017), la cual busca fortalecer la competitividad del sector agrícola y la seguridad alimentaria.

- El 18 de julio de 2008 se realizó una Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU sobre seguridad alimentaria y energía, solicitada por el SICA, con base en un acuerdo de la Cumbre de Mandatarios SICA-Brasil (29 de mayo de 2008).

#### e) Integración social

- El 5 de diciembre de 2008 se aprobó la Agenda Estratégica Social de Centroamérica, por medio de la cual se fortalecerá la integración social mediante el trabajo en los siguientes ejes: fortalecimiento de la institucionalidad social; hacia una Centroamérica con servicios sociales básicos en el 2015; y Centroamérica con protección social. Igualmente, en la misma fecha se aprobó el instrumento técnico-financiero de la Agenda y su estrategia de captación de fondos.

#### f) Integración medioambiental

- Por acuerdo de la Cumbre de Cambio Climático y Medio Ambiente. Centroamérica y El Caribe, Honduras 2008, realizada en San Pedro Sula, el 28 de mayo de 2008, los países del SICA han iniciado, entre otros, la elaboración de la Estrategia Regional de Cambio Climático, la cual tiene por objeto enfrentar los impactos y efectos de este fenómeno global con base en las realidades nacionales. En la Cumbre también se aprobó la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud, ERAS 2009-2024, mediante la cual se pretende fortalecer las acciones intersectoriales en ambiente, salud, seguridad alimentaria y nutricional; en un plazo no mayor de seis meses, las instancias correspondientes deben presentar un plan de acción.

### **3. Redefinición de la agenda regional centroamericana: la propuesta de Plan Plurianual de trabajo de las instituciones del SICA**

Tras este breve resumen es importante destacar nuevamente la importancia de trabajar en la redefinición de las prioridades de la Agenda Regional Centroamericana para construir una Agenda que permita avanzar en los temas centrales de la Integración Centroamericana. Ésta debe ser de discusión

obligatoria en las Cumbres Ordinarias para así permitir la continuidad en las propuestas y en los mandatos presidenciales.

En la XXXI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA (11 de diciembre de 2007), la PPT ejercida por Guatemala, con el apoyo de la SG-SICA y PAIRCA, presentó a la consideración de la Reunión Intersectorial de Ministros de Relaciones Exteriores y de Integración Económica una propuesta de Plan Plurianual para el seguimiento y la toma de decisiones de una agenda de trabajo regional para un período que abarca varias Presidencias *pro tempore*. Este documento es una propuesta de agenda regional que constituye un proceso en el que participan no sólo las instancias políticas sino técnicas del SICA, y un esfuerzo coordinado en el que el éxito de los Estados en la implementación de dichas políticas dependerá también de la eficiente gestión de las instituciones regionales.

### **3.1. El plan Plurianual 2009-2011**

La iniciativa fue propuesta originalmente por Guatemala durante su Presidencia *pro tempore* en la XXXI Cumbre celebrada el 12 de diciembre de 2007, pero no se decidió su aprobación ya que, siendo una primera propuesta, los países convinieron que aún no estaban listos para analizarla y era necesario seguir estudiándola. Esta primera propuesta era un instrumento elaborado en función de una selección de prioridades y en función del ordenamiento de las agendas con las que ya se había venido trabajando. Tenía como objetivo el convertirse en un replanteamiento de prioridades que permitiera que cada PPT pudiera imprimirle su esencia sin que se alterara la continuidad de un conjunto de prioridades definidas regionalmente.

La propuesta de Plan Plurianual concentra las prioridades fundamentales de la Integración Centroamericana en los desafíos principales que afronta la región. Esta primera propuesta aparece sin duda organizada con un evidente enfoque práctico, guardando un balance regional que prioriza los temas que revisten importancia económica, social, ambiental, institucional y de seguridad para la región.

La primera propuesta definía 6 áreas temáticas prioritarias:

#### **Profundización de la integración económica**

Tendría como máxima prioridad el funcionamiento de la Unión Aduanera centroamericana en un plazo máximo de 3 años; se establecía la

Unión Aduanera como el principal medio a través del cual se impulsarían actividades económicas de mayor valor agregado y productividad. La Unión Aduanera se concibe como un motor de la integración que facilitaría un avance significativo en otras áreas de la agenda regional como podría ser el de la integración social.

### **Suscripción del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea**

La firma de este acuerdo permitiría la consolidación jurídica de las relaciones comerciales entre las dos regiones, lo cual conllevaría la actualización permanente del diálogo político; y la posibilidad de allegar nuevos recursos de la cooperación europea para continuar fortaleciendo el proceso regional de integración.

### **Fomento de la seguridad democrática**

Determinaba la necesidad de la puesta en vigencia e implementación de la estrategia regional de seguridad, así como de los instrumentos que facilitan la persecución del delito por medio de mecanismos de financiamiento adecuados a través de un proceso continuo e incremental para dotar de cada vez mayores capacidades al Sistema de enfrentar los retos que la dinámica propia de este fenómeno impone a nuestra región.

### **Integración social**

Establecía la necesidad de estructurar y poner en marcha una agenda estratégica regional en lo social, con su respectivo instrumental técnico, financiero e institucional, capaz de impactar en las realidades e indicadores sociales de Centroamérica en su conjunto, y de coadyuvar la reducción de las principales disparidades sociales al interior de la región, que tienden a inhibir (o desacelerar) el proceso de Integración Centroamericana. El 5 de diciembre de 2008 se aprobó la Agenda Estratégica Social de Centroamérica, por medio de la cual se fortalecerá la integración social, y se aprobó el instrumento técnico-financiero de la Agenda y su estrategia de captación de fondos. El reto actual es poner en marcha esta estrategia.

### **Manejo sostenible de los recursos naturales**

Esta temática establece que la región requiere articular las actividades y programas del régimen de administración sostenible de los recursos naturales en Centroamérica con las iniciativas de otras instancias regionales dedicadas al

Desarrollo Humano y otras actividades económicas; también debe fortalecer la capacidad de las instituciones nacionales encargadas de velar por el ambiente con miras a estandarizar sus capacidades, para garantizar los marcos jurídicos nacionales y los compromisos regionalmente adquiridos en esta materia.

### **Prácticas de buen gobierno en el plano regional y financiación de la integración**

Establece como objetivo la incorporación de principios y prácticas modernas de la administración pública en la institucionalidad regional, tales como: 1) la elaboración de planes plurianuales de trabajo; 2) la gestión presupuestaria y programática integral de todas las instituciones que conforman el SICA; 3) la elaboración de un proyecto general de presupuesto del SICA; y, 4) la puesta en marcha de un organismo superior de control y la adopción de principios tales como la transparencia y la rendición de cuentas a los usuarios de las diversas instituciones. Parte fundamental de este proceso ha de ser la creación de un sistema de financiamiento estable y permanente para el SICA.

### **3.2. Evolución de la propuesta**

Durante la Presidencia *pro tempore* de El Salvador (primer semestre de 2008) se incluyó entre las prioridades como PPT el gestionar la aprobación de una Agenda Estratégica de la Integración basada en el Plan Plurianual. La SG-SICA circuló nuevamente a los países centroamericanos el documento de Plan Plurianual, recibándose observaciones únicamente de El Salvador y Nicaragua. La propuesta fue presentada nuevamente al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores durante la reunión preparatoria a la XXXII Cumbre (junio de 2008); no obstante el Consejo Intersectorial de Ministros acordó que dicha propuesta fuera revisada por los gobiernos y que enviaran sus observaciones a la SG-SICA para que la nueva versión se elevara nuevamente a su consideración.

En la Cumbre Extraordinaria del 4 de octubre de 2008 se aprobaron los lineamientos básicos de planificación plurianual y se instruyó a los Consejos de Ministros de los diferentes sectores la preparación de su respectivo Plan Plurianual, para garantizar a partir de enero de 2009 un funcionamiento equilibrado de los sectores económico, político, social y cultural del Sistema. Se tomaron en concreto los siguientes acuerdos:

1. Reconocer los avances del Sistema de la Integración Centroamericana, así como la necesidad de contar, para su evolución futura, con una

Programación Plurianual, a fin de asegurar el progreso ordenado y sistemático del esquema regional.

2. Aprobar los lineamientos que sustentarán esta planificación y que figuran como anexo de la Declaración, prestando especial atención al estricto cumplimiento de los mandatos presidenciales y ministeriales, tanto de parte de los órganos e instituciones del sistema como de los Estados miembros, que asegure al proceso integracionista un rumbo irreversible de progreso y consolidación.
3. Instruir a los Consejos de Ministros de los diversos sectores del Sistema de la Integración Centroamericana preparar a la brevedad, con el apoyo de la institucionalidad regional, su respectivo plan plurianual, con el objeto de garantizar a partir de enero de 2009 el desarrollo equilibrado y armónico de los sectores económicos, social, ambiental, cultural y político del Sistema de la Integración Centroamericana, el cual deberá ser remitido a la Secretaría General del SICA para su consolidación y, siguiendo los procedimientos correspondientes, elevarlo al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y Reunión de Presidentes para su aprobación.
4. Instruir al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores a convocar cuando proceda reuniones intersectoriales para actualizar dicha planificación mediante la incorporación de los temas emergentes acordados por la Reunión de jefes de Estado y de Gobierno del SICA.

En los lineamientos aprobados se establecía que la agenda de la integración regional debería estar encaminada por la adopción de políticas en las siguientes áreas:

- Política Social: agenda estratégica social. (Aborda temas de salud, educación, alimentación y nutrición, empleo, migración, micro pequeña y mediana empresa, género y grupos vulnerables).
- Política de Seguridad Democrática: Estrategia Integral de Seguridad de Centroamérica.
- Política de Integración Económica: establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana, negociación y administración coordinada de los Tratados Comerciales e Infraestructura para la Facilitación del Comercio.

- Política Agrícola y de Seguridad Alimentaria: Estrategia 2008-2017.
- Política de Medio Ambiente: Estrategia Regional de Cambio Climático que incorpora la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud 2009-2024 (ERAS), protección forestal, conservación y manejo sostenible de cuencas, ordenamiento territorial, prevención y mitigación de desastres naturales.
- Política de Fortalecimiento Institucional de la Integración Regional: autofinanciamiento, contraloría y otros.
- Política de Cooperación: armonización y alineamiento de la Cooperación.
- Política Migratoria Centroamericana.
- Política Energética: Estrategia Energética Sustentable, Centroamérica 2020.

Durante la XXXIII Cumbre Ordinaria del 5 de diciembre de 2008 en San Pedro Sula, solamente el COMIECO (Consejo de Ministros de Economía) presentó su Plan Plurianual; por ello nuevamente se acordó que los Consejos Sectoriales de cada institución involucrada, en coordinación con la SG-SICA, concluyeran su elaboración con base a los lineamientos aprobados durante la Cumbre Ordinaria del 4 de octubre de 2008. Posteriormente a los acuerdos de la Cumbre, la SG-SICA le dio seguimiento al tema durante la IX y X Reunión de la Comisión de Secretarías donde se acordó que cada Secretaría coordinadora de su respectivo sector o subsistema coordinaría e integraría su correspondiente plan, con el objetivo que la SG-SICA hiciera una consolidación de todos los aportes, manteniendo la integridad de los mismos.

Finalmente se circuló un Plan Plurianual consolidado con las observaciones de todos los países y se incluyó el tema en la agenda de la reunión del Comité Ejecutivo del 23 de marzo preparatoria a la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA (25 de marzo). Asimismo, el Secretario General del SICA presentó un informe a los mandatarios sobre los avances en este tema.

### **3.3. Situación Actual**

El 18 de marzo de 2009, la Presidencia *pro tempore* del SICA (Nicaragua) circuló una segunda versión de Plan Plurianual, que se sometió a la consulta

de los países centroamericanos, con el fin de que fuera aprobado en la XXXIV Cumbre Ordinaria del 19 de junio; la propuesta fue circulada. Identificaba 8 temáticas prioritarias:

- a. **Profundización de la integración económica:** este tema identifica como principal objetivo alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos mediante la transformación y modernización de las estructuras productivas, sociales y tecnológicas, de tal forma que se eleve la competitividad y la reinserción de Centroamérica en la economía internacional. En dicha labor, el subsistema de la Integración Económica se guía bajo los principios de legalidad, consenso, gradualidad, flexibilidad, transparencia, reciprocidad, solidaridad, globalidad, simultaneidad y complementariedad.
- b. **Inserción de Centroamérica en la economía internacional:** según este tema se debe dar prioridad a los convenios y tratados suscritos por CA en materia comercial, en especial a las negociaciones para la suscripción de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, ya que la firma de este acuerdo permitirá la consolidación jurídica de las relaciones comerciales entre ambas regiones y la posibilidad de acceder a nuevos recursos de la cooperación europea.
- c. **Cooperación internacional:** esta temática plantea cómo la cooperación de carácter regional ha sido un factor determinante para la integración centroamericana y el desarrollo de sus instituciones. Por ello plantea la necesidad de mejorar la eficacia y eficiencia de esta cooperación, mediante el impulso de un proceso regional de apropiación, armonización y alineamiento de la misma.
- d. **Fomento de la seguridad democrática:** se hace un análisis sobre la necesidad de profundizar la cooperación entre los países miembros del SICA para la prevención y lucha contra el crimen organizado y otras amenazas emergentes. Los recientes avances en la adopción de una estrategia regional en materia de seguridad, que incluye a México, así como de instrumentos que facilitan la persecución del delito a nivel centroamericano representan un notable salto cualitativo; su plena puesta en vigencia y el logro de su implementación por medio de mecanismos de financiación adecuados constituyen algunos de los principales retos para el futuro.
- e. **Integración social:** en esta temática se plantea que, a pesar de que el SICA ha logrado un crecimiento económico notable y un avance en su

proceso de integración económica y comercial, la agenda de la integración social regional se encuentra rezagada, por lo que se requiere poner en marcha la agenda estratégica social con su respectivo instrumental técnico, financiero e institucional, capaz de impactar en las realidades e indicadores sociales de Centroamérica en su conjunto, y de coadyuvar a reducir las principales disparidades sociales al interior de la región.

- f. **Manejo sostenible de los recursos naturales:** la región requiere articular las actividades y programas del régimen de administración sostenible de los recursos naturales en Centroamérica con las iniciativas de otras instancias regionales dedicadas al Desarrollo Humano y otras actividades económicas. También debe fortalecer la capacidad de las instituciones nacionales, encargadas de velar por el ambiente con miras a estandarizar sus capacidades, para garantizar los marcos jurídicos nacionales y los compromisos regionalmente adquiridos en esta materia.
- g. **Educación:** en el marco de la XIII Reunión de Ministros de Educación, en el año 2009, se aprobó la Agenda Regional de Educación. Los beneficiarios de las acciones estratégicas serán los agentes de la educación que forman parte de la valiosa cadena del aprendizaje: desde los técnicos ministeriales a los maestros, desde los supervisores a los formadores, desde los directores a los padres y madres de familia, desde el evaluador al asesor pedagógico, entre otros.
- h. **Cultura:** en el marco de la XIV Reunión Consejo de Autoridades de Cultura de la CECC/SICA, se aprobaron las políticas y acciones estratégicas de la Agenda Regional de Cultura 2009-11, cuyas líneas coinciden con las prioridades establecidas por las autoridades de cultura a nivel iberoamericano. La Agenda se justifica por varias razones: los países de la región tienen bajos niveles de desarrollo humano y altos índices de pobreza; se enfrentan a graves problemas de vulnerabilidad económica, social y ambiental y a un entorno político en evolución positiva, pero inestable. Finalmente, el proceso de globalización amenaza con la pérdida de los idiomas nativos, el detrimento o sustitución de las tradiciones propias, la pérdida o destrucción del patrimonio material e intangible y en última instancia a una pérdida de identidad cultural propia.
- i. **Prácticas de buen gobierno en el plano regional y financiación de la integración:** en esta temática se establece como prioridad el fortalecimiento de la integración a través de una transformación cualitativa en el funcionamiento de la institucionalidad regional que abarque a los

órganos políticos y a las instituciones de nivel administrativo y gerencial; el objetivo es la incorporación de principios y prácticas modernas de la administración pública en la institucionalidad regional; asimismo se estima como prioridad la aprobación del plan plurianual.

Esta segunda versión fue sometida nuevamente a consideración de los países del Sistema de Integración Centroamericana. La Secretaría General del SICA consolidó dichas observaciones en la tercera propuesta y última versión de Plan Plurianual 2009-2011, la cual fue presentada a los Cancilleres durante el Consejo de Ministros en el marco de la XXXIV Cumbre del SICA, celebrada en Managua el 18 de junio de 2009. Esta nueva propuesta sustituye el título del tema de *Prácticas de Buen Gobierno* por *Política de fortalecimiento institucional de la integración regional* y agrega 3 elementos más a la propuesta anterior:

a) Desarrollo sostenible

Establece la consolidación del enfoque de integración multisectorial de la gestión regional del desarrollo sostenible, mediante instituciones e instrumentos armonizados de política y planificación, con una clara orientación hacia la aplicación y cumplimiento, como contribución del subsistema a los esfuerzos del SICA para promover la equidad social, la gobernabilidad, el crecimiento económico, y la gestión integrada del medio ambiente, el recurso hídrico y el riesgo.

b) Integración y desarrollo energético

Determina la necesidad de coordinar, promover e impulsar acciones que promuevan asegurar el abastecimiento energético de Centroamérica, en calidad, cantidad y diversidad de fuentes, necesario para garantizar el desarrollo sostenible, teniendo en cuenta la equidad social, crecimiento económico, la gobernabilidad y compatibilidad con el ambiente, de acuerdo con los compromisos ambientales.

c) Género

Abarca la lucha contra todas las formas de violencia contra la mujer y la garantía de sus derechos en condiciones de igualdad y de equidad a través de la promoción de un enfoque de género que garantice una mayor participación de la mujer en todos los órdenes de la vida regional, en especial aquellos de interés para la agenda de la institucionalidad centroamericana.

En esta nueva versión se redefinen también los objetivos de los temas de Educación y Cultura. Educación define como objetivo prioritario la promoción de la continuidad escolar y el incremento de la cobertura escolar en Centroamérica y República Dominicana mediante la mejora de la calidad educativa, tanto en el desempeño docente, la gestión de los centros educativos como en la articulación y fortalecimiento de los sistemas educativos de la región. Cultura prioriza el fortalecimiento de la identidad cultural y las relaciones de hermandad entre los países mediante la promoción de la gestión cultural, el arte y la lectura, la investigación en el ámbito de la cultura, las industrias creativas y el patrimonio cultural de la región.

Tras esta exposición, es importante señalar que, a diferencia de las últimas versiones de Plan Plurianual, la primera propuesta (Guatemala 12 de diciembre de 2007) concentraba con mayor eficacia las prioridades fundamentales de la Integración centroamericana. El número de temas contenidos en el Plan Plurianual se ha ido extendiendo de manera que el ejercicio de priorización ha perdido parte de su fuerza. Conviene señalar la falta de apoyos que la Secretaría General sufre para asegurar una verdadera elección de prioridades. En las distintas fases del proceso de elaboración del Plan Plurianual ni los Estados Parte, ni las Secretarías e Instituciones del SICA, ni la cooperación internacional han contribuido a reducir la lista de temas sino a expandirla.

Tanto la segunda como la última propuesta de Plan Plurianual recogen temas muy importantes para la región centroamericana que son elementos de indiscutible interés dentro del espacio de la integración. La ausencia de determinados temas en el Plan Plurianual no les resta interés ni pertinencia, como se tiende a confundir con facilidad. El aporte del Plan Plurianual no consiste en el planteamiento de nuevos temas o acciones sino en ordenar y en dar sentido de conjunto a las distintas agendas y actividades existentes en función de un plan de trabajo factible y que pueda servir de base para los esfuerzos de apropiación, armonización y alineamiento de la cooperación internacional con el SICA.

Al respecto, conviene recordar las reflexiones del trabajo de Juan Alberto Fuentes, Mauricio Herdocia y José Miguel Alfaro para la Secretaría general del SICA y PAIRCA<sup>1</sup> que dieron base al Plan Plurianual. En dicho documento, los autores, preocupados por las expectativas excesivas que puede generar la definición de una agenda estratégica, se esforzaron en señalar las limitaciones

---

<sup>1</sup> Ver FUENTES, HERDOCIA Y ALFARO (2007).

de un ejercicio de este tipo. Y así definían lo que la Agenda de integración no es y, por contraste, lo que sí debería ser:

1. No es una estrategia de desarrollo para Centroamérica: es una estrategia de integración y cooperación.
2. No es un ejercicio académico: ha resultado de consultas con gobiernos, organizaciones sociales, sector privado.
3. No es una estrategia para sectores privados y organizaciones sociales, sino para gobiernos, aunque con papel catalizador, movilizador.
4. No es una estrategia de integración económica: busca ser multidimensional, combinando lo económico con lo político, social, cultural, ambiental.
5. No es omnicomprensiva: busca ser estratégica y centrarse solamente en lo más importante (difícil).

Conviene destacar finalmente una novedad relevante con respecto a la agenda tradicional de la integración. La temática social constituye ahora un elemento clave en la agenda de integración del SICA. La adopción de consensos, estrategias y acciones conjuntas a través de la nueva Estrategia de Integración Social permitirá responder de manera eficiente a los problemas de la región y avanzar hacia un desarrollo sostenible a través de la solidaridad de los países y de la equidad social. Para ello será necesario trabajar tanto en la formulación de políticas compartidas como en el fortalecimiento de las instituciones y la normativa del sistema de integración centroamericano.

Sin duda la concreción del Plan Plurianual es un gran paso hacia el establecimiento de una Agenda Regional. No obstante, tan cuidadoso e importante es redefinir el procedimiento para definir y proponer estas prioridades, como adoptarlas e implementarlas. Por ello, se considera que una Agenda Regional proveerá a las Presidencias *pro tempore* de las herramientas necesarias para la elaboración de un plan de trabajo que asegure la continuidad entre las PPT y con ello una persistencia en la ejecución y desarrollo de los acuerdos alcanzados por los mandatarios. Además se considera necesario incorporar plazos para las políticas o acciones a desarrollar para cumplir con el Plan Plurianual. Pero quizás la observación más importante es que convendría que la SG-SICA persistiera en su esfuerzo de consultar con las Secretarías y Consejos de Ministros

Sectoriales, especialmente para la incorporación de observaciones, mejoras o propuestas a dicho documento.

## **4. El papel de la PPT en el seguimiento de la Agenda Regional**

### **4.1. Antecedentes**

Uno de los aspectos claves en los esquemas de integración regional es el funcionamiento eficiente de los mecanismos de enlace y coordinación del sistema. A partir de esta necesidad los países miembros deben adoptar medidas conjuntas con el fin de constituir una interdependencia con el apoyo de una estructura institucional común. Es por ello que dos tipos de coordinación deben estar presentes: por un lado, la coordinación y enlace entre los gobiernos de los Estados y las instituciones regionales; por otro lado, la coordinación entre sí de todo el engranaje institucional regional.

Partiendo de esta premisa, el Protocolo de Tegucigalpa, instrumento constitutivo del SICA, previó varias figuras principales de coordinación:

1. Para garantizar la coordinación de la institucionalidad de todo el SICA se le otorgó a la Secretaría General el papel de coordinadora principal de toda la institucionalidad del SICA<sup>2</sup>, además de su función de supervisión de la ejecución de mandatos por todos los organismos e instituciones de la integración<sup>3</sup> y el velar por el cumplimiento de los mandatos del Protocolo de Tegucigalpa.
2. En virtud de ello, se crearon cinco subsistemas: político, económico, social, cultural y educacional y el de ambiente<sup>4</sup>; se le otorgó al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores la naturaleza de Órgano Principal de Coordinación y antesala de la Reunión de Presidentes.

---

<sup>2</sup> De conformidad con las Bases de Coordinación, adoptadas el 14 de mayo de 1993 y aprobadas por la XIV Reunión de Presidentes Centroamericanos (29/10/93), y según la Resolución número 2 de la XIII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno Centroamericano, del 11 de diciembre de 1992.

<sup>3</sup> Artículo 26 inciso h) del PT.

<sup>4</sup> Los subsistemas (con anterioridad: sectores) político y económico fueron creados previamente. En la XIV Reunión de Presidentes del área Centroamericana, celebrada el 29 de octubre de 1993, se crearon otros dos subsistemas: social y el educativo y cultural (CECC). De conformidad con el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) del 12 de diciembre de 1989, y con la Declaración de Masaya, Nicaragua del 12 de octubre de 1994, se crea el subsistema de ambiente.

3. Para actuar como un solo bloque hacia el exterior se creó la figura de coordinación, conocida como vocería del sistema.
4. Para desarrollar el control político de los gobiernos nacionales hacia los órganos e instituciones del SICA y el seguimiento regional de las decisiones presidenciales, se estableció un Comité Ejecutivo con potestades sobre la institucionalidad regional y conformado por representantes de cada país miembro del SICA.

En el caso de la PPT, el Protocolo de Tegucigalpa no estableció el marco legal y no definió la importancia de este mecanismo como articulador político del Sistema, y así fue creada originalmente como una vocería ante la necesidad de los países de una representación extrarregional. En ese momento no se vislumbraba la importancia que podía tener como ente coordinador interno.

La dinámica integracionista fue la que realmente dio vida a la PPT. Era necesario que existiera un mecanismo de coordinación política entre los Gobiernos e Instituciones y, por ello, en la XIX Cumbre de Panamá de 1997 se adoptó formalmente la figura de la PPT con una rotación semestral de 6 meses. No obstante, no se definió el marco jurídico que regularía las potestades y funcionamiento de la PPT. En su evolución los Estados miembros han ido reconociendo a la figura de la PPT como una instancia de conducción política del SICA y articuladora de la agenda regional, y le han adjudicado en el desarrollo del proceso de integración las siguientes funciones:

1. Convocar y dirigir reuniones.
2. Proponer agendas de trabajo.
3. Representar al Sistema en su comunicación con el exterior.
4. Coordinar la agenda regional.

En la práctica, los países han asumido el costo financiero de la Presidencia *pro tempore*, ya que esta representa la oportunidad de cada país de lucirse en la conducción de la agenda regional. La apropiación que cada país hace con respecto a la PPT está ligada a la apreciación que cada Gobierno tiene sobre la integración y en la mayoría de los casos los intereses nacionales determinarán que la conducción de una PPT será pasiva o dinámica.

## 4.2. Situación actual

Hasta el 25 de marzo de 2009, en que el Consejo de Ministros de relaciones Exteriores aprobó el *Reglamento de la Presidencia pro tempore del Sistema de la Integración Centroamericana*<sup>5</sup>, no existía una normativa que desarrollara la figura de coordinación de la Presidencia *pro tempore*, lo cual resulta difícil de aceptar pues el Protocolo de Tegucigalpa dejó abierta esta posibilidad, al otorgarle la atribución a la Reunión de Presidentes de establecer los mecanismos de interrelación, enlace o coordinación que fueran necesarios. El Protocolo de Tegucigalpa le dio la potestad a la Reunión de Presidentes de adoptar "...las disposiciones necesarias para garantizar la coordinación y armonización de las actividades de los órganos e instituciones del área y la verificación, control y seguimiento de sus mandatos" (art. 15 inciso a).

Esta situación de vacío jurídico dificultaba que existiera una definición clara del tipo de apoyo subordinado entre la Presidencia *pro tempore* y la SG-SICA, cuyas fronteras se vuelven confusas, incluso ahora después de adoptada la normativa. Lo más importante es que este vacío jurídico de la PPT ocasionaba una distorsión de la agenda regional, que ha ocasionado un aumento de reuniones que reduce el tiempo para estudiar a fondo las propuestas o para hacer las consultas pertinentes con las respectivas instituciones gubernamentales. El hecho de que las prioridades de cada país en el ejercicio de la PPT estén ligadas a la coyuntura interna de país y gobierno fomenta una falta de continuidad en los proyectos impulsados por las PPTs, convirtiendo así a la agenda de la integración en una suma de agendas-país inconclusas, con dificultad para hacer progresar la integralidad de los temas abordados. Esto sin duda constituye un fuerte obstáculo a la integración centroamericana y, por ello, la propuesta de establecer un mecanismo de procedimiento que ordenara y fortaleciera la aprobación y ejecución de los mandatos presidenciales estaba incompleta al no realizar cambios en la figura de la Presidencia *pro tempore* del SICA.

Ante este panorama se lanzó la propuesta de reglamentar la Presidencia *pro tempore*, que fue aprobada en marzo de 2009, pero que deja vacíos que pueden llegar a entorpecer su funcionamiento, o que simplemente viene a justificar los vicios con los que ha venido trabajando hasta el día de hoy.

---

<sup>5</sup> Véase el texto de este Reglamento en el Anexo al presente capítulo.

Se presenta a continuación un recuento de estos vacíos:

- El artículo 2 de la normativa establece que la PPT es la función que ejerce un Estado Parte del SICA de articulación entre los gobiernos y los órganos e instituciones del Sistema para el desarrollo continuado de la Agenda de la Integración Regional, durante un período de 6 meses, según el orden de rotación establecido (que es geográfico, de norte a sur, empezando por Belice y excluyendo a República Dominicana que no la ejerce por su condición de país asociado). Este artículo se queda corto en cuanto a la definición de la PPT, pues más que una función, constituye una instancia de coordinación de los Órganos e Instituciones y de la Agenda Regional.
- En el artículo 4 debería incluir un literal en el que quedara definida la atribución de la PPT de coordinar la agenda de la integración y que además la SG-SICA debería presentar a la PPT entrante una ayuda memoria del estado de las agendas y compromisos de todos los subsistemas preparado en conjunto con la Comisión de Secretarías. En el literal “f”, sobre las atribuciones, establece: *Presentar un calendario de actividades del semestre correspondiente, para la consideración de los Estados Parte, en armonía con la agenda de integración regional previamente establecida y en consonancia con las estrategias, programas y planes operativos multianuales y anuales debidamente aprobados.* Este literal es muy importante por lo que debería definir en forma más clara la necesidad de contar con un Plan de Trabajo, el cual será elaborado por los seis gobiernos que asumen las PPT en los próximos 3 años. Cada PPT deberán elaborar la agenda para su semestre correspondiente y proponer la forma en que planea operacionalizar dicha agenda en un cronograma de reuniones y metas para su período. Se entiende que ese Plan de Trabajo deberá ser derivado del Plan Plurianual.
- En el mismo artículo 4, pero en su literal “g” establece: *La PPT, en coordinación y con el apoyo directo de la Secretaría General y las demás Secretarías del Sistema, prepararán los actos normativos, actas, ayuda memoria, declaraciones y cualquier otro documento resultante de cada reunión, debiendo llevar un estricto registro de los mismos con la nomenclatura que para tal propósito establezca la SG-SICA, debiendo hacerlo público, cuando corresponda a través del sistema de información.* Este artículo debería resaltar la importancia de que cada PPT presente una ayuda memoria del estado de los compromisos adquiridos, y proyectos pendientes para presentarlo a la PPT entrante.

- En el artículo 9 que hace referencia al traspaso oficial de la PPT, se debería establecer que cada PPT saliente está obligada a rendir un informe de los avances en materia de integración a la Reunión de Presidentes.

En general se puede decir que este reglamento debería definir de una forma más clara las funciones y prioridades de la PPT en relación con la Secretaría General del SICA. Hay que recordar que la eficiencia de una PPT también está determinada por el apoyo de la Secretaría General. A la PPT le corresponde un rol de articulación política y la Secretaría General del SICA es un coordinador institucional regional que además brinda el apoyo logístico, administrativo y técnico para el desempeño de las funciones de la PPT. En la práctica, se ha dado duplicación de funciones en ocasiones por no existir una definición clara de las PPT y SG-SICA. Las funciones de la SG-SICA deben reforzar su papel proactivo en su relación con los gobiernos, definir la presentación de informes de avances en seguimiento de la agenda regional y en la implementación de acuerdos. La SG-SICA debe reforzar a las PPT en la formulación del Plan de Trabajo, que debería ser responsabilidad de los gobiernos que asumen las PPT en los 3 años de la planificación plurianual, para luego ser sometido a la aprobación del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Por otra parte, es conveniente que cada año los dos gobiernos que asumen las PPT semestrales elaboren y ajusten la agenda para el año correspondiente y que cada PPT proponga la forma en que planea operacionalizar dicha Agenda en un cronograma de reuniones y metas para su período.

## 5. Conclusiones y recomendaciones

En este ensayo hemos abordado la necesidad de contar con un instrumento de planificación de la Agenda Regional del SICA, con la finalidad de redefinir sus prioridades y objetivos, así como las políticas de acción encaminadas a consolidar la integración regional. Sugerimos que esta Agenda debe articular el contenido de las Cumbres Ordinarias para garantizar la continuidad en las propuestas y en los mandatos presidenciales. Al respecto, se puede concluir lo siguiente:

- a. Es importante recalcar que el contenido íntegro del Plan Plurianual tiene su raíz en los mandatos que los presidentes centroamericanos han adoptado en sus reuniones o en diversas instancias técnicas y ministeriales del SICA; el esfuerzo de esta propuesta de Plan Plurianual confirma el hecho de que siempre se ha contado con una agenda regional y que la tarea consiste ahora en definir las prioridades y organizarlas. La labor de

la Secretaría General en este esfuerzo exige la complicidad de los Estados Parte del SICA, especialmente expresada a partir del seguimiento y decisiones en el Comité Ejecutivo y en el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

- b. Las PPT deben formular su Plan de Trabajo en función de la Agenda Regional. La definición precisa de las prioridades de una Agenda Regional Centroamericana contribuirá sin duda a la articulación política del Sistema y evitará también que las políticas y la coyuntura de cada Gobierno, así como la capacidad de liderazgo de cada país, influyan negativamente en el proceso. Una Agenda Regional proveerá a la PPT ejercida por cada uno de los países de las herramientas necesarias para la elaboración de un Plan de Trabajo que asegure la continuidad entre PPT y con ello una continuidad en la ejecución y desarrollo de los acuerdos alcanzados por los mandatarios.
- c. Es necesario que la propuesta del Plan Plurianual siga en estudio y discusión y que sea el Comité Ejecutivo quien le dé seguimiento como tema prioritario de su agenda. Asimismo parece necesario que sean las Secretarías las que se encarguen de consolidar las observaciones y propuestas de las instituciones, organizaciones regionales y nacionales involucradas en dicho proceso y debería ser la Secretaría General la que se encargara de presentar este Plan Plurianual consolidado para aprobación del Consejo de Ministros. Éste es uno de los problemas que actualmente se han observado en cuanto a la consolidación del Plan Plurianual porque han sido las Cancillerías de cada uno de los países miembros las encargadas de hacer llegar las observaciones a la Secretaría General. Al ser las Cancillerías las que han enviado las observaciones, la capacidad de contribución se ha limitado ante la apatía de algunas instituciones gubernamentales de revisar y evaluar el documento.
- d. Se considera también importante, partiendo de la observación anterior, que la SG-SICA consulte el documento a las diferentes Secretarías y Consejos de ministros sectoriales, especialmente para la definición de las áreas temáticas que incluye dicho documento.
- e. Sería necesario incorporar plazos para las políticas o acciones a seguir para cumplir con los objetivos del Plan Plurianual.
- f. Es importante resaltar especialmente que el aporte de esta Agenda Estratégica o Plan Plurianual no consiste en el planteamiento de nuevos

temas o acciones. Su aporte es el de ordenar y dar sentido de conjunto a las distintas agendas y actividades existentes. Por ello, es necesario que cualquier propuesta u observación al Plan Plurianual vaya enfocada a definir prioridades y no a expandir las temáticas propuestas en el documento.

### Referencias bibliográficas

*Acuerdo XXV Cumbre Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA*. Diciembre de 2004.

CALDENTEY, PEDRO (2004), "*Organización y Funcionamiento Institucional del SICA. Costos y Beneficios de la Integración*". San Salvador, SICA.

CEPAL - BID (1998), "*La Integración Centroamericana y la Institucionalidad Regional*". México, Ed. CEPAL.

COMITÉ CONSULTIVO DEL SICA (2004), "*Frente al Proceso de Reforma Integral del SICA*". San Salvador.

CONSEJO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES DEL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (2009), "*Reglamento de la Presidencia pro tempore del SICA*". 25 de marzo de 2009.

FUENTES K. J. A.; HERDOCIA, M.; ALFARO, J. M. (2007). *Hacia un pacto centroamericano de integración*. Documento de trabajo PAIRCA. San Salvador, PAIRCA. pp. 131.

*Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana* (1993).

*Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos* (1991).

*RESOLUCIÓN No. 2 XII*. Reunión de Presidentes Centroamericanos. 11 diciembre de 1992.

SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA, SG-SICA (2008). *Informe del Estado de Ejecución de los Mandatos Presidenciales*. (Segundo Informe). San Salvador.

SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA, SG- SICA (2009). *“Propuesta de Plan Plurianual para el Sistema de la Integración Centroamericana”*. (2009-2011). San Salvador.

SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA, SG- SICA (2009). *“Propuesta para la Revisión y Modernización del SICA”*. (10/junio/2009).

SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA, SG- SICA (2007). *“Propuesta de Procedimiento para regular la Generación de Iniciativas y asegurarse la Ejecución del Seguimiento de los Mandatos Presidenciales”*.

*Tratado de la Integración Social Centroamericano* (1995).

WHITE GÓMEZ, ELAINE (2006), *“Evaluación del Funcionamiento de los Mecanismos de Enlace existentes entre las Instituciones Centroamericanas y los Gobiernos con Propuestas de Mejoras y/o Nuevos Mecanismos”*. Ed. SG-SICA/ PAIRCA-UE. San Salvador.

# **Anexo**

**REGLAMENTO DE LA PRESIDENCIA PRO-TÉMPORE DEL SISTEMA  
DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA (SICA)****El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Parte  
del Sistema de la Integración Centroaméricana (SICA)****CONSIDERANDO**

Que la Reunión de Presidentes es el Órgano Supremo del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que funciona con una Presidencia Pro-Témpore a cargo de uno de los Estados Parte, la cual se desempeña de manera consuetudinaria y ejerce el rol de vocero de Centroamérica, como ente articulador político del Sistema, durante el semestre posterior a la realización de la última Reunión Ordinaria de Presidentes, de acuerdo con el ordenamiento jurídico de la integración regional;

**CONSTATANDO**

Que es un aspecto esencial para el buen funcionamiento de la institucionalidad de la integración, la existencia de adecuados mecanismos de enlace y coordinación entre los gobiernos, los órganos e instituciones regionales, así como la apropiada articulación política entre los Estados Parte.

**RECONOCIENDO**

Que de conformidad con el artículo 24 del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA, corresponde al Comité Ejecutivo presentar por conducto de su Presidente al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores las propuestas que sean necesarias para el avance del proceso de integración regional;



Handwritten signatures and initials at the bottom of the page, including a large signature on the left, a smaller signature in the middle, and initials on the right.

**TENIENDO PRESENTE**

Que es necesario reglamentar el funcionamiento de la Presidencia Pro-Témpore, para mantener la continuidad y la armonía de sus trabajos, de acuerdo con el objetivo fundamental, los propósitos y principios que rigen el SICA;

**POR TANTO**

Decide adoptar el siguiente

**REGLAMENTO DE LA PRESIDENCIA PRO-TÉMPORE DEL SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA (SICA)**

**CAPITULO I  
ASPECTOS GENERALES DE LA PRESIDENCIA PRO-TÉMPORE**

**ARTÍCULO 1  
Objeto**

El presente Reglamento tiene por objeto regular el funcionamiento de la Presidencia Pro-Témpore del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

**ARTÍCULO 2  
Definición**

La Presidencia Pro-Témpore (PPT) es la función que ejerce un Estado Parte del SICA, de articulación entre los gobiernos y los órganos e instituciones del Sistema, para el desarrollo continuado de la Agenda de la Integración Regional, durante un período de seis meses según el orden de rotación establecido en este Reglamento. Esta función será ejercida en todos los órganos del SICA.

*on egasa*

### ARTICULO 3 Rotación

La Presidencia Pro-Témpore se ejerce por rotación ~~cada~~ seis meses en el orden geográfico centroamericano, comenzando por Belice y seguido por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Los Estados que ostenten la condición de Asociados u Observadores no podrán ejercer la Presidencia Pro-Témpore del Sistema.

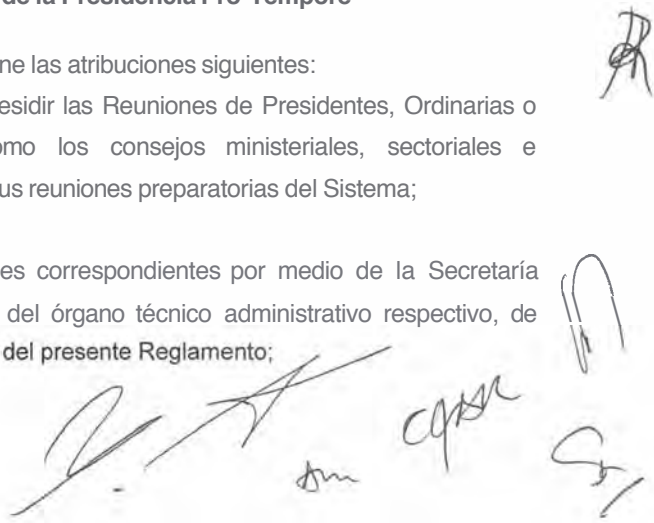
Cada Estado Parte asumirá la Presidencia Pro-Témpore según el orden establecido en el párrafo anterior. En caso de que, por alguna circunstancia debidamente justificada, el Estado al que le corresponda no pueda ejercer la Presidencia Pro-Témpore en ese período, la ejercerá el siguiente Estado en el orden de precedencia referido.

El Estado que se **excusare** de asumir la Presidencia Pro-Témpore podrá solicitar, mediante nota escrita al Comité Ejecutivo, la aprobación del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, para retomarla en el periodo inmediatamente posterior.

### ARTÍCULO 4 Atribuciones de la Presidencia Pro-Témpore

La Presidencia Pro-Témpore tiene las atribuciones siguientes:

- a) Organizar, preparar y presidir las Reuniones de Presidentes, Ordinarias o Extraordinarias, así como los consejos ministeriales, sectoriales e intersectoriales, foros y sus reuniones preparatorias del Sistema;
- b) Convocar a las reuniones correspondientes por medio de la Secretaría General del Sistema, o del órgano técnico administrativo respectivo, de acuerdo con el artículo 7 del presente Reglamento;

The bottom of the page contains several handwritten signatures and initials. On the right side, there is a large, stylized signature that appears to be 'R'. Below it, there are several smaller initials and signatures, including one that looks like 'S', another that looks like 'C', and a large, sweeping signature that spans across the bottom center.

- c) Recibir y gestionar las solicitudes de audiencia de cualquier instancia o persona natural o jurídica para participar en las Reuniones de Presidentes y de los demás órganos del Sistema que así lo solicite, procediendo a efectuar las consultas del caso con los Estados Parte;
  - d) Actuar como vocero de los órganos que preside;
  - e) Velar por el cumplimiento de la publicidad y difusión de las declaraciones y decisiones emanadas de la Reunión de Presidentes y demás órganos del Sistema;
- 9 Presentar un calendario de actividades del semestre correspondiente, para la consideración de los Estados Parte, en armonía con la agenda de integración regional previamente establecida en consonancia con las estrategias, programas y planes operativos multianuales y anuales debidamente aprobados;
- g) La Presidencia Pro-Tempore, en coordinación y con el apoyo directo de la Secretaria General y las demás Secretarías del Sistema, preparará los actos normativos, actas, ayudas de memoria, declaraciones y cualquier otro documento resultante de cada reunión, debiendo llevar un estricto registro de los mismos con la nomenclatura que para tal propósito establezca la Secretaria General del SICA, debiendo hacerlo público, cuando corresponda, a través del sistema de información;
  - h) Las demás acciones o gestiones que le sean solicitadas por la Reunión de Presidentes, los Consejos de Ministros y el Comité Ejecutivo.

**ARTÍCULO 5**  
**Coordinación de las Secretarías del Sistema**  
**con la Presidencia Pro-Témpore**

La Secretaria General y las demás Secretarías del Sistema, como entes de apoyo técnico administrativo del Sistema, trabajar\* en forma coordinada en apoyo a la Presidencia Pro-Témpore, para el cumplimiento de las atribuciones mencionadas en este Reglamento.

**ARTÍCULO 6**  
**De las convocatorias de las Reuniones de Presidentes**

Las convocatorias a las Reuniones ordinarias deberán ser enviadas junto con la Propuesta de Agenda, por lo menos con dos semanas de anticipación a la fecha prevista. Las convocatorias a las Reuniones extraordinarias deberán ser enviadas junto con la Propuesta de Agenda, por lo menos con una semana de anticipación a la fecha de su celebración o de inmediato si las circunstancias así lo exigen.

**ARTÍCULO 7**  
**De las convocatorias a otras Reuniones**

Las convocatorias a las Reuniones de acuerdo al calendario previamente establecido, deberán remitirse junto con la Propuesta de Agenda a los Estados Parte y a los Estados Asociados en los casos que corresponda.

La Presidencia Pro-Témpore presentará el proyecto de agenda y programa de la Reunión, con el apoyo de la Secretaria General y demás Secretarías del Sistema según corresponda, tomando en cuenta las prioridades fijadas por la Reunión de Presidentes y los temas propuestos por los Estados Parte.

Cualquier otra solicitud de inclusión de un tema o temas en la agenda, deberá hacerse del conocimiento de los Estados Parte, los que deberán expresar por escrito su consentimiento. El silencio de un Estado se considerará como una







aprobación tácita de dicho tema. Esta consulta no será motivo para atrasar el envío de las convocatorias.

Al momento de aprobación de la Agenda de la reunión, se podrán introducir temas nuevos siempre y cuando exista consenso entre los Estados Parte.

### **ARTÍCULO 8** **De la preparación y envío de la documentación**

La Presidencia Pro-Témpore coordinará, con la Secretaría General o la Secretaría Técnica correspondiente, la preparación y envío de la documentación emanada de cada reunión a los Estados Parte: actas, ayudas de memoria, proyectos de resolución o declaraciones, entre otros.

### **ARTÍCULO 9** **Traspaso de la Presidencia Pro-Témpore**

El traspaso oficial de la Presidencia Pro-Témpore se realizará en la última Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA de la Presidencia de turno, en el orden de rotación mencionado en el artículo 3 de este Reglamento. No obstante, de realizarse la Reunión Ordinaria antes de la finalización del sexto mes, el país que la ostenta la seguirá ejerciendo hasta su cumplimiento.

## **CAPITULO II** **DISPOSICIONES FINALES**

### **ARTÍCULO 10** **Reforma del Reglamento**

Corresponde al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores conocer de las propuestas de reformas al presente Reglamento, por mandato de la Reunión de Presidentes, a solicitud de los Consejos de Ministros, del Comité Ejecutivo del SICA o de uno o varios Estados Parte.



**ARTÍCULO 11**  
**Transitorio**

En tanto alguno o algunos de los Estados Parte del Protocolo de Tegucigalpa no lo sea de otro instrumento que rija en particular un **Subsistema** de la Integración Centroamericana, la Presidencia Pro-Témpore del Subsistema de que se trate la ejercerá el **país** que la haya asumido con anterioridad o deba asumirla con posterioridad, según corresponda.

**ARTICULO 12**  
**Interpretación y aplicación**

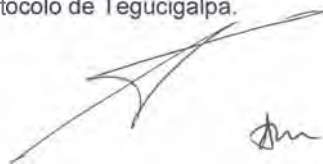
El presente instrumento reglamentario deberá interpretarse y aplicarse de conformidad con el objetivo fundamental, propósitos y principios del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

**ARTICULO 13**  
**Cuestiones no previstas**

Las cuestiones no previstas en el presente Reglamento serán resueltas por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

**ARTÍCULO 14**  
**Principio de Publicidad**

El presente Reglamento deberá ser publicitado por los Estados suscriptores de conformidad con el artículo 10 del Protocolo de Tegucigalpa.


  
  
  


**ARTICULO 15**

**Vigencia**

El presente Reglamento entrará en vigencia el día de su suscripción por parte del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.


Dado en la Ciudad de Managua, Nicaragua, el día veinticinco de marzo de dos mil nueve.



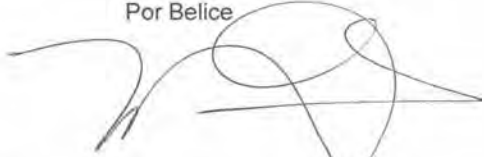
**Samuel Santos López**  
Por la República de Nicaragua



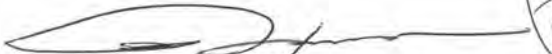
**Alfredo Martínez**  
Por Belice




**Bruno Stagno Ugarte**  
Por la República de Costa Rica



**Marisol Argueta de Barillas**  
Por la República de El Salvador



**Por la República de Guatemala**  
Roger Haroldo Rodas Melgar



**Por la República de Honduras**  
Patricia Isabel Rodas Baca



**Por la República de Panamá**  
Samuel Lewis Navarro



**Por la República Dominicana**  
Clara Quiñones de Longo



## **Capítulo 11. Perspectivas de la integración económica: avances y desafíos. Especial referencia a la Unión Aduanera**

Carlos Roberto Pérez

**Sumario:** 1. El marco de la integración centroamericana. 2. Avances de la integración centroamericana. 3. Centroamérica frente a la crisis económica. 4. La Unión Aduanera.

### **1. El marco de la integración centroamericana**

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) está constituido por siete países como miembros plenos, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, así como República Dominicana en calidad de Estado Asociado. Cuenta también con México, España, China (Taiwán), Alemania, Brasil, Italia y Chile como países observadores.

El SICA fue creado mediante la firma el 13 de diciembre de 1991 del Protocolo Modificadorio a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), conocido como Protocolo de Tegucigalpa, con una visión de la integración que trasciende el ámbito económico hacia lo político, social, ambiental, cultural y educativo, estableciendo como objetivo de la integración hacer de Centroamérica una región de paz, democracia, libertad y desarrollo.

¿Por qué paz, libertad, democracia y desarrollo? En los años 90 está finalizando un período de crisis en la región, de carácter económico, político, social y militar. Por lo que, en las Reuniones de Esquipulas I y Esquipulas II, se establecen como objetivos de la integración en Centroamérica facilitar la pacificación y democratización, en un marco de libertad, como prerequisites o como precondiciones para impulsar el desarrollo. El hecho de que los

objetivos fundamentales de la integración pasaran de lo económico a lo político, fortaleció el papel de los Ministerios de Relaciones Exteriores en la conducción del proceso, limitando la participación de los Ministerios de Economía o Comercio Exterior en la integración económica, que desde 1960 había sido el único ámbito de la integración centroamericana.

El SICA desarrolla una visión sistémica de la integración centroamericana, a través de una mayor coherencia y unidad en el conjunto de instituciones regionales y su relación con las instituciones de gobierno.

La estructura institucional del SICA está contenida en el Protocolo de Tegucigalpa, que establece como Órganos del Sistema: la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General. Forman también parte del Sistema la Reunión de Vicepresidentes y Designados a la Presidencia de la República, como Órgano de Asesoría y Consulta; el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) como Órgano de planteamiento, análisis y recomendación; la Corte Centroamericana de Justicia, como garante del respeto al derecho, en la interpretación y ejecución del instrumental jurídico de la integración centroamericana; y el Comité Consultivo del SICA en representación de la sociedad civil organizada, cuya función es asesorar a la Secretaría General.

El Órgano supremo del SICA es la Reunión de Presidentes, que decide en materia de democracia, paz, libertad, seguridad y desarrollo; define y dirige la política centroamericana, garantizando la coordinación y armonización de los órganos e instituciones regionales, así como la verificación, seguimiento y control de sus mandatos y decisiones. Los Presidentes impulsan la armonización de las políticas exteriores de sus Estados; el fortalecimiento de la identidad regional; aseguran el cumplimiento de los Tratados, Acuerdos, Convenios y Protocolos que forman el ordenamiento jurídico del SICA; y deciden sobre la admisión de nuevos miembros al Sistema.

El Consejo de Ministros, que se integra como Consejo Sectorial cuando participan solamente ministros de un mismo ramo o como Consejo Intersectorial cuando participan ministros de dos o más ramos, dependiendo de la temática de la reunión, asegura la ejecución eficiente de las decisiones de la Reunión de Presidentes, así como la preparación de los temas a tratar en dichas reuniones.

Corresponde al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores la coordinación de los Consejos Ministeriales, así como atender lo relativo al

proceso de democratización, pacificación, seguridad regional y en general los temas políticos, la coordinación y seguimiento de las decisiones y medidas políticas de carácter económico, social y cultural que tengan repercusiones internacionales. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores representa a la región ante la comunidad internacional, ejecuta las decisiones de Presidentes en política internacional regional, recomienda sobre el ingreso de nuevos miembros y decide sobre la admisión de observadores al SICA.

El Consejo Intersectorial de Ministros de Relaciones Exteriores y Ministros de Integración Económica analiza, discute y propone a la Reunión de Presidentes la estrategia regional sobre la participación activa de la región en el sistema económico internacional y la ejecuta concertadamente.

El Comité Ejecutivo, a pesar de haber sido creado como Órgano del SICA por el Protocolo de Tegucigalpa en 1991, inició su funcionamiento en el año 2008, con las atribuciones, entre otras, de asegurar la ejecución eficiente, a través de la Secretaría General, de las decisiones adoptadas por la Reunión de Presidentes; establecer las políticas sectoriales; someter al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores el presupuesto de la organización central del SICA y el establecimiento de las Secretarías u órganos subsidiarios que estime convenientes; y aprobar los reglamentos e instrumentos elaborados por las Secretarías y otros órganos del SICA.

El Órgano que con su entrada en funciones determina el verdadero inicio de labores del SICA es la Secretaría General, establecida en febrero de 2003 en la ciudad de San Salvador, El Salvador, con las atribuciones de actuar como la Secretaría Permanente de la Reunión de Presidentes del SICA; representar al Sistema en el ámbito internacional; ejecutar o coordinar la ejecución de los mandatos de las Reuniones de Presidentes, Consejos de Ministros y Comité Ejecutivo; gestionar ante Estados, grupos de Estados, Organismos y entes internacionales, la cooperación técnica y financiera que se requiera para el buen funcionamiento del SICA y el logro de los objetivos de la integración centroamericana; velar porque todos los organismos e instituciones de la integración cumplan con las disposiciones del Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos derivados y complementarios, así como con la ejecución eficaz de las decisiones de la Reunión de Presidentes y Consejos de Ministros.

La Secretaría General deberá recibir de la Secretaría del Integración Económica Centroamericana (SIECA) la información de todas sus actividades,

con la finalidad de promover el desarrollo armónico y equilibrado de los aspectos económicos con los aspectos políticos, sociales y culturales, que garanticen la integración global de la región centroamericana.

Para el desarrollo de la integración centroamericana, el SICA está organizado en cinco subsistemas. Un subsistema político; uno económico; el otro, social; ambiental; y, un subsistema cultural y educativo, que cuentan con diferentes instituciones especializadas, para constituir junto a los Órganos del Sistema la institucionalidad regional.

El SICA, en sus esfuerzos de integración, afronta el reto de hacer homogénea la participación de los países que son miembros plenos, en los órganos e instrumentos fundamentales de la integración. El Protocolo de Tegucigalpa está vigente para los siete países, en tanto que el Protocolo de Guatemala solamente lo está para cinco, Panamá y Belice no son todavía parte del mismo.

El Tratado de Integración Social no está vigente para Honduras y Belice; La Corte Centroamericana de Justicia está formada por cuatro países, siendo la más reciente la adhesión de Guatemala, pero no forman parte todavía Panamá, Costa Rica y Belice; y en el Parlamento Centroamericano no participan Costa Rica y Belice. En el subsistema ambiental, al igual que en el Protocolo de Tegucigalpa, participan los siete países.

Esta desigualdad en la participación de los países incide negativamente en el avance del proceso de integración, debilitando la actuación de órganos fundamentales como la Corte Centroamericana de Justicia y el Parlamento Centroamericano, y en general del SICA, por lo que es una de las tareas que debe abordarse de forma urgente si se quiere tener una participación homogénea del conjunto de países que forman parte del Sistema y una institucionalidad regional efectiva.

En el ámbito económico, los cinco países que forman parte del Protocolo de Guatemala han mostrado diferencias de participación en el tema clave de la unión aduanera, mediante la cual se propone la adopción de una política comercial externa común que evite que se negocie bilateralmente o por grupos de países, como sucedió en las negociaciones de los Tratados de Libre Comercio con México, Canadá y CARICOM, y más recientemente las negociaciones con China Taiwán, Colombia, etc., afectando a la construcción de un bloque económico centroamericano.

## 2. Avances de la integración centroamericana

A partir del año 2000 aumentaron de forma significativa las reuniones regionales de Presidentes, Ministros y grupos técnicos, en las que se establecieron compromisos y se impulsaron acciones para profundizar y fortalecer la integración centroamericana, produciéndose también una mayor participación de la cooperación internacional que ha aportado importantes recursos para la integración y el desarrollo de los países centroamericanos, a través de los mecanismos de trabajo regionales.

Entre los avances más significativos se pueden mencionar: el incremento de los países observadores del SICA; la negociación conjunta del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América; el acercamiento para establecer acuerdos de cooperación y comerciales con CARICOM y MERCOSUR; la negociación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea; el establecimiento del Comité Ejecutivo del SICA, y la aprobación por parte del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del Reglamento para su funcionamiento; la suscripción del Convenio Marco para la Unión Aduanera Centroamericana; la creación de un Ente Contralor, que será responsable de garantizar el buen uso de los recursos que se destinan a realizar las actividades regionales por parte de las instituciones del SICA, tanto los provenientes de las aportaciones de los países miembros como los que se reciben de la cooperación internacional; la Hipoteca Centroamericana, que facilitará a los inversionistas captar capital de cualquier país poniendo como garantía una propiedad que esté en un país centroamericano; el Decálogo Educativo 2021 con el que se espera fortalecer y homologar los programas educativos y el acercamiento curricular entre los países del SICA.

En tanto que los países denominados CA-4 (Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua) acordaron la adopción del Pasaporte Centroamericano; la Visa Única Centroamericana, que permite a visitantes extranjeros que deban cumplir el requisito de visa viajar por los cuatro países con solamente una visa obtenida en cualquiera de ellos; y el acuerdo para el tratamiento de vuelos locales a los que se realicen entre los 4 países, reduciendo costos y la necesidad de controles migratorios y aduaneros, que se suma a las facilidades que ya se tienen en los viajes terrestres.

Otro tema que ha cobrado gran importancia para la región centroamericana es la seguridad. Centroamérica cuenta con un Convenio Marco de Seguridad Democrática, que tiene entre sus propósitos garantizar un equilibrio razonable de fuerzas entre los países centroamericanos y el control de armas ligeras y

pequeñas, pero que en la actualidad, frente al incremento de la delincuencia organizada y la delincuencia común, ha sido fundamental para que los países puedan enfrentar de forma conjunta problemas como las “maras”, el narcotráfico y la trata de personas mediante una Estrategia Regional de Seguridad, que se implementa con la coordinación de la Unidad de Seguridad Regional creada en la Secretaría General del SICA.

En el área de seguridad se han suscrito otros instrumentos como el Convenio para la Protección de Víctimas, Testigos, Peritos y demás sujetos que intervienen en la investigación y en el proceso penal, particularmente en la narcoactividad y delincuencia organizada; el Tratado Centroamericano en materia de detención y extradición simplificada; y el proyecto de asistencia técnica y respuesta regional, como marco estratégico regional para la prevención, reducción, tratamiento y rehabilitación de las personas menores de edad en riesgo social o en conflicto con la ley.

Otra tema motivo de atención de los Órganos regionales en los últimos años es el sector energético, cuyo principal avance fue la aprobación por parte de los Ministros de Energía de la Estrategia Energética Sustentable Centroamericana 2020, la que fue apoyada por la Reunión de Presidentes, que instruyeron a los Ministros de Energía para que se ejecutara como un tema prioritario de la agenda regional. La Estrategia Energética Sustentable contiene metas en cuanto al desarrollo de energías renovables, uso racional y eficiente de la energía, dotación de servicios de electricidad a las poblaciones rurales, producción y uso de biocombustibles, reducción de pérdidas en los sistemas de distribución de electricidad y medidas de reordenamiento vial para la optimización del consumo de combustibles en el transporte, así como para la reducción de la emisión de gases efecto invernadero, previendo que si se cumple con las metas propuestas se contribuya a evitar los efectos negativos del cambio climático.

Para la ejecución de la Estrategia Energética Sustentable Centroamérica 2020, y la coordinación de las instituciones regionales y nacionales involucradas en las diferentes actividades contenidas en la Matriz de Acciones para la Integración y Desarrollo Energético Regional, la Reunión de Presidentes del SICA creó la Unidad de Coordinación Energética del SICA en la Secretaría General.

En el sector agropecuario se aprobó la Política Agrícola Centroamericana. Esta política es clave para los países de la región ya que, a pesar de que el sector agrícola ha disminuido su importancia relativa en la producción

de los países centroamericanos, es todavía determinante en el valor de las exportaciones y en la producción de alimentos, contribuyendo de forma importante a la generación de empleo y a la provisión de materias primas para las industrias regionales. Los países centroamericanos, caracterizados por su vocación agropecuaria, han atendido de esta forma una falencia del proceso de integración centroamericana al acordar una política para un sector tradicionalmente estratégico para la región.

### **3. Centroamérica frente a la crisis económica**

A pesar de los esfuerzos por construir la integración centroamericana con el propósito de favorecer el desarrollo económico y social de sus pobladores, éstos se ven obstaculizados por la serie de eventos internacionales que repercuten en las economías de la región; los primeros impactos negativos se derivaron del aumento de precios del petróleo y sus derivados, así como de los altos precios alcanzados por los granos básicos; en ambos casos son productos que se importan por los países del SICA; en el caso del petróleo solamente Guatemala lo produce, aunque en muy poca cantidad y se exporta la totalidad debido a que el país no tiene capacidad de refinación. Con respecto a los derivados del petróleo, Nicaragua, El Salvador y Costa Rica poseen refinerías, pero procesan productos semirrefinados y los volúmenes de refinación son todavía insuficientes para atender la demanda nacional, menos aún la regional, de manera que el conjunto de países centroamericanos dependen de la importación de petrolíferos, por lo que el aumento en los precios les causó graves desequilibrios económicos amenazando, incluso, con generar una crisis social. Los precios del petróleo en el período 2000-2008 se triplicaron alcanzando un precio record en el 2008 de US \$147 por barril.

En el 2007 la factura petrolera de Centroamérica representó un 30% del total de los ingresos percibidos por exportaciones. Indudablemente que este comportamiento afecta a la totalidad de países de la región, pero algunos dependen más que otros del petróleo para la generación de energía, tal el caso de República Dominicana, Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Costa Rica produce 97% de su energía de fuentes renovables, sus importaciones de petrolíferos se destinan básicamente para el transporte.

Un comportamiento similar se observó en los precios de granos básicos como el maíz amarillo, trigo, soya, arroz y frijol, productos que los países centroamericanos han dejado de producir o cuya producción se ha reducido fuertemente, por lo que para satisfacer la demanda interna se requiere

importarlos. Como ejemplo, el maíz amarillo en el período 2000-2008 aumentó 2.25 veces su precio.

Al hacer el análisis del comportamiento de los precios internacionales de los principales productos de exportación de los países centroamericanos, se observa un fenómeno en sentido contrario; por ejemplo, el azúcar en el año 2007 llegó al nivel más bajo de precios, y aunque muestra una tendencia a la recuperación no se espera que se alcancen de nuevo los precios del año 2002.

Otro de los principales productos de exportación de Centroamérica es el café, que ha sufrido una fuerte variación de precios en el mercado internacional debido al aumento de países productores, por lo que el esfuerzo actual para tener una participación competitiva es a través de mejoras en la calidad o en las características del producto (café orgánico), con lo cual se obtienen mejores precios pero los volúmenes de exportación son menores.

Cuando los precios del petróleo y granos básicos cambiaron su tendencia, para el caso del petróleo disminuyeron considerablemente en tanto que para los granos básicos se estabilizaron, Centroamérica empezó a sufrir las consecuencias de la crisis económico financiera que se originó en los Estados Unidos de América y que se extendió al resto del mundo, provocando recesión económica y en consecuencia desempleo, fenómeno que impacta a los países centroamericanos en sus principales fuentes de divisas y generadores de actividad económica: las exportaciones, remesas familiares, turismo y la inversión extranjera directa.

En promedio las exportaciones de los países del SICA han disminuido un 8%, debido a la contracción de la demanda en sus principales mercados de destino: Estados Unidos de América y Europa.

En relación a las remesas familiares, de los países de la región Costa Rica –con menos del 4%– prácticamente no recibe remesas; en el caso de Honduras, éstas representaron en el 2008 un 18.79% de su Producto Interno Bruto; para El Salvador, las remesas representaron el 17.13% de su PIB en el mismo año; para Nicaragua fueron del orden del 12.64%; y para Guatemala un 11.03%, lo cual muestra la importancia de las remesas familiares en la economía de la región.<sup>1</sup> Sin embargo, debido a la crisis y la consecuente

---

<sup>1</sup> CEPAL (2009), *Enfrentando la crisis, istmo centroamericano y República Dominicana: Evolución económica en 2008 y perspectivas para el 2009*. México, ECLAC. En <http://www.eclac.org>.

pérdida de empleos en los Estados Unidos, las remesas hacia Centroamérica han disminuido aproximadamente un 18% y, debido a que las remesas llegan a los estratos de población de menor ingreso, el impacto de su reducción tendrá como consecuencia un incremento de la pobreza.

**Cuadro 1. Remesas Familiares / 2007**

Unidades: Millones de US\$								
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	República Dominicana	Regional	Centroamérica
Remesas familiares	329.60	3,787.70	4,298.30	2,689.80	818.10	3,110.70	2,404.7	2,505.7
PIB anual a precios corrientes	29,670.3	22,114.6	38,983.2	14,317.3	6,465.4	45,717.6	157,268.4	111,550.8
Porcentaje remesas en el PIB (%)	3.66	17.13	11.03	18.79	12.64	6.80	12.65	11.68

Fuente: Datos tomados del sitio web de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano. [www.secmca.org](http://www.secmca.org)

El sector turismo, que venía mostrando una dinámica positiva en cuanto a la cantidad de visitantes a Centroamérica y la generación de empleos y divisas, ha perdido dinamismo por la crisis, reduciéndose tanto el turismo proveniente de Estados Unidos, Europa y el resto del mundo, como el intrarregional.

Con relación a la inversión extranjera directa, que debiera ser un dinamizador importante de las economías centroamericanas, es indudable que no fluirá como se esperaba debido a la contracción internacional del crédito que la crisis ha provocado, augurándose que los próximos años no habrá nuevas inversiones importantes en la región. Sí continuarán las que ya

estaban realizándose o programadas para realizarse, como ocurre en el caso de la ampliación del canal de Panamá y el desarrollo inmobiliario en ese país.

La suma de los impactos anteriores repercutirá negativamente en la actividad económica de los países centroamericanos; las estimaciones de organismos internacionales especializados indican que el Producto Interno Bruto de Centroamérica tendrá un crecimiento positivo pero muy reducido en los próximos años, por lo que se espera que se produzca una importante pérdida de empleos y en general un acentuado deterioro de la calidad de vida.

Ante este panorama, la recuperación de las economías centroamericanas está fuertemente relacionada con la recuperación de los Estados Unidos de América, ya que el 40% del comercio total de Centroamérica es con este país; pero además la casi totalidad de las remesas provienen de los centroamericanos viviendo en Estados Unidos; el mayor porcentaje de turistas extranjeros provienen también de Estados Unidos; y las mayores inversiones en la región son realizadas por empresas de capital estadounidense.

La importancia del mercado de los Estados Unidos es de US \$9.000 millones en términos de consumo; China tiene un consumo anual de US \$1.000 millones e India US \$600 millones. Por lo tanto, el consumo de los Estados Unidos es 5.6 veces el consumo de la suma de los dos países con la mayor población en el mundo, lo que confirma la importancia global de los Estados Unidos en términos comerciales y de actividad productiva.

El reto para Centroamérica no es solamente esperar la recuperación de los Estados Unidos. Es también adoptar las acciones regionales que amortigüen los efectos de la crisis y es importante no repetir el error de los años 80 cuando los países empezaron a actuar de manera unilateral, desaprovechando la oportunidad de fortalecer la región y ocasionando que se profundizara la crisis para algunos países.

Ejemplos del beneficio de actuar conjuntamente han sido las reacciones solidarias ante los eventos naturales que han golpeado a la región; huracanes, terremotos y otras tragedias que han sido enfrentadas por los países afectados con el apoyo y solidaridad del resto de países de la región, demostrando que unidos han sido capaces de superar esos desafíos.

La pregunta es ¿cómo aprovechar la integración para enfrentar la actual crisis?

Tomando en cuenta que la crisis es de carácter económico y financiero, las principales acciones se deben desarrollar en el ámbito económico. Sin embargo, debido a que, como se comentó anteriormente, no todos los países del SICA forman parte de todos los subsistemas, las reflexiones serán planteadas para los cinco países que trabajan en la integración económica (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica).

Algunos de los indicadores económicos más relevantes nos permiten identificar las similitudes y diferencias entre los cinco países que son miembros de la SIECA, como los siguientes:

- El Producto Interno Bruto de Centroamérica a precios corrientes en el año 2008 fue de US \$111 mil millones de dólares, de los que Guatemala aportó un poco más de \$38 mil millones, Costa Rica más de \$29 mil millones, El Salvador \$22 mil millones, Honduras \$14 mil millones y Nicaragua \$6 mil millones; en tanto que la población centroamericana para ese año era de 37.3 millones de habitantes, distribuidos de la siguiente forma: Guatemala 13 millones, Honduras 7 millones, El Salvador 7 millones, Nicaragua 5 millones y Costa Rica 4 millones.
- Al determinar con los datos anteriores el Producto Interno Bruto por habitante de los países centroamericanos para el año 2008, tenemos que Costa Rica tiene un PIB por habitante de US \$6,581.40 dólares anuales, El Salvador \$3,116.7 y Guatemala \$2,796.1 aproximadamente \$2,500, en tanto que Honduras y Nicaragua se sitúan alrededor de los \$1,000 dólares. Podríamos decir, para fines de análisis, que tenemos tres diferentes niveles de desarrollo en los cinco países de la región.
- Esto se refleja de igual manera en el total de las exportaciones. Centroamérica exportó en el año 2008, US \$27,177.60 millones, de los que Costa Rica exportó US \$9,503.7 millones, Guatemala US \$11,896.2 millones, El Salvador US \$8,472.7 millones, Honduras US \$8,276.5 millones y Nicaragua US \$4,337.9 millones.
- Las importaciones centroamericanas para el mismo año fueron del orden de los US \$53,018.1 millones, de igual manera el mayor importador fue República Dominicana con US \$16,095.4 millones, seguida por Costa Rica con US \$15,371.6 millones, Guatemala US \$14,546.5 millones, El Salvador con US \$9,754.4 Honduras US \$8,276.5 millones y Nicaragua US \$5,069.3 millones.

**Cuadro 2. Indicadores Económicos Regionales / 2008**

<b>Unidades: Millones de US\$</b>								
<b>Indicador</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>República Dominicana</b>	<b>Regional</b>	<b>Centroamérica</b>
Exportaciones totales	9,503.70	4,549.10	7,737.50	2,883.00	2,504.30	6,948.90	34,126.50	27,177.60
Exportación con maquila	5,227.40	1,928.30	2,716.30		1,015.60	4,544.80	15,432.30	10,887.50
Exportaciones sin maquila	4,276.30	2,620.80	5,021.20	2,883.00	1,488.70	2,404.10	18,694.10	16,290.00
Importaciones totales	15,371.60	9,754.40	14,546.50	8,276.50	5,069.30	16,095.40	69,113.50	53,018.10
Importaciones con maquila	3,371.00	1,281.70	2,650.30		731.40	2,525.50	10,559.90	53,018.10
Importaciones sin maquila	12,000.60	8,472.70	11,896.20	8,276.50	4,337.90	13,569.90	58,553.60	44,983.70

Unidades: Millones de US\$								
Indicador	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	República Dominicana	Regional	Centroamérica
PIB anual a precios corrientes	29,670.30	22,114.60	38,983.20	14,317.30	6,465.40	45,717.60	157,268.40	111,550.80
PIB por habitante (En dólares corrientes) Miles de US\$	6,581.40	3,116.70	2,796.10	1,809.10	1,168.90	4,918.90		
Población (Miles de habitantes)	4,553.20	7,218.00	13,677.80	7,712.80	5,669.40	4,918.90		
Tasa de crecimiento de la población	2	1.6	2.5	2.3	1.3	1.8		
Posición según IDH 2009	54	106	122	112	124	90		

Fuente: CEPAL (2009) [www.eclac.org](http://www.eclac.org); SECMA (2009) [www.secma.org](http://www.secma.org)

Nota: Los indicadores para Centroamérica incluyen a República Dominicana, no así los indicadores a nivel regional.

Los indicadores sobre importaciones y exportaciones han sido tomados de la página de la Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano (SCMCA)

Los indicadores sobre el PIB y población han sido tomados del sitio Web de la CEPAL.

Las cifras de importaciones y exportaciones muestran que Centroamérica en el 2008 importó dos dólares por cada dólar que exportó; pero lo más preocupante de esta situación es que en los últimos años se observa una

tendencia al incremento del déficit en la balanza comercial, generando la preocupación de cómo financiar esa diferencia. Hasta ahora las principales fuentes de financiamiento de las importaciones han sido las exportaciones, los ingresos por servicios (principalmente ingresos por turismo) y las remesas familiares. Sin embargo, como se comentó anteriormente, estos ingresos son los que están siendo fuertemente afectados por la crisis y, en la medida que ésta se profundice o se extienda en el tiempo, los países centroamericanos estarán en serias dificultades para mantener el ritmo de crecimiento de las importaciones y en consecuencia su actividad económica general. En efecto, del total de las importaciones un porcentaje importante lo representan los insumos, materias primas, bienes intermedios y bienes de capital, que se destinan a la producción, tanto de bienes y servicios para el consumo interno como para la exportación.

Los países centroamericanos han formulado y, en algunos casos, adoptado políticas y programas para enfrentar la crisis, sin embargo, a pesar de que, incluso a nivel de las Reuniones de Presidentes, se ha manifestado la necesidad de actuar en forma conjunta, no existe todavía un planteamiento debidamente estructurado para este fin; se han propuesto algunas acciones pero sin que constituyan un programa centroamericano frente a la problemática que está generando la crisis. Quizá lo más cercano a una respuesta regional sea avanzar en la consolidación de la unión aduanera y el aprovechamiento de las relaciones internacionales.

#### **4. La Unión Aduanera**

En 1990, con la puesta en vigencia del Plan de Acción Económica Centroamericana (PAECA), se reactiva el proceso de integración económica y el comercio intrarregional inicia una etapa de crecimiento que partiendo de US \$600 millones lo lleva a los más de US \$6.000 millones actuales. Con ello se confirma la influencia de la integración económica en el aumento del intercambio comercial entre los países centroamericanos. Probablemente no sea la integración económica la que explique el 100% del comercio entre los países de la región, pero hay indudablemente un porcentaje muy alto de este comportamiento que es resultado del avance de la integración económica.

Para el 2008 el comercio intrarregional medido en este caso por las exportaciones, superó los US \$6.461 millones, lo que significa una tasa de crecimiento de 21.2%, muy superior a observada en las exportaciones al resto del mundo que para ese año fue de 9.6%.

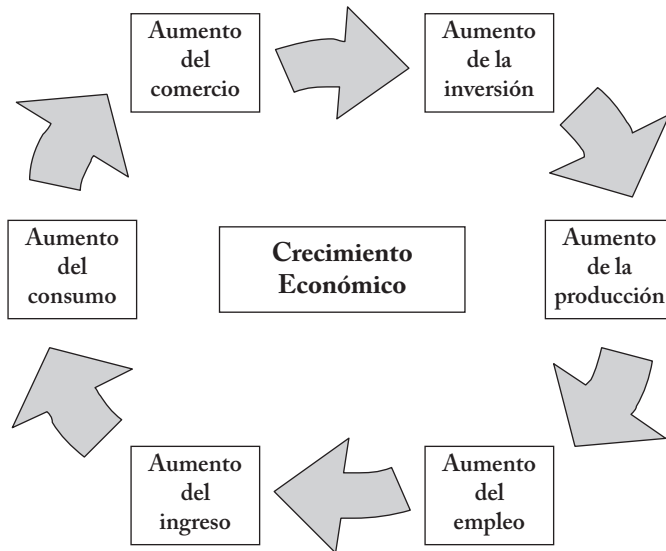
Con la información sobre la importancia del mercado regional y la importancia del intercambio entre los países centroamericanos, la pregunta es: ¿vale la pena construir una Unión Aduanera?

La unión aduanera centroamericana es una meta plasmada en el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito en diciembre de 1960, para cumplirse en un período no mayor de 5 años, posteriormente el Protocolo Modificadorio al Tratado General, conocido como Protocolo de Guatemala y suscrito en 1993, hace una precisión en cuanto a la unión aduanera, dedicando un capítulo y 3 artículos (15, 16 y 17) para describir las características de la misma. Sin embargo, no establece un plazo para su concreción.

En el proceso de integración económica centroamericana, con el propósito de dar certeza a qué se entiende por unión aduanera, se adoptó la siguiente definición: “Es un territorio aduanero único perteneciente a dos o más países, en el que existe libre movilidad de bienes y de aquellos servicios asociados al comercio de bienes”. Definición congruente con los artículos sobre Unión Aduanera del Protocolo de Guatemala y los artículos 24 del GATT y 5 del GATTS.

De acuerdo a la teoría clásica, las etapas de la integración económica son: zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica y monetaria, e integración total. La característica acumulativa del proceso se fundamenta en el principio de que “los problemas de la integración se resuelven con más integración”. En el caso de la unión aduanera, su importancia radica en hacer efectiva la liberalización total del comercio entre las partes de un arreglo de integración; sin embargo es tan solo la segunda etapa para alcanzar la plena integración económica.

Los beneficios de la Unión Aduanera pueden entenderse en un círculo virtuoso, ya que el objetivo principal es que exista libre movilidad de los bienes que se intercambian, tanto los originarios de las partes como los importados luego de su nacionalización en el territorio aduanero único, generando un incremento del intercambio comercial, que contribuya al crecimiento económico del conjunto de países. Un aumento del comercio entre los países requiere un aumento de la inversión productiva para obtener una mayor cantidad de bienes y servicios; la mayor producción genera empleo; al haber más empleo aumenta el ingreso de las personas y el número de personas que se benefician de mayores oportunidades de empleo, lo cual incrementa la demanda de bienes, cerrando el círculo del aumento del comercio e incidiendo positivamente en el crecimiento económico.

**Gráfico 1. Los efectos dinámicos de la Unión Aduanera**

Fuente: Elaboración Propia.

Pero, ¿qué tan cerca se encuentra Centroamérica de alcanzar la etapa de unión aduanera en su proceso de integración económica?

En la actualidad lo que existen son cinco territorios aduaneros, en los que operan 13 puestos fronterizos, cuatro entre Guatemala y El Salvador; tres, entre Guatemala y Honduras; dos, entre Honduras y El Salvador; tres, entre Honduras y Nicaragua; y, uno, entre Nicaragua y Costa Rica; si tomamos en cuenta que en cada puesto fronterizo funcionan administraciones de los dos países, en realidad existen 26 puestos de control en las fronteras entre los países centroamericanos.

En estos 26 puestos fronterizos operan servicios aduaneros, migratorios, de control sanitario y fitosanitario, cuarentenarios, tributarios, policíacos y de registro estadístico, de manera que en cada uno existen delegaciones de siete instituciones para un total de 182 dependencias de gobierno realizando diferentes labores de control en los puestos fronterizos entre los países centroamericanos, lo que representa un gasto importante para los erarios nacionales.

Al suprimirse los controles fronterizos se sumarían a los beneficios de la unión aduanera que se mencionaron antes la desaparición de todos los

obstáculos arancelarios y no arancelarios a la libre movilidad de bienes y servicios, así como la reducción de los gastos presupuestarios en el mantenimiento actual de dichos controles que permitirían pasar a un esquema de aduanas periféricas y financiar su funcionamiento con el ahorro obtenido de la desaparición de los controles fronterizos internos.

**Mapa 1. Situación Actual del Proceso de Unión Aduanera**



Fuente: SIECA (2009).

La construcción de la unión aduanera requiere tener un arancel externo uniforme, una administración aduanera común, los sistemas tributarios armonizados, la libre movilidad para la totalidad de los bienes originarios e importados (que hayan sido internalizados o cumplido con los requisitos de importación en cualquier país miembro), el reconocimiento mutuo de los registros sanitarios y fitozoosanitario, y una política comercial externa común.

En materia arancelaria, el universo está formado por 6.383 rubros arancelarios (no se incluyen los vehículos), de los cuales han sido armonizados 6.053 rubros, quedando pendientes de armonizar 330, que representan el 5.2% de ese universo. Al expresarse en valor del comercio, los 330 rubros arancelarios representan un 11% del valor total de las importaciones.

**Gráfico 2. Grado de armonización Estructura arancelaria**



Fuente: SIECA (2009).

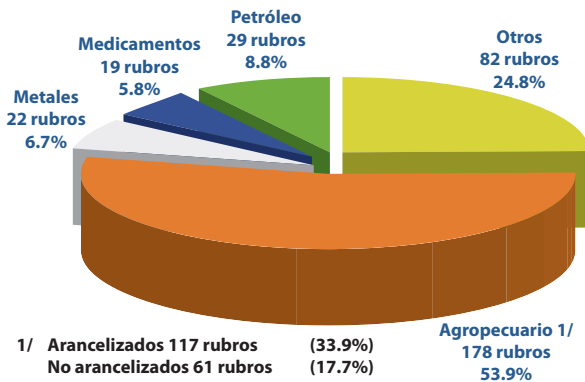
**Gráfico 3. Grado de armonización Estructura de las importaciones**



Fuente: SIECA (2009).

Al desglosar esos 330 rubros arancelarios, puede observarse que 178 son productos agropecuarios, de los cuales 117 corresponden a productos arancelizados, lo que significa que se requiere una negociación en la OMC para su armonización. Los restantes rubros son petróleo y sus derivados, medicamentos, productos metálicos y otros.

**Gráfico 4. Estructura de rubros desarmonizados**



Fuente: SIECA (2009).

Los avances más importantes en materia de administración aduanera común son: un Código Aduanero Uniforme (CAUCA) y su Reglamento; un Régimen de Tránsito Comunitario, que toma en cuenta la eliminación de los controles fronterizos; y un sistema de operación aduanera que aplica

los mismos procedimientos y mecanismos en cualquier parte del territorio aduanero y que está interconectado en línea, tanto entre las aduanas nacionales como entre las aduanas de los países que forman parte de la unión aduanera.

En materia tributaria se han suscrito el Convenio de Asistencia Mutua y Cooperación Técnica entre las Administraciones Tributarias y Aduaneras de Centroamérica y el Convenio de Compatibilización de los Tributos Internos aplicables al comercio entre los Estados Parte de la Unión Aduanera Centroamericana; asimismo, se negocia un Mecanismo de recaudación de los Ingresos Tributarios.

Con el propósito de reforzar la capacidad técnica de las administraciones aduaneras y tributarias se creó una Escuela Aduanera y Tributaria que funciona en San Pedro Sula, Honduras, con el objetivo de capacitar funcionarios regionales que tengan el conocimiento necesario para atender estas labores en la unión aduanera.

Con relación al perfeccionamiento de la zona de libre comercio entre los países centroamericanos, se tiene un significativo avance en la liberalización comercial de los bienes originarios, quedando únicamente pendientes de incorporar al régimen de libre comercio entre los 5 países el café sin tostar y el azúcar; en tanto que el café tostado no tiene libre comercio entre Costa Rica y el resto de países; el alcohol etílico no se comercia libremente por parte de El Salvador con Honduras y Costa Rica; las bebidas alcohólicas y los derivados del petróleo no tienen libre comercio entre Honduras y El Salvador.

### Mapa 2. Excepciones al libre comercio

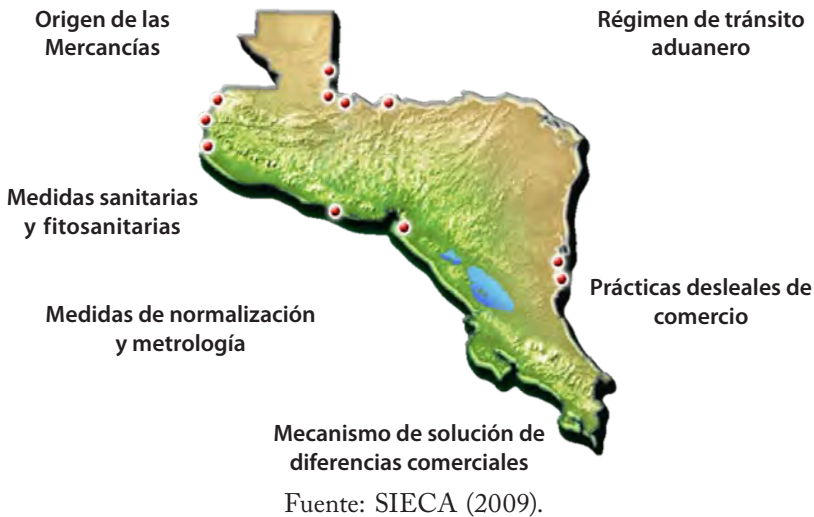


Fuente: SIECA (2009).

Centroamérica tiene vigentes para la regulación del intercambio comercial los reglamentos centroamericanos siguientes:

- Reglamento para el origen de las mercancías.
- Reglamento de medidas sanitarias y fitozoosanitarias.
- Reglamento de Certificación, Acreditación Normalización y Metrología.
- Reglamento sobre el Tránsito Internacional de Mercancías (Que modificará como un reglamento para el tránsito en la Unión Aduanera).
- Reglamento sobre Prácticas Desleales de Comercio.
- Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales.

### Mapa 3. Normativa comercial uniforme reglamentos aprobados



Algunos de estos reglamentos dejarían de tener aplicabilidad en una Unión Aduanera, tal el caso del Reglamento sobre Origen de las Mercancías y el Reglamento sobre Prácticas Desleales de Comercio.

En el tema normativo se trabaja en el reconocimiento mutuo de los Registros Sanitarios, para lo cual se creó el Grupo Técnico de Registros, formado por 6 subgrupos, que son: Alimentos y bebidas, medicamentos y productos afines, insumos agropecuarios, hidrocarburos, medidas sanitarias y fitosanitarias, así como el subgrupo de normalización. El propósito de este grupo técnico es que el registro emitido por un país sea reconocido por el resto de los países que forman parte de la unión aduanera, esperando que, a futuro, puedan emitirse registros propios del territorio aduanero único.

La otra tarea que realiza este grupo técnico es la adopción de Reglamentos Técnicos para el conjunto de países que participan en el proceso de unión aduanera, los cuales son notificados de forma conjunta a la OMC.

En materia de armonización tributaria la región ha suscrito los siguientes instrumentos:

- Convenio de asistencia mutua y cooperación técnica entre las administraciones tributarias y aduaneras de Centroamérica. Suscrito por el Consejo de Ministros de Hacienda, el 25 de abril de 2006.
- Convenio de compatibilización de los tributos internos aplicables al comercio entre los estados parte de la unión aduanera centroamericana. Suscrito por el Consejo de Ministros de Hacienda, el 30 de junio de 2006. Y en el tema de negociación, fue adoptado el Mecanismo de recaudación de los Ingresos Tributarios.

Por otra parte, en materia de armonización aduanera se cuenta con los siguientes avances:

- a. Se está revisando el CAUCA, que tome en cuenta la realidades de la unión aduanera.
- b. Se contará un régimen de tránsito comunitario que tome en cuenta la eliminación de las aduanas intraregionales.
- c. Se contará con un sistema aduanero común, que sin eliminar los servicios aduaneros nacionales, se opere con los mismos procedimientos y mecanismos en cualquier parte del territorio aduanero común.
- d. Se cuenta con la Escuela Centroamericana Aduanera y Tributaria (ECAT), funcionando desde el 17 de noviembre de 2006 en San Pedro Sula, Honduras.

Un tema de alta sensibilidad para la construcción de la unión aduanera entre los países centroamericanos es la adopción de una política comercial externa común, determinada por las negociaciones de tratados de libre comercio que han realizado los países centroamericanos en forma bilateral y las características de las negociaciones conjuntas.

Los países del área tienen vigentes tratados de libre comercio con México, República Dominicana, Panamá, Chile, Canadá, Estados Unidos, CARICOM, Taiwán, Colombia y actualmente negocia un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Sin embargo, estas negociaciones no cumplen con el objetivo establecido para la integración económica

centroamericana a inicio de los años noventas, “la inserción eficiente de Centroamérica como un bloque económico en el comercio internacional”.

El primer TLC negociado con terceros países fue el bilateral de México con Costa Rica, seguido por el negociado con dicho país por Nicaragua y posteriormente por el Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador). Las siguientes negociaciones de TLCs se hicieron de forma conjunta (República Dominicana, Panamá, Chile, Canadá, Estados Unidos), sin embargo no fueron en su totalidad negociaciones como región, ya que los listados de productos y programas de desgravación se negociaron bilateralmente, lo que impactó de forma negativa en la posibilidad de construcción de la unión aduanera. Las más recientes negociaciones con CARICOM, Taiwán y Colombia han sido de carácter bilateral, contribuyendo aún más a dificultar la unidad económica de Centroamérica.

La mayor expectativa de contribuir al fortalecimiento de la integración centroamericana se centra en la negociación de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, que sería la primera negociación región a región que Centroamérica realiza y que, a diferencia de los tratados de libre comercio, se estructura en tres pilares: Diálogo Político, Cooperación y Comercio.

Previo a iniciar las negociaciones se acordó una fase de valoración en la cual se estableció el compromiso de Centroamérica de consolidar la unión aduanera, condición que es particularmente importante para la Unión Europea ya que su principal propósito es negociar con una región integrada.

Luego de varias rondas de negociación, han sido superados los obstáculos sobre temas laborales, migratorios, comerciales y algunos otros en los que la Unión Europea ha flexibilizado sus posiciones para continuar avanzando y mantener la posibilidad de cerrar la negociación en el 2009. Quizá el mayor conflicto lo generó la postura adoptada por Nicaragua en cuanto la creación de un fondo de inversiones para financiar proyectos de desarrollo en los países centroamericanos, con una aportación del Banco Europeo de Inversiones y el Banco Centroamericano de Integración Económica, por un monto muy elevado que no fue aceptado por la Unión Europea.

Quizá lo más evidente en los problemas que enfrenta la negociación del Acuerdo de Asociación, es que los países centroamericanos todavía no están en capacidad de negociar como una región integrada, requieren profundizar su proceso de integración y llevarlo a un nivel en el que las tareas de negociar sean con la contraparte y no al interno de la región.

## Tercera parte

### **A modo de síntesis. Las claves de la integración. Una agenda para centroamericana**

- Capítulo 12.** Claves para comprender el proceso europeo de integración regional. Una revisión
- Capítulo 13.** Una aplicación a Centroamérica de las claves de la Unión Europea
- Capítulo 14.** Las agendas regionales de desarrollo



## Capítulo 12. Claves para comprender el proceso europeo de integración regional. Una revisión

José J. Romero Rodríguez, Pedro Caldentey del Pozo<sup>1</sup>

**Sumario:** Introducción. Sentido de esta reflexión. 1. Fidelidad a las raíces. 2. Pragmatismo economicista. 3. Juridicidad. 4. Gradualismo. 5. Incrementalismo. 6. Supranacionalidad. 7. Solidaridad. 8. A modo de conclusión.

A lo largo de los últimos años, con ocasión de nuestro trabajo docente, en el marco de la enseñanza reglada a los alumnos universitarios de empresariales, así como en numerosos cursos monográficos de postgrado sobre la Unión Europea y sobre integración regional comparada, tanto en España como en Centroamérica, nos hemos ido persuadiendo de que para comprender el proceso de la Unión Europea, además de explicar de forma descriptiva y analítica los mecanismos concretos de funcionamiento, las políticas sectoriales, los avances jurídicos y económicos<sup>2</sup>, era preciso detenerse en las líneas de fondo de ese proceso.

Esta persuasión no ha hecho más que crecer conforme más hemos analizado –y comparado– el europeo con otros procesos de integración,

---

<sup>1</sup> Profesores del área de economía aplicada de la Facultad de CC. Empresariales - ETEA (Córdoba). Somos especialmente deudores de las sugerencias de Ildefonso Camacho Laraña recogidas en su propuesta de “claves” en: ROMERO Y RODERO (2000) p. 31. Agradecemos al profesor Adolfo Rodero Franganillo sus sugerencias a una versión preliminar del presente texto. Una primera versión de este texto fue publicada como *Cuadernos socioeconómicos del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)*, nº 26, diciembre 2000. Fue publicada también en J.J. ROMERO; P. CALDENTY; M<sup>a</sup> L. ORTEGA (2001) y luego revisada en 2008. Las alusiones al caso español se comprenden por el origen de los autores y el contexto en que el primer documento fue elaborado.

<sup>2</sup> Pueden verse a este respecto nuestros ya viejos trabajos: J.J. ROMERO Y A. RODERO (1999); J.J. ROMERO Y OTROS (2000); este último consiste en un CD-Rom didáctico.

sobre todo, desde luego, el centroamericano<sup>3</sup>. Estamos convencidos de que si no se explicitan esas líneas de fondo, lo que en este texto hemos denominado “claves”, no es posible comprender adecuadamente el proceso de la construcción de la unidad europea. Por otra parte, estas dimensiones transversales presentes en el escenario europeo y ausentes –en buena medida– en el centroamericano podrían constituir otras tantas claves para desentrañar las dificultades y retrocesos de este último proceso.

En 2007 los europeos celebramos, de forma relativamente discreta, los 50 años de la firma del Tratado de Roma. El lema elegido (“Juntos desde 1957”), tres palabras escritas con caracteres de distintos color y forma, intentaba sintetizar lo que fue este recorrido que los padres fundadores y los primeros seis países miembros no hubieran soñado cuando se reunieron el 25 de marzo de 1957 en el palacio romano del Quirinal.

Para ayudar a mejor comprender lo que han significado estas 5 décadas para Europa, hemos seleccionado siete claves; podían haber sido más o quizás menos; no pretendemos ser exhaustivos; ni siquiera estamos seguros de que la clasificación sistemática sea la más adecuada. Pero nuestro intento, como siempre, es dar que pensar y ofrecer unas pistas que, a manera de ejes transversales (tan de moda en la educación actual), permitan explicar los procesos históricos y horizontales de la construcción europea.

No pretendemos tampoco ser originales, sino simplemente sistematizar por escrito una reflexión de fondo sobre la construcción europea que, en numerosas intervenciones orales de diverso formato, se ha manifestado fecunda para la discusión y el debate; precisamente muchas personas de los grupos con los que hemos analizado en diversos contextos el proceso de construcción europea nos animaron a poner por escrito estas reflexiones.

Cada una de estas claves es, a la vez, una expresión del realismo que ha dominado en la construcción europea, y una llamada a mirar “más allá”, teniendo siempre a la vista un horizonte utópico. Por eso, en cada una de

---

<sup>3</sup> Merece una mención especial el “Curso Superior de Formación en Integración Regional Centroamericana”, auspiciado por la AECE (Agencia Española de Cooperación Internacional) y el SICA (Sistema de Integración Centroamericana), bajo la dirección de Pedro Caldentey del Pozo (Fundación ETEA) para funcionarios centroamericanos. A dicho curso se hace referencia en la presentación del presente libro. La tercera edición se encuentra en fase de finalización. Nuestro equipo inició la línea de investigación en la integración centroamericana con el trabajo pionero de: P. CALDENTY DEL POZO (2000).

ellas, tras describir sus elementos constitutivos, haremos una llamada a ese más allá utópico que aún quedaría por abordar.

Y es que no somos triunfalistas en nuestra visión del proceso europeo de integración. A la hora de escribir estas reflexiones (inicios de 2009) es preciso reconocer que son muchos los altibajos, retrocesos y titubeos que experimenta la construcción europea; la asimilación de las últimas ampliaciones, el frenazo al proyecto de Constitución, las restricciones presupuestarias derivadas de las últimas perspectivas financieras, la falta de una voz común ante los grandes problemas mundiales, el desafío de la competitividad sin merma del modelo social en el nuevo contexto de la globalización etc. etc. constituyen algunos de los muchos y grandes retos de la actualidad, ante los cuales no hay que darlo todo por hecho ni podemos estar seguro de que seguiremos progresando ...a mejor. Por eso, hay que resguardarse de lo que Claudio Magris ha llamado “soberbia eurocéntrica”<sup>4</sup>.

Quizás no esté de más recordar un viejo texto del clarividente Keynes, escrito en el contexto de los, a su juicio, pésimos acuerdos del Tratado de Versalles. No creemos que sea forzada su aplicación a la actual coyuntura.

*“Somos muy pocos los convencidos de la naturaleza sumamente excepcional, inestable, compleja, insegura de la organización económica vigente en Europa en los últimos cincuenta años. Suponemos que algunas de las más peculiares y transitorias de nuestras ventajas recientes son naturales, permanentes y seguras, desarrollando nuestros planes en consecuencia”<sup>5</sup>.*

Nada puede considerarse como definitivamente adquirido; los éxitos conseguidos hasta la fecha en el proceso europeo de integración no garantizan en absoluto un futuro sin problemas. La UE es fruto de la acción humana y del impulso de grandes líderes; en un mundo globalizado muy distinto del que la vio nacer en los años 50, su mantenimiento y consolidación dependen sin embargo de una serie de factores que nos atrevemos a sintetizar a continuación.

---

<sup>4</sup> C. MAGRIS (2004).

<sup>5</sup> J.M. KEYNES (1919). Son precisamente las palabras con las que comienza su famoso librito. El original inglés dice así: “*Very few of us realise with conviction the intensely unusual, unstable, complicated, unreliable, temporary nature of the economic organisation by which Western Europe has lived for the last half century. We assume some of the most peculiar and temporary of our late advantages as natural, permanent, and to be depended on, and we lay our plans accordingly*”.

Finalmente, en el origen de estas reflexiones se encuentra la necesidad de responder adecuadamente a una pregunta constante en nuestras actividades académicas en torno a los procesos de integración en América Latina y muy especialmente en Centroamérica. ¿Se puede tomar la experiencia europea como referente de integración pese a las notables diferencias que marcan su entorno y evolución histórica? Nuestro criterio es que sí, más allá de las concreciones y de las soluciones que la Unión Europea ha ido dando a sus problemas y necesidades. Estas claves apelan a los fundamentos de la integración y a sus reglas básicas de funcionamiento, a los principios que han marcado su desarrollo en Europa durante las últimas décadas.

## 1. Fidelidad a las raíces

*“Es necesario que exista un tipo especial de alianza que podríamos denominar alianza de paz, para diferenciarla del acuerdo de paz que simplemente pretende poner fin a una guerra, cuyo objetivo sea terminar toda guerra”.* (Emmanuel KANT (1724-1804))<sup>6</sup>.

Y, para empezar, quizás conviene cuestionar lo que pudiera parecer obvio. Eso que llamamos Europa, en particular la Comunidad Europea, no recibe su unidad y su sentido de ninguna definición geográfica. Ya es muy cuestionable la afirmación de que Europa –en sentido estrictamente geográfico– sea un continente. Como dice muy bien Ignacio Sotelo:

*“Europa es sólo un concepto geográfico; y aun así, muy relativo, pues si Rusia es Europa –cuestión que, si queremos concebir un futuro para este continente, es de la mayor urgencia aclarar– ¿hemos de cortarla en los Urales? En rigor, Europa no es más que un apéndice, si se quiere, una gran península de Asia. La frontera oriental –los montes Urales y el curso del río Ural hasta el mar Caspio– no deja de ser una convención sin base geográfica alguna. El que Europa haya adquirido rango de continente denota que fuimos los europeos los que propusimos esta denominación”*<sup>7</sup>.

La construcción de la Comunidad Europea no es, por tanto, el resultado de un determinismo geográfico; pero tampoco de una homogeneidad cultural, étnica, ni mucho menos lingüística. Si es verdad que, en palabras de Goethe, “Europa se hizo peregrinando a Compostela”, dadas sus raíces culturales

<sup>6</sup> E. KANT (1795), *Perpetual Peace: A Philosophical Sketch*. Cfr. edición española, Ed. Tecnos; 6ª edición 1998.

<sup>7</sup> I. SOTELO (1999) p. 20.

cristianas, más cierto es que el proyecto de Comunidad Europea parte de situaciones nacionales radicalmente diferentes y que, por ello, no puede entenderse sin comprender sus raíces históricas concretas<sup>8</sup>.

Nuestros amigos centroamericanos con frecuencia nos dicen que el proceso de unificación económica y política de sus países es muy difícil debido a su diversidad, lo que en el caso europeo es muy diferente... ¿Realmente las diferencias entre El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras son mayores que entre Francia, Italia, Alemania, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, por referirnos a los países fundadores de la primera “Europa de los seis” en una época histórica muy problemática para Europa? ¿Y qué decir –viniendo a la actual Europa “de los 27”– si entramos en comparaciones entre Grecia y Finlandia, entre España y Bulgaria o entre Irlanda y Estonia...? ¿Qué puede haber en común entre Laponia y las Islas Canarias, entre Andalucía y Sajonia, entre Córcega y las Árdenas...?

Por tanto, esta aventura de la construcción europea no se entiende a partir de ningún determinismo natural, sino haciendo referencia a sus orígenes históricos, lo que equivale a hablar de la voluntad humana. Dos guerras mundiales en 30 años devastaron el solar europeo, e hicieron surgir con fuerza la idea de “nunca más la guerra”. La sensación de gigantesco fracaso derivada de esos dos trágicos acontecimientos bélicos, determinó la aparición de un sentimiento colectivo de superación de los nacionalismos destructivos. Inmejorable expresión de esta idea es la decisiva declaración de Schuman del 9 de mayo de 1950<sup>9</sup>, que citamos repetidamente en este texto, y cuyo 50 aniversario se celebró en mayo de 2000, hace casi 10 años:

*“Para que la paz tenga realmente alguna oportunidad, primero necesitamos una Europa. Casi cinco años después de la rendición incondicional de Alemania, Francia emprende el paso decisivo en la construcción europea e invita a Alemania a participar en ésta. Esto debe transformar por completo las condiciones en Europa. Dicha transformación hace posible una nueva acción conjunta que hasta ahora ha sido imposible”* (Declaración de Robert Schuman, 9 de mayo de 1950).

Ciertamente, pudo haber sido de otra manera. Los rencores derivados de las dos cruentas guerras mundiales pudieron haber alimentado un proceso

<sup>8</sup> Véase a este respecto: I. CAMACHO.- “El proceso de Unión Europea”, en ROMERO, J.J. Y RODERO, A. (2000), pp. 13-50.

<sup>9</sup> Véase en el Anexo a este capítulo el texto completo de dicha declaración.

de disgregación nacionalista, de odios interculturales y de movimientos centrífugos más o menos violentos. Si ello no fue así, se debió a que el nacimiento de la idea europea no es fruto del destino ni del azar; “no estaba escrito”... Los grandes proyectos y las grandes realizaciones sólo pueden materializarse si detrás de ellos hay grandes personalidades, con destacadas cualidades humanas y políticas, empujando y alentando, dando inspiración y sentido. Con políticos mediocres no se conseguirá nunca un gran proyecto común. Detrás del proceso europeo hay que recordar los nombres de una serie de figuras egregias como: Richard Coudenhove-Kalergi, Alcide de Gasperi, Konrad Adenauer, Paul-Henri Spaak, Robert Schuman, Jean Monnet, Winston Churchill o el propio General de Gaulle...

En las dos últimas décadas se han producido acontecimientos históricos transcendentales como la caída del muro, haciendo que algunos empiecen a hablar, con no escaso atrevimiento, del “fin de la historia”<sup>10</sup>. Seguramente no es para tanto, pero ahora somos más conscientes que antes de hasta qué punto el proyecto de integración europea significó también en su contexto histórico una reacción frente al creciente peligro soviético, un intento –apoyado por los Estados Unidos– de resguardar a Europa Occidental del posible avance del comunismo. Por eso, cabría preguntarse si, “finalizada la historia”, es decir, en un mundo unipolar, quizás ya no tiene vigencia el contexto de los padres fundadores. No creemos que sea así. Como veremos más abajo, las circunstancias han cambiado, pero la funcionalidad del modelo sigue estando vigente, seguramente por nuevas y poderosas razones.

De esta clave, por lo demás bastante conocida, debemos extraer un par de conclusiones para el futuro. En primer lugar, Europa no puede caer en el olvido de su historia, en particular en la trágica frustración y el cataclismo humano y social que representaron las dos guerras mundiales que asolaron su territorio en unas pocas décadas. Evitar que se repitan esos conflictos fratricidas era una de las más acreditadas obsesiones de los más genuinos representantes del europeísmo originario. Esta primera conclusión nos lleva, como de la mano, a la segunda. Si la construcción europea debe seguir adelante –y no dudamos que así debe ser– hay que evitar la amnesia colectiva, procurando ser fieles a las inspiraciones más auténticas de los orígenes; es un vicio demasiado generalizado la pérdida y la adulteración de las raíces en la memoria colectiva, tan dada a dejarse llevar de lo inmediato, de lo reciente, de lo espectacular... En este terreno la educación tiene ante sí uno de sus muchos retos.

---

<sup>10</sup> F. FUKUYAMA (1992).

## 2. Pragmatismo economicista

*“Este será un método simple y rápido para lograr la crucial fusión de intereses para el establecimiento de una comunidad económica, y sembrar las semillas de una comunidad más amplia y profunda entre naciones que durante mucho tiempo han estado enfrentadas por divisiones sangrientas”*  
(Declaración de Robert Schuman, 9 de mayo de 1950).

Y, sin embargo, en contra de lo que pudiera esperarse a la vista de los orígenes, los cimientos del edificio europeo no se construyeron a golpe de idealismo o de visiones maximalistas de unión política. Es cierto que hubo algunos conatos de empezar la casa por el tejado y de ir directamente a la unidad política, persiguiendo desde un principio la construcción de lo que Winston Churchill llegó a denominar significativamente “los Estados Unidos de Europa”. Hay que reconocer que esos intentos nunca llegaron muy lejos.

Ese economicismo pragmático está ya presente, no hay que olvidarlo, en la propia iniciativa del Plan Marshall del gobierno de Estados Unidos, orientada a ayudar a los países destrozados por la guerra a salir de su postración, lo cual, ante todo, habría de beneficiar a la propia economía norteamericana. Como lo reconoció el propio Marshall en el famoso discurso que pronunció en la Universidad de Harvard, que sirvió de plataforma de lanzamiento a su iniciativa:

*“La verdad de la cuestión es que las necesidades de Europa para los tres o cuatro próximos años son mucho mayores que su actual capacidad de pago. Por ello, u obtiene una ayuda adicional sustancial, o habrá de enfrentarse con un deterioro económico, social y político de caracteres muy graves. ...Aparte de los efectos desmoralizadores que esto tendría sobre el mundo en su conjunto, y de las posibilidades de disturbios ocasionados como consecuencia de la desesperación de las gentes afectadas, las consecuencias para la economía de los Estados Unidos serían evidentes para todos”<sup>11</sup>.*

Pero cabe decir que las iniciativas tendentes a la unión política acabaron en fracaso y que sólo los avances en la integración económica llegaron a materializarse en realizaciones sólidas y permanentes.

---

<sup>11</sup> Marshall, Secretario de Estado USA, 1947, Universidad de Harvard. Tomamos la referencia de R. TAMAMES (1996) p. 11.

Efectivamente, la construcción europea se ha basado en la integración económica. Los padres de Europa lo tenían claro, como queda reflejado en el tantas veces citado texto de Jean Monnet:

*“Logremos primero acuerdos económicos que permitan hacer ver a los europeos las ventajas de la unión; así iremos creando las condiciones que posibiliten afrontar en el futuro la unidad política de Europa”.*

Es indiscutible que, de todas las dimensiones de la construcción europea (económica, institucional, política, cultural...), la verdaderamente dominante es la primera. Entre otras cosas, quizás, porque en la Comunidad Económica Europea se cumplieron, según todos los indicios, los postulados de la teoría de la integración que pretenden que ésta no es un “juego de suma cero”, en el que lo que un país gana desde el punto de vista comercial lo pierde otro, sino que se trata de un “juego de suma positiva”: los efectos benéficos de la creación de comercio derivada de la formación de una unión aduanera con todas sus implicaciones dinámicas se imponen sobre la simple desviación de comercio que resultaría de una reduccionista visión estática del proceso.

En los inicios del proceso coexistieron dos enfoques, sin que en aquel momento fuera posible adivinar cuál de ellos sería el que, a la larga, iba a predominar. Por un lado, existen una serie de intentos de integración o unión política sin integración económica, alentados por europeístas de diverso cuño; su materialización más exitosa fue el llamado Consejo de Europa (no confundir con el Consejo Europeo); nació el 5 de mayo de 1949, y tiene por objetivo favorecer en Europa un espacio democrático y jurídico común, organizado alrededor del Convenio Europeo de los Derechos Humanos y de otros textos de referencia sobre la protección del individuo. Su Asamblea en Estrasburgo fue la sede durante varias décadas del propio Parlamento de la Comunidad Europea. Hoy lo componen una cincuentena de países, prácticamente todos los países del continente; sus resoluciones no tienen valor vinculante y no existe realmente una institucionalidad “fuerte” ni una atribución de competencias que permita hablar de una construcción verdaderamente supranacional. Se puede afirmar que, si este es el fruto más importante de los intentos de unión política sin unión económica, nos encontramos ante un fracaso.

Sin embargo, fueron las tesis funcionalistas las que triunfaron: la unión económica como instrumento para ir avanzando, lentamente, hacia ciertos

niveles de cooperación política. Los tres ejemplos siguientes bastan para demostrarlo:

- a. La Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), nacida exactamente el mismo año que el Consejo de Europa, es una institución que tenía como misión –tal como indica su nombre– la cooperación entre los países europeos beneficiarios del plan Marshall. Es, sin duda, un antecedente de la Comunidad Económica Europea<sup>12</sup>.
- b. El Benelux, una unión aduanera formada por Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo. Fundado en 1948, constituyó un laboratorio<sup>13</sup> del futuro mercado común a seis, aunque sin órganos supranacionales.
- c. Por último, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, resultado del Tratado de París de 1950, siguiendo el llamamiento de Robert Schuman, inicia en 1951 la andadura de lo que luego sería el proyecto europeo; estamos ya, pues, ante la primera de las Comunidades Europeas.

Por tanto, esta última, la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, fue el primer paso con el que los seis países fundadores definían ya las bases de lo que sería el Mercado Común, aunque todavía restringido a esas dos producciones estratégicas y, por cierto, de especial relevancia durante el conflicto bélico inmediatamente anterior. A la vez, poco a poco, continuaban las negociaciones para la construcción de un mercado común del uso pacífico de la energía atómica, que cristalizaron en el Euratom (o Comunidad Europea de la Energía Atómica) cuyo Tratado fundacional se firmó a la vez que el de Roma, en el palacio del Quirinal, el 25 de marzo de 1957, poniendo en marcha lo que en un principio resultaron ser nada menos que tres Comunidades Europeas (de ahí el plural que se utilizó durante tantos años).

Ese avance en la puesta en común de la soberanía en materia económica dio otro gran salto con el Acta Única Europea (1986) que abría el camino hacia un auténtico Mercado Único (con la verdadera libre circulación de mercancías, mediante la abolición de las barreras físicas –desaparecen las

---

<sup>12</sup> Cfr. R. TAMAMES (1982), pp. 39-43.

<sup>13</sup> Lo recuerda acertadamente el propio R. TAMAMES (1982), p. 35. Asimismo se refiere al fracaso de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), que –como su nombre indicaba– excluía de su proyecto la Unión Aduanera, y liderada por el Reino Unido. Como es sabido terminó transformándose en una institución residual frente al avance inexorable del proyecto del Mercado Común.

aduanas– técnicas y fiscales). No mucho después, el famoso Tratado de Maastricht (que entra en vigor en 1993 tras un accidentado proceso de ratificación) lanza a la Comunidad Europea por el camino de la Unión lo que implicaba, en la estela ya abierta por el Acta Única, como su principal y más ambicioso proyecto, la implantación de la moneda única, el euro, para 1999. Economía, economía, economía.

Es cierto que tanto el Tratado de Maastricht, con la introducción de sus famosos segundo y tercer pilar (para asuntos de política exterior y de seguridad común y de política de interior y de justicia) como el Tratado de Amsterdam (que intenta reforzar la ciudadanía europea y hacer del empleo el eje de la Unión, con escasos frutos por cierto) dieron la impresión de que se rompía con el exclusivismo de la economía y de que se abrían campos a la auténtica participación política. Pero no deja de ser una construcción política de bajo perfil, si se compara con la robustez de los avances en la Unión económica y, en particular, de la moneda única. En efecto, la famosa Unión Económica y Monetaria, sobre todo, pareció significar el final del trayecto. Los esfuerzos económicos necesarios para cumplir con las famosas condiciones de convergencia<sup>14</sup> polarizaron la atención de muchos países y provocaron un cierto efecto de autosatisfacción cuando empezó a circular el euro. Muchos se preguntaban, ¿hay vida después del euro para la construcción europea?

Sin embargo, sí que hay vida, y mucho camino por andar incluso en la vertiente económica. En la actualidad, el reto se llama “competitividad”. Como es sabido, el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 adoptó un importante y ambicioso compromiso con el objetivo de convertir a la Unión Europea en la economía más dinámica y más competitiva del mundo en el horizonte 2010. Este acuerdo es conocido como la Estrategia de Lisboa. Una comisión encabezada por Wim Kok realizó en 2004 una revisión intermedia de la misma; los resultados hasta la fecha no son muy alentadores. Por otro lado, el llamado informe Sapir, elaborado en el contexto de la preparación de las “perspectivas financieras” o marco presupuestario para el periodo 2007-2013, ponía también el énfasis en la necesidad de que Europa progrese enérgicamente en la vía de la competitividad.

---

<sup>14</sup> Como es sabido, los países debían cumplir ciertas restricciones en materia de déficit público, deuda pública, inflación, tipos de interés y estabilidad monetaria. Véase en esta misma obra el capítulo 6 sobre la Unión Monetaria.

Quizás por primera vez<sup>15</sup> Europa cae en la cuenta de que es una economía postindustrial que necesita materias primas esenciales para mantener su alto nivel de bienestar. Esas materias primas no se encuentran en su territorio y sólo puede obtenerlas mediante el comercio (igual que la Inglaterra del XIX o el Japón actual). Por ello ha de ser competitiva. Para alcanzar esa competitividad necesitan mantener su ventaja tecnológica. El énfasis que se hace en el informe, y en la Agenda de Lisboa, en las nuevas tecnologías se fundamenta en la evidencia empírica de que casi un 40% del crecimiento norteamericano de los noventa ha estado basado en la incorporación de nuevas tecnologías en los procesos productivos, lo que ha generado empleo y crecimiento de la productividad. Dicho de otra forma, Europa podría crecer entre un 1,5% y un 2% más de lo que hace ahora si hubiera una apuesta decidida por las nuevas tecnologías.

La cuestión crucial es: ese esfuerzo por mejorar la competitividad ¿debe significar el abandono del modelo social europeo? Es esta una pregunta de gran calado que se plantea nuestro continente con un cierto nivel de ansiedad. Suscribimos plenamente el siguiente aserto de Jacques Delors refiriéndose, en este caso, a la moneda única:

*“Ahora hace falta conciliar las limitaciones que impone la UEM con la continuación de la cohesión económica y social, y la combinación entre cooperación, competitividad y solidaridad que ha sido siempre la clave de todos los avances”<sup>16</sup>.*

Ciertamente es más fácil decirlo que lograrlo. Pero si el sentido de la evolución europea tuviera que significar la pérdida o el retroceso del espíritu solidario europeo, por una especie de concesión a los modelos más neoliberales hoy al uso, y en aras de una mayor competitividad, habríamos dado un importante paso atrás. En nuestra opinión, el reto de la competitividad está poniendo de manifiesto de alguna manera la crisis de identidad, de ideología y de sentido que está viviendo la construcción europea. No sabemos dónde estamos, ni lo que queremos en el mundo del siglo XXI<sup>17</sup>. Y no lo sabemos porque no tenemos un discurso elaborado que llegue a los ciudadanos de qué significa ser europeo, ni por qué.

<sup>15</sup> ...Y esto es algo que aún no parecen terminar de comprender muchos ciudadanos franceses, a juzgar por el sesgo que tomó en ese país el debate sobre el proyecto fallido de Constitución Europea, y por el triunfo del no en el correspondiente referéndum.

<sup>16</sup> Entrevista, en "El País" del 8-4-98.

<sup>17</sup> Véase una visión optimista (¿demasiado?) en J. RIFKIN. (2004) y una más reciente y lúcida reflexión al respecto en: A. GIDDENS (2007).

Cabe preguntarse qué pensarían los padres fundadores del ritmo que se ha ido siguiendo para la integración política. ¿No es muy cierto que seguramente para ellos hace tiempo que la asimetría entre los osados avances económicos y los tímidos pasos políticos ha superado con creces ese pragmatismo metodológico que ellos consideraban realista y efectivo? ¿No parecen demasiados los 50 años transcurridos en esa vía predominantemente economicista?

Como dice acertadamente Jesús M<sup>a</sup> Alemany:

*“Sería de lamentar que, en la estela de una comprensión neoliberal radicalizada de la mundialización que se desliza del ‘mercado único’ a ‘lo único es el mercado’, la Unión Europea saludara la moneda única con un implícito ‘lo único es el mercado’”*<sup>18</sup>.

Mirando hacia el futuro, es indudable que lo económico seguirá siendo importante, pero habrá que intentar equilibrar las distintas dimensiones a que se refería Jacques Delors, corregir su evidente hipertrofia<sup>19</sup> desarrollando más la dimensión política pendiente y evitar caer en la “idolatría del mercado”, salvaguardando las especificidades del modelo social europeo. A este último nos referiremos más adelante.

*“Todo hombre comienza el mundo a partir del principio. Sólo las instituciones son más sabias; las instituciones acumulan la experiencia colectiva; precisamente a partir de esta experiencia y de esta sabiduría los hombres que se someten a las mismas leyes constatarán, paso a paso, que se modifica no su naturaleza, sino su comportamiento... Como ya he dicho en otras ocasiones, las instituciones son más importantes que los hombres”*  
(Jean Monnet)<sup>20</sup>.

En efecto, la construcción europea se ha basado en instituciones, ante todo en el derecho y en la política. Se trata evidentemente de una construcción humana; de alguna manera nos encontramos ante un “constructo” que se orienta tendencialmente de alguna manera –aún de lejos– hacia eso que ha dado en llamarse la “democracia cosmopolita”<sup>21</sup>. Estados y pueblos soberanos,

<sup>18</sup> J.M<sup>a</sup> ALEMANY (1999) 11.

<sup>19</sup> M. DUVERGER (1992) se refiere a esa asimetría en una obra que lleva un título significativo: “La liebre liberal y la tortuga europea”...

<sup>20</sup> J. MONNET (1997) pp. 117 y 119.

<sup>21</sup> C. ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR (1999) define la democracia cosmopolita como “aquel

superando sus diferencias geográficas, lingüísticas, culturales, económicas etc. se ponen a negociar para buscar de forma consensuada una manera mancomunada de defender sus intereses, en un juego de suma positiva...

### 3. Juridicidad

Destacaremos tres dimensiones concretas de esta clave que hemos denominado Juridicidad: los fundamentos jurídicos textuales, la arquitectura institucional y el cumplimiento de lo pactado.

Decir que la Comunidad Europea se basa en el derecho, equivale *en primer lugar* simplemente a reconocer que todos los acuerdos alcanzados han quedado materializados en textos legales (ante todo los Tratados, como derecho principal: de Roma; Acta Única; de Maastricht o de la Unión Europea; de Amsterdam) pero también el derecho derivado (reglamentos, directivas etc., así como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia). En principio, el aparato jurídico e institucional tiene previstos todos los mecanismos necesarios para la toma de decisiones y su control. Nada queda relegado a la arbitrariedad o a decisiones más o menos caprichosas o extrainstitucionales.

Juridicidad quiere decir, *en segundo lugar*, que las instituciones puestas en marcha por los Tratados europeos fundadores, funcionan. Es decir, que se ha puesto en marcha todo un aparato institucional para la toma de decisiones (véase el gráfico 2), basado en una Comisión Europea fuerte como órgano de propuesta y de ejecución, en un Parlamento básicamente consultivo (aunque crecientemente deliberativo), un Consejo de Ministros como legislativo dominante, y un Consejo Europeo (formado por los Jefes de Gobierno) que es el verdadero motor e impulsor político del proceso. Junto a todos estos órganos que participan en el proceso de decisión, está el Tribunal de Justicia, como institución judicial inapelable, garante del cumplimiento de los Tratados y único intérprete legítimo de los mismos<sup>22</sup>. La presencia de otros

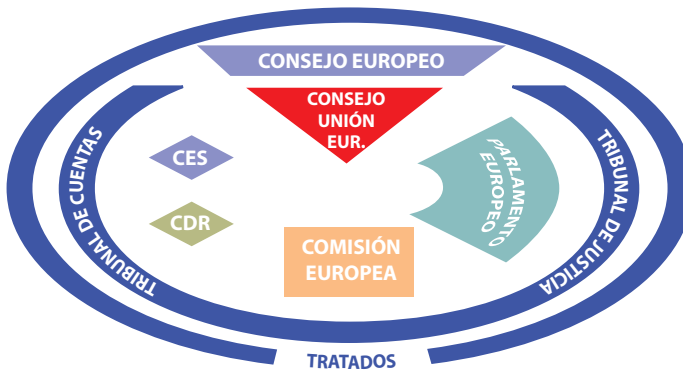
---

sistema de gobierno que, promoviendo la libertad y el desarrollo humano, trata de extender al máximo la participación de los ciudadanos del mundo en todos aquellos asuntos que les afectan, desde los estrictamente locales, hasta aquellos que, por su origen y naturaleza, son de carácter mundial". Desde luego, en la UE queda todavía mucho camino por recorrer para llegar ahí... Véase también entre otras, la reflexión al respecto de M. AGUIRRE, M. (1996). El concepto de democracia cosmoplita procede de la obra: D. ARCHIBUGI AND D. HELD, D., eds. (1995).

<sup>22</sup> No mencionamos el muy importante Banco Central Europeo, actual depositario de todas las competencias en materia de política monetaria, por tener atribuciones relativas a una de las políticas instrumentales y no propiamente legislativas o judiciales.

órganos menores (Comité Económico y Social, Comité de las Regiones, Defensor del Pueblo etc.) complica, sin duda, el mapa institucional europeo, aunque su creación ha ido respondiendo –pragmáticamente, como no podía ser menos– a necesidades reales surgidas a lo largo del proceso.

**Gráfico 1. El aparato institucional de la Unión Europea**



Fuente: *El portal de la Unión Europea*, <europa.eu.int>

Pero, *en tercer lugar*, hablamos de juridicidad para referirnos al hecho de que toda la construcción europea, como en principio la de los Estados democráticos que la sustentan, es una construcción de derecho: dicho en términos sencillos, “lo que se firma se cumple...” Algo que puede parecer elemental, que forma parte de alguna manera de la cultura democrática europea –más en concreto, de procedencia, hay que decirlo, centroeuropea y no precisamente latina o mediterránea– y que, sin embargo, está ausente, por ejemplo, de otros proyectos supranacionales que hemos tenido ocasión de estudiar<sup>23</sup>.

Ahora bien, el peligro del complejo sistema seguido, es el de una excesiva burocratización, el del dominio de los aparatos tecnocráticos en las decisiones complejas que lleva consigo una integración económica avanzada, el de la lejanía de todo el proceso jurídico y decisonal del ciudadano de a pie que se ve incapaz de seguir el ritmo que se le impone y de comprender los mecanismos que están en juego y sus implicaciones.

<sup>23</sup> Así, en el proceso centroamericano, por desgracia, son muy frecuentes los incumplimientos de los pactos y de los acuerdos, lo que además de frenar el proceso le restan credibilidad y legitimidad de cara a la ciudadanía. Precisamente la clave siguiente (gradualismo) permite avanzar en pequeños pasos, sin acuerdos maximalistas imposibles de cumplir...

Puede observarse que la arquitectura institucional europea hace realidad un cierto equilibrio que, aunque mantiene el liderazgo político del Consejo –con una fuerte componente intergubernamental sobre todo a nivel de primeros ministros– concede competencias políticas suficientes a las instituciones defensoras del interés regional, comunitario. En otras palabras, se trata de un modelo que expresamente ha intentado equilibrar la defensa de los intereses comunitarios (Parlamento y Comisión, por un lado, y Tribunal de Justicia –para evitar “atropellos” a los Tratados– por otro, frente a los intereses nacionales habitualmente defendidos por los Jefes de Gobierno en el Consejo Europeo y por los ministros respectivos en el Consejo de Ministros. La aplicación de la mayoría cualificada (y, por tanto, la no necesidad de la unanimidad) para muchas competencias del Consejo de Ministros y la extensión del llamado procedimiento de codecisión (que exige la aprobación de las normas por el Consejo y por el Parlamento, siguiendo un sistema de varias lecturas o de vaivén institucional) son una clara muestra de lo que queremos decir<sup>24</sup>.

Sin embargo, y es éste un aspecto del proceso europeo frecuentemente criticado, la experiencia de la construcción europea demuestra que –especialmente en sus comienzos– se ha tratado siempre de un proceso predominantemente de arriba abajo. Fueron líderes con carisma y con visión de futuro quienes impulsaron una integración que luego sería aceptada y ratificada por la población<sup>25</sup>. Pero cabe preguntarse si lo que caracterizaba a esos líderes no era precisamente el disponer de una visión premonitrice de los intereses colectivos, en una especie de sensibilidad para detectar las aspiraciones más profundas de las poblaciones implicadas (piénsese, por ejemplo, en la aspiración de las poblaciones de Francia y Alemania que deseaban curar pronto las heridas de la guerra). Es éste un tema complejo y, como tantos otros, susceptible de amplio debate.

Para no quedarnos simplemente en lo que tenemos no podemos perder la perspectiva. La integración económica era una etapa hacia una integración política que los padres fundadores no fueron entonces capaces de definir. El tema sigue abierto. Por eso no sería bueno que los debates económicos

---

<sup>24</sup> Véase en este mismo libro el capítulo 2 sobre “El sistema institucional de la UE”. Tratado tras Tratado, ambos rasgos de fuerte institucionalidad, a los que aludiremos más adelante, se han ido extendiendo en la normativa europea. No cabe en este contexto una explicación detallada de este aspecto transcendental de la construcción europea: el sistema de toma de decisiones. Volveremos sobre ello en la clave de “supranacionalidad”.

<sup>25</sup> Una frase muy citada de Jean Monnet es expresiva al respecto: “Primero se actúa y luego se explica”.

y monetarios nos hicieran perder de vista este objetivo final, tanto más grandioso y digno, cuanto que lo que se persigue con él es una paz duradera para Europa, anclada en la libertad, pero también en la justicia.

Avanzar en el diseño de un modelo político europeo propio y democrático comienza por el reconocimiento de que la actual arquitectura institucional europea no parece poder adaptarse al horizonte de la ampliación. Se ha hecho notar con razón que el Parlamento Europeo es el que tiene menos poder de todos los europeos, desde el Atlántico hasta Vladivostok.

Pensando en el futuro, deseamos una Europa en la que el derecho, las instituciones y la burocracia sean transparentes y estén realmente al servicio de los ciudadanos... Los avances materializados en la formulación de una Carta de Derechos Fundamentales (una especie de *bill of rights* para la Unión) que se había incluido en el frustrado proyecto de Constitución Europea<sup>26</sup>, iba a nuestro juicio en la buena dirección. También es una constante del proceso el intento de mejorar, perfeccionar y hacer más eficiente el funcionamiento de las instituciones. Tratado tras tratado, con mayor o menor fortuna, se ha intentado reforzar la institucionalidad y hacerla más transparente y más representativa.

El último eslabón, hasta la fecha, de esa cadena es el Tratado de Lisboa, un hermano menor de la citada Constitución, cuya ratificación está “en veremos” debido al “no” en el referéndum irlandés y a la falta de liderazgo y pulso político que ha caracterizado el proceso europeo de integración. En esencia la UE descartaba los planes de promulgar una especie de Constitución decidiendo, en vez de eso, enmendar los dos tratados fundamentales vigentes<sup>27</sup>. Para que nuestros lectores se hagan una idea exacta, disponemos realmente de dos Tratados: el Tratado de la Unión Europea, que modifica y sustituye al anterior del mismo nombre, procedente del Tratado de Maastricht (1992); el Tratado sobre el funcionamiento de la Unión, un título nuevo que contiene el largo texto reformado (con todas las reformas anteriores consolidadas) del Tratado que establece la Comunidad Europea (Tratado de Roma de 1957)<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Como es bien conocido, el no en los referenda de Francia (29 de mayo de 2005) y Países Bajos (1 de junio de 2005) hizo precisa una total reformulación, más modesta, que es lo que constituye precisamente el Tratado de Lisboa, actualmente en fase de ratificación. Por cierto, se ha comentado el posible “efecto francés” en el referéndum neerlandés celebrado solo unos días después.

<sup>27</sup> De hecho, esta era la fórmula defendida enérgicamente, entre otros, por el gobierno británico, que le permitirá aprobarlo sin necesidad de recurrir a un aventurado referendun.

<sup>28</sup> Sobre todo este “affaire” recomendamos la lectura del editorial de nuestra Revista de

Este incidente, el último de una serie casi interminable, lejos de contradecir lo que venimos diciendo acerca de esta clave de la juridicidad, es un argumento más, simplemente el más reciente, de la radical importancia de la dimensión jurídica en el proceso europeo. Pero ello obliga a plantearse una cuestión de muy profundo calado: ¿es posible funcionar democráticamente y avanzar en la adopción de normas legales de forma adecuada, en una Unión formada por 27 países? Ese es, a nuestro juicio, el gran desafío de su complejo aparato institucional. Por eso, al mismo tiempo, se necesita la clave que abordamos a continuación, el gradualismo.

#### 4. Gradualismo

*“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”*<sup>29</sup> (Declaración de Robert Schuman, 9 de mayo de 1950).

En efecto, la construcción europea se ha ido realizando mediante avances lentos que, salvo raras excepciones, han sido generalmente irreversibles.

Es bien sabido que el avance en la construcción europea se ha producido a base de pequeños pasos. Si es cierto que, como decía Hallstein, el primer presidente de la Comisión, “Europa es como una bicicleta que, si dejas de pedalear, se cae”, cabe afirmar que el gradualismo es una de las características más sobresalientes de su dinámica de avance.

Este gradualismo no es más que la materialización del ya citado pragmatismo típicamente centroeuropeo: nada de dogmatismos, ni de maximalismos; se pacta lo posible, se llega a consensos sobre los aspectos en que hay acuerdo, y se dejan aparcados para mejor ocasión los terrenos de desacuerdo. Nunca se negocia con el principio (tan mediterráneo, tan latino, tan caribeño...) del “o todo o nada”. Dado que los avances decisivos han de producirse por unanimidad, lo que en principio podría representar un freno enorme al ritmo de avance de la construcción supranacional, siempre se dan los pasos asumibles por todos y se sigue negociando sobre lo que por ahora

---

Fomento Social: CONSEJO DE REDACCIÓN (2008).

<sup>29</sup> Robert Schuman, en su tantas veces citado discurso del 9 de mayo de 1950. Véase el texto en su contexto en Camacho, Ildefonso “Los orígenes de la construcción europea”. En J.J. ROMERO Y A. RODERO (2000), p. 22 y 47.

no parece maduro. Al mismo tiempo, una vez que ese pequeño paso ha sido dado, ya es prácticamente imposible volver atrás.

Suele decir el profesor Juan Velarde que en los avances hacia esta supranacionalidad europea se cumple el lema que aparecía en los estandartes del famoso militar británico Cromwell: *Nulla vestigia retrorsum*, que podría traducirse por algo así como “ni un paso atrás”<sup>30</sup>. Sus soldados podían avanzar despacio, incluso podían pararse, pero nunca volver sobre sus pasos... si no querían ser castigados por su sanguinario comandante. Algo así, aunque con menos dosis de violencia, ha ocurrido normalmente en el proceso europeo.

Ello no significa que no haya habido problemas, crisis e incluso determinadas decisiones que implicaban un cierto retroceso. Empezando por el abandono y veto de Francia en el Consejo de Ministros en 1965<sup>31</sup>, lo que se dio en llamar la política de silla vacía, y siguiendo por la concesión del llamado cheque británico<sup>32</sup>, siguiendo por los flagrantes incumplimientos del llamado Pacto de Estabilidad por el que los países de la eurozona se comprometían a una disciplina en las cuentas públicas que no fueron capaces de cumplir precisamente los países más importantes (Alemania y Francia...)<sup>33</sup>.

El gradualismo al que nos referimos se nota en que los plazos de los distintos avances estratégicos de la construcción europea son largos; nada se hace con prisas o con precipitación; más bien todo lo contrario. Se tardó 10 años en pasar del Tratado de Roma a la constitución efectiva de la unión aduanera (y eso que se adelantó el desarme arancelario dos años sobre la fecha prevista, 1970); el mercado interior, previsto en el Acta Única Europea, que entró legalmente en vigor en 1987, sólo se alcanzó (y no por completo) en 1993, tras un maratónico esfuerzo de armonización de legislaciones entre los 12 países miembros de entonces; otro de los hitos históricos más recientes, la unión monetaria, tardó 8 años entre la aprobación inicial del

---

<sup>30</sup> Origen, por cierto, poco conocido del famoso slogan sandinista...

<sup>31</sup> Véase una breve descripción de la crisis en R. TAMAMES (1995) p. 76.

<sup>32</sup> Devolución anual –aún en vigor– a Gran Bretaña de una parte de su contribución al presupuesto común; fue un triunfo de la presión política de Margaret Thatcher que se negó en los años 80 a financiar con dinero británico lo que consideraba (no sin cierta razón) los excesos presupuestarios de la PAC que no beneficiaban en absoluto a su país. Esa medida sigue vigente y constituye –a nuestro juicio– una excepcionalidad difícilmente justificable desde una óptica supranacional.

<sup>33</sup> Cfr. CONSEJO DE REDACCIÓN (2006), p. 157.

Tratado de Maastricht (1991) y la entrada en vigor de la moneda única en 1999, si bien su circulación física comenzaría, como es sabido, tres años más tarde, el año 2002; asimismo, fue lenta y larga la negociación necesaria para las ampliaciones<sup>34</sup>; y, más recientemente, como indicamos más arriba, el largo proceso de debate, aprobación y posterior frustrada ratificación del proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y su posterior sustitución, tras algunas rebajas sustanciales, por el Tratado de Lisboa, al que acabamos de aludir, es el último ejemplo de esta forma de avanzar, despacio, poco a poco.

“Sin prisas, pero sin pausa”: este slogan se aplica de forma paradigmática al proceso europeo de unificación.

Desde el punto de vista español, aunque no es ésta la perspectiva del presente texto, esta clave (como la anterior y la siguiente) ha supuesto un indudable enriquecimiento de la cultura democrática del país. No ha sido tradicionalmente el hispano / ibérico un talante habituado a negociar, a pactar, a avanzar por pequeños pasos; más bien pertenecemos a una ancestral tradición del “o todo nada”, “las cosas, ya”... Mucho hemos aprendido de Europa en este sentido y no es ése uno de los menores beneficios de la adhesión de España a este proyecto continental.

Es más, en ese avance hacia una mayor supranacionalidad, que abordaremos más adelante, cuando hay que decidir, por ejemplo, qué materias deben dejar de decidirse por unanimidad para pasar a decidirlas por mayoría cualificada<sup>35</sup>, lo que implicará obviamente una mucho mayor flexibilidad en todo el proceso, esa misma decisión se toma por unanimidad, lo que implica normalmente largos plazos para negociar y consensuar; de esa forma, y a pesar del aparente trabalenguas, cada país puede estar seguro de que sólo habrá cedido soberanía ...de forma soberana. Es todo un estilo –una cultura habría que decir– de negociación, de consenso y de pragmatismo.

Al contrario de lo que observamos en algunos otros proyectos de integración (Mercosur, MCCA...) en el proceso europeo nunca se ha pretendido ir deprisa, ni quemar etapas. Por otro lado, la regla de la unanimidad en la toma de decisiones importantes hace que, si bien es difícil dar un paso adelante, una

---

<sup>34</sup> La reunificación alemana tuvo lugar en 1990; hubo que esperar hasta 2004 para que se llevara a cabo la gran ampliación a los países del Este.

<sup>35</sup> Más adelante nos referiremos a este sistema de votación en el Consejo de Ministros (véase clave nº 6, supranacionalidad).

vez que el paso se ha dado, es prácticamente imposible volver atrás, dado que se necesitaría de nuevo la unanimidad y siempre se encontrará algún país que no esté dispuesto a desandar lo andado. ¿Qué inconvenientes tiene este sistema de avanzar?: que necesariamente se producen asimetrías entre las diversas dimensiones del proceso; ése es precisamente el origen de la tantas veces denunciada hipertrofia de la dimensión económica y el relativo atasco de los avances en la dimensión política.

Una expresión muy significativa de este gradualismo o posibilismo es la práctica ya habitual de los contactos y consultas bilaterales entre gobiernos con el fin de ir avanzando en la maduración de los temas comunitarios. Lo que hace varias décadas era impensable, a fuerza de encontrarse y dialogar dos a dos se van creando los consensos que luego se materializan en acuerdos formales en los órganos correspondientes, en particular en el Consejo de Ministros y el Consejo Europeo. Se podría decir que esta cultura del consenso refuerza la Unión sin cesión “cruenta” de soberanía ya que son los acuerdos y no las reglas de las mayorías los que permiten llevar a cabo la mayoría de los avances. Más aún, como bien saben los que participan habitualmente en las negociaciones europeas de alto nivel, es cada vez más raro que se llegue a la votación: simplemente no son necesarias; lo que podríamos llamar ejercicio permanente de diplomacia permite conocer de antemano cuándo hay acuerdo y cuándo no.

Esta cultura del consenso se fundamenta en la voluntad política de avanzar en la integración independientemente de las dificultades que han ido surgiendo. La dureza de las negociaciones en la Unión Europea no cuestiona la intención de resolver los problemas y éste ha sido un criterio compartido por todos los países, incluso –no siempre ni para todos– tras la ampliación. El compromiso con el proyecto puede no ser suficiente para avanzar pero proporciona estabilidad y mecanismos de seguridad que facilitan el juego de la negociación permanente. En este marco, el consenso no excluye la disparidad de opiniones y posiciones entre los Estados miembros. Un proceso de integración debe facilitar un debate que promueva mejores decisiones y una razonable defensa de los intereses nacionales. Decir que no es también hacer integración.

Pero este pragmatismo, que tan útil ha resultado en la historia de la UE, no puede servir de coartada a la falta de proyecto político. Volviendo a la popular imagen de la UE como bicicleta con la que empezábamos el análisis de esta clave y retomando visiones críticas como las de Ramón

Torrent<sup>36</sup>, la ausencia de proyecto político ha generado una dinámica en la que lo importante es pedalear y no el destino de la carrera. Así, según el citado autor, la Unión Europea no supo definir un nuevo proyecto para la integración después de la caída del bloque soviético y habría abordado los procesos de unión monetaria y de la ampliación sin respetar un diseño político coherente con sus objetivos y la profundización del modelo y sin el gradualismo que condujo a sus hitos anteriores.

## 5. Incrementalismo

*“Este será un método simple y rápido para lograr la crucial fusión de intereses para el establecimiento de una comunidad económica, y sembrar las semillas de una comunidad más amplia y profunda entre naciones que durante mucho tiempo han estado enfrentadas por divisiones sangrientas”*

(Declaración de Robert Schuman, 9 de mayo de 1950).

“Una comunidad más amplia y profunda”: en efecto, aunque despacio, como acabamos de ver, también la construcción europea ha ido creciendo *en cantidad* (“más amplia”) y *en calidad* (“más profunda”). O, si se quiere, en extensión y en profundidad. Más Europa significa, ante todo, que existe una especie de ley no escrita en el proyecto europeo que le da un carácter permanentemente expansivo. A partir del núcleo inicial de 6 países fundadores (BENELUX, Francia, Italia y Alemania), las incorporaciones sucesivas han permitido pasar a la Europa de los 9 (con la entrada en 1973 de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda), de los 10 (con Grecia en 1981), de los 12 (con la incorporación en 1986 de España y Portugal) de los 15 (con la adhesión en 1995 de Austria, Finlandia y Suecia), de los 25 (en 2004, con la entrada de Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Malta y Chipre) y, por último, de los 27 (con la incorporación de Bulgaria y Rumanía en 2007).

Por otro lado, cada uno de los grandes Tratados ha supuesto un avance hacia “más Europa”, también desde el punto de vista cualitativo. “Más Europa” cualitativamente, significa pasar de mercados separados a una unión aduanera, de una unión aduanera a un mercado único, de éste a una unión monetaria etc. etc.: eso es lo que queremos decir con “más Europa”, ahí está la expresión del incrementalismo al que hacemos referencia. Si juntamos estas dos claves: el gradualismo del apartado anterior y el incrementalismo

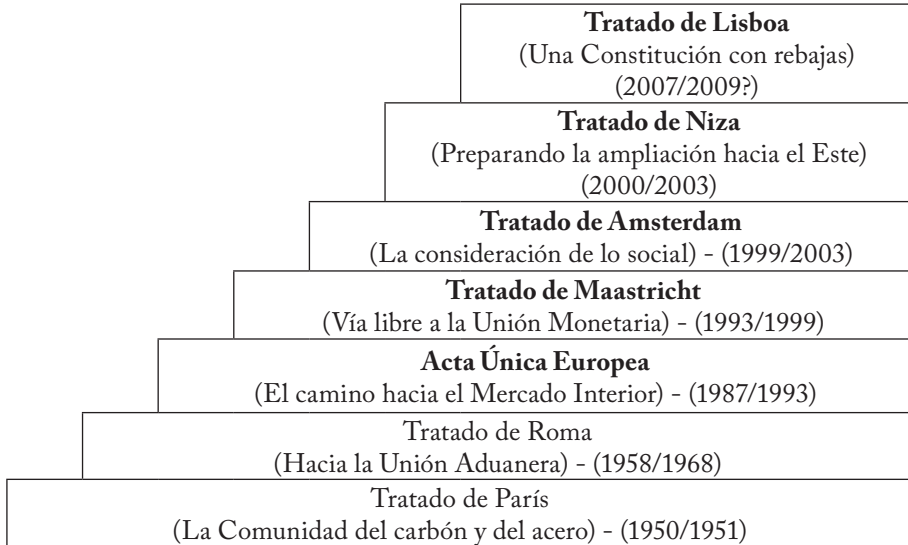
---

<sup>36</sup> R. TORRENT (2007).

de éste, comprendemos el avance, en cierta manera lento y majestuoso, de este tinglado europeo.

### Gráfico nº 2. El proceso de construcción europea: las grandes etapas

Nota: sólo incluimos los principales Tratados. La primera fecha indica el año de aprobación del correspondiente Tratado; la segunda, el de su entrada en vigor.



En las primeras fases de ese proceso, el ritmo español es muy diferente. Sobre todo, porque al incorporarse España con un retraso de tres décadas al proyecto europeo (en 1986)<sup>37</sup> se ha visto forzada de alguna manera a “quemar etapas”. De entrada la economía española tuvo que lanzarse a un proceso de desarme arancelario y de adopción de la tarifa externa común, que simultáneamente debía también conducir al mercado único, con la libre circulación de mercancías (que implicaba la abolición de todas las barreras físicas, técnicas y fiscales); lo que para España era un esfuerzo casi sobrehumano, para los países fundadores y los que se habían incorporado en las anteriores ampliaciones (Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda en 1973; Grecia en 1981) no era más que la continuidad de un proceso gradual que ya daba por supuesta la primera etapa, la de la formación de la Unión aduanera.

<sup>37</sup> Retraso debido, como es sabido, a la tardía implantación en España de un sistema democrático, por medio de la Constitución de 1978, tras un proceso llamado de “transición” a partir de la muerte del dictador Franco. El Tratado de Roma no admite en el seno de la Comunidad Europea países que no presenten los credenciales de un sistema democrático al estilo de los propios Estados fundadores.

Por eso el impacto de la adhesión fue tan fuerte, y cabría incluso decir que dados los traumas que la liberalización implicaba para España, nuestro país no salió tan mal parado. A partir de 1993, en que se pone oficialmente en marcha el Mercado Único, el ritmo español se acompasa al comunitario y España entra en la dinámica normal del conjunto de la Unión.

Por terminar como en los demás apartados, con una breve referencia al futuro, si Europa ha de seguir creciendo, si la clave del “incrementalismo” ha de seguir siendo esencial para la construcción europea, habrá que soñar en un mayor desarrollo de la Europa política, social y cultural. Pero también habrá que pensar en la inevitabilidad e incluso conveniencia, de la ampliación cuantitativa. Pero además, ese proceso de crecimiento –en línea con esta clave del “incrementalismo”– lleva aparejado un proceso en dos direcciones; por un lado, profundización: transferencia de competencias de los Estados a la Unión; por otro, democratización: distribución de poderes dentro de las instituciones de la Unión.

Es un proceso de crecimiento que lleva consigo muchos problemas; cada vez resulta más clara la necesidad de clarificar el proyecto. Como decía hace tiempo Jacques Delors:

*“Nadie se plantea los verdaderos problemas, los que irritan y dividen, nadie se pregunta cuál puede ser nuestro proyecto común cuando seamos 30 países. De entrada, ¿cuál es nuestro proyecto común a quince?”<sup>38</sup>.*

Esta parece ser la clave para entender la mala racha que vive hoy la Unión Europea. No sería un período pasajero de euroescepticismo sino la combinación de la falta de un proyecto político que fundamente los nuevos pasos del proceso, de la dramática ausencia de liderazgo en el Consejo Europeo y en la Comisión y del atracón de la ampliación. El estado de la UE varios años después de la incorporación en el año 2004 de los 10 nuevos socios, más la posterior de Rumanía y Bulgaria, parece confirmar las sospechas de que entre los defensores de la ampliación abundaban los enemigos de la profundización de la integración. Escudados en el argumento de la imposibilidad de negar el paso a la UE a los países de la Europea del Este, los interesados en frenar el incremento cualitativo del proyecto europeo, han conseguido atascarlo. No pasan los nuevos proyectos de tratados, no se puede avanzar en la presencia conjunta de la UE ante el mundo y la toma

---

<sup>38</sup> *El País*, 19-1-2000.

de decisiones sigue lastrada por la complejidad de los mecanismos del triple contador, de las tres mayorías del Tratado de Niza<sup>39</sup>.

Hoy día la UE está formada por 27 países, y varios están en fase de negociación, como Croacia y Turquía. Es sabido que, en particular, el proceso de adhesión de este último gran país, plantea no pocas dudas y perplejidades; un país en proceso de rápida modernización, que intenta organizarse políticamente según un modelo laico, lo que no es fácil dada la fuerte presencia islámica, y que interpretaría un eventual rechazo a su adhesión en clave racista y xenófoba.

Pues bien, una pregunta que no se atreven a hacer en voz alta los líderes europeos es ¿hasta dónde alcanzarán los límites geográficos de la Unión? ¿Es ni siquiera pensable que el proceso siga ampliándose sin una clara delimitación? ¿Es gobernable, dada la complejidad institucional que describimos brevemente más arriba, un conjunto tan grande y tan diverso de países? ¿No sería más razonable darlo por cerrado e imaginar nuevas formas de asociación que respondan a los intereses mutuos pero que no necesariamente impliquen la adhesión completa? ¿Cómo evitar las reacciones de frustración en muchos países –como Turquía o los Estados de la antigua Yugoslavia– ante un posible rechazo a su adhesión a la UE?

Podemos hacer nuestras a este propósito las mismas reflexiones que el filósofo Habermas ha hecho a propósito del proyecto de Constitución:

*...“el debate acerca de la nueva Constitución ha puesto en el orden del día la cuestión, silenciada y no resuelta, de la “finalidad” del proceso de unificación. Esta espinosa cuestión del telos<sup>40</sup> de toda la empresa tiene dos aspectos. Por un lado, está la cuestión de la estructura política de la comunidad: ¿qué Europa queremos? Y, por otro lado, la cuestión de la identidad geográfica: ¿por dónde pasan las fronteras definitivas de la Unión Europea? El proyecto constitucional deja abiertas ambas preguntas”<sup>41</sup>.*

Reconocemos no disponer de respuestas para estas preguntas; pero lo que más nos inquieta es que los líderes de Europa no se las están planteando con toda claridad y franqueza.

<sup>39</sup> Véase a este respecto el capítulo 2 sobre las instituciones europeas.

<sup>40</sup> Palabra griega que significa terminación, conclusión, meta.

<sup>41</sup> J. HABERMAS (2006).

Una vez más, los retos que esta clave deja entrever son al menos tan grandes como los éxitos cosechados hasta ahora. Para esta clave, una reflexión de cara el futuro parece exigir una clara definición del proyecto europeo y no ir más deprisa de lo que permiten las circunstancias históricas. El escenario de una Europa a varias velocidades, a la que abre paso el procedimiento de la cooperación reforzada<sup>42</sup> que va ganando espacios en los Tratados, parece a estas alturas un marco deseable para sortear el difícil consenso de un proyecto político ambicioso a 27. Pese al riesgo de provocar una Europa de geometría variable, permitiría a algunos países (empezando por el eje franco-alemán), tirar del carro de los avances en la unión política, permitiendo que otros sigan un ritmo más lento.

Pero, insistimos, ello exige que alguien se lo plantee de forma clara y sistemática. Y pensamos que la institución más adecuada para hacerlo es el Parlamento Europeo.

## 6. Supranacionalidad

*“Llegará un día en que tú, Francia, tú, Rusia, tú, Inglaterra, tú, Alemania, vosotras, todas las naciones del continente, sin perder vuestras cualidades distintivas y vuestra gloriosa individualidad os uniréis estrechamente en una unidad superior y constituiréis la fraternidad europea”. (Victor Hugo (1802-1885)).*

*“Las naciones soberanas del pasado han dejado de ser el marco dentro del cual se resuelven los problemas del presente”. Jean Monnet (1888-1979).*

No hay que olvidarlo: la construcción europea se basa esencialmente en la cesión de soberanía. Recordando de nuevo las palabras de uno de los grandes padres de Europa:

---

<sup>42</sup> Como señala el glosario de la web de la Unión Europea ([http://europa.eu/scadplus/glossary/enhanced\\_cooperation\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/enhanced_cooperation_es.htm)), la cooperación reforzada permite una cooperación más estrecha entre los países de la Unión que deseen continuar la profundización de la construcción europea, respetando el marco institucional único de la Unión. De este modo, los Estados miembros interesados pueden progresar según ritmos u objetivos diferentes. Sin embargo, no permite ampliar las competencias previstas por los Tratados. Además, una cooperación reforzada sólo puede iniciarse como último recurso, en caso de que haya quedado sentado en el seno del Consejo que los objetivos asignados no pueden alcanzarse, en un plazo razonable, mediante la aplicación de las disposiciones pertinentes de los Tratados.

*“El futuro de Europa depende de la voluntad de organizar una unión de Naciones, en la que cada una debe estar de acuerdo en sacrificar una parte de su independencia económica, política y militar por el bien de la Comunidad en su conjunto” (Jean Monnet).*

Sin entrar en un debate jurídico que nos desborda, entendemos por cesión de soberanía o avance hacia la supranacionalidad la atribución creciente de competencias a órganos supranacionales. Es cierto que dicha cesión es soberana y, en consecuencia, no hay pérdida de soberanía si por tal se entiende una cierta amputación involuntaria de competencias; así lo consideran algunos autores. Por eso preferimos hablar de cesión de soberanía y, sólo en ese sentido, hablamos de supranacionalidad.

En todo caso, es ésta una de las ideas que con más energía afirmaron todos los llamados padres de Europa y sus antecesores. Se trata de una clave absolutamente esencial. Sin ella no se entiende, por ejemplo, cómo es posible que cada vez más competencias hayan sido transferidas a los órganos de decisión comunitarios; sin la cesión de soberanía como principio de acción no se comprende el proceso de ampliación del número de decisiones que se toman en el Consejo de Ministros por mayoría cualificada o ponderada ni el creciente poder de codecisión del Parlamento, institución inicialmente meramente consultiva.

Como es bien sabido, según el complicado sistema vigente, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Niza, en las votaciones del Consejo de Ministros –verdadero órgano legislativo de la Unión– se vota la mayor parte de las veces por mayoría cualificada. A partir del 01.01.2007 se considera que se ha alcanzado una mayoría cualificada cuando se cumplan las dos condiciones siguientes: una mayoría de Estados miembros (14 en la actualidad) dan su aprobación (en algunos casos una mayoría de dos tercios); un mínimo de 255 votos ponderados se expresa a favor de la propuesta, es decir, el 73,9 % del total. Además, cada Estado miembro puede solicitar la confirmación de que los votos favorables representen al menos el 62 % de la población total de la Unión. Si no se respeta este criterio, la decisión no será aprobada. Son por tanto, tres criterios acumulativos (a los que hemos llamado “contadores”), que hacen realmente muy complicada la aprobación de cualquier norma medianamente polémica.

A este respecto, quizás no venga mal recordar que uno de esos tres “contadores”, el mecanismo de asignación del número de votos ponderados en el Consejo de Ministros, según su versión más reciente resultante de los

difíciles consenso alcanzados en el Tratado de Niza<sup>43</sup>, implica un fuerte sesgo a favor de los países pequeños.

Este respeto a los pequeños, en parte consecuencia de las presiones de los países fundadores que formaban el BENELUX, que –en decisivas votaciones por unanimidad– consiguieron fuertes cotas de participación, ha sido una constante del modo de funcionamiento europeo. Sin negar que el eje franco-alemán, por su peso político y económico, ha sido a lo largo de la historia decisivo en la conducción de todo el proceso, es indiscutible que el modelo europeo de cesión de soberanía lleva consigo la imposibilidad para los grandes de ceder a la tentación de “avasallar” a los países pequeños.

En la misma línea de cesión de soberanía irían los dos permanentes procesos de: a) cada vez más decisiones se toman en el Consejo de Ministros por mayoría cualificada y menos por unanimidad; b) cada vez más la intervención del Parlamento (sobre todo mediante los procedimientos de co-decisión) es necesaria, siendo sin duda el órgano más representativo de la voluntad popular, el depositario por excelencia de la legitimidad democrática de la Unión<sup>44</sup>.

Ni que decir tiene que la política monetaria, la estrella de las políticas europeas desde la aprobación del Tratado de Maastricht, que instaure la moneda única en la mayor parte de los países de la Unión, represente una cesión de soberanía muy importante<sup>45</sup>. En particular, la política monetaria única implica el establecimiento de unos límites muy estrictos a los instrumentos tradicionales de la política económica estatal. La unión monetaria representa también la cesión de uno de los signos distintivos de la soberanía nacional: la emisión de moneda. Excepciones coincidentes en este sentido son algunos países en vías de desarrollo que renuncian a una moneda propia como resultado de su debilidad económica; evidentemente este no es el caso de la Unión monetaria europea.

---

<sup>43</sup> Precisamente el Tratado de Lisboa, en fase de incierta ratificación, siguiendo la estela de la Constitución Europea a la que sustituye, prevé una notable simplificación del sistema de votación por mayoría cualificada, al eliminar en un determinado plazo de tiempo (por presiones de Polonia, ¡en 2014!), el “contador” de votos ponderados, tan claramente desequilibrado. Sólo permanecerán los otros dos contadores: mayoría de países y población. Véase a este respecto el capítulo 2 de este libro.

<sup>44</sup> Véase a este respecto: A. PORRAS (1999).

<sup>45</sup> Véase en esta misma obra, el capítulo 6 sobre “La unión monetaria y la política monetaria”.

Por eso precisamente, también en palabras de A. Giddens:

*“La Unión Europea es diferente. La veo marcando un camino que podría ser, y seguramente será, seguido en otras zonas. Lo importante de la UE no es que esté localizada en Europa, sino que está explorando una forma de gobierno transnacional. Contrariamente a lo que dicen algunos de sus defensores y detractores, no es ni un Estado federal ni un super Estado-nación. Pero tampoco es simplemente una asociación de naciones. Los países que han entrado en la UE han renunciado voluntariamente a parte de su soberanía”<sup>46</sup>.*

Esta realidad, nacida hace 50 años, sigue siendo pertinente en las muy diferentes circunstancias actuales. En efecto, si es cierto que el Estado nacional es demasiado grande para resolver ciertos problemas de la vida, también es demasiado pequeño para resolver otros. Parece necesaria una redefinición del Estado y de la soberanía –lo que Ulrich Beck llama el “Estado transnacional cooperativo”<sup>47</sup>–, para que la acción estatal se complemente con nuevas reglas e instituciones de gobernación supranacional. Se trata de una profunda redefinición de los conceptos de soberanía, del Estado y la ciudadanía; mucho queda por hacer en este ámbito.

Sin embargo, junto con y a pesar de esta dinámica de cesión de soberanía, muchos ven un notable déficit democrático en el funcionamiento de la Unión. Hasta tal punto que –usando la paradoja– se ha llegado a escribir lo siguiente:

*“Si la Unión Europea quisiera entrar en la Unión Europea, ...no sería admitida, por no reunir los requisitos de contar con una Constitución aprobada democráticamente, no hallarse separados los poderes, no existir un gobierno responsable ante el Parlamento carencia de partidos políticos de ámbito europeo, etc.”<sup>48</sup>.*

Por otro lado, hay sin duda en los mecanismos decisorios y, sobre todo, en la praxis de la actuación de los ministros y jefes de gobierno, un exceso de cálculo y un notable déficit de visión y valentía política.

---

<sup>46</sup> A. GIDDENS (2000).

<sup>47</sup> Hemos tomado la referencia de la excelente colaboración de JOSÉ ANTONIO ALONSO Y JOSÉ ANTONIO SANAHUJA: “Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo”, en INTERMÓN OXFAM (2007), p. 181.

<sup>48</sup> P. CASADO BURBANO (1999).

*“Cuando los jefes de Estado y de Gobierno se sientan a la mesa del Consejo Europeo con una calculadora en la mano hemos empezado a decir adiós a Europa”<sup>49</sup>.*

O, como decía recientemente con acierto Jacques Delors:

*“Si se quiere mantener el objetivo de una Europa política, hay que permitir que una vanguardia constituya lo que yo llamo una federación de Estados-nación. No creo que las naciones estén condenadas a desaparecer. El proyecto tiene que ser objeto de un tratado especial, más exigente y explícito. Condeno la rutina por la que se cree que lo que ha sido bueno para una ampliación de 6 a 9, y luego a 12, pueda seguir siéndolo para una ampliación a 27 ó 30”<sup>50</sup>.*

En fin, para terminar como siempre mirando al futuro, tenemos que soñar en que superando las lacras de los nacionalismos, en una Europa cada vez más abierta democrática y soberana...

## 7. Solidaridad

*“Existe a nivel continental una reserva compartida de ideas, costumbres, entusiasmo”.*

(José Ortega y Gasset (1883-1955)).

Lo económico es esencial en la construcción europea; pero, como se ha afirmado repetidamente, lo económico no es todo, no es lo último. Quizás Ortega pecara de optimismo afirmando tan categóricamente la existencia de una especie de cultura común europea. De lo que no cabe duda es de que en la construcción europea existe algo más que intereses comerciales estrictos; o al menos así quisiéramos que fuera.

Hay una lectura extremadamente negativa del proceso, que quedaría muy bien representada en las siguientes expresiones del famoso Subcomandante Marcos:

*“La Unión Europea, una de las megápolis producto del neoliberalismo, es un resultado de la presente IV Guerra Mundial. Aquí, la globalización económica logró borrar las fronteras entre Estados rivales, enemigos entre*

---

<sup>49</sup> J. A. GRIÑÁN, *El País*, 13-3-99.

<sup>50</sup> J. DELORS, *El País*, 19-1-2000.

*sí desde hace mucho tiempo, y los obligó a converger y plantearse la unión política. De los Estados nacionales a la federación europea, el camino economicista de la guerra “neoliberal” en el llamado “viejo continente” estará lleno de destrucción y de ruinas, una de ellas será la civilización europea”<sup>51</sup>.*

Unas afirmaciones de este tenor, muy alejadas del entorno europeo y expresadas en clave de un discurso poco preciso de antiglobalización, no nos parecen realmente fundadas. El modelo de integración europea, sin duda en el marco del sistema capitalista dominante, tiene matices renanos que lo diferencian de forma significativa del llamado capitalismo sajón<sup>52</sup>. El modelo europeo no es el llamado “consenso de Washington”..., aunque en los últimos tiempos se note en sus gobernantes un indisimulado deseo de emular las políticas norteamericanas, a la vista del espectacular éxito económico de los últimos años, medidos en términos de altas tasas de crecimiento, bajos niveles de paro etc<sup>53</sup>.

En estos tiempos de globalización, en que parece inútil cualquier esfuerzo de integración regional, la experiencia de la UE pone en evidencia las potencialidades transformadoras de estos procesos. La integración es una apuesta por la transformación y eso va más allá de la búsqueda de eficacia e incluso de garantía de equidad.

A este respecto, el paradigma teórico que sustenta la integración europea se puede caracterizar por cierta heterodoxia si lo comparamos con los planteamientos teóricos predominantes en la actualidad. Desde la perspectiva neoliberal que sostiene estos planteamientos, el modelo económico que patrocina la Unión Europea incurre en inconvenientes de notable importancia para el desarrollo de sus economías.

El Cuadro 1 expone esquemáticamente generales las principales diferencias entre el modelo de integración de la Unión Europea y el acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos, México y Canadá, como modelo del tipo de acuerdo de integración propuesto desde la óptica neoliberal. Las diferencias se

<sup>51</sup> Subcomandante Marcos. “7 piezas sueltas del rompecabezas mundial (El neoliberalismo como rompecabezas: la inútil unidad mundial que fragmenta y destruye naciones)”. Junio de 1997.

<sup>52</sup> Por utilizar la conocida antinomia del libro de M. ALBERT (1993).

<sup>53</sup> Precisamente la cumbre europea de Lisboa de marzo de 2000 puso el énfasis en la necesidad de imitar de alguna manera el modelo americano, lanzando decididamente a la Europa de los 15 por la vía de la llamada “Nueva Economía”, a la que se atribuyen en la práctica los logros de los EEUU.

resumen en el modelo teórico predominante en cada región. Hemos utilizado la sistematización capitalismo renano versus sajón difundida por Michel Albert para realizar la distinción.

**Cuadro 1. Dos paradigmas teóricos de la Unión Europea y del Tratado de libre comercio norteamericano**

	Unión Europea	NAFTA
<b>Modelo teórico predominante</b>	Capitalismo renano	Capitalismo sajón
<b>Ámbito</b>	Global	Comercial
<b>Marco institucional</b>	Comunitario	Intergubernamental
<b>Alcance</b>	Unión Monetaria–Mercado Único	Zona de Libre Comercio
<b>Políticas comunes</b>	Sí	No

Fuente: elaboración propia.

En síntesis, de la comparación entre la UE y el NAFTA (o el ALCA) emergen dos grandes diferencias: a) la existencia de instituciones capaces y con opciones de defensa del interés regional, y que ya se han comentado; y b) la existencia de políticas comunes para compensar los efectos del proceso entre ganadores y perdedores, para garantizar un reparto equilibrado de beneficios.

En particular, se puede afirmar que la construcción europea implica esencialmente –aunque no exclusivamente– políticas comunes. Asuntos tan importantes como el presupuesto común, la PAC y las políticas estructurales y de cohesión regional, la moneda única, diferencian de forma radical a este modelo con respecto al modelo NAFTA o a otros modelos de integración regional.

La puesta en marcha de **la PAC**, tras la conferencia de Stressa, fue una apuesta estratégica de los países fundadores a favor de un sector que entonces se consideraba esencial para la cohesión económica y territorial del solar europeo. Como es sabido, la cantidad de recursos comunes destinados a su financiación ha sido considerable<sup>54</sup>. Es cierto que en sus inicios la dimensión de solidaridad con un sector relativamente más deprimido y necesitado de apoyos públicos para poder cumplir sus objetivos estratégicos relacionados, entre otras cosas, con la seguridad alimentaria, justificaba con creces la protección; además, la PAC sirvió para crear conciencia europea puesto

<sup>54</sup> Se retoman aquí algunas consideraciones que aparecen más desarrollados en el capítulo 5 sobre la PAC de este mismo libro.

que durante casi dos decenios constituyó la única política de solidaridad supranacional de la Comunidad Europea. Por otro lado, si los países menos favorecidos del mundo pudieran poner en marcha una política de defensa de sus agriculturas, sin duda intentarían garantizar su propia seguridad alimentaria, muy probablemente establecerían mecanismos de protección frente a los productos del exterior, promulgarían normas de calidad e inocuidad a las que se deberían adaptar sus producciones, garantizarían unos niveles de precios razonables para sus propios productos, establecerían mecanismos de control de excedentes para impedir el derrumbe de los precios en caso de exceso de oferta, y crearían para todo ello un fondo específico destinado a cubrir los gastos derivados de todas esas medidas etc.: es decir, ¡inventarían una política agraria muy parecida a la que la UE viene aplicando desde hace casi medio siglo!

Pero es de sobras conocidos que la eficacia de los mecanismos protectores condujo a un éxito tal que transformó los efectos positivos en efectos perversos (excedentes, daños medioambientales, presiones indebidas en los mercados internacionales por las subvenciones a las exportaciones comunitarias etc.). Por ello se trata de una política que ha experimentado y está experimentando importantes sucesivas reformas.

Esta reforma de la PAC es esta una tarea siempre en marcha y siempre por acabar. Que la PAC tradicional debía ser reformada es algo de lo que los europeos venimos oyendo hablar desde hace varios lustros. Sucesivos importantes cambios se han ido sucediendo sin que, aparentemente, se avizore en el horizonte lo que pudiera llamarse una solución final. La impopularidad de esta política es bien conocida por los efectos negativos para muchos países terceros tanto desarrollados como empobrecidos. Precisamente en estas fechas es noticia el bloqueo de las negociaciones de la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio debido esencialmente a la falta de acuerdo sobre esta importante cuestión.

Todo apunta a que la nueva solidaridad con el mundo rural pasa por un cambio de paradigma, del “productivista”, predominante durante más de 3 décadas, al “ruralista” que se caracteriza por imponer ciertas condiciones al mundo rural, relacionadas con las nuevas funciones del territorio, que van mucho más allá de la mera producción de alimentos. Sólo así se podrán perpetuar unas ayudas financieras que, en su anterior formato, habían perdido buena parte de su legitimidad social, tanto internamente como en el polémico escenario de las relaciones comerciales internacionales.

Asimismo, esta solidaridad financiera es la que ha permitido financiar, entre otras cosas, **la Política regional y de cohesión**. Como escribimos hace tiempo en otro lugar<sup>55</sup>, dos principios han sido los determinantes básicos que definen la política regional: la búsqueda de la eficiencia económica y la consecución de la equidad. Ambos principios han estado presentes en la Política Regional de la UE, si bien la importancia de ambos ha ido variando con el proceso de construcción europea.

La política regional se ha constituido en un eje definitorio del proceso de construcción europea que no se entendería sin ella. Cuando se observa la gran cantidad de obras e infraestructuras financiadas con fondos comunes –sobre todo en los países de menor nivel de riqueza relativa– se comprende que esta política regional implica el compromiso de los países de la UE de avanzar juntos, de que los países que se benefician del plus conseguido de eficacia económica (con Alemania a la cabeza) aceptan ocuparse de facilitar la creación de las condiciones en aquellos países que tienen más dificultad de aprovechar las ventajas de la integración comercial.

A lo largo de dicho proceso se ha intentado facilitar la convergencia en términos reales entre las distintas regiones de la UE al adaptarse a los cambios estructurales provocados por la entrada de nuevos Estados mediante avances paralelos en la articulación y profundización de las políticas de compensación interterritorial.

La expresión más plástica de las políticas de solidaridad interterritorial en el seno de la Unión queda reflejada en los **saldos netos presupuestarios** de cada país, es decir, la diferencia entre lo que aportan y lo que reciben de la caja común europea<sup>56</sup>. En la Europa de los 15, en términos absolutos –con mucha diferencia– Alemania era el mayor contribuyente neto y España el mayor receptor neto. Las cifras en términos relativos (per cápita) serían menos espectaculares, quedando España en cuarto lugar por detrás de Irlanda, Grecia y Portugal.

En el período presupuestario presente, en una Europa unida de 27 países, los nuevos países miembros –lógicamente– serán los principales beneficiarios de estos “saldos de solidaridad interterritorial”. El gráfico siguiente lo expresa

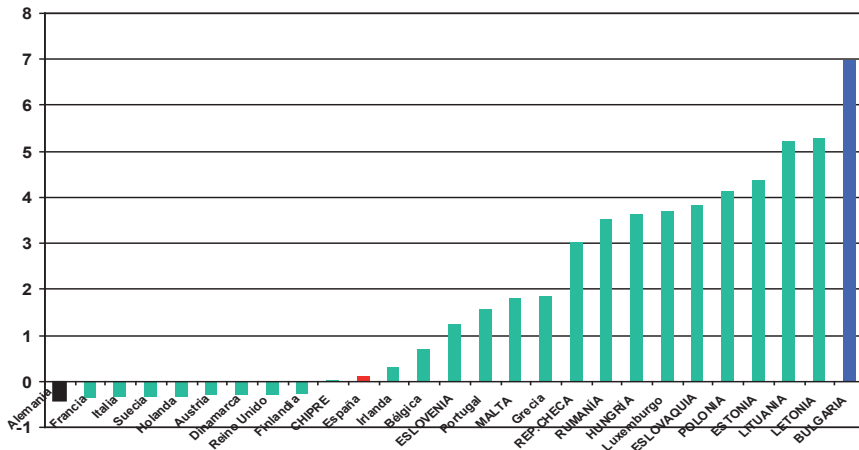
---

<sup>55</sup> Cf. M<sup>a</sup> L. ORTEGA Y P. CALDENTY (1999). Véase en este mismo libro el capítulo 4 dedicado a las políticas de cohesión.

<sup>56</sup> Nos referimos a estas cuestiones en el capítulo 3 sobre la financiación de la UE.

de forma espectacular. En el caso de España, llama la atención la notoria caída de su tradicionalmente cuantioso al saldo neto presupuestario.

**Gráfico 3. Saldos netos por países en % del PIB - Periodo 2007/2013**



Fuente: B. TAYLOR (2005).

Por tanto, más recientemente, el nuevo marco presupuestario o perspectivas financieras para el periodo 2007-2013 da un golpe de tuerca y, después de años de discusiones, el techo presupuestario máximo ha sido rebajado al 1,24% de la Renta Nacional Bruta (RNB) comunitaria agregada, 0,03 puntos menos que el anterior. Ello representa un cambio de rumbo bastante drástico en la forma de orientar los presupuestos de la Unión, precisamente cuando las necesidades son mayores. Por otro lado, en coherencia con las nuevas prioridades de la Agenda de Lisboa (competitividad) cambia la nomenclatura; los nuevos grandes conceptos de gastos hablan de “Crecimiento sostenible”, con énfasis en la competitividad y en la cohesión en materia de crecimiento y empleo, donde antes se hablaba de política regional; de “Preservación y gestión de los recursos naturales (incluyendo Agricultura – Gastos de mercado y pagos directos)”, donde antes se hablaba de Política Agrícola Común.

Las ampliaciones de 2004 y 2007 a 12 nuevos países miembros, la mayoría de ellos con un nivel relativo de renta muy inferior a la media europea, implica que casi todos serán necesariamente receptores netos de fondos comunitarios. Ahora bien, si el marco presupuestario aprobado “congela” de alguna manera los gastos comunitarios, la conclusión inmediata es obvia. Al rebajar el techo global de recursos disponibles (incluso si se hubiera mantenido o subido ligeramente), la “factura” de la ampliación habrá de ser pagada de una de

estas dos maneras: a) o los países habituales contribuyentes netos, encabezados por Alemania, aportan más fondos al presupuesto común, b) o los países de la antigua UE-15 que eran receptores netos dejarán de serlo en todo o en parte. Dado que en la discusión presupuestaria no se ha aceptado la primera alternativa queda claro que de hecho se producirá un trasvase de los recursos de los países menos prósperos de la antigua UE-15 hacia los países menos desarrollados de la nueva UE-25 y, próximamente, UE-27. Lo cual no deja de ser una consecuencia perversa de la evolución del sistema.

Si se piensa en términos de las características fundamentales del proceso europeo, es una mala noticia. No podemos pensar –y ciertos informes técnicos de la Comisión parecen avalar esta afirmación– que las últimas ampliaciones sean adecuadamente asimiladas con estos recortes tan fuertes sin perder una parte sustancial de los avances comunitarios en la redistribución interterritorial y en la financiación de ambiciosas políticas comunes<sup>57</sup>.

La Declaración de Lisboa y los progresivos cambios en la denominación y conceptualización de las partidas presupuestarias de la UE en el período 2007-2013 apuntan también a la posibilidad del abandono del criterio de compensación mediante políticas de gasto. La razón sería el menor beneficio obtenido de las distintas fases de la integración a las economías menos fuertes por parte de las economías más sólidas. Ese principio de compensación ha sido una de las reglas del juego de la integración europea y podría estar en peligro en el marco de la resistencia a profundizar el proceso y de las dificultades –buscadas por algunos– de mantenerlo en una Europa de 27 o más socios.

En todo caso se trata de síntomas alarmantes de una pérdida de vigor solidario entre los países. Una cierta tendencia en muchos países comunitarios a calcular continuamente el coste presupuestario de cualquier medida o proyecto indica un descenso en el nivel de convicción sobre la necesidad de las compensaciones interterritoriales. No es de extrañar, ya que a escala nacional se reproduce el mismo esquema, al menos en España, dada la tendencia

---

<sup>57</sup> En el fondo, ambas crisis, la de la Constitución y la de las perspectivas financieras, son como las dos caras de la misma moneda: la de una aparente crisis de crecimiento del modelo europeo. Con audacia, y con una fuerte dosis de generosidad, la ampliación de 2005 de 15 a 25 y en 2007 a 27 países, supuso un salto cualitativo, no sólo cuantitativo. Pero el “frenazo” sufrido a la hora de poner los medios para que el modelo tenga futuro pone en cuestión el proceso mismo. Sin olvidar que sigue abierto el gran interrogante de dónde se sitúan los límites geográficos de la Unión.

creciente de las Comunidades Autónomas a exigir un equilibrio fiscal que, en el fondo, pone en cuestión el modelo mismo de Estado solidario<sup>58</sup>.

En fin, la existencia dentro de los acuerdos regionales como el europeo (que tiene entre sus objetivos el refuerzo de la propia UE como bloque comercial, económico y político en el mundo) de una **política comunitaria de cooperación al desarrollo**, parece participar de este principio de solidaridad que defiende la UE. Bien es verdad que paralelamente las otras políticas deshagan con frecuencia con creces lo andado en la cooperación al desarrollo, fenómeno que está precisamente en el origen del debate sobre la coherencia de las distintas políticas europeas. En cualquier caso, no se puede ignorar que esta dimensión de la solidaridad es abierta. Lo que es bueno para Europa (por ejemplo, frenar las desigualdades regionales, proteger a su agricultura, coordinar las políticas económicas) es bueno para el resto del mundo y, particularmente, para los países empobrecidos. El discurso de la cohesión regional es tan válido dentro de la Unión Europea como en los Acuerdos de Asociación que la UE firma con países o regiones como Centroamérica. No se pueden poner límites ni fronteras a la solidaridad...

## 8. A modo de conclusión

La discusión de estas claves para comprender el proceso de integración en Europa ante nuestros colegas centroamericanos nos sugiere la importancia de señalar una clave que aparece de manera implícita y transversal en todo el texto: la necesidad de liderazgo. Los mayores avances de la Unión Europea han coincidido, y no por casualidad, con la presencia de liderazgos poderosos en la Comisión Europea y el Consejo Europeo. Tras los llamados padres fundadores que tanto hemos citado en este texto, y desde la generación de los Delors, Kohl, Mitterrand o Felipe González, la Unión Europea está huérfana de líderes con proyecto para la integración, capaces de pensar en el largo plazo y de superar intereses nacionales o personales de corto alcance, insuficientes para construir un proyecto que articule a Europa y ayude a la transformación de la sociedad mundial.

Hasta aquí nuestra reflexión que, a modo de ensayo seguramente inacabado e incompleto, y en todo caso perfeccionable, sometemos al debate de nuestros lectores.

---

<sup>58</sup> Véase a este respecto la reflexión del CONSEJO DE REDACCIÓN (1999).

Como indicábamos en otro contexto<sup>59</sup> aspirábamos a aportar algunas ideas propias –aunque puedan coincidir en todo o en parte con las de otros estudiosos del tema– sobre las cuestiones de fondo, de calado, que están en juego en la aventura europea, a la que tan decididamente se ha lanzado España en los últimos lustros y sobre la que últimamente planean tantos cuestionamientos, tantos debates, tantas incertidumbres. Nos preocupan especialmente por supuesto las connotaciones económicas, pero también –como ha quedado patente– las vertientes sociales, políticas y éticas implicadas en el proceso. Por decirlo con otras palabras, la dinámica europea es obra humana, que ha de ser valorada en función del bienestar de la población, y no es indiferente cuál vaya siendo su orientación y su sentido. Desde nuestra condición de académicos y de ciudadanos, con estas reflexiones pretendemos aportar nuestro “granito de arena” a la mejora de esa obra.

“Europa se hizo peregrinando a Compostela”. O al menos eso es lo que dicen pensaba Goethe. Sin duda que el gran autor alemán tenía razón si lo que quería decir es que tradicionalmente nada ha unido más a los pueblos y a los países que sus raíces comunes, religiosas y culturales; no en vano el preámbulo del nuevo texto del Tratado de la UE se lee:

*“INSPIRÁNDOSE en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona, la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho etc.”*

Así ha sido y así continuará siendo, probablemente, durante mucho tiempo.

Pero están amaneciendo otras formas de solidaridad, más cosmopolitas, basadas más que en comunidades culturales, étnicas, religiosas, lingüísticas etc. en intereses comunes compartidos, en una época en donde las fronteras naturales tienden a desaparecer por el avasallador empuje de la tantas veces mencionada globalización.

La UE es uno de los productos más acabados –con todos los defectos que queramos– de esa democracia cosmopolita del siglo que termina. ¿Es mucho soñar atreverse a pensar que en nuestro siglo XXI verán la luz proyectos más o menos similares capaces de poner coto a los excesos de la globalización y de generar “integración” en el sentido más profundo que le damos a esta palabra?

---

<sup>59</sup> Cf. J.J. ROMERO Y A. RODERO (2000) p. 2.

### Referencias bibliográficas

- AGUIRRE, MARIANO (1996), “Los debates de la complejidad”. *INETemas*, nº 8, Córdoba, pp. 4.
- ALBERT, MICHEL (1993), *Capitalismo contra capitalismo*. Buenos Aires/ Barcelona/México, Ed. Paidós, 253 págs.
- ALDECOA LUZARRAGA, FRANCISCO (2007), “Regreso al futuro: el Tratado de Reforma”, *El País*, 19 de octubre de 2007, pp. 15-16.
- ALEMANY BRIZ, JESÚS M<sup>a</sup> (1999), “Introducción”, En: SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ (1999), pp. 11-12.
- ALONSO, JOSÉ ANTONIO Y SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO (2007), “Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo”, en INTERMÓN OXFAM (2007), p. 181.
- ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, CARLOS (1999), “Los Derechos Humanos en la Aldea Global” en *INETemas*, nº 14, Córdoba, 1999, pp. 12 ss.
- ARCHIBUGI, DANIELE AND HELD, DAVID, eds. (1995), *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*. Cambridge, UK : Polity.
- BESNÉ, ROSARIO; CANEDO, JOSÉ RAMÓN; PÉREZ DE LAS HERAS, BEATRIZ (1998), *La Unión Europea. Historia, instituciones y sistema jurídico*. Bilbao, Universidad de Deusto, 270 págs.
- CALDENTY DEL POZO, PEDRO (2000), *El desarrollo económico de Centroamérica en el Marco de la Integración regional*. Tesis doctoral. Tegucigalpa, Ed. Banco Centroamericano de Integración Económica.
- CAMACHO, ILDEFONSO (1999), “El proceso de Unión Europea”, en Romero, J.J. y Rodero, A. (1999), pp. 13-50.
- CASADO BURBANO, PABLO (1999), “El derecho en la Unión Europea”. EN SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ (1999) p. 207.
- CONSEJO DE REDACCIÓN (1999), “La solidaridad interterritorial en cuestión”. *Revista de Fomento Social*, Córdoba, Publicaciones ETEA, nº213, vol. 54, enero-marzo, pp. 4-24.

CONSEJO DE REDACCIÓN (2001), “La Política agraria común en un mundo globalizado”, En *Revista de Fomento Social*, nº 222, pp. 334-367.

CONSEJO DE REDACCIÓN (2004), “Más allá de la Constitución: Europa entre las raíces cristianas y la laicidad”. *Revista de Fomento Social*, nº 236, octubre-diciembre, pp.727-749.

CONSEJO DE REDACCIÓN (2006), “La financiación de la Unión Europea: los límites de una ambición”. *Revista de Fomento Social*, Córdoba, Publicaciones ETEA; nº 242, vol. 61, abril-junio, pp. 139-164.

CONSEJO DE REDACCIÓN (2008), “La Constitución europea renace de sus cenizas: el Tratado de Lisboa”. *Revista de Fomento Social*, Córdoba, Publicaciones ETEA; nº 249 vol. 63, enero-marzo pp. 11-29.

DUVERGER, MAURICE (1992), *La liebre liberal y la tortuga europea*. Editorial Ariel. Barcelona, 232 págs.

FUKUYAMA, FRANCIS (1992), *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona, Ed. Planeta.

GIDDENS, ANTHONY (2000), *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. (Runaway World). Madrid, Ed. Taurus.

GIDDENS, ANTHONY (2007), *Europa en la era global*, Barcelona, Ed. Paidós, Colección Estado y Sociedad, 314 págs.

HABERMAS, JÜRGEN (2006), *El Occidente escindido*, Madrid, Ed. Trotta, 189 págs.

HELD, DAVID (2007), “Hacia un pacto global”, En *Foreign Policy*, Edición española, [http://www.fp-es.org/jun\\_jul\\_2004/story\\_3\\_10.asp](http://www.fp-es.org/jun_jul_2004/story_3_10.asp), consulta realizada el 23 de noviembre de 2007.

INTERMÓN OXFAM (2007), *La realidad de la ayuda 2006-2007*, Barcelona, Ed. Intermón Oxfam, 206 págs.

KANT, E. (1795), *Sobre la paz perpetua*. Madrid, Ed: Tecnos; 6º edición 1998.

KEYNES, J.M. (1919), *Las consecuencias económicas de la paz*. Barcelona, Ed. Crítica, Barcelona, 2002.

MAGRIS, CLAUDIO (2004), *Discurso de recepción del premio Príncipe de Asturias de Letras de 2004*. El País, 23 de octubre de 2004, p. 38.

MONNET, JEAN (1997), *Mémoires*, Paris, Ed. Fayard.

ORTEGA, M<sup>a</sup> LUZ Y CALDENTY, PEDRO (1999), “La política regional: pilar del proceso de integración europea”. *Revista de Fomento Social*, Córdoba, Publicaciones ETEA, nº 214, abril-junio, pp. 177-196.

PETRELLA, RICARDO (1997), *El bien común. Elogio de la solidaridad*. Edit. Debate, Madrid.

PORRAS, ANTONIO (1999), “El debate sobre la democracia europea”: En ROMERO, J.J. Y RODERO, A. (1999) pp. 379-406.

RIFKIN, JEREMY (2004), *El sueño europeo. Cómo la visión europea del futuro está eclipsando el sueño americano*. Barcelona, Ed. Paidós Ibérica, 523 págs.

RODERO, ADOLFO (1996), “La unión monetaria europea: planteamientos teóricos y aspectos prácticos”. *Revista de Fomento Social*. Edita ETEA, nº 203, julio-septiembre, págs. 389-402.

ROMERO, JOSÉ J. (Dir.) (2000), *La UE en la hora del Tratado de Amsterdam. Una perspectiva española*. CD-Rom didáctico. Córdoba, INET-ETEA.

ROMERO, JOSÉ J., CALDENTY, PEDRO Y ORTEGA, M<sup>a</sup> LUZ (2001), “Siete claves para comprender el proceso de construcción europea”. En RODERO ADOLFO Y LÓPEZ MARTÍN M<sup>a</sup> CARMEN (2001), *Empresa, economía y sociedad. Libro homenaje al Profesor Jaime Loring*, Ed. publicaciones ETEA, pág. 509-538.

ROMERO, JOSÉ J. Y RODERO, ADOLFO (Dir.) (1999), *España en la Unión Europea. Más allá del euro*. Córdoba, Publicaciones ETEA, 441 págs.

SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ (1999), *Europa en la encrucijada*. Zaragoza, Ed. Gobierno de Aragón, Departamento de Educación y cultura.

SIDJANSKI, DUSAN (1998), *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*. Barcelona, Ariel, 484 págs.

SOTELO, IGNACIO (1999), “Elementos para una idea de Europa” SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ (1999) pp. 15-42.

TAIBO, CARLOS (2007), “Una reconsideración crítica de la Unión Europea”. *Cuadernos Europeos de Deusto*. Número 37/2007, pág 131-144.

TAMAMES, RAMÓN (1982), *El Mercado Común Europeo. Una perspectiva española y latinoamericana*. Madrid, Alianza Universidad, 448 págs.

TAMAMES, RAMÓN (1996), *La Unión Europea*. Madrid, Alianza, 3ª edición, 478 págs.

TAYLOR, BOB (2005), “Europe’s World guide to the EU budget negotiations”, *Europe’s World*, autumn 2005, pp. 134-141.

TORRENT, RAMÓN (2007), “¿Cómo se engendró en los años 1980 la crisis del proceso de integración europea que ha estallado en los años 2000?”. *Cuadernos Europeos de Deusto*. Número 37/2007, pág 145-176.



# Anexo

## La “Declaración Schuman” del 9 de mayo de 1950

La paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan.

La contribución que una Europa organizada y viva puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de unas relaciones pacíficas. Francia, defensora desde hace más de veinte años de una Europa unida, ha tenido siempre como objetivo esencial servir a la paz. Europa no se construyó y hubo la guerra.

Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho. La agrupación de las naciones europeas exige que la oposición secular entre Francia y Alemania quede superada, por lo que la acción emprendida debe afectar en primer lugar a Francia y Alemania.

Con este fin, el Gobierno francés propone actuar de inmediato sobre un punto limitado, pero decisivo: “El Gobierno francés propone que se someta el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero a una Alta Autoridad común, en una organización abierta a los demás países de Europa.”

La puesta en común de las producciones de carbón y de acero garantizará inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico, prima etapa de la federación europea, y cambiará el destino de esas regiones, que durante tanto tiempo se han dedicado a la fabricación de armas, de las que ellas mismas han sido las primeras víctimas.

La solidaridad de producción que así se cree pondrá de manifiesto que cualquier guerra entre Francia y Alemania no sólo resulta impensable, sino materialmente imposible. La creación de esa potente unidad de producción, abierta a todos los países que deseen participar en ella, proporcionará a todos los países a los que agrupe los elementos fundamentales de la producción industrial en las mismas condiciones y sentará los cimientos reales de su unificación económica.

Dicha producción se ofrecerá a todo el mundo sin distinción ni exclusión, para contribuir al aumento del nivel y al progreso de las obras de paz. Europa podrá, con mayores medios, proseguir la realización de una de sus tareas esenciales: el desarrollo del continente africano.

De este modo se llevará a cabo la fusión de intereses indispensables para la creación de una comunidad económica y se introducirá el fermento de una comunidad más profunda entre países que durante tanto tiempo se han enfrentado en divisiones sangrientas.

Mediante la puesta en común de las producciones básicas y la creación de una Alta Autoridad de nuevo cuño, cuyas decisiones obligarán a Francia, Alemania y los países que se adhieran, esta propuesta sentará las primeras bases concretas de una federación europea indispensable para la preservación de la paz.

Para proseguir la realización de tales objetivos, el Gobierno francés está dispuesto a iniciar negociaciones según las siguientes bases.

La misión encomendada a la Alta Autoridad común consistirá en garantizar, en del plazo más breve posible, la modernización de la producción y la mejora de su calidad; el suministro, en condiciones idénticas, del carbón y del acero en el mercado francés y en el mercado alemán, así como en los de los países adherentes; el desarrollo de la exportación común hacia los demás países; la equiparación y mejora de las condiciones de vida de los trabajadores de esas industrias.

Para alcanzar estos objetivos a partir de las dispares condiciones en que se encuentran actualmente las producciones de los países adherentes, deberán aplicarse con carácter transitorio determinadas disposiciones que establezcan la aplicación de un plan de producción y de inversiones, la creación de mecanismos de estabilidad de los precios y la creación de un fondo de reconversión que facilite la racionalización de la producción. La circulación del carbón y del acero entre los países adherentes quedará liberada inmediatamente de cualquier derecho de aduanas y no podrá verse afectada por tarifas de transporte diferenciales. Progresivamente se irán estableciendo las condiciones que garanticen espontáneamente una distribución más racional de la producción y el nivel de productividad más elevado.

La organización proyectada, al contrario que un cártel internacional tendente a la distribución y a la explotación de los mercados mediante prácticas restrictivas y el mantenimiento de grandes beneficios, garantizará la fusión de los mercados y la expansión de la producción.

Los principios y compromisos esenciales anteriormente expuestos será objeto de un tratado firmado entre los Estados. Las negociaciones

indispensables para precisar las normas de aplicación se llevarán a cabo con ayuda de un árbitro designado de común acuerdo, cuya misión consistirá en velar por que acuerdos se ajusten a los principios y, en caso de desacuerdo insalvable, decidirá la solución que deba adoptarse. La Alta Autoridad común, encargada del funcionamiento de todo el sistema, estará compuesta por personalidades independientes designadas sobre bases paritarias por los Gobiernos, quienes elegirán de común acuerdo un presidente. Las decisiones de la Alta Autoridad serán ejecutivas en Francia, en Alemania y en los demás países adherentes. Se adoptarán las disposiciones adecuadas para garantizar las vías de recurso necesarias contra las decisiones de la Alta Autoridad. Un representante de las Naciones Unidas ante dicha autoridad se encargará de hacer, dos veces al año, un informe público a la ONU sobre el funcionamiento del nuevo organismo, en particular por lo que se refiere a la salvaguardia de sus fines pacíficos.

La creación de la Alta Autoridad no prejuzga en absoluto el régimen de propiedad de las empresas. En el ejercicio de su misión, la Alta Autoridad común tendrá en cuenta las facultades otorgadas a la autoridad internacional del Ruhr y las obligaciones de todo tipo impuestas a Alemania, mientras éstas subsistan.

Robert Schuman  
Ministro francés de Asuntos Exteriores  
Salón del reloj del Quai d'Orsay  
9 de mayo de 1950

## Capítulo 13. Una aplicación a Centroamérica de las claves de la Unión Europea

Juan Gabriel Quintero Berganza<sup>1</sup>

**Sumario:** Introducción. 1. Fidelidad a las raíces. 2. Pragmatismo economicista. 3. Juridicidad. 4. Gradualismo. 5. Incrementalismo. 6. Supranacionalidad. 7. Solidaridad y cohesión. 8. Conclusión.

### Introducción

Al abordar el proceso de integración centroamericano y tratar de compararlo con otros procesos como el europeo, tarde o temprano aparecen una serie de interrogantes; una de las más recurrentes y a la vez difícil de responder surge cuando se pretende explicar el porqué del marcado avance en este último, en aparente contraposición con lo observado hasta ahora en el proceso centroamericano.

Para dar respuesta a este cuestionamiento, particularmente útil y sugerente es el trabajo de las “Claves para comprender el proceso europeo de integración regional”<sup>2</sup>, que se puede revisar en la tercera parte de este libro; en ese ensayo, se explican las que los autores de forma bastante acertada denominan “líneas

---

<sup>1</sup> El presente trabajo se basa en la memoria final presentada con ocasión del I Curso Superior de Formación sobre Integración Regional Centroamericana (Antigua Guatemala, diciembre 2004-diciembre 2005). El autor fue graduado con honores en dicha primera edición del curso. La primera versión del texto fue redactada con ocasión del curso citado. Hemos procedido a una reducción del más largo texto primero y a una actualización en marzo de 2009. Los resultados, interpretaciones y conclusiones que se expresan en este documento corresponden a su autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la institución para la cual labora ni del gobierno representado.

<sup>2</sup> J.J. ROMERO Y P. CALDENTY (2009).

de fondo” de la conformación de Europa; ellas nos permiten comprender adecuadamente el proceso de la construcción de la unidad europea.

Esas claves, tan presentes en el escenario europeo y en buena medida ausentes en el centroamericano, resultan de mucha utilidad entre otros aspectos, para identificar –y por qué no decirlo– hasta para solventar algunas de las principales dificultades que se observan en el proceso de integración centroamericano.

En este breve ensayo se revisan las mencionadas claves y de alguna manera se intenta aplicarlas al actual contexto de la integración centroamericana, a fin de contribuir a la discusión en torno a las políticas de acción que es necesario adoptar o reforzar para fortalecer el proceso de integración en Centroamérica, que data desde principios de los años sesenta.

En primer lugar, es importante recordar que la gestación de ambos procesos de integración –centroamericano y europeo– se lleva a cabo en períodos de tiempo bastante cercanos, por lo que medio siglo después se esperaría que existieran mayores similitudes respecto al grado de integración alcanzado en ambas regiones.

Por el contrario, se observa que ambos procesos distan de haber avanzado con la misma fuerza, notándose en términos generales que el proceso de integración centroamericano adolece aún de algunos desequilibrios, los cuales limitan la consecución plena de la integración regional.

Al respecto, también hay que mencionar que las ventajas del proceso de integración en Centroamérica fueron percibidas con mayor fuerza en sus primeros años de vida; así se cuenta con cifras que demuestran el incremento acelerado en los flujos de comercio intrarregional, la gestación de instituciones de carácter comunitario, el marcado sentimiento unionista, entre otros aspectos.

Sin embargo, la experiencia del Mercado Común Centroamericano (MCCA) se vio interrumpida por los conflictos de los años ochenta y por sus propias restricciones para superarlos. En los años noventa, los países centroamericanos reactivan y reestructuran el proceso de integración creando el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), como un esfuerzo para retomar el impulso inicial.

Ahora bien, en este momento en particular, la región se encuentra inmersa en una etapa bastante delicada, que resulta principalmente de la crisis económica mundial; momento muy propicio para definir si desea seguir enfrentando los retos de la forma en que ha venido haciéndolo hasta la fecha o si finalmente gana enteros la opción de la integración regional.

Ese es el escenario en el que se presenta este ensayo, destacando la viabilidad de la integración regional como el marco de desarrollo que posibilitaría a la región enfrentarse de mejor forma a los grandes desafíos que tiene que sortear, principalmente en los ámbitos económico y social.

Entre los desafíos a nivel macro destaca la necesidad de fortalecer las democracias y la institucionalidad, enfrentar el déficit de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, estrechar las desigualdades en el contexto interno y regional, minimizar la vulnerabilidad a factores externos, combatir decididamente la inseguridad ciudadana, cubrir el déficit en infraestructura, entre otros.

En cuanto a los retos internos del proceso de integración es relevante subrayar la necesidad de liderazgos, la coexistencia de dos concepciones sobre regionalismo, la financiación del proceso, diferentes visiones y niveles de interés hacia la integración, culminar la unión aduanera, etc. y, destacando como tema transversal a todos los anteriores, la creciente pobreza.

Entre las escasas alternativas con las que se cuenta para paliar éstos y otros desafíos destaca la opción de la integración regional como marco en el cual se podrían insertar las estrategias de desarrollo de esta región. No podemos obviar que el proceso de construcción de la integración regional en Centroamérica está experimentando en la actualidad un punto de definición histórica. Desde ese punto de vista, la región tiene ante sí una valiosa oportunidad de estrechar distancias respecto a otros procesos que presentan mayores niveles de integración.

Para lograr ese fin, la observación y aprendizaje de las experiencias vividas en la construcción y puesta en marcha de la integración europea son un referente válido y enriquecedor. No obstante, es necesario mencionar que la aplicación y/o adaptación de experiencias exitosas en otras regiones, deberá ajustarse necesariamente al contexto particular de que se trate.

Como muy bien aclara Gert Rosenthal:

*“...no hay recetas universales; para hacer la integración se requieren instituciones subregionales que puedan formular propuestas creativas para responder mediante acciones conjuntas, a la problemática peculiar de su respectiva agrupación”<sup>3</sup>.*

Tomando en cuenta esa premisa, presentamos la siguiente aplicación a Centroamérica de las claves para comprender el proceso de integración en Europa, con la pretensión de crear conciencia sobre la valiosa oportunidad que tiene la región para consolidar un “proceso real de integración regional”, entendiendo éste como un “proceso multidimensional mediante el cual un grupo de Estados alcanzan mayor libertad económica entre ellos, otorgan competencias a instituciones supranacionales de carácter comunitario, unifican sus redes sociales y adoptan políticas comunes; buscando como fin último el desarrollo social de sus ciudadanos”.

Esperamos que este ensayo sea como una brújula del proceso de integración centroamericano; para ello se ha procedido a evaluar el grado de aplicación que tienen o deberían tener las “claves europeas”, dando como resultado las que hemos denominamos “claves para fortalecer el proceso centroamericano”.

## **1. Fidelidad a las raíces**

En 1960, el Tratado General de Integración Económica Centroamericana reafirmó los propósitos que en ese momento histórico tenía el proceso centroamericano: unificar las economías de los cuatro países –Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua-, impulsar en forma conjunta el desarrollo en todos los países, a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, acelerar la integración de sus economías, consolidar los resultados alcanzados hasta esa fecha y sentar las bases que debían regirla en el futuro.

Para alcanzar esos objetivos, los Estados acordaron establecer entre ellos un “mercado común” que debía quedar perfeccionado en un plazo de cinco años. Se comprometieron, además, a constituir una “unión aduanera” entre sus territorios, a perfeccionar una “zona centroamericana de libre comercio” y a adoptar un arancel centroamericano uniforme.

---

<sup>3</sup> G. ROSENTHAL (1985).

Por su parte, el Protocolo de Tegucigalpa establecía años más tarde que Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y hasta Panamá son una “comunidad económico-política” que aspira a la integración de Centroamérica, y consagraba como objetivo fundamental del Sistema de la Integración Centroamericana.

*“La realización de la integración de Centroamérica, para constituirla como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo”<sup>4</sup>*

Como podemos observar en ambos instrumentos jurídicos, tanto en su años de gestación como en la renovación que se llevó a cabo en los años noventa, el proceso de integración centroamericano siempre fue concebido como un proceso amplio, integrador y profundo, pues se establecieron objetivos bastante ambiciosos; esto muestra la firme decisión de los gobiernos de unir esfuerzos para constituirse en una “comunidad económico-política”.

El que no se haya alcanzado aún no significa que esos objetivos hayan dejado de ser válidos en el tiempo; la región no necesita “reinventar la rueda”, por el contrario, lo que necesita es retomar esos orígenes en cada nueva iniciativa que se ponga sobre la mesa de trabajo y evitar asumir posturas que se aparten de ese espíritu inicial.

Esa visión histórica debe encauzar y orientar permanentemente el rumbo del proceso; es este “sentimiento colectivo” el que ha conseguido superar los estancamientos y retrocesos del pasado, convirtiéndose en esa fuerza que aporta impulso, sentido y dinamismo al proceso.

También debe tener en la memoria el fin que en sus orígenes persiguió el proceso.

*“El esquema de la integración adoptado en Centroamérica en los años noventa ha sido percibido correctamente como diferente a su predecesor de los años sesenta”<sup>5</sup>.*

---

<sup>4</sup> Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), Art. 3.

<sup>5</sup> V. BULMER (1997), p. 21.

*“Poco a poco la integración subregional ha dejado de ser el instrumento sustantivo de desarrollo que fue en el pasado, y se ha concentrado más en impulsar el comercio que en integrar a los países en una unidad”*<sup>6</sup>.

Sería un error ignorar estas percepciones sobre el tono que pareciera estar tomando este proceso; al contrario, sería pertinente propiciar un debate serio sobre el nivel de voluntad política que tienen los gobiernos en relación al avance de la integración regional.

Asimismo, es recomendable crear espacios que posibiliten retomar ese contexto histórico de “confianza” que existía en la etapa inicial de este proceso, donde predominaba el principio de “solidaridad centroamericana como expresión de su profunda interdependencia, origen y destino común”<sup>7</sup>.

Revisando las lecciones que aporta el proceso de integración europeo, donde los avances actuales no podrían explicarse sin hacer referencia a sus orígenes históricos, sería un suicidio que la región centroamericana olvide su historia. Si los países de Centroamérica continúan su marcha hacia la integración regional real, como sucedió en la integración europea, “hay que evitar la amnesia colectiva, procurando ser fieles a las inspiraciones más auténticas de los orígenes”<sup>8</sup>.

Centroamérica debe seguir encontrando la respuesta sobre el rumbo que debe tomar su proceso de integración paradójicamente “mirando hacia atrás”, y en esa marcha indudablemente tendrá que sortear los más variados sentimientos nacionalistas.

Sin un permanente recordatorio de su historia se vuelve poco probable que este proceso tenga el éxito esperado; en el corto plazo, será importante lo que desde el campo de la educación pueda lograrse; entre las iniciativas que contribuirían a evitar el olvido de las raíces del proceso consideramos importante incorporar la materia de “integración centroamericana” en los distintos niveles educativos, así como impulsar campañas de divulgación dirigidas a todos los involucrados, para convertir de a poco a la historia en la mejor aliada del proceso, en su lucha contra el olvido.

---

<sup>6</sup> A. DE LA OSA (2003), p. 67.

<sup>7</sup> Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA, Art. 4.

<sup>8</sup> J.J. ROMERO Y P. CALDENTEX, *op. cit.*

## 2. Pragmatismo economicista

La teoría funcionalista de las relaciones internacionales encuentra su expresión más ambiciosa en la elaboración de una estrategia que permita alcanzar un “gobierno mundial” más allá del “estado-nación”. La pregunta que plantea es cómo superar el estado predominante del actual concierto internacional, en el cual sus actores persiguen intereses individuales.

La diferencia principal de esta teoría con el enfoque federalista reside en la forma en que ese “gobierno mundial” será alcanzado; en el caso de los funcionalistas no será mediante ataques frontales y directos a las concepciones nacionalistas, sino por el contrario, éste se logrará “buscando los puntos de contacto, o de consenso entre las naciones, para empezar justamente por éstos”<sup>9</sup>.

Esta polémica entre federalistas y funcionalistas se planteó en la Europa Occidental de la década entre los años 1950 a 1960. Los federalistas, representados por la clase política, eran partidarios de construir una “federación”, mientras que los funcionalistas eran partidarios de una fórmula “gradual”, como Monnet y Schumann con el proyecto de una Comunidad Europea del carbón y el acero.

Tanto en el caso centroamericano como en el europeo, la opción federalista no fue viable y esto motivó la búsqueda de otra solución. En la región centroamericana esto se aprecia con mayor nitidez en 1951, cuando surgen dos instituciones que responden a ambos enfoques –federalista y funcionalista–.

Por una parte, la Organización de Estados Americanos (OEA) nace con todas las características de una organización intergubernamental, donde los Estados, representados por sus Cancilleres, van a tratar de reconstruir la malograda federación por medios políticos.

Por otra parte, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL), en el mismo año, propone a los gobiernos centroamericanos la creación de un “Comité de Cooperación Económica”. En el seno de este Comité, los Ministros de Economía de los cinco países de la región van a trazar los lineamientos de una política conjunta para

---

<sup>9</sup> I. COHEN (1998).

elevant el nivel de vida de sus habitantes, poniendo como base la colaboración económica.

Este segundo enfoque, caracterizado por la tentativa pragmática, consensual y funcionalista, es el que ha permitido a los cinco países de la región alcanzar un cierto éxito en materia de integración, principalmente económica, si se le compara con otros procesos de integración impulsados por otros países en América Latina.

Sin lugar a duda, una de las bases fundamentales y motor del Mercado Común Centroamericano (MCCA) fueron los múltiples trabajos que se gestaron valiéndose de la energía propiciada en el marco del ámbito económico.

Prueba de esta primacía del enfoque economicista la encontramos en el Tratado General de Integración Económica Centroamericana<sup>10</sup>, en el que sus Partes reafirman el propósito de unificar las economías e impulsar en forma conjunta el desarrollo de Centroamérica.

Como es sabido, la construcción europea se ha basado en la integración económica. Los padres de Europa lo tenían claro, como queda reflejado en el tantas veces citado texto de Jean Monnet:

*“Logremos primero acuerdos económicos que permitan hacer ver a los europeos las ventajas de la unión; así iremos creando las condiciones que posibiliten afrontar en el futuro la unidad política de Europa”<sup>11</sup>.*

Al igual que la Unión Europea, la construcción centroamericana se ha basado en la integración económica, aunque no con el mismo nivel de profundidad. La dimensión económica es la que ha predominado y está muy por encima de los avances logrados en las dimensiones ambiental, social o cultural.

No se crea tampoco la percepción de que, en estricto apego a la teoría de la integración, esta dimensión está plenamente completada; como ejemplo, aún hay mucho trabajo que desarrollar en cuanto a la conformación de la

---

<sup>10</sup> El Tratado General de Integración Económica Centroamericana constituyó una zona de libre comercio para todos los productos originarios de la región, con las únicas excepciones de aquellos productos que se encontrasen enumerados en el Anexo A de dicho Tratado.

<sup>11</sup> Citado por J.J.ROMERO Y P. CALDENTY (2009).

unión aduanera, y entre los temas pendientes destacan la armonización arancelaria, la recaudación y distribución de los aranceles, la institucionalidad, los mecanismos de seguimiento a temas sanitarios, entre otros.

Cabe destacar también que a la fecha sólo tres países –El Salvador, Honduras y Nicaragua– han ratificado el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana, que fue suscrito en el año 2007, y que establece la ruta crítica para el establecimiento de la unión aduanera, marcando los objetivos y metas a lograr; por lo que es importante que los restantes den muestras de su interés en completar esta fase.

A pesar de esos altibajos, hay que reconocer que el impulso que desde el ámbito económico se le ha dado al proceso ha tenido algunos réditos, principalmente en lo que al intercambio comercial intrarregional se refiere; en 1960 éste sumó alrededor de 30 mil dólares, en 1980 rebasó el millón de dólares y en 2008 superó los US\$ 6.300 millones, lo que representa cierto alivio para economías golpeadas actualmente por la crisis económica mundial y ha propiciado acercamientos importantes entre los países de la región.

El rumbo predominantemente economicista de los últimos años fue resultado de los beneficios potenciales que en su momento fueron identificados por los sectores empresariales en el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana con los Estados Unidos (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés).

En el caso hipotético más alentador se vislumbra que los países centroamericanos van a continuar experimentando algunos beneficios derivados de estos Acuerdos comerciales, y esto les irá impulsando a seguir profundizando su proceso de integración regional, por ejemplo, mediante el establecimiento de encadenamientos productivos a nivel regional para aprovechar las oportunidades comerciales de forma conjunta.

Cabe destacar también que, a la fecha, la región se encuentra negociando un Acuerdo de Asociación con los países que conforman la Unión Europea, el cual tiene matices distintos al referido Tratado, pero se está convirtiendo desde ya en un nuevo estímulo para los agentes económicos centroamericanos.

En el futuro será importante que esta primacía de los factores netamente económicos traiga consigo la consecución de mejoras tangibles en la calidad de vida de los centroamericanos de a pie, lo que supondría sumar importantes apoyos al proceso de integración regional.

El gran desafío entonces es primero trabajar para incrementar los beneficios de la integración económica y divulgarlos entre los sectores productivos y la sociedad civil en general, a fin de que esta perciba los beneficios que el proceso conlleva, para que luego sea menos traumático asimilar los avances políticos que se vayan dando en el proceso.

### 3. Juridicidad

Esta clave resulta indispensable para que cualquier proceso de integración avance y tenga éxito; en ella destacan tres dimensiones concretas: “los fundamentos jurídicos textuales, la arquitectura institucional y el cumplimiento de lo pactado”<sup>12</sup>.

En relación a los fundamentos jurídicos textuales, en el caso del proceso centroamericano los acuerdos alcanzados han quedado materializados en textos legales, ante todo en Tratados y Protocolos, que constituyen el “derecho principal”; así se tienen, entre otros, los siguientes: Tratado General de Integración Económica Centroamericana, Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA y Protocolo de Guatemala.

Adicionalmente, los países de la región han venido desarrollando una intensa actividad para contar con una normativa comercial que, respetando los compromisos asumidos en el ámbito multilateral, regule sus relaciones a lo interno. Se encuentran vigentes Reglamentos comerciales que pueden ser considerados como “derecho derivado”; así se cuenta con Reglamentos Centroamericanos sobre el origen de las mercancías, medidas de salvaguardia, prácticas desleales de comercio, régimen de tránsito aduanero internacional, entre otros. Además, se cuenta con un Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales en Centroamérica.

Los actos administrativos del Subsistema de Integración Económica se expresan en Resoluciones, Acuerdos y Recomendaciones.

En principio, el aparato jurídico e institucional tiene previstos todos los mecanismos necesarios para la toma de decisiones, pero existen ciertas zonas un tanto “grises” en cuanto al control y seguimiento de las mismas, lo que en algunas ocasiones da origen a ciertas arbitrariedades.

---

<sup>12</sup> J.J. ROMERO Y P. CALDENTEX, *op. cit.*

Las instituciones puestas en marcha por los instrumentos jurídicos funcionan de acuerdo a las competencias delegadas en los mismos, con ciertas debilidades y un fuerte componente intergubernamental.

En todo caso, se ha puesto en marcha todo un aparato institucional compuesto por:

1) Órganos del Sistema:

- a. la Reunión de Presidentes, como órgano supremo del SICA;
- b. el Consejo de Ministros, integrado por los Ministros del ramo;
- c. el Comité Ejecutivo (CE-SICA), integrado por un representante de cada uno de los Estados miembros;
- d. la Secretaría General (SG-SICA), a cargo de un Secretario General nombrado por la Reunión de Presidentes por un período de cuatro años;

2) Forman parte del Sistema:

- a. la Reunión de Vicepresidentes y Designados a la Presidencia de la República, como órgano de asesoría y consulta;
- b. el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), como órgano de planteamiento, análisis y recomendación;
- c. la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), para garantizar el respeto al derecho, en la interpretación y ejecución del Protocolo;
- d. el Comité consultivo (CC-SICA), como órgano asesor de la Secretaría General.

El proceso de integración tiene ante sí el reto de desarrollarse a partir de sus tratados e instituciones. Si nos apegamos al deber ser de un proceso de integración real, la institucionalidad actual debe sufrir una reingeniería a profundidad, mejorarse, perfeccionarse y ser más eficiente; papel preponderante juega el componente intergubernamental que debería conceder suficientes competencias a instituciones supranacionales de carácter comunitario.

Respecto al cumplimiento de lo pactado, el nivel de incumplimiento que existe es sorprendente.

*“Las disposiciones importantes emanadas de la Reunión de Presidentes tienen un nivel de cumplimiento que no supera el cuatro por ciento, lo*

*que ha restado credibilidad a un proceso de integración que en lugar de avanzar, retrocede con frecuencia a pesar de las mejores intenciones*<sup>13</sup>.

Por ello, desde fuera de la región se señala como uno de los principales obstáculos y desafíos para una integración centroamericana sostenible el

*“...carácter incipiente del derecho comunitario y de los instrumentos vinculantes apropiados, unido a la debilidad de los mecanismos de ejecución, encierra el peligro de erosionar la legitimidad del proceso al dejar muchas medidas y decisiones en el papel”*<sup>14</sup>.

Los incumplimientos le restan credibilidad al proceso centroamericano, por ello aplicar las experiencias del proceso europeo bajo esta clave se convierte en un elemento central de cara a al futuro inmediato; su puesta en marcha garantizaría el respeto al marco político-institucional, lo cual enviaría una muy buena señal a la comunidad internacional y facilitaría la obtención de beneficios para la región.

Buena parte del mencionado incumplimiento se debe a la falta de criterio en el establecimiento de plazos; recordemos como ejemplo el plazo de 5 años para establecer una zona de libre comercio.

Pero también se debe a la inexistencia de un mecanismo que en la práctica penalice el incumplimiento, aun cuando existe jurídicamente la posibilidad de que cualquier Estado o persona natural o jurídica inicie un proceso ante la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) por inacción a un mandato, lo cual en ocasiones ya ha ocurrido. Por otra parte, cualquier Estado puede recurrir al Mecanismo Centroamericano de Solución de Controversias Comerciales, ante incumplimientos de índole comercial.

El Comité Ejecutivo está llamado a dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos. Sin embargo, la Secretaría General del SICA no tiene instrumentos por medio de los cuales pueda obligar a los Estados.

Es notorio que un primer paso pareciera ser la creación de un mecanismo que permita monitorear las decisiones tomadas en el entramado de la integración. Afortunadamente uno de los proyectos que contempla el Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA)

---

<sup>13</sup> A. TRINIDAD (2003), p. 1

<sup>14</sup> COMISIÓN EUROPEA (2002).

es la implementación del Sistema de apoyo a la preparación, ejecución y seguimiento de las decisiones presidenciales, tomando en cuenta a todos los actores que intervienen y para el cual ya se está desarrollando una consultoría.

El gran desafío en los próximos años pareciera que continuará siendo el de impulsar y desarrollar las acciones que sean necesarias para reconocer el principio de la primacía del derecho comunitario sobre el derecho interno.

#### **4. Gradualismo**

El proceso de integración centroamericano ha sido debilitado por la falta de un avance gradual y sostenido. La región lleva mucho tiempo tratando de abarcar en su mano, mucho más de lo que está lista para sostener; se volvió presa de lo inmediato y por eso sufre hoy las consecuencias de los errores de ayer.

No ha tomado suficiente tiempo para madurar los pasos que le es posible dar; por ello, cuando llega el momento de aplicar los acuerdos en el contexto interno, contantemente se vuelve atrás en algunos de ellos; será muy difícil que pueda seguir dando pasos adelante bajo la concepción de una buena fe mal aplicada.

La construcción del proceso centroamericano ha estado caracterizada por períodos acelerados en los cuales el nivel de logros ha sido notorio; no obstante, en medida similar a los avances alcanzados, ha habido una serie de estancamientos.

Esto no fue siempre así; por ejemplo, en la década de los 80's la región estuvo marcada por guerras, convirtiéndola en una zona muy inestable políticamente. Sin embargo el esfuerzo de los gobernantes del área contribuyó a que este obstáculo se superase. Entre los esfuerzos más destacados se puede mencionar el Grupo Contadora, en el cual convergieron todas las fuerzas políticas que buscaban una solución pacífica para el conflicto armado que asolaba a Centroamérica. De allí saldrían los Acuerdos de Esquipulas, que vienen a ser el principio de la renovación del espíritu integracionista de la región; se daba así un paso enorme en cuanto a concertación política.

Pero también, como muestra de esa falta de gradualismo, observamos cómo Guatemala firma a inicios del 2009 un Protocolo al Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera con El Salvador, sin haber

ratificado aún el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana de 2007.

Por esas razones, se hace necesario definir un marco básico de acción conjunta, el cual priorice las actividades que se deben llevar a cabo a corto, mediano, y largo plazo, con el objeto de avanzar de manera gradual, sistemática y sostenida en la integración de la región. Asimismo, dicho marco deberá contemplar mecanismos periódicos de revisión para garantizar un nivel óptimo de resultados, como sucedió en la década de los 80's, un objetivo común, un esfuerzo común.

Para abonar al avance gradual del proceso, se sugiere desarrollar una agenda estratégica mínima y alcanzable que incluya los que a nuestro entender son los temas prioritarios que demanda el proceso: 1) fortalecer la institucionalidad regional; 2) culminar y consolidar el proceso de la Unión Aduanera; 3) trabajar en la adopción de una Política Exterior Común; 4) fortalecer la identidad regional; 5) potenciar el desarrollo social (Salud y Educación), para aparcar otros temas que, aunque igual de importantes, por el momento tendrían que esperar.

Es oportuno citar a dos personajes que ilustran muy bien lo comentado, Raymond Barre recordaba a quien tuviera prisa que «la Comunidad requiere mucha paciencia» y Jacques Delors, de manera aún más explícita, declaraba que «no existen atajos geniales para los procesos históricos». A futuro, la región tendrá éxito en su proceso de integración regional si logra culminar las etapas pendientes, da cumplimiento a los acuerdos que no ha ratificado en sus legislaciones domésticas, se traza metas claras, posibles y alcanzables, y fomenta la cultura del cumplimiento y la irreversibilidad de lo pactado.

## **5. Incrementalismo**

La integración centroamericana, como proceso histórico, ha ido avanzando de forma aceptable; así se pueden mencionar algunos logros en materia de liberalización comercial, la creación de instituciones con algún grado de supranacionalidad y la adopción de algunas políticas comunes. Esto ha requerido de mucho esfuerzo, tiempo y recursos.

Sin embargo, al hacer un balance más cualitativo de este “crecimiento”, se observa que el proceso dista mucho de haber alcanzado el nivel deseado por muchos, sobre todo si se toma en cuenta el avance que han tenido otros

esquemas de integración, como el europeo, las similitudes que existen entre los países de la región y los casi 50 años que este proceso tiene de vida.

En la aplicación de esta clave, tan característica del proceso europeo, llama particularmente la atención que, en el caso centroamericano, la totalidad de países no participa por igual en todos los compromisos asumidos en el proceso de integración; ni en todos los frentes y dimensiones del mismo.

Para lograr la ampliación y profundización del proceso de integración regional es absolutamente necesario que todos los países completen los procedimientos de ratificación que garanticen su adhesión plena a los instrumentos jurídicos regionales, especialmente el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y el Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, pues con ello se estaría consolidando el crecimiento de la integración regional.

No puede haber integración regional sin un ordenamiento jurídico y no puede existir un ordenamiento jurídico eficiente sin un Tribunal de Justicia supranacional que garantice la seguridad jurídica y la uniformidad del Derecho Comunitario.

Para que la región consiga valerse de esta clave, que es esencial para la construcción del proceso de integración regional, debe asegurarse que con sus acciones está propiciando un crecimiento cualitativo de fondo. Debe eludir a toda costa los vaivenes en los cuales se ha visto inmersa en la última década.

En los próximos años deberá trabajar en sumar a “todos” los países “en todos” los acuerdos y penalizar de alguna forma la facilidad con la que países como Costa Rica manifiesta una postura contraria al avance del proceso. Ese país no está integrado a la Corte Centroamericana de Justicia, ni al PARLACEN; no es miembro de la Comisión de Seguridad de Centroamérica; no es parte del CA-4, del Convenio de la Visa Única Centroamericana para Libre Movilidad de Extranjeros, entre otros. Por eso, no es de extrañar que los demás países de la región se planteen la posibilidad de no entregarle a este país la Presidencia *pro tempore* del SICA, que por turno le corresponde.

Por otra parte, es necesario también completar los trabajos que garanticen la adhesión plena de Panamá en el proceso de integración, lo cual robustecerá al mismo.

Para corregir los errores del pasado, la región deberá definir en el corto plazo hasta dónde desea llegar con el proceso, cuáles son sus aspiraciones y su compromiso. Si desea avanzar hacia lo comunitario, deberá enviar mensajes claros y tangibles acerca de su voluntad de avanzar mucho más de lo que hasta ahora lo ha hecho, y lo deberá hacer de una forma gradual, consistente y ordenada.

## 6. Supranacionalidad

La construcción de la integración regional implica que los Estados en algún momento de ese proceso se enfrentarán al dilema de anteponer el deseo y la capacidad de conducir políticas internas y externas de forma independiente, para tomar decisiones conjuntas o ceder esa soberanía en instituciones comunitarias.

Ese salto de lo “intergubernamental” a lo “comunitario”, provoca muchas reticencias a lo interno de los países, que son disipadas cuando los Estados son capaces de darse cuenta que ahora tienen ante sí la posibilidad de conseguir resultados benéficos para todos los miembros de la colectividad, resultados que de manera individual no les sería posible obtener.

La pregunta que nos hacemos al aplicar esta clave a la realidad centroamericana gira en torno a identificar las causas por las que en la región centroamericana se tienen instituciones de carácter intergubernamental y no comunitarias.

Para responder a esta interrogante, habría que aclarar si el objetivo de la integración centroamericana es puramente de apertura comercial, siguiendo los postulados del modelo llamado sajón, lo que llevaría al nuevo establecimiento de una zona de libre comercio.

La institucionalidad descansa en instancias de solución de controversias y espacios *ad hoc* que posibilitan el establecimiento de los Acuerdos. Las instituciones de carácter intergubernamental, integradas por Ministros de Economía y otras de menor nivel jerárquico, que por lo general son de carácter técnico, se convierten en espacios de discusión, negociación y concertación, sobre intereses comunes, y se consideran “suficientes” para cumplir los objetivos comerciales previstos.

Por el contrario, en la “teoría renano – estructuralista o neofuncionalista”, los procesos de integración van más allá de la integración netamente comercial.

Si bien se inician con el fortalecimiento de relaciones preferenciales, luego se transita por la “zona de libre comercio”, se profundiza con el establecimiento de la “unión aduanera” y se busca al final el establecimiento de una “unión económica” que crea las condiciones necesarias para una “unión política”. Para el avance de estos procesos es vital que existan instancias que trasciendan el interés nacional y en las que prime el interés comunitario.

En algunos casos, las instancias comunitarias son conformadas por funcionarios delegados por los gobiernos, pero al momento de asumir sus funciones, actúan conforme al interés comunitario.

Entre las razones fundamentales por las cuales los gobiernos son renuentes a ceder mayores cuotas de soberanía en instituciones de carácter comunitario se tiene la ausencia de voluntad política para avanzar hacia un proceso de integración supranacional, así como los temores a ver reducida o disminuida la participación del Estado, principalmente en los asuntos económicos.

La experiencia europea nos muestra que el carácter de sus instituciones no es intergubernamental, sino comunitario; sus alcances y competencias corresponden a una real delegación (no “pérdida”) de soberanía por parte de sus Estados miembros.

Es vital mencionar que en la institucionalidad creada en el marco de la integración centroamericana se han rescatado algunos aspectos determinantes de otros modelos de integración regional, como es el caso de la Unión Europea. No obstante, las instituciones en la región centroamericana se encuentran vacilantes entre lo intergubernamental y lo comunitario.

Los textos jurídicos de la integración construyen un escenario inclinado a lo comunitario, con instituciones sobre las que se deposita capacidad de decisión y ejecución. Sin embargo, la práctica de la integración todavía es marcadamente intergubernamental. Por esto las instituciones se ven obligadas a trabajar en un entorno poco definido, con objetivos contemplados en los instrumentos jurídicos pero con competencias limitadas por el carácter intergubernamental de los procesos.

Lo que aportaría mayor beneficio para el proceso de integración centroamericano y sus instituciones sería situarse en una etapa de tránsito hacia lo comunitario e ir poco a poco ganando competencias y claridad de funciones. Los gobiernos de la región deberían ir incrementando su confianza

en las instituciones, en su capacidad de definir propuestas de efecto positivo para el interés general y de ejecutarlas adecuadamente.

## **7. Solidaridad y cohesión**

En ningún otro momento histórico había sido tan evidente la inviabilidad de alcanzar el crecimiento económico y el desarrollo social de un país en forma individual, separados del mundo. En ese contexto, la integración regional surge como una alternativa transformadora que posibilitaría a la región centroamericana alcanzar ambos objetivos.

El objetivo prioritario de cualquier proceso de integración regional es contribuir a mejorar los niveles de bienestar de los ciudadanos que integran la unión; por ello, se hace necesario trabajar de la mano para fortalecer la solidaridad y adoptar políticas comunes.

La aplicación de políticas nacionales que reconozcan, apropiada y explícitamente, las políticas y metas de los otros países, son necesarias en un proyecto integracionista. Las políticas comunes posibilitan una distribución más equitativa de los beneficios que, como resultado del proceso, se van generando, estrechando así la brecha entre ganadores y perdedores, en los niveles interno y regional.

El establecimiento de políticas comunes exige la identificación de prioridades, ya que existe un gran abanico de políticas que pueden ser impulsadas de manera conjunta según el momento y características específicas del proceso de que se trate. Así, se mencionan políticas comunes en los temas fiscal, arancelario, laboral, social, comercial, agrícola, energético, entre otros.

En el caso europeo, la Política Agrícola Común (PAC) y la política regional y de cohesión son una muestra de este determinismo hacia la solidaridad en temas comunes.

En el caso centroamericano, la región ha identificado la posibilidad de establecer políticas comunes en los diferentes subsistemas de la integración regional. En el subsistema político, en temas como migración, seguridad (narcotráfico, terrorismo, y seguridad ciudadana), relaciones exteriores, corrupción, democracia y gobernabilidad. En el subsistema social, en temas como educación y cultura, salud y vivienda. En el subsistema ambiental, en lo relativo a preservación conservación y uso racional de los recursos naturales, energía limpia. Finalmente, en el subsistema económico, los esfuerzos buscan

materializarse en lo referente a la unión aduanera, política arancelaria, fiscal, comercial, energética, turismo, monetaria, agrícola, ciencia y tecnología y pesquera acuícola.

Cabe destacar dentro de esta última, los logros tangibles obtenidos por la Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (OSPESCA), demostrando que la integración regional puede contribuir al crecimiento económico y al desarrollo.

Esta política, junto con algunas otras políticas como la agrícola, ambiental, comercial, energética y turística, son referentes tangibles del avance que es posible tener cuando se trabaja en coordinación.

La Política Agrícola Centroamericana (PACA) que logró su aprobación a finales del 2007, luego de un largo proceso de discusión, debate y consensos regionales es otro buen ejemplo de lo anterior.

La PACA se considera un instrumento clave para fortalecer la integración regional, la competitividad del sector agrícola, la seguridad alimentaria regional, así como para propiciar un mayor acceso a pequeños y medianos productores a los beneficios de la integración regional y la complementariedad entre los sectores público y privado.

Adicionalmente, cabe destacar el establecimiento de la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS) de Centroamérica que promueve un mecanismo intersectorial para la gestión agroambiental, con énfasis en el manejo sostenible de tierras, biodiversidad, variabilidad y cambio climático, negocios agroambientales, espacios y estilos de vida saludables, lo que contribuye al desarrollo humano sostenible de la región. La ERAS es uno de los instrumentos para poner en práctica el eje transversal de la gestión ambiental contenido en la Política Agrícola Centroamericana (PACA).

Si bien existen importantes iniciativas en la región que abordan la cohesión social, en términos generales, el tema de la cohesión y solidaridad tiene escasa fuerza, comparado con otros temas a los que se ha hecho referencia.

En Centroamérica es necesario prestar una atención especial a esta área, dotándola de mayor fuerza y empuje. Se podría reforzar la atención a los sectores vulnerables en Centroamérica, propiciando a su vez un desarrollo de la región más equilibrado.

Otra acción a considerar es la creación de mecanismos que permitan a los países de la región con menor desarrollo relativo recibir los mayores beneficios del proceso de integración regional, evitando que el proceso se deprima por la intangibilidad por parte de algunos países de los beneficios creados.

Para la aplicación de esta clave es necesario reconocer que el Acuerdo de Asociación comercial con la Unión Europea se constituye en un marco bastante adecuado y con aportaciones muy valiosas para el desarrollo regional, ya que, además del pilar comercial, incorpora el político y el de cooperación; esta última podría ser aprovechada ampliamente para financiar proyectos que fortalezcan la solidaridad y cohesión en la región.

Aprovechando la existencia de necesidades comunes en la región, se debe trabajar en el diseño de acciones concretas que lleven a la práctica los principios que han quedado perfectamente plasmados en los instrumentos jurídicos; temas como desarrollo sostenible, integración con apertura, desarrollo humano o seguridad humana.

Los ciudadanos demandan políticas que favorezcan la reducción de la pobreza y el aumento del bienestar; políticas comunes de desarrollo con equidad pueden crear las condiciones que permitan aprovechar las ventajas que trae consigo la integración regional.

## **8. Conclusiones**

Como se apuntó al iniciar esta breve ensayo, se tomaron como base las “claves” para comprender el proceso de integración europeo, para luego evaluar su grado de aplicación al proceso de integración centroamericano, y como resultado de este trabajo, se han presentado algunas líneas de acción que deberían ser consideradas en el proceso de integración regional.

Somos de la opinión que la integración regional representa un excelente vehículo para alcanzar el desarrollo sostenible en Centroamérica; un marco en el cual pueden insertarse las políticas de desarrollo, pero esto solo será posible dando pasos decididos hacia un proceso profundo de integración, recordando los orígenes del proceso, equilibrando las distintas dimensiones de éste, dando cumplimiento a lo pactado, avanzando gradualmente, creciendo cualitativamente, cediendo soberanía en instituciones comunitarias, desarrollando políticas comunes, entre otros.

A modo de conclusión, quisiéramos llamar la atención hacia algunos aspectos que, a nuestro juicio, son sustantivos en el proceso de integración de la región centroamericana, los cuales determinarán buena parte del desarrollo y el éxito que se consiga en los próximos años.

En primer lugar, la región centroamericana, considerando el tamaño y el estado actual de sus economías, inevitablemente necesita de la integración regional para hacer frente a la globalización, y a los retos que supone la misma. La integración regional es una herramienta eficaz para afrontar de mejor forma los grandes desafíos que tiene en las vertientes económica y social, pues provee beneficios que no podrían obtenerse si los Estados continuaran actuando de forma individual.

La integración económica centroamericana ha descansado principalmente en la creación de una zona de libre comercio y actualmente busca consolidar su unión aduanera. No obstante, es necesario transitar hacia fases más profundas de integración para obtener mayores beneficios.

La integración centroamericana, y especialmente las instituciones regionales, han definido un marco jurídico e institucional de inspiración comunitaria, pero su acción se desarrolla mayoritariamente en un contexto de carácter intergubernamental, por lo tanto, si apuesta por la integración regional deberá considerar la cesión de mayores cuotas de soberanía.

Para conseguir resultados tangibles, y con ello ganar apoyos al proceso integrativo, la región centroamericana debe trabajar en la definición de políticas regionales en ámbitos que presentan una marcada potencialidad de éxito: agrícola, medio ambiente, seguridad, turismo, pesca, energía, entre otros.

Para continuar enfrentando los problemas y desafíos que presenta el proceso de integración, Centroamérica necesita el continuado apoyo, orientación y acompañamiento que la Unión Europea le ha brindado desde su inicio y que la región valora como un elemento crítico en el éxito de su proceso integrador.

La nueva integración necesita fortalecer el sentido de identidad regional que tome en cuenta la cohesión de diversas realidades y diversas dinámicas.

Finalmente, se requiere una política social idónea para redistribuir adecuadamente los beneficios derivados de la integración regional tanto a nivel interno como a nivel regional.

Creemos firmemente que la integración económica regional, acompañada de políticas internas estructurales adecuadas, es una buena estrategia para Centroamérica en un mundo cada vez más globalizado. En ese sentido, la experiencia de la Unión Europea es un claro ejemplo de los beneficios de la integración regional, combinando un gran mercado, la armonización de normas y reglamentaciones, la solidaridad a través de políticas estructurales y de cohesión y un entramado institucional con las características suficientes para asegurar el máximo aprovechamiento de las oportunidades que derivan de ese proceso.

Reconocemos que Centroamérica tiene un largo camino por delante. En este camino será importante aprovechar al máximo la disponibilidad de la Unión Europea a poner sus lecciones aprendidas al servicio de la región.

Una de los principales retos de los procesos de integración es que los ciudadanos logren identificarse plenamente con éstos, los apoyen e impulsen. La falta de divulgación de información y los cerrados espacios para una mayor participación de la sociedad civil han provocado que los beneficios, que han requerido de mucho tiempo y esfuerzo, no sean lo suficientemente visibles para las mayorías, y sean percibidos únicamente por los que se dedican a hacer la integración.

El proceso de integración regional en Centroamérica requiere una sensibilización de la sociedad civil respecto a las ventajas económicas, sociales y de desarrollo que la integración regional es capaz de aportar; sin este factor de apoyo al proceso es muy difícil que se logre la consecución del ideal centroamericanista. En ese sentido, es urgente intensificar el diálogo sobre el papel crítico que debe desempeñar la sociedad civil centroamericana en la construcción de un proceso de integración regional.

Nos permitimos aportar frases de algunos “padres” de la integración europea y centroamericana:

*«Nosotros no integramos a los Estados, sino a los seres humanos»*  
(Jean Monnet).

*«El poder irresistible de la opinión pública sabrá proporcionar a los centroamericanos un gobierno de leyes que les dé paz, libertad y civilización»*  
(Francisco Morazán).

Podríamos concluir que la integración regional constituye un marco para las estrategias de desarrollo de la región centroamericana. Demanda persistencia, consistencia y voluntad política para superar las dificultades que van surgiendo en el camino; necesita de la participación de todos los actores de la sociedad; debe mantener continuamente sus objetivos en mente y contar con la suficiente capacidad para absorber los beneficios que de ella derivan.

### Referencias bibliográficas

BULMER THOMAS, VICTOR (1997), *Integración Regional en Centroamérica*, Publicado por BCIE, Costa Rica.

COHEN, ISAAC (1998), *Ensayos sobre integración centroamericana*, Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE, Junio.

COMISIÓN EUROPEA (2002), *Documento de Estrategia Regional para América Central 2002-2006*. Borrador. 22 de Marzo. RSP América Central 2001-Borrador 22.03.02.

DE LA OSA, ALVARO (2003), “Cooperación e integración entre gobiernos en Centroamérica”, *Nueva Sociedad* 186, julio-agosto, pág. 67.

LINDBERG, LEON (1963), *La Dinámica Política de la Integración Europea*, Stanford University, p. 34.

ROMERO RODRÍGUEZ, JOSÉ J. Y CALDENTY DEL POZO, P. (2009), “Claves para comprender el proceso europeo de integración regional. Una revisión”. Cap. 12 de este volumen.

ROSENTHAL, GERT (1985), “Los nuevos rumbos de la integración”. *Seminario sobre Endeudamiento externo y políticas económicas en América Latina*, Sao Paulo Brasil, 6 a 8 de diciembre.

TRINIDAD, ALFREDO (2003), “El estado de la integración centroamericana - sombras y luces”, Conferencia *Integración Regional Centroamericana y la Reforma Institucional*, Bruselas, 3 de marzo.

## Capítulo 14. Las agendas regionales de desarrollo

Luis Guillermo Solís Rivera

**Sumario:** 1. Cuatro advertencias a modo de introducción. 2. ¿Cuáles deben ser los asuntos prioritarios de las agendas? 3. ¿Qué no debería estar en las agendas de la integración? 4. ¿Cómo definir las agendas de la integración? 5. Conclusión.

### 1. Cuatro advertencias a modo de introducción

*Primera.* Cualquier reflexión que se haga en torno a la integración centroamericana plantea un dilema ineludible: o bien ésta se realiza desde posiciones “voluntaristas” (valga decir, a partir de un “deber ser” inexistente), o bien se aborda a partir de la realidad; desde lo que es y teniendo como sustrato los factores objetivos, históricos y políticos, que la definen y condicionan. El “deber ser”, tan esencial como resulta en ejercicios académicos, conspira contra una de las más esenciales verdades de la política en tanto “arte” (o ciencia) de lo posible.

Lo dicho no es un problema menor. Buena parte de los equívocos en que con frecuencia se incurre al valorar los avances y retrocesos de la integración centroamericana y su potencial de mediano y largo plazo se originan precisamente en la tentación de asumirla no como lo que es, sino como lo que debería ser. Más aún cuando el parámetro ideal que se utiliza para ello es el europeo. A ese respecto, si bien es enteramente legítimo hacer comparaciones y establecer contrastes entre el modelo de integración regional más avanzado de la historia y su homólogo centroamericano, no lo es tanto pedirle a éste un comportamiento o una experiencia evolutiva siquiera similar a la de aquél. Ello, salvo que se quiera inducir a graves errores analíticos que lleven a escenarios indeseables, acaso similares a algunos que se han

presentado, por ejemplo, en las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica.

*Segunda.* El debate sobre las agendas de la integración está fuertemente condicionado (si no determinado) por las relaciones de poder entre el Sistema Regional y los Estados que lo conforman. En momentos en que ese balance es ampliamente favorable para los Estados en detrimento del Sistema, la posibilidad de concertar una agenda o varias agendas regionales queda inexorablemente cautivo de variables y voluntades domésticas, de difícil administración colectiva.

Resultaría poco razonable, ciertamente, pensar que las prioridades regionales en un sistema de integración puedan definirse separadas y por encima de aquellas que informan las agendas nacionales. Ello no es posible, tanto por razones políticas como prácticas. No obstante ello, tampoco es deseable que las agendas nacionales predominen hasta el punto de volver irrelevantes a las regionales, subordinándolas hasta casi hacerlas desaparecer. En ese caso, como ocurre en Centroamérica, lo regional no sólo pierde especificidad e identidad. También impide avances concretos en áreas de interés comunitario, aun cuando éstas sean esenciales para la efectiva resolución de problemas que tienen expresión nacional. Tal es el caso, por ejemplo, de los asuntos de seguridad, ambiente o salud. Desafortunadamente, en la Centroamérica actual las agendas regionales casi “no cuentan”, lo cual debilita mucho cualquier esfuerzo de integración práctico en la zona.

*Tercera.* Desde hace décadas la integración regional se debate entre quienes abogan por un proceso de integración equilibrado y omnicompreensivo, y aquellos que favorecen más bien la senda de la integración económica, definida ésta como la única “integración real”. Los primeros están por una integración regional inclusiva, es decir, que se manifiesta de manera sustantiva en acciones de armonización en los cinco ámbitos que abarca el Protocolo de Tegucigalpa (político, social, económico, educativo y cultural y ambiental). Los segundos han encontrado su principal aliado en el contexto internacional; un contexto que conspira contra esta perspectiva porque sobredimensiona –sin que pareciera posible alterar esa visión en el plazo previsible, con la posible excepción que se produzca un verdadero colapso como resultado de la crisis financiera global– las dinámicas económica y comercial de la integración. La suscripción del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y la República Dominicana con los EEUU no ha hecho sino fortalecer esta tendencia.

Este “dato” marca un piso conceptual y político demasiado bajo para un sistema como el centroamericano que, subordinado como está a una visión regional fundamentalmente conservadora en todos los países del Istmo y a la preponderancia de los EEUU como potencia sin contestación en el área, tiene márgenes de autonomía relativa demasiado estrechos para operar con alguna solvencia más allá de las imposiciones que le hacen desde fuera, y también desde dentro, los actores políticos “reales”. Pero también, y esto dice relación directa con las agendas, centra toda la acción de los entes decisorios en las variables económicas y, en igual proporción, los aleja de aquellas de naturaleza social. En el caso centroamericano, y dentro de la lógica del tipo de capitalismo imperante en la región, ello conlleva el abandono de uno de los ámbitos más necesarios para reducir las asimetrías entre los Estados miembros del SICA y, por esa vía, hacer más viable la integración regional.

*Cuarta.* Dicho eso, la integración es posible en Centroamérica pese a las grandes asimetrías que prevalecen entre los actores del Sistema. La experiencia demuestra que se pueden superar esos escollos por medio de estrategias de cohesión y solidaridad. Evidentemente, las opciones para construir esas estrategias son limitadas para Centroamérica porque, a diferencia de Europa, en la región no existen los “motores” económicos de los que ésta dispuso para generar armonizaciones a buen ritmo. Pero más allá de eso, preocupa que los ámbitos en donde se presentan las mayores asimetrías –los sociales y políticos– sean, como ya se dijo, los más postergados en el debate y las agendas regionales y, peor aún, que resulte muy complicado convertirlos en tema central de dichas agendas. Ello debido a que existen dudas importantes sobre la conveniencia de avanzar con programas y proyectos regionales en esos ámbitos. Es decir, que se piense que los temas sociales y políticos deben mantenerse como parte fundamental de las agendas domésticas, al tiempo que las mismas no evolucionan en ese sentido progresista, cooptados como están los sistemas políticos por visiones excesivamente conservadoras de la administración pública.

## **2. ¿Cuáles deben ser los asuntos prioritarios de las agendas?**

Formalmente hablando, las “agendas de la integración” centroamericana están constituidas por centenares de resoluciones emanadas de las distintas instancias decisorias del SICA. Estas resoluciones, por lo tanto, no sólo son producto de decisiones presidenciales. También reflejan las preocupaciones y prioridades de los consejos de ministros así como de los órganos del Sistema, incluyendo por cierto tanto al Parlamento como a la Corte de Justicia Centroamericana.

Sobre las “agendas de la integración” se puede especular mucho. Habría quienes propugnarían un manejo que se circunscriba a las resoluciones específicas de los entes ejecutivos del SICA. Otros se pronunciarían por un entendimiento más ecuménico, basado en construcciones temáticas amplias. Unos y otros, sin embargo, tendrían que lidiar con al menos tres problemas estructurales que volverían muy complicada la definición de las prioridades regionales.

El primero es que, más allá de lo formal y retórico, difícilmente se puede hablar de “agendas regionales” y mucho menos de “prioridades regionales” en el marco del SICA. Esto es el resultado de dos factores que interactúan el uno sobre el otro: la “fluidez” de la coyuntura, que conlleva una permanente mutación de los asuntos que los entes superiores del SICA definen como de su máximo interés cada vez que éstos se convocan; y la ausencia de criterios objetivos y permanentes en las instancias decisorias del Sistema para definir qué es prioritario y qué no lo es. En ausencia de dichos criterios, todo se convierte en prioridad y por lo tanto nada es verdaderamente prioritario.

El segundo se deriva de la ausencia de una jerarquía temática clara, definida por consenso, que haga posible identificar las prioridades regionales. ¿Qué es más importante, la agenda social o la agenda económica? ¿Qué se debe atender primero, el financiamiento de la institucionalidad regional o el establecimiento de políticas que garanticen su eficacia y eficiencia y de mecanismos de contraloría financiera y seguimiento de sus actividades?

El tercero dice relación con los equilibrios políticos entre los diversos consejos de ministros, las pugnas burocráticas entre los equipos de técnicos que los asesoran, y las propias instancias del SICA. Estos factores, que tienen como telón de fondo diversas perspectivas nacionales, enturbian la posibilidad de establecer criterios de selección temática y jerarquización ya mencionados. Factores que, dicho sea de paso, se complican aún más cada vez que cambia un gobierno en la región.

A todo ello habría que adicionar, para volver aún más complejo el debate, el papel que se debe atribuir a la llamada “sociedad civil” en el proceso de definición de la agenda regional. Evidentemente hay elementos de naturaleza política que inciden de manera directa y decisiva en este asunto, pero no se puede obviar que dicha “sociedad civil”, la “regionalmente organizada” según el Protocolo de Tegucigalpa, tiene un espacio en el marco del SICA (el Comité Consultivo). Más aún, constituye un factor que ha adquirido renovada y justificada importancia a medida que los interlocutores internacionales de

Centroamérica, en especial los europeos, demandan escuchar las voces de la gente –no sólo de los gobiernos– en las negociaciones regionales.

Tomando en consideración esos elementos, y a partir de un estudio pormenorizado de las diversas agendas existentes en el marco del SICA, se podría realizar un ejercicio de priorización temática que, sin consecuencia alguna para la región, sirva al menos para generar un debate en torno a una posible “hoja de ruta” para la integración.

¿Cuáles podrían ser los temas que configuren esas agendas regionales? Si hubiera que priorizar, ¿cómo podrían compatibilizarse las declaraciones de los gobiernos e instancias regionales de integración, con los señalamientos de los informes sobre el estado de situación de Centroamérica que se han publicado en los últimos años?

**La agenda social:** al menos se pueden identificar tres temas sin cuyo abordaje será difícil concebir avances sustantivos en otros asuntos claves (como por ejemplo la adopción de políticas migratorias intra-centroamericanas de buena calidad). Estos son: a) políticas para combatir el hambre y las crisis alimentarias y de nutrición (que afectan de manera aguda a un 40% de la población del Istmo según estudios realizados por el PRESANCA); b) establecimiento de estándares regionales mínimos para las instituciones de seguridad y previsión social; c) prevención de epidemias y otras enfermedades infecto-contagiosas. La mitigación de los impactos de los desastres naturales debería formar parte de esta agenda en estrecho asocio y coordinación con la agenda medioambiental.

Hay que señalar que la agenda social de la integración centroamericana, siendo como es la más urgente para la región, ha sido la más postergada de todas. Ello se explica por razones tanto históricas (en Centroamérica “lo social” ha sido tradicionalmente asociado con las demandas de los movimientos políticos más radicales) como de modelo de desarrollo, uno basado en esquemas de generación y distribución de riqueza altamente excluyentes, que han producido sociedades muy desiguales y pobres. Por esa razón, la suscripción del Tratado Centroamericano de Integración Social (San Salvador, 1995) tuvo un efecto muy limitado y por eso también los logros durante los últimos quince años han sido tan insignificantes.

**La agenda política:** la aceptación de esta agenda presupone admitir que en todos los países centroamericanos, independientemente de las vicisitudes por las que atraviesen sus gobiernos, existe un Estado de Derecho que,

aunque perfectible, no requiere de masivos programas de apoyo como los que se implementaron en los años 90. Ello puede resultar problemático a la luz de los acontecimientos recientes en la región. Efectivamente, las instituciones democráticas han demostrado ser demasiado frágiles ante los embates de la violencia y la perdurabilidad de prácticas que, siendo de vieja data en Centroamérica, riñen con los entendimientos democráticos surgidos en la región. No obstante ello, también es cierto que los sistemas políticos centroamericanos han evolucionado mucho en las últimas dos décadas y, a tenor de esas positivas transformaciones, los siguientes podrían resultar temas prioritarios que profundicen los entendimientos democráticos en las sociedades nacionales del Istmo: a) profundización de los acuerdos de seguridad con modificaciones en los “términos de referencia” identificables en la Estrategia Centroamericana de Seguridad; b) protección de las poblaciones de emigrantes centroamericanos en los EEUU y Europa; c) aprobación y puesta en marcha de medidas para el fortalecimiento del SICA, a saber: definición del plan plurianual; alineación y armonización de mecanismos para la toma de decisiones de los órganos políticos; financiamiento del Sistema; y universalización de la membresía en el PARLACEN y la Corte de Justicia.

**La agenda ambiental:** esta es, quizá, la agenda mejor perfilada del SICA. Ha sido validada técnicamente por la comunidad internacional y cuenta con un significativo apoyo financiero de ésta. En ese marco, habría que enfatizar los temas referentes a recursos hídricos, energía y cambio climático (incluyendo especialmente el tema de los desastres naturales y sus impactos en las sociedades de la región). Hay que señalar a este respecto, utilizando el ejemplo del agua, que muchos de los “temas ambientales” no lo son de manera exclusiva. A saber: ¿debe considerarse el agua como un aspecto medular de la agenda social (en el caso que se definiese como un “derecho humano”), o más bien colocarse en la agenda económica, en lo tocante a su explotación como factor de desarrollo? ¿Ha de ser vista prioritariamente como un recurso natural de estricta administración nacional, o como un bien común, susceptible de un cierto “tutelaje” regional?

El principal problema de la agenda ambiental, cuando se mira en el contexto de los distintos sectores que conforman la “plataforma temática” del SICA, es que se encuentra demasiado desagregada de todos éstos. Valga decir, su agencia administradora, la CCAD, ha devenido –como consecuencia de su potencia ante la Comunidad Donante y de su gran capacidad técnica– en una entidad que dialoga poco con el conjunto sistémico, llegando incluso en ocasiones, a prescindir de él. Esta circunstancia, que no obedece a ninguna

estrategia perversa pero sí refleja las asimetrías entre las diversas instancias especializadas del SICA, debe superarse en aras de lograr mayores balances en la gestión de la agenda regional ambiental.

**La agenda económica:** tal y como se indicó anteriormente, desde la fundación misma del Mercado Común Centroamericano ha prevalecido en la región una visión “economicista” de la integración. Esto no debería de ser negativo en sí mismo, pues es bien conocido que el motor inductor de la integración reside precisamente en ése ámbito. Al menos esa ha sido la experiencia de la Unión Europea, y también la fue la de Centroamérica durante las décadas de 1960 y 1970. Sin embargo “no hay nada más político que la economía”, y por esa razón, cuando dichas visiones niegan la necesidad de acompañar a las variables económicas y comerciales con políticas de integración en otros ámbitos, el proceso regional se debilita y se estanca.

La agenda económica y comercial regional “camina sola”. Cuenta con una dinámica estructura de sectores privados para los cuales la integración es su ámbito natural, un ámbito sin el cual sus empresas no podrían funcionar adecuadamente. Lo mismo se podría decir de los sectores vinculados a las finanzas y al comercio exterior, para los que el perfeccionamiento de la integración y su entronque con otros mecanismos internacionales equivalentes constituye una prioridad mayor. En ese marco, se podrían colocar los siguientes temas: a) finiquitar la unión aduanera (en el marco de la negociación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea); b) desarrollar iniciativas subregionales para la mejorar la competitividad de Centroamérica (Iniciativa Mesoamericana; Convenio Petro-Caribe; c) apoyo a las MIPYMES.

**La agenda educativa y cultural:** junto con la agenda social, la educativa y cultural se ubica entre las menos priorizadas por los gobiernos centroamericanos y las instituciones regionales. La posible excepción ha sido la educación, la cual es indefectiblemente señalada como prioritaria tanto en el plano nacional como regional por todos los actores del área, aunque con pocos logros comunes en el Istmo. La baja prioridad atribuida a estas áreas ha llevado a desaprovechar algunos de los espacios en donde la integración regional podría expresarse con mayor fuerza, como lo son por ejemplo los artísticos y deportivos. Quizá la agenda actual podría replantearse en el sentido de trasladar varios de sus objetivos al ámbito nacional antes de buscar armonizaciones regionales. La región sí debe trabajar junta para el logro de los objetivos culturales y educativos establecidos en la Ronda del Milenio y apoyar con mucha más fuerza las actividades culturales

(música, literatura, artes plásticas) y deportivas de carácter regional que han demostrado tener una gran vitalidad y potencial como elementos de cohesión multinacional.

### **3. ¿Qué no debería estar en las agendas de la integración?**

Tras la suscripción de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) en 1994, pero especialmente después del agrio debate suscitado por las propuestas de reforma del SICA tras el Informe Best (también conocido como Informe BID-CEPAL, 1997) y su corolario, la propuesta de “competitividad sistémica” auspiciada por la Universidad de Harvard y el INCAE bajo la conducción intelectual de Jeffrey Sachs y Nicholas Negroponte, la agenda regional se modificó. O mejor dicho, entró en una fase de modificación que, como tantas otras en el pasado de Centroamérica, tampoco llegó a completarse.

El eje de la discusión fue –y en cierto sentido, continúa siendo– la naturaleza de la integración regional. Es decir, su racionalidad vital y la expresión concreta de ésta como institución política.

Mientras que la ALIDES (ratificado por el Informe Best) propuso un abordaje “integral de la integración” en donde todo cabía, Sachs y Negroponte abogaron, con más éxito que el BID y la CEPAL, por un modelo de integración que debía priorizar sólo aquellas áreas en donde Centroamérica pudiese demostrar ventajas competitivas frente al resto del mundo. A su juicio, ello podía lograrse en tres ámbitos: el ambiental, el turístico y el de las infraestructuras de comunicación tanto tradicionales (las de “varilla y hormigón”), como virtuales (convertir al Istmo en un gran nudo logístico que potenciase su ubicación geográfica entre Norte y Sur, y entre Oriente y Occidente).

Aunque los gobiernos centroamericanos acogieron con simpatía la propuesta Sachs y ésta evolucionó alimentada, entre otras iniciativas, por el llamado Plan Puebla-Panamá, en última instancia no logró resolver el problema de las agendas regionales. Ello por dos razones: la primera fue de tipo legal. El SICA, y por extensión todo el andamiaje institucional que le acompaña, está definido por tratados, acuerdos y declaraciones con rango superior que cualquier estudio o propuesta coyuntural. De allí emanan sus potestades, funciones y estructura normativa y, de allí también, el contenido de sus agendas sectoriales. La segunda razón fue de tipo práctico: aun cuando los gobiernos resolvieron priorizar las áreas identificadas por la propuesta

Harvard-INCAE, todas las demás agendas continuaron vigentes, bajo la responsabilidad de instancias regionales específicas (como los consejos sectoriales de ministros) que no podían ser ignoradas ni suplantadas por mecanismos *ad hoc*.

Pero, más allá del debate y su irresolución, es cierto que la Agenda ALIDES, al optar por el amplio marco conceptual de la Conferencia de Río de 1992, se convirtió en una plataforma inmanejable para la implementación efectiva de las agendas regionales. También produjo expectativas exageradas sobre los contenidos de dichas agendas, lo cual implicó atribuirle a la integración responsabilidades para la atención de temas que no le son privativos. Así las cosas, se volvió necesario regresar al debate sobre qué debe y qué no debe constituir parte de las agendas regionales.

Las dificultades para resolver esas preguntas son obvias. No obstante ello, se podrían intuir algunas propuestas como las siguientes.

1. Excluir casi todos los temas de la agenda educativa (excepción hecha, como ya se dijo, de los compromisos adoptados en el marco de la Ronda del Milenio) de manera que éstos sean definidos nacionalmente.
2. Limitar las potestades de la Corte Centroamericana de Justicia, para intervenir en los conflictos entre los Poderes de los Estados miembros del SICA.
3. Excluir los temas tributarios “típicamente domésticos” (como los impuestos sobre la renta, IVA, etc.).
4. Eliminar cualquier definición regional en materia de eventuales intervenciones militares intra o extra regionales.
5. Excluir las políticas migratorias intra regionales mientras no se definan los parámetros sociales que las acompañan (véase *supra*).
6. Excluir de la agenda la definición de asuntos de política exterior.

Estas y otras posibilidades requerirían de un análisis mucho más profundo y tendrían que resolverse a partir de un cuidadoso proceso de discriminación que evite, en lo posible, la “contaminación” resultante de preferencias nacionales.

#### 4. ¿Cómo definir las agendas de la integración?

Evidentemente las agendas de la integración deben definirse y administrarse en el seno de las instancias políticas del SICA con el apoyo de su institucionalidad. Esto significa que los Estados miembros –representados en dichas instancias por los presidentes y consejos de ministros– tienen la responsabilidad de jugar un rol preponderante en ése proceso.

Esto no excluye, ni mucho menos, a las instituciones del SICA, las cuales no sólo deben tener posibilidad de orientar e incidir en las discusiones de las instancias políticas, sino que deben prestar todo su concurso técnico para apoyar los procesos de toma de decisiones y su implementación oportuna.

El gran dilema sigue siendo, es necesario subrayarlo, el grado de participación de la sociedad civil en ese complejo proceso decisorio, pues evidentemente su espacio real en el Sistema –el CC-SICA– es muy limitado y continúa siendo mediado por la Secretaría General. Tampoco resulta satisfactorio argumentar que la sociedad civil regional se encuentra adecuadamente representada en los gobiernos, en tanto éstos son depositarios legítimos de los intereses mayoritarios de sus pueblos expresados de manera libre y limpia en las urnas electorales. ¿Cómo resolver esto? Sólo será posible de manera gradual, quizá otorgándole en un primer momento capacidad de interlocución directa al CC-SICA en los foros presidenciales y en las reuniones de los Consejos de Ministros. Aun así, también hay que recordar que el CC-SICA no puede atribuirse una representación completa y absoluta de las sociedades civiles centroamericanas, y en ese tanto sus propuestas tienen límites políticos explícitos.

Entre las críticas más comunes que se encuentran en las consultorías que al respecto se han divulgado recientemente en el marco del PAIRCA, está que los procedimientos para la definición de las agendas de la integración por parte de las instancias del SICA (todas ellas), es desordenado, carece de sistematización y adolece de mecanismos eficaces y eficientes de implementación. La superabundancia de oferta resultante de los acuerdos presidenciales y ministeriales, refleja la debilidad real del Sistema para discriminar los temas de las agendas, tanto como la deficiencia para darles cumplimiento.

Habiendo dicho esto, sin embargo, conviene reconocer que la materia de los acuerdos y su oportunidad son bastante satisfactorias. Es decir la materia

y el momento en que adoptan los acuerdos son de buena calidad. En efecto, los acuerdos son pertinentes y generalmente oportunos. Lo que está fallando es el proceso *ante* y el trámite *post*. Ahí el papel de las instituciones regionales debe ser mucho más activo, eficaz y propositivo.

Los intentos (fallidos hasta ahora, pero con progresos alentadores a partir del año 2008) de construir agendas regionales plurianuales, así como la adopción de mecanismos para la adopción de acuerdos que racionalicen este proceso, constituyen elementos positivos que deben alentarse. Convendría a este respecto entender mejor las buenas prácticas del CARICOM y de la propia Unión Europea, y construir aproximaciones regionales específicas.

## 5. Conclusión

Aun si se aceptara la tesis que aboga porque el SICA adopte agendas omnicomprendivas, tienen razón quienes sostienen que no todos los asuntos de interés regional son susceptibles de ser incorporados a las agendas de la integración (ni deben serlo). La realidad así lo aconseja y la experiencia de modelos más adelantados lo constata. Hay que diferenciar y acotar, especialmente cuando la disposición de recursos de todo tipo (institucional, profesional, financiero) es limitada.

En el caso centroamericano, sin embargo, pareciera que las dificultades para definir las agendas regionales no resultan de falta de consenso en torno a esa premisa sino de un conjunto de factores de naturaleza más bien política y burocrática. Factores que, sumados a procedimientos poco efectivos de definición de prioridades al interior de las instancias superiores del SICA, han hecho muy difícil alcanzar consensos respecto del contenido de dichas agendas.

Es importante tener claridad en cuanto a que ninguna agenda regional puede ser estática. Mucho menos puede serlo en Centroamérica, en donde las cambiantes condiciones del entorno (por ejemplo en materia de seguridad o desastres naturales) requieren una gran versatilidad de los gobiernos y las instituciones de la integración para la atención de desafíos emergentes, muchas veces imprevistos. No obstante ello, también es cierto que ninguna agenda regional puede ser atendida de manera adecuada, si no se articula en torno a ejes más o menos sostenibles, basados en visiones de mediano plazo y no susceptibles a permanentes modificaciones, en especial cuando éstas no son resultantes de necesidades objetivas o de eventos inesperados.

Esto resulta especialmente cierto en aquellas materias en donde la efectividad de las acciones que se emprendan está en directa relación con cambios estructurales; cambios que no pueden ocurrir en el corto plazo.

Para la región centroamericana es trascendental concertar una agenda regional de buena calidad, razonable en sus alcances, y racional en lo que toca a los recursos requeridos para su ejecución. Ello no ha sido posible hasta el momento, pero se han realizado avances notables que podrían profundizarse en los próximos años.

## Referencias bibliográficas

ACHARD, DIEGO Y LUIS E. GONZÁLEZ (2006), *Un desafío a la democracia: los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y la República Dominicana*, San José, BID/OEA/IDEA.

BALTODANO, MÓNICA, (2002), *Democratizar la democracia: el desafío de la participación ciudadana*, Managua: Graphic Print.

BID-CEPAL (1997), *Propuesta para el fortalecimiento y la racionalización de la institucionalidad regional centroamericana*, posición de consenso adoptada por los Representantes de Alto Nivel de los Gobiernos Centroamericanos. Ed. del Proyecto BID-CEPAL ATN/SF-5162-RG, 22 de mayo.

CERDAS CRUZ, RODOLFO (2005), *Las instituciones de integración en Centroamérica: de la retórica a la descomposición*, San José, EUNED.

HERRERA CÁCERES, H. ROBERTO (2007), *Integridad y transparencia en Centroamérica y en sus relaciones internacionales: hacia un acuerdo de asociación con la Unión Europea*, Tegucigalpa, Consejo Nacional Anticorrupción.

INCAE Y HIID (1999), *Centroamérica en el Siglo XX: Una agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible*. INCAE / CLACDS, HIID, Alajuela, Costa Rica.

LÓPEZ, NEHEMÍAS OBED (editor) (2005), *Competitividad sistémica en América Central*, Managua, Friedrich Ebert Stiftung.

PAES DE BARROS, RICARDO et.al. (2005), *Crecimiento con equidad: la lucha contra la pobreza en Centroamérica*, Bogotá, Alfaomega.

PRADO, MIMI (editora) (2006), *Alianza estratégica entre Centroamérica y Europa: más allá de un acuerdo*, San José, CIDH.



Este libro se terminó de imprimir  
en los Talleres Gráficos UCA,  
en el mes de enero de 2010,  
la edición consta de 1000 ejemplares.

Este libro surge de las tres ediciones ya celebradas desde el año 2004 del Programa de Formación en Integración Regional para Funcionarios Centroamericanos que se organiza en el marco de las actividades que el Sistema de la Integración Centroamericana celebra con el apoyo del Programa de Cooperación Regional con Centroamérica de la Agencia Española de Cooperación internacional al desarrollo (AECID).

Esta iniciativa formativa es ejecutada por la Fundación ETEA bajo la coordinación y financiación de la Secretaría General del SICA y de la AECID y está dirigida a funcionarios de instituciones regionales y gobiernos de toda la región que se hallan vinculados con el proceso de integración, desde las cancillerías, ministerios de economía, comercio exterior o planificación, entre otros.

La Fundación ETEA es una institución universitaria dedicada a la investigación, la formación y la acción en el ámbito de la cooperación y el desarrollo. ETEA es una institución universitaria de la Compañía de Jesús y Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales creada en 1963 y ubicada en Córdoba (España) pero con presencia en Centroamérica desde 1988. La Fundación ETEA para el Desarrollo ([www.fundacionetea.org](http://www.fundacionetea.org)) y la Cooperación fue creada en 2002 con el fin de asegurar el crecimiento de la profunda y larga experiencia de ETEA en materia de cooperación internacional al desarrollo.

La primera parte del libro consta de 6 capítulos y está dedicada a una serie de reflexiones sistemáticas sobre la integración europea. Del conjunto de estos capítulos se puede extraer un cuadro completo de la situación y perspectivas del proceso de integración europea.

La segunda parte contiene una serie de análisis sobre el caso centroamericano. Sus 5 capítulos, escritos por reconocidos expertos en el tema y funcionarios de la región, ofrecen una panorámica bastante completa de la situación y perspectivas del proceso en estos momentos históricos.

En fin, el adjetivo de “comparada” que aparece en el título se justifica, precisamente, por las reflexiones sintéticas que aparecen en la tercera y última parte del libro.

En último término estamos ante el fruto de un feliz y fecundo encuentro entre estudiosos e investigadores europeos y centroamericanos, a quienes de hecho ya les une una profunda amistad y que ven en sus respectivos procesos de integración un instrumento, ni más ni menos, para el desarrollo humano y sostenible de sus pueblos.