
Foro Centroamérica - Unión Europea

**COHESIÓN SOCIAL
E INTEGRACIÓN ECONÓMICA**

Centro Internacional para el Desarrollo Humano Sostenible

Apartado 1136-1000 San José, Costa Rica

Tel [506] 258 0297 | 2332062

Telfax [506] 222 3095

e-mail cidh@cidh.ac.cr

http www.cidh.ac.cr

©Copyright©Centro Internacional para el Desarrollo Humano.
derechos reservados. Se prohíbe la reproducción total o parcial de los textos
e imágenes contenidas en este libro en cualquier forma, incluso por medios
electrónicos, sin la debida autorización escrita del editor.
Centro Internacional para el Desarrollo Humano.

Diseño gráfico y maquetación
Designio® Estudio

Foro Centroamérica - Unión Europea

COHESIÓN SOCIAL E INTEGRACIÓN ECONÓMICA

I Presentación 9

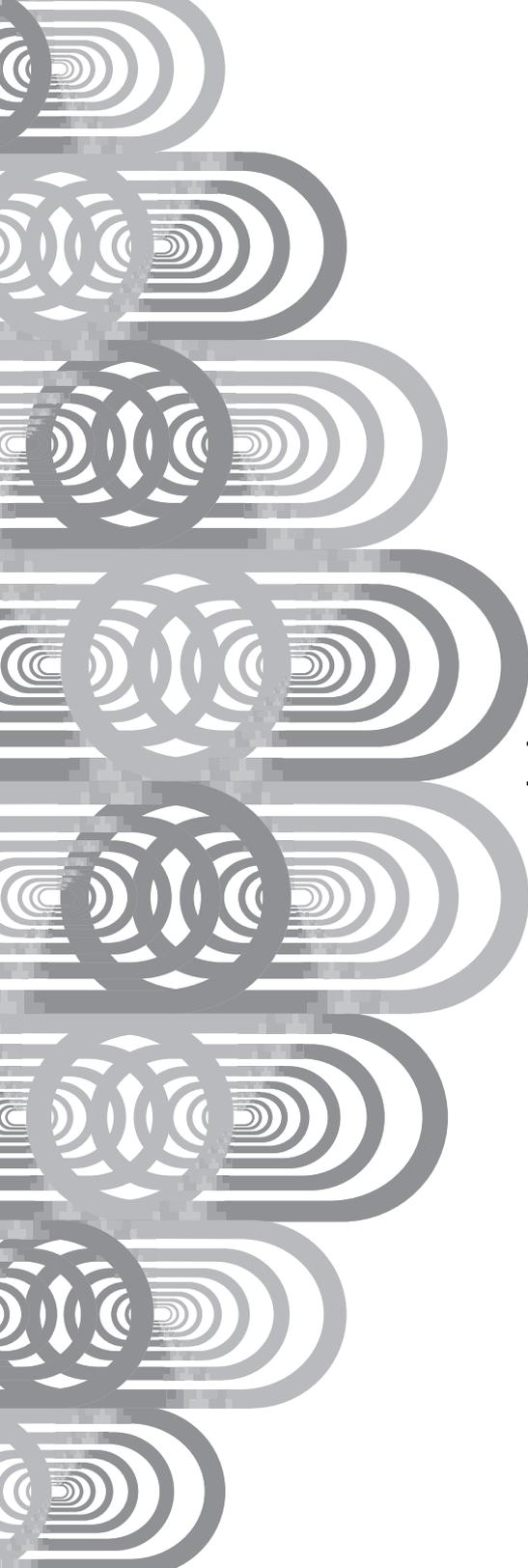
II Ponencias de los Participantes:¹

Oscar Arias Sánchez	27
Eneko Landaburu	45
Miguel Hakim	55
Aníbal Quiñónez	63
Haroldo Rodas	71
Norman García	79
Federico Carrillo	85
Francisco de Paula Coelho	95
Eduardo Stein	101
Félix Cristiá	117
Haydée Castillo	127
María Silvia Pineda	141
Guillermo Zúñiga	145
Manuel Agosín	155
Héctor Dada	167
Rubén Zamora	181
Bruno Stagno	211

Anexos:

Agenda del Foro	223
Miembros del Círculo de Copán	227

⁽¹⁾ Las ponencias se ordenaron de acuerdo a como fueron presentadas en el Foro



I Presentación

Presentación:

Foro Centroamérica - Unión Europea

COHESIÓN SOCIAL

E INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Mimi Prado

Coordinadora del Círculo de Copán⁽¹⁾

Preocupan los grandes rezagos económicos y sociales que persisten en la región centroamericana. Existe la conciencia de que la integración económica deberá dar pie a un proceso pluridimensional, en donde el desarrollo económico y el social se complementen y refuercen en una relación virtuosa. Se cree en la generación de condiciones para lograr la aspiración de una región cohesionada en aras de asegurar la sostenibilidad de su desarrollo humano.

Estas ideas y principios motivaron que el Círculo de Copán promoviera la realización del Foro de Alto Nivel “La Nueva Agenda Social y la Integración Económica de Centroamérica”. Su objetivo fue el análisis del impacto que tiene -y que podría tener- el proceso de integración económica de Centroamérica sobre el desarrollo social y el marco de las políticas de cohesión social.

Con este fin, la Presidencia Pro-Tempore del SICA, a cargo de Costa Rica en ese momento, el Centro Internacional para

⁽¹⁾ La coordinación del Círculo de Copán agradece el apoyo que le dieron para la edición de este libro a Doris Osterlof, Marta Trejos, Laura Sariego y Gabriela Santiago.

el Desarrollo Humano (CIDH), y el Círculo de Copán, en su condición de grupo centroamericano de pensamiento estratégico, llevaron a cabo este Foro el 9 y 10 de octubre del 2006, en San José, Costa Rica. Para ello, se contó con el apoyo de la SG-SICA, del Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA) y la Comisión Europea.

La alianza con la Unión Europea

Como un insumo central, se consideró necesario iniciar en este Foro un proceso de análisis de la experiencia de la Unión Europea. En el año 2000, los gobiernos europeos se comprometieron a trabajar en una meta estratégica para la siguiente década, centrada en el objetivo de convertir su economía en la más competitiva y dinámica; basada en el conocimiento; capaz de crecer en forma sostenida; con más y mejores empleos y con una mayor cohesión social. Para tal efecto, se acordó una Agenda de Política Social, centrada en la vinculación del desarrollo económico y el desarrollo social, como principio guía para fortalecer el papel de la política social como factor productivo.

La estrecha relación entre América Central y la Unión Europea facilita esta posibilidad de analizar la experiencia del bloque de integración más desarrollado del planeta; en particular, cuando las relaciones entre ambas regiones se consolidarán aún más, a raíz de la decisión, tomada en la Cumbre de Jefes de Estado de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, de negociar un Acuerdo de Asociación.

América Central y la Unión Europea han sustentado su relación en un diálogo fructífero y de provecho mutuo, denominado el *Proceso de San José*, bajo el cual, la Unión Europea expresó, a partir de la década de los ochenta, su apoyo a la pacificación y estabilización económica, la justicia social y al desarrollo democrático de la región centroamericana. En este contexto, la Unión Europea ha cooperado con América Central en programas de desarrollo que abarcan aspectos económicos, sociales, científicos, tecnológicos, de protección al medio ambiente y de derechos humanos. La cooperación de la Unión Europea, por su importancia estratégica, ha fortalecido los lazos entre ambas regiones.

En el plano comercial, América Central ha encontrado en la Unión Europea a un socio importante y estratégico. De acuerdo con datos europeos, el intercambio comercial entre ambas regiones alcanzó, en el año 2005, cerca de 8.400 millones de euros, de los cuales 4.700 millones de euros fueron el total exportado por los países centroamericanos a Europa.

Con la concreción del Acuerdo de Asociación, las relaciones entre ambas regiones se afianzarán aún más. Esto, en parte obedece a la inclusión de tres pilares en el Acuerdo; a saber, un diálogo político avanzado, un programa de cooperación avanzado; y un área de libre comercio. La concepción tripartita del Acuerdo representa una evolución en la alianza para el desarrollo, al trascender lo estrictamente comercial.

A la vez, es importante señalar que la cohesión social se ha convertido en un objetivo de desarrollo en el contexto

de la relación entre América Latina y Caribe y la Unión Europea. En la Cumbre de Jefes de Estado de mayo del 2004, las partes establecieron compromisos concretos que permitirían combatir la pobreza, la desigualdad y la exclusión, estableciendo el tema como una prioridad. Esto permite, asimismo, en la nueva alianza europea-centroamericana ahondar en la experiencia de la Unión Europea, aprovechando el nuevo contexto que se desarrollará a partir del inicio de la negociación del Acuerdo.

Exposiciones y participantes del Foro

El Foro contó entre sus ponentes con el Presidente de Costa Rica, Oscar Arias Sánchez; el Vicepresidente de Guatemala, Eduardo Stein, y con el Director General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, Eneko Landaburu.

En su ponencia, el Presidente de Costa Rica, al abrir el Foro, hizo un balance de lo que Centroamérica ha logrado en las últimas dos décadas y lo que aún nos queda por alcanzar. Resaltó que “para quien viene de Centroamérica es imposible pensar que todo tiempo pasado fue mejor. Cada vez que nos abrume el presente de nuestra región –problemático y febril como en el viejo tango de Santos Discépolo—debemos recordar que nadie, absolutamente nadie, habría sido capaz de vaticinar hace veinte años que Centroamérica sería la primera zona de América Latina en negociar un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. La mera existencia de esa posibilidad es un signo de lo mucho que ha cambiado Centroamérica y de que, a

pesar de los pesares, corren tiempos fecundos en nuestra región. Pero si fecundas son las posibles cosechas, grandes e ineludibles son también nuestras responsabilidades presentes. En este sentido nada ha cambiado: si fueron voluntades centroamericanas las que hicieron posible el tránsito portentoso de la guerra a la paz en la región, no será sino la voluntad de los centroamericanos la que construya un futuro de bienestar para nuestros pueblos. En el camino hacia el porvenir será muy poco o casi nada lo que nos regalen. El futuro hay que ganárselo.”

El Vicepresidente de Guatemala disertó sobre la integración económica y social, buscando responder a la pregunta sobre la ¿necesidad de una nueva institucionalidad regional?, señalando “nunca hay momentos propicios para los saltos de calidad, lo que hay es voluntad política de la gente que los puede dar”.

Por su parte, el Director General de la Comisión Europea reflexionó sobre la alianza estratégica entre Europa y la América Central, en particular, en momentos de cambios con el inicio de la negociación del Acuerdo de Asociación.

También, se contó con la presencia de la Secretaría Iberoamericana para la Cooperación (SEGIB), la cual fue representada por Miguel Hakim, Secretario Adjunto de la misma, quien expuso sobre los potenciales beneficios mutuos entre Centroamérica y la Unión Europea producto de un Acuerdo de Asociación.

Los desafíos de la integración centroamericana, desde la perspectiva de la Presidencia Pro Tempore a cargo en ese momento de Costa Rica, fue el tema de la disertación del Canciller de Costa Rica, Bruno Stagno representando a una Costa Rica convencida y comprometida con la integración.

En cuanto a la institucionalidad centroamericana, ésta fue representada por Aníbal Quiñónez, Secretario General del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), quien se refirió a los desafíos de las políticas comunes en Centroamérica, en el contexto de una potencial nueva integración, destacando que es importante que la voluntad política de avanzar -particularmente en el campo social- se manifieste con toda claridad por todos los actores del proceso.

Asimismo, Haroldo Rodas, Secretario General de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), se refirió a la integración económica y a los retos de la Unión Aduanera Centroamericana, completada con la visión desde su condición de ExSecretario de Economía de Honduras, por Norman García.

Héctor Dada, Coordinador de PAIRCA, aludió a los elementos para la construcción de una visión para la integración centroamericana. Su ponencia fue complementada por Rubén Zamora, miembro del Círculo de Copán, presentando “Siete Propuestas Tentativas para una Visión de la Nueva Integración”, haciendo énfasis en la calificación tanto de “tentativas” como de “proposiciones” dado el carácter inicial de sus reflexiones por una parte, y

por la otra, la imperiosa necesidad de que éstas pasen por el tamiz de la crítica colectiva.

El tema de la integración económica y su relación con la cohesión social fue complementado con tres paneles específicos. El primero, desde la visión de la sociedad civil, entendiendo la cohesión social como una responsabilidad compartida. En este panel participaron Félix Cristiá, Director Ejecutivo de la Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica (CCC-CA) y ex Presidente del Comité Consultivo del SICA; Haydée Castillo, por el Foro de Mujeres para la Integración, y María Silvia Pineda, Directora de Responsabilidad Social de Fundazucar de Guatemala.

El segundo se centró en la inversión en cohesión social como instrumento para la competitividad, para lo cual se requieren reformas fiscales. Las disertaciones estuvieron a cargo de Guillermo Zúñiga, Ministro de Hacienda de Costa Rica, y Manuel Agosín, Exfuncionario del BID y especialista en la materia.

El tercer panel se refirió al financiamiento para el desarrollo de los países centroamericanos. Los ponentes fueron Federico Carrillo, en ese momento Vicepresidente Ejecutivo del BCIE, y Francisco de Paula Coelho, Director para América Latina del Banco Europeo de Inversiones.

El Foro contó con la participación de más de doscientas cincuenta personas, entre ellas, autoridades de los Gobiernos, Parlamentos y sociedad civil de América Central, representantes de la institucionalidad regional

centroamericana, de la Unión Europea y de organismos internacionales.

El alto nivel de los y las participantes fue central para el desarrollo del amplio y rico intercambio de opiniones entre ponentes y participantes, construyendo una dinámica activa y propositiva, consiguiendo el objetivo que se perseguía de analizar el impacto de la integración en el desarrollo social de los países centroamericanos, e impulsando así el inicio de un proceso dinámico, que es lo que busca el Círculo de Copán.

El Círculo de Copán

En años recientes, Centroamérica ha sido analizada ampliamente por los propios centroamericanos, entre ellos, el Círculo de Copán, grupo de pensamiento estratégico que promovió la realización de este Foro Regional de Alto Nivel.

Las discusiones planteadas y los estudios realizados sobre los problemas de los países y de la región, pueden quedarse solo en eso, si no van acompañados de procesos de proposición y debate con los diversos actores gestores de decisiones. La tónica del Círculo de Copán como grupo de pensamiento, que nació hace cerca de quince años, ha sido precisamente el aportar a la formulación de las agendas de desarrollo de Centroamérica. Esta contribución incorpora no sólo el análisis de problemas de desarrollo sino también la evaluación de oportunidades para la transformación estructural del istmo.

La creación y vigencia de esta red centroamericana generadora de pensamiento, cuyos integrantes son de reconocida trayectoria tanto nacional como regional (en la política, la academia, el liderazgo de organizaciones de la sociedad civil, y otros¹), tiene como objetivo el servir como agentes catalizadores, y en esa función, el formular e impulsar iniciativas claves que generen pensamiento para poner en marcha nuevas y mejores dinámicas hacia el desarrollo humano.

El Círculo de Copán tiene como objetivo central el fortalecer los procesos democráticos, facilitando la participación de actores claves en el movimiento de integración de la región. Otros objetivos, son la identificación de prioridades y la evaluación de áreas de consenso con relación a las dimensiones de desarrollo social, económico, político y ambiental; y la elaboración de documentos para contribuir a la discusión y la formulación de la agenda de transformación de América Central.

El Círculo se apoya para su funcionamiento en el Centro Internacional para el Desarrollo Humano (CIDH), institución de promoción social dedicada a la educación y la investigación aplicada. El CIDH facilita la reflexión, el diálogo y la acción articulada de actores políticos, sociales y económicos, y realiza y publica investigaciones, propuestas y estudios para la toma de decisiones que contribuyen al conocimiento de la región centroamericana y del entorno mundial.

¹ Ver Anexos: Integrantes del Círculo de Copán

Además, facilita encuentros de reflexión, foros, mesas redondas y seminarios sobre los desafíos que enfrenta la región centroamericana para influenciar las políticas públicas y lograr la sostenibilidad de su desarrollo humano.

La alianza estratégica entre el Círculo de Copán y el CIDH, concibió la iniciativa de aprovechar la coyuntura del comienzo de una nueva etapa de relaciones entre América Central y la Unión Europea y la reestructuración de la integración económica Centroamericana. Se buscó promover el inicio de un debate fundamental y necesario en Centroamérica, relativo al desarrollo social y la vinculación de éste con el desarrollo económico. Esto, en momentos en que la región avanza aceleradamente en sus procesos de apertura económica, hace que posicionar este tema en la agenda regional es para el Círculo de Copán un objetivo estratégico del desarrollo humano centroamericano.

A los efectos, se pensó en un proceso que iniciaría con este Foro de Alto Nivel, y que posteriormente continuaría con una serie de eventos nacionales y de encuentros regionales más específicos, que permitieran un intercambio con la Unión Europea, y con actores políticos, económicos y sociales de Centroamérica.

Ello se complementaría con una serie de propuestas, formuladas en diferentes documentos de trabajo, entre ellos uno de base elaborado por el CIDH.

Una vez alcanzado el éxito del Foro como primer paso articulador, el Círculo de Copán se encuentra en la etapa de seguimiento a sus resultados, para alcanzar el objetivo de posicionar el tema del desarrollo social y la cohesión social en el contexto de la futura negociación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, como un tema central para el desarrollo humano de América Central.

La organización del Foro:

El Círculo de Copán encontró un aliado estratégico para la realización de este Foro, cuyo compromiso con la integración centroamericana se reafirmó al apoyar la realización de este evento: el Gobierno de Costa Rica, en ese momento ostentando la Presidencia Pro Tempore del Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

Tal y como lo expresó el Canciller costarricense en el Foro: “Se tiene una gran cantidad de tareas por delante: construir consensos requiere paciencia, pero no se debe perder de vista que para toda Centroamérica, sin excepción, la integración centroamericana es un imperativo. Ésta es nuestra voluntad y ella no nace ni depende de los órganos o procedimientos de la integración. Depende simple y llanamente de nosotros mismos”. Este compromiso del Gobierno de Costa Rica con la integración dio un paso más al apoyar el Foro, lo que facilitó la convocatoria de quienes participaron, concretándose así un nutrido grupo de participantes de alto nivel.

Asimismo, el Foro contó con el apoyo de la Secretaria General del SICA y del Programa de Apoyo a la Integración

Regional Centroamericana (PAIRCA), de la Unión Europea, cuyo objetivo principal es elevar las capacidades de los Órganos del SICA y de la Sociedad Civil, contribuyendo a la Reforma Institucional, a la adopción y ejecución de una agenda estratégica y al mejoramiento de los mecanismos de planificación, adopción y ejecución efectiva de las decisiones concernientes a la integración. El Círculo de Copán colabora con este Programa como instancia facilitadora de la consulta y validación de acciones, y hay coincidencia en la preocupación sobre cómo vincular los temas de desarrollo y cohesión social con el proceso de integración regional.

Al ser este un Programa de la Unión Europea, también facilitó la cooperación directa de la Comisión Europea, lo que fortaleció la alianza estratégica entre los organizadores del Foro.

La discusión base del Foro

Como una contribución del CIDH a la discusión de fondo del Foro, se preparó el documento “La integración centroamericana: hacia una relación virtuosa entre cohesión social y desarrollo económico”, elaborado por Doris Osterlof y Jorge Nowalski.

Este documento resalta que en momentos en que la región profundiza sus procesos de apertura económica y de liberalización comercial con terceros, la pregunta es cómo la integración puede ser un instrumento para que las naciones centroamericanas afronten juntas los retos de la globalización y el desarrollo con mayor fuerza que si

lo hicieran solas, planteando que para ello, la integración tiene que ser una política de Estado y por tanto, se debe incluir en las estrategias de desarrollo nacional.

Por ello, en el documento se señala que las sociedades centroamericanas enfrentan grandes retos para solucionar los problemas de pobreza, desigualdad y exclusión, por lo que la integración, como instrumento para el desarrollo, tiene que contribuir a una mayor cohesión social. Si se pretende que la región centroamericana tenga sociedades en las cuales la cohesión social fomente la reducción de la pobreza, la inclusión y reduzca las desigualdades, es necesaria y obligatoria la complementariedad entre lo económico y lo social. Más claramente, lo económico debe contribuir a mejorar la calidad de vida de las poblaciones centroamericanas, y lo social debe incidir en el mejoramiento de la competitividad, la productividad y consecuentemente, en el crecimiento económico.

El objetivo del documento, a partir del análisis de los rezagos que enfrenta la región, es explorar el tipo de proceso de integración que podría asumir Centroamérica para lograr una relación virtuosa entre cohesión social y desarrollo económico; considerando la relación virtuosa como necesaria, toda vez, que el crecimiento económico no es condición suficiente para producir desarrollo. Por esto, se tienen que desarrollar sistemas de distribución y redistribución que reduzcan las exclusiones, las inequidades y la pobreza. Se examinan entonces, posibles caminos a seguir para esta relación virtuosa y se plantean dos opciones -entre varias que puedan haber. La primera es la que pone un mayor acento en la integración económica

y la segunda, se refiere a la adopción de un proceso de integración multidimensional, que aunque difícil, es la que permitiría la construcción de un espacio comunitario centroamericano que permita alcanzar el desarrollo humano sostenible.

Resultados y qué sigue después del Foro

Como resultados del Foro, cabe resaltar el posicionamiento del tema de las políticas de cohesión social en las agendas de discusión económica y sobre la integración centroamericana. Esto es fundamental para la toma de decisiones sobre qué tipo de integración requiere el desarrollar Centroamérica para que efectivamente sea un instrumento para el desarrollo humano.

Otro resultado sumamente positivo, es la posibilidad de poner en movimiento programas y proyectos que permitan profundizar la experiencia europea sobre cohesión social en el marco de su integración. Ello, aprovechando el contexto del inicio de la negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, el cual contará con tres pilares: i. Diálogo Político; ii. Cooperación; y iii. Área de Libre Comercio.

Esta visión europea sobre lo que debe ser un Acuerdo, que va más allá de lo comercial, genera un espacio positivo y oportuno para que la región pueda reflexionar sobre aspectos sociales, políticos y de cooperación, con una visión de la integración más amplia que la económica.

En ello, la cooperación europea es fundamental, en particular, dada su experiencia en la construcción de una Agenda Social².

A los anteriores resultados, se suma el profuso intercambio que se realizó entre actores de la sociedad centroamericana, políticos, funcionarios de Gobierno, empresarios, representantes de organizaciones sociales, academia y prensa. Este fue expresión de una inquietud común regional sobre lo social, considerándose efectivamente la relación virtuosa entre el desarrollo social y el económico como un aspecto vital del desarrollo humano y de la competitividad de la región. Este resultado es para el Círculo de Copán fundamental para poder dar continuidad a un proceso más propositivo.

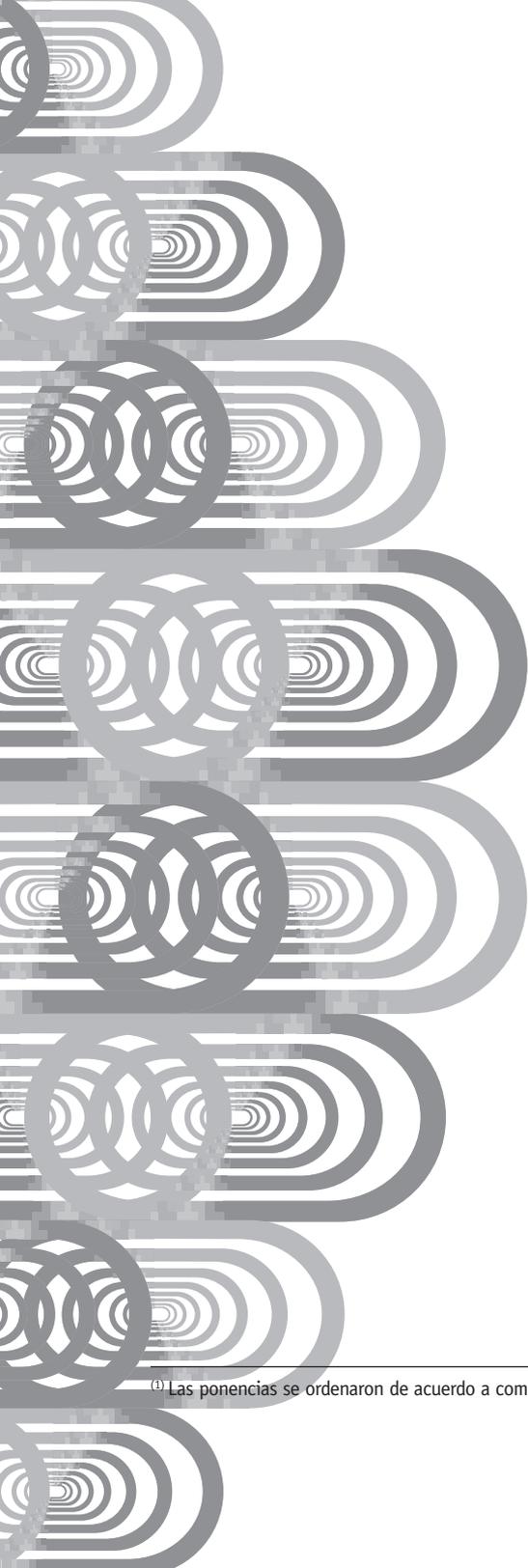
En ese sentido, se pretende trabajar con sectores como el empresarial, financiero, laboral, campesino, ambiental, intelectual, tecnocrático, medios de comunicación, y el político para establecer un diálogo fértil y para definir y negociar propuestas para una estrategia que promueva el fortalecimiento de la cohesión social y permita un proceso de integración que implemente acciones que impulsen tanto el desarrollo económico como el social.

Se apoyará a los actores regionales para que puedan orientar sus esfuerzos a favor de la integración y el desarrollo de la región,

² La Unión Europea, el proceso de integración más avanzado a escala mundial, se vio confrontada con una disyuntiva similar. En el año 2000, los gobiernos europeos se comprometieron a trabajar en una meta estratégica para la siguiente década. Se centraron en el objetivo de convertir su economía en una más competitiva y dinámica, basada en el conocimiento, capaz de crecer en forma sostenida, con más y mejores empleos y con una mayor cohesión social. Para tal efecto, acordaron una Agenda Política Social, centrada en la vinculación del desarrollo económico y el social, y en la cual la política social juega un papel estratégico como factor productivo.

por medio de acuerdos operativos, tomando en cuenta, las iniciativas gubernamentales, las del Sistema de la Integración Centroamericana, las de la sociedad civil regionalmente organizada, y las de los empresarios, entre otras.

Vamos a contribuir para que se fortalezca la visión sobre cohesión social en Centroamérica como un instrumento para el desarrollo; la discusión, el diseño y ejecución de políticas, con la participación de los diferentes actores regionales; y el que los actores regionales puedan concretar, formular y apropiarse de una estrategia para el desarrollo en el istmo, que promueva la transformación estructural de Centroamérica, contemplando acciones que aseguren la cohesión social en los niveles nacionales.



II Ponencias⁽¹⁾

⁽¹⁾ Las ponencias se ordenaron de acuerdo a como fueron presentadas en el Foro

Pensar en el Futuro de Centroamérica

Oscar Arias Sánchez,

Presidente de la República de Costa Rica

El inaugurar el Foro Regional sobre la Agenda Social y la Integración Centroamericana me dio la oportunidad para hacer un balance de lo que Centroamérica ha logrado en las últimas dos décadas y lo que aún nos queda por lograr.

Hace veinte años esta presentación habría sido muy distinta. No habría tratado de los retos de la cohesión social o de la integración comercial con Europa; habría versado, con seguridad, sobre la urgencia de detener la sangría que, en aquel momento, segaba toda posibilidad de futuro a nuestros países y les convertía en tierra seca para el germen de nuestros sueños; habría versado sobre la urgencia de salvar a los niños y jóvenes centroamericanos de una muerte inútil en guerras que no engendraron más que miseria, amarguras y sufrimiento. Hace veinte años no se nos permitía a los centroamericanos pensar sobre el futuro. Primero había que salvarlo.

Hoy, venturosamente, las prioridades son otras. Con sana preocupación hablamos de fortalecer y profundizar nuestros sistemas democráticos, que con todas sus carencias y precariedades siguen siendo infinitamente mejores que las satrapías del pasado. Con esperanza y no

poca trepidación hablamos también de los desafíos que nos han traído el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y la negociación de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, que ofrecen oportunidades de desarrollo que generaciones anteriores no hubiesen podido soñar.

Para quien viene de Centroamérica es imposible pensar que todo tiempo pasado fue mejor. Cada vez que nos abrume el presente de nuestra región –problemático y febril como en el viejo tango de Santos Discépolo—debemos recordar que nadie, absolutamente nadie, habría sido capaz de vaticinar hace veinte años que Centroamérica sería la primera zona de América Latina en negociar un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. La mera existencia de esa posibilidad es un signo de lo mucho que ha cambiado Centroamérica y de que, a pesar de los pesares, corren tiempos fecundos en nuestra región.

Pero si fecundas son las posibles cosechas, grandes e ineludibles son también nuestras responsabilidades presentes. En este sentido nada ha cambiado: si fueron voluntades centroamericanas las que hicieron posible el tránsito portentoso de la guerra a la paz en la región, no será sino la voluntad de los centroamericanos la que construya un futuro de bienestar para nuestros pueblos. En el camino hacia el porvenir será muy poco o casi nada lo que nos regalen. El futuro hay que ganárselo.

Centroamérica: relaciones con la Unión Europea, amplias y multifacéticas

La conclusión exitosa de un Acuerdo de Asociación con Europa será un hito fundamental en la historia de Centroamérica. Desde la creación del Mercado Común, ningún proyecto ha abrigado un mayor potencial para acelerar el crecimiento económico del Istmo, para modernizar nuestras instituciones y para redimir a los dieciocho millones de centroamericanos que viven en la pobreza.

Esto no es una exageración. No lo sería, aun si el acuerdo planteado fuera un simple tratado de libre comercio, pero lo que está sobre la mesa es mucho más. Con particular satisfacción y agradecimiento, quiero enfatizar que este Acuerdo busca plasmar en forma fiel el rasgo más notable de las relaciones recientes entre Centroamérica y la Unión Europea: su carácter amplio y multifacético.

En efecto, desde hace ya mucho tiempo la interacción de nuestras dos regiones no se ha limitado a las relaciones comerciales, sino que se ha extendido a múltiples modalidades de cooperación al desarrollo y de diálogo político. Basta recordar, que el trasfondo de la negociación que pronto iniciaremos, es el Diálogo de San José, una experiencia pionera de diálogo trasatlántico, que continúa al día de hoy y que sigue siendo la piedra angular de las relaciones políticas entre Centroamérica y la Unión Europea.

El enfoque holístico, balanceado y sofisticado, que desde hace años ha puesto en práctica la Unión Europea en su relación con nuestra región, ofrece sin duda, la promesa de un mundo más civilizado y más justo. En especial, al convertir a la cooperación para el desarrollo en un pilar del Acuerdo de Asociación, la Unión Europea está enviando un mensaje muy claro al mundo: si la apertura de mercados es importante para el bienestar de los pueblos más pobres, es igualmente importante asegurar que esos pueblos estén en condiciones de aprovechar plenamente las oportunidades que brinda el comercio internacional. El progreso social y el desarrollo humano dejan así de ser concebidos como el subproducto de la inserción económica en el mundo y pasan a ser entendidos, más bien, como una condición facilitante para una inserción exitosa.

No es éste el único mensaje que está enviando la Unión Europea. Quisiera pensar que, al situar la cooperación y el desarrollo en el centro de esta negociación, Europa está contribuyendo a rectificar una triste paradoja que, desde hace por lo menos una década experimenta Centroamérica en su relación con el mundo desarrollado. Mientras nuestro territorio fue escenario de cruentas guerras e incontables atrocidades, estuvimos en el centro de la escena mundial y nos beneficiamos de un importante flujo de ayuda externa. Cuando fuimos capaces de encontrar una solución pacífica a nuestras diferencias y retomamos el camino de la democracia y el respeto a los derechos humanos, nuestra importancia para el mundo disminuyó radicalmente, se redujo la ayuda bilateral y se endurecieron las condiciones del financiamiento multilateral. Nunca nos imaginamos los centroamericanos que, al traspasar el umbral de la paz,

entraríamos al mundo del olvido. Quisiera pensar que éste será el tiempo para mostrar que los amigos que nos apoyaron en días oscuros también saben hacerlo cuando el día es claro, y precisamente porque el día es claro.

Acuerdo de Asociación: más que libre comercio pero también libre comercio

El que el Acuerdo de Asociación sea más que libre comercio, pero que también sea libre comercio, es para Centroamérica invaluable. A estas alturas, tenemos evidencia muy clara, que nos señala que la globalización y la integración a la economía mundial son herramientas poderosas para impulsar el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

Para los países centroamericanos, que están entre los más pequeños del mundo, no existe otra opción que profundizar su integración con la economía mundial. En épocas de globalización la disyuntiva que enfrentan los países en vías de desarrollo es tan cruda como simple: si no son capaces de exportar cada vez más bienes y servicios, terminarán exportando cada vez más gente.

Sólo si abrimos nuestras economías seremos capaces de atraer los flujos de inversión directa que complementen nuestras tasas de ahorro interno, crónicamente bajas. Sólo si nos abrimos podremos acceder a los beneficios de la tecnología más avanzada y a procesos de aprendizaje productivo, que terminan por beneficiar a nuestros empresarios locales. Sólo si nos abrimos podremos

desarrollar sectores productivos dinámicos, capaces de competir a escala internacional. Pero, sobre todo, sólo si nos abrimos podremos crear empleos suficientes y de calidad para nuestra juventud.

En última instancia, el argumento más fuerte a favor de la apertura económica es, simplemente, que contribuye a disminuir la pobreza. A veces me maravilla la tenacidad con la que algunos insisten en que la globalización es una fuerza perversa que está aumentando la pobreza en el mundo. Por el contrario, de acuerdo con cifras del Banco Mundial, en las últimas dos décadas, la cantidad de pobres en el mundo disminuyó en casi 200 millones de personas, en buena parte debido a lo sucedido en China e India, dos países que han abrazado la globalización con particular fervor.

En nuestra propia región tenemos el notable ejemplo de Chile, que hoy tiene acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, México, Canadá, Corea del Sur, Centroamérica, Nueva Zelanda, Singapur, Brunei, China y, por supuesto, la Unión Europea. Además, el gobierno chileno ha iniciado negociaciones con Malasia, Japón y la India. Es cierto que nunca hay respuestas fáciles en materia de políticas de desarrollo, pero no tengo ninguna duda de que esa orientación de la economía chilena ha sido un factor nada despreciable para que en la última década y media, Chile haya crecido más que ningún otro país en América Latina, al tiempo que disminuía su tasa de pobreza en nada menos que 20 puntos, según cifras de la CEPAL.

La liberalización comercial puede ser, entonces, defendida por sus méritos y por sus efectos beneficiosos para los más pobres. Pero los argumentos no bastan. Hacen falta acciones consecuentes con ellos. Los países en vías de desarrollo necesitamos una mayor ayuda y solidaridad de parte de los países industrializados, pero, sobre todo, necesitamos de ellos coherencia. Que si pregonan el libre mercado, entonces que éste sea, en efecto, libre.

Sé que al mencionar este tema toco un punto delicado en nuestras relaciones, pues en el tema de los subsidios y el proteccionismo agrícola hemos tenido diferencias importantes. Sin embargo, los amigos debemos hablarnos con franqueza: no es éticamente defendible la práctica de los países desarrollados de presionar por la eliminación de barreras comerciales sólo en los sectores en que cuentan con evidentes ventajas comparativas. Los países en vías de desarrollo necesitamos y demandamos también libre comercio en la agricultura. Eso implica poner fin, gradual pero de manera visible, a los escandalosos subsidios anuales que los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) brindan a su sector agrícola. Hasta que no avancemos en este tema, tendremos que seguir parafraseando la célebre expresión de George Orwell: en el libre comercio somos todos iguales, pero hay algunos más iguales que otros.

Tener una relación comercial lo más fluida posible con las grandes economías del mundo, como Estados Unidos y la Unión Europea, es vital para Centroamérica. Pero también lo es entender que el libre comercio por sí solo no es suficiente para generar el desarrollo de Centroamérica.

El libre comercio no es suficiente para el desarrollo de Centroamérica

El libre comercio puede contribuir al progreso de Centroamérica y al bienestar de sus habitantes si, y solo si, se acompaña con políticas nacionales orientadas en tres direcciones: en primer lugar, aumentar la inversión social para mejorar las capacidades de los centroamericanos; en segundo lugar, acrecentar la productividad de nuestras economías; y, en tercer lugar, dar solidez a nuestras instituciones políticas, tanto nacionales como regionales. Y éstas, me temo, son tareas de las cuales los centroamericanos somos exclusivamente responsables.

En efecto, como agudamente lo ha advertido la Unión Europea, es imprescindible que los países centroamericanos aumenten drásticamente sus inversiones en la formación de capital humano y en el fortalecimiento de la cohesión social. En particular, la debilidad de los sistemas de educación pública en todos los países de la región no es sólo una afrenta a la dignidad de millones de centroamericanos: es, también, un pésimo negocio para nuestras sociedades. Esa debilidad condena a las fuerzas laborales de nuestros países a bajos niveles de productividad y, en consecuencia, a salarios raquéticos. Debemos entender que los fracasos en la educación de hoy, son los fracasos en la economía de mañana.

Solucionar las carencias de los sistemas educativos en los países en desarrollo casi siempre demanda más recursos. Pero no podemos querer el fin sin aceptar los medios que nos pueden llevar a él. Los países centroamericanos tienen

una carga tributaria que está, en todos los casos, entre las más bajas del mundo. Cada país centroamericano puede o no incrementar su carga tributaria —esa es una decisión que sólo a sus autoridades políticas compete—, pero al menos tiene la obligación de lograr el efectivo cumplimiento de las leyes tributarias vigentes.

No es casual que en los países más desarrollados se recauden mejor los tributos vigentes, ni tampoco que allí exista una cultura tributaria más arraigada entre la población. El desarrollo, la redistribución de los recursos, la equidad y el bienestar solo se alcanzarán cuando nuestras instituciones tributarias estén a la altura de su cometido.

El aumento de la inversión social precisa de más recursos, pero, sobre todo, requiere voluntad política y claridad en las prioridades de la inversión pública. Tengo muy claro, en especial, que la lucha por una mejor educación está muy ligada a la lucha por la desmilitarización y el desarme. Es lamentable que los gobiernos de algunas de las naciones más pobres de nuestra región continúen apertrechando sus tropas, adquiriendo tanques y aviones para supuestamente proteger a una población que se consume en el hambre y la ignorancia.

El Consenso de Costa Rica

Por ello, en los últimos meses le he propuesto a la comunidad internacional y muy especialmente, a los países industrializados, que demos vida al Consenso de Costa Rica, mediante el cual se creen mecanismos para condonar deudas y apoyar con recursos financieros internacionales a

los países en vías de desarrollo que inviertan cada vez más en educación, salud y vivienda para su pueblo, y cada vez menos en armas y soldados. Es hora de que la comunidad financiera internacional premie no sólo a quien gasta con orden, como hasta ahora, sino a quien gasta con ética.

Mejorar la inversión social en cantidad y calidad es, entonces, una tarea impostergable para nuestros países si hemos de aprovechar las oportunidades que ofrece el libre comercio. Pero no es ésta nuestra única obligación. Una segunda obligación es la de poner atención a la eficiencia y competitividad de nuestras empresas, a la integración de los procesos industriales, a la consolidación y fortalecimiento de los encadenamientos productivos, al desarrollo de nuestra infraestructura y al mejoramiento de las habilidades comerciales de nuestros empresarios. Tanto en el sector privado como en el público, debemos aspirar a una mayor competitividad, a la protección del medio ambiente y a la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales como principios orientadores de la actividad económica.

Y aún más importante es que tengamos éxito en el cumplimiento de una tercera obligación: la de fortalecer en nuestros países las prácticas democráticas y el Estado de Derecho. Hasta hace pocos años, se pensaba que el desarrollo económico y social era posible en un pobre entorno institucional. Pero las ficciones de la teoría tuvieron que ceder ante el peso abrumador de la experiencia. Hoy se reconoce universalmente que el desarrollo es imposible sin un desempeño institucional adecuado.

Ello empieza por la simple práctica de la democracia. Eso quiere decir, desde luego, un gobierno democráticamente

electo, representativo y participativo. Pero también un gobierno donde los poderes del estado sean independientes entre ellos y garanticen un delicado juego de pesos y contrapesos. En nuestros regímenes presidencialistas, la práctica democrática es reconocer el carácter orientador del Poder Ejecutivo, garantizar la independencia del parlamento para legislar y controlar, y librar a la justicia de las presiones y los intereses políticos.

Pero aun todo esto será de importancia limitada si no comprendemos la urgencia de preservar en nuestros países el Estado de Derecho y, en especial, la seguridad de las personas y los bienes, sin la cual no hay competitividad, ni democracia, ni paz. La vigencia de un orden social respaldado en el cumplimiento de la Constitución, las leyes y de una administración de justicia independiente, pronta y cumplida, es una condición necesaria para producir con eficiencia. Pero es también, el mejor antídoto contra una de nuestras más añejas patologías, que de manera muy visible está hipotecando las posibilidades de desarrollo de la región. Hablo de la corrupción.

Nada lastima más al Estado democrático que la corrupción. Aparte del daño que inflige a la ciudadanía que la padece, la corrupción debilita la legitimidad de las instituciones del Estado y cuando la acción estatal no tiene legitimidad, su eficacia se ve seriamente comprometida, porque las heridas que causa la corrupción en el corazón de una sociedad sanan lentamente, muy lentamente. En Centroamérica y en toda América Latina, la lucha contra la corrupción es la lucha por el futuro de la democracia.

La integración centroamericana: desafíos que urge abordar

Todas las tareas citadas anteriormente deben abordarse tanto en el plano interno de cada país centroamericano como en el plano regional. En efecto, al igual que hay una agenda pendiente en cada uno de nuestros países, en el plano regional existe un conjunto de desafíos que es preciso abordar de inmediato. Es hora de empezar a recuperar el largo rezago acumulado en la construcción de Centroamérica.

Cuando en 1987 los presidentes nos pusimos de acuerdo en el “Procedimiento para establecer una paz firme y duradera” en la región, pensé que habíamos dado el primer paso de lo que sería un nuevo proceso de integración, cualitativamente distinto al que había arrancado a final de los años cincuenta, con el Mercado Común Centroamericano.

Así pareció confirmarse, cuando en 1991, se aprobó el Protocolo de Tegucigalpa, adoptado, se dijo entonces, “para alcanzar efectivamente la integración”. Más tarde, la Alianza para el Desarrollo Sostenible de 1994 pareció ser el inicio de una nueva era marcada por acciones más concertadas en la persecución de metas comunes. Desde entonces, el paso se ha tornado lento e incierto.

Profundizar nuestra integración es un imperativo insoslayable, pero no sencillo. Vivimos en una región marcada por grandes asimetrías que parecen crecer. Esas asimetrías se ven reflejadas en el Índice de Desarrollo

Humano, que mientras ubica a algunos países de la región en el grupo de naciones de alto desarrollo humano, sitúa a la mayoría del Istmo por debajo del lugar 100 a escala mundial, entre un total de 177 países. Existen diferencias de hasta seis veces en el producto interno bruto per cápita de los países de la región, que impulsan flujos migratorios considerables dentro del Istmo.

Hay tareas de dos órdenes. Por una parte, debemos consolidar el espacio económico regional. Es imperativo fortalecer la integración física mediante la mejora de la infraestructura. Asimismo, debemos acercarnos a un arancel externo similar para todos los países, uniformar procedimientos aduaneros y mejorar los mecanismos de solución de controversias comerciales. En algunos de estos puntos se está trabajando arduamente. Así lo atestiguan los grandes adelantos hacia una unión aduanera centroamericana, que estoy seguro, será pronto una realidad, aunque no sin antes tomar decisiones complejas en torno a unos pocos productos sumamente sensibles. En otros puntos de esta agenda tenemos a la mano instrumentos valiosos aunque, hasta ahora, subutilizados, como el Plan Puebla-Panamá, que ofrece la promesa de una integración física de la región, necesaria para un intercambio comercial intenso.

Por otra parte, es necesario trabajar en la consolidación de un espacio político e institucional regional que sea viable y eficaz. Aquí tenemos que empezar por adoptar instituciones que garanticen la convivencia en los aspectos más elementales. Si cada diferencia real o imaginaria entre nuestros países se traduce en la adopción unilateral de

sanciones comerciales o económicas, con sus consecuentes represalias, se tornará imposible la consolidación de un espacio político regional y mayor será la vulnerabilidad del Istmo en sus vínculos de intercambio con los grandes mercados del mundo. Es preciso acordar procedimientos y mecanismos creíbles para la solución civilizada de las controversias, así como las correspondientes sanciones por apartarse de ellos.

Asimismo, el Sistema de Integración Centroamericana debe ser revisado desde su base, teniendo en mente que ahora no sólo debe contribuir a la coherencia de la integración regional, sino también operar como un sólido apoyo en el proceso de apertura e integración a la economía internacional. No puedo dejar de referirme, en particular, a la necesidad de revisar el Parlamento Centroamericano. Con su conformación y funciones actuales, esa asamblea es un órgano oneroso para los pueblos centroamericanos y desprovisto de una misión regional válida. La existencia del PARLACEN debe ser replanteada totalmente.

Ante la negociación que se avecina

Todo ello conduce a un punto de gran importancia para la negociación que se avecina: el imperativo de profundizar la integración centroamericana -imperativo que todos reconocemos- debe plantearse con realismo, paciencia y respeto. A diferencia de la Unión Europea, la integración económica centroamericana es, con todos sus avances, un proceso incipiente. Las ostensibles diferencias entre los países que conformamos esta región deben ser reconocidas y han de constituir el punto de partida

mutuamente aceptado en nuestras conversaciones. Si la Unión Europea, transformada ya en un mercado único, con reglas macroeconómicas comunes, con instituciones colectivas de defensa y con una sola moneda en la mayor parte de los países que la integran, está en condiciones de participar en esta conversación con una sola voz, los países centroamericanos, en cambio, forzosamente debemos hacerlo con voces múltiples.

Con el respeto y la franqueza que constituyen obligación ineludible entre países amigos, he señalado en diversos foros que para Costa Rica no es aceptable la pretensión de que Centroamérica tenga un negociador único de cara al Acuerdo de Asociación. He sugerido, en cambio, que utilicemos el modelo empleado con buen éxito en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, en el que, si bien al final del proceso se aprobó un texto único, cada país tuvo su propio equipo de negociación y se admitieron algunas diferencias y excepciones atendiendo a las particularidades de cada nación.

De la misma manera, al tiempo que el Acuerdo de Asociación debe ser una oportunidad para fortalecer la institucionalidad centroamericana, el imperio de la ley, el respeto a los derechos humanos y nuestra democracia, debe evitarse la tentación de suponer que las instituciones regionales centroamericanas pueden homologarse con las europeas. Aceptar esa homologación sobre la base de similitudes superficiales no sería una forma de fortalecer las instituciones regionales sino, por el contrario, un grave acto de ceguera que nos impediría reformarlas.

Desafíos centroamericanos: retos posibles de alcanzar

Ninguna de las asignaturas políticas que he delineado es fácil o de resultados inmediatos. Pero ninguna es tampoco imposible de cumplir. De hecho, aún la más compleja de ellas es, seguramente, más sencilla que la tarea de alcanzar la paz y la reconciliación en Centroamérica. Esa tarea requería de una sucesión de milagros y a lo largo de las últimas dos décadas, los centroamericanos, contra todo pronóstico, fuimos capaces de producirlos. ¿Por qué hoy habríamos de tener miedo al futuro?

Centroamérica cuenta hoy con oportunidades insospechadas hace tan sólo veinte años. Pero tales oportunidades no implican certezas. No hay escrito en las estrellas una página donde se decrete la consolidación perpetua de las libertades políticas que hoy disfrutan los centroamericanos. No hay tampoco un edicto donde se ordene el paso inexorable de nuestras sociedades a un bienestar económico que, hasta el día de hoy y por centurias, sólo ha sido un banquete para elegidos.

No es posible hoy seriamente hacer profecías sobre el destino luminoso de nuestra región, sabiendo, como sabemos, que en el pasado tales predicciones fueron derrotadas una y otra vez por nuestra proverbial incapacidad para erradicar las conductas políticas y las estructuras sociales que nos amarran al subdesarrollo. La historia de nuestros pueblos es un cementerio de oportunidades de progreso cruelmente desperdiciadas.

Orgullosos de nuestros logros recientes, plenamente conscientes de la magnitud de nuestros retos y llenos de esperanza, los centroamericanos emprenderemos esta nueva etapa de nuestras relaciones con Europa. Sabemos a ciencia cierta que nuestro futuro depende de nosotros mismos, de nuestra voluntad de integrarnos sin complejos al mundo, de nuestra lucidez para entender que las puertas del bienestar nos serán vedadas si no resistimos la tentación de un discurso populista y demagógico, que ve en la globalización la fuente de todos los males. Pero también depende de las decisiones que tomemos hoy para aumentar la inversión social, para hacer más productivas nuestras empresas, para proteger a cualquier costo las instituciones democráticas y el Estado de Derecho, y para profundizar —en una forma realista y viable— la integración centroamericana.

Estoy claro de que todas éstas son tareas de los centroamericanos y de nadie más. Pero también sé que la cooperación y la amistad genuina que nos ofrece la Unión Europea pueden hacer que nuestro camino al desarrollo sea menos empinado y que las metas que nos hemos planteado sean alcanzadas más temprano.

Este es el contexto en el que vamos a negociar nuestro acuerdo de asociación. Nunca he pensado que esa negociación va a ser fácil, pero nunca he dejado de pensar que tenemos todos los elementos necesarios para hacerla exitosa, para convertirla acaso en un ejemplo para el mundo entero.

Si así fuera y si además asumimos a cabalidad los deberes propios que nos ha encomendado el destino, quizás dentro de otros veinte años, los centroamericanos no sólo hablemos sobre el futuro. Quizás, entonces, por primera vez, celebremos lo que hemos alcanzado.

El Acuerdo de Asociación: Relación Estratégica Europa-América Central

Eneko Landaburu

Director General de Relaciones Exteriores,
Comisión Europea

Nos encontramos en un momento particularmente importante entre la Unión Europea y América Central. En Viena, en mayo del 2006, se acordó iniciar el proceso de negociación para llegar a la firma de un Acuerdo de Asociación entre ambas regiones; con lo que se podrá pasar de unas excelentes relaciones que tenemos, hacia un compromiso superior que nos permita impulsar cambios que trasciendan nuestras realidades e impacten en el mundo.

Mirando el Acuerdo de Asociación, cabe destacar los esfuerzos centroamericanos en lograr su desarrollo, como es el caso de Costa Rica, que ha alcanzado altos niveles de educación y sus indicadores sociales están entre los más altos de América Latina, lo que ha permitido al país atraer inversión extranjera, entre ella europea. Pero a la vez, toda la región, incluida Costa Rica, requiere incrementar su inversión social, para evitar profundizar la vulnerabilidad social.

Sin más cohesión social, la región no podrá alcanzar mayores progresos, y la integración no promoverá el crecimiento económico y social ni la maduración democrática. Todo lo contrario. En Bruselas hay mucha preocupación por ciertos movimientos existentes en América Latina que demuestran que, a pesar de buenas políticas macroeconómicas, a pesar del retorno a la democracia en muchos países, las disparidades sociales han aumentado y esto pone en peligro, sin duda alguna, a medio plazo, la vitalidad y hasta la realidad de la democracia en toda América Latina.

Nuestra relación con América Central

Es importante subrayar el hecho de que los principios base de nuestra relación con América Central no han sido modificados. Desde los años 90, las dos regiones han venido desarrollando progresivamente un marco integral de relaciones basado en tres pilares: diálogo político, cooperación y comercio. Este marco se ha construido sobre la base de un esquema de regionalismo abierto que ha permitido diferenciar y adaptar estos tres pilares, según las situaciones, necesidades y aspiraciones específicas de cada área, involucrando tanto a los Estados, como también a los actores de la sociedad civil, esenciales para el éxito de esta empresa.

Recuerdo que cuando Jacques Delors llegó a Bruselas para asumir la Presidencia de la Comisión Europea, y propuso al conjunto de los Estados miembros un programa de relanzamiento de la Unión Europea, planteó el mercado interior como elemento motor para los próximos años,

estando nosotros en ese momento sumidos en un gran euro escepticismo. Y lo propuso con la condición clara que los elementos más dinámicos de la sociedad civil fueran capaces de apoyar un proyecto político. Hoy en día, si tenemos este mercado interior de 500 millones de ciudadanos es, en gran parte, porque desde el inicio de este proceso, se hizo con el respaldo y apoyo de los sectores empresariales y de los que representaban los intereses de los trabajadores y de la sociedad civil.

Esta experiencia propia sobre la construcción de la integración nos ha facilitado una relación exitosa en estos veinte últimos años con Centroamérica. Hemos incrementado la capacidad de diálogo y la intensidad de nuestros lazos, con un gran éxito en el diálogo político. Este compromiso de la Unión Europea con Centroamérica, que abarca más de dos décadas de diálogo político, lo hemos desarrollado en el marco del Proceso de San José, iniciado en Costa Rica en 1984. Fue el primer diálogo político de la Unión Europea, como tal, con una región del mundo. El Proceso de San José ha sido acompañado de importantes programas de cooperación, en ámbitos muy diversos, tales como la formación de la democracia, la promoción y protección de los derechos humanos, la ayuda de emergencia y a la reconstrucción, en respuesta a los conflictos civiles y a los graves desastres naturales.

Esta cooperación ha permitido un compromiso que ha conservado una presencia de Europa como en muy pocos sitios del mundo. Del año 2002 al 2006, se desembolsaron unos 600 millones de Euros, para una población global de alrededor de 35 millones de personas. Esto demuestra

que más allá de la necesidad de dialogar, de contrarrestar opiniones sobre la situación del mundo, para relanzar una comunidad internacional que sea más capaz de tomar en cuenta los intereses de los ciudadanos, lo que se hace no son sólo palabras.

Los lazos que han construido ambas regiones durante estos veinte últimos años, también han sido muy exitosos en las relaciones económicas. Se ha alcanzado un nivel que siempre se puede mejorar y que ha sido serio e importante para ambas partes, con el aumento progresivo de los flujos comerciales de ambas regiones. Para eso, se puso en marcha, en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), el SGPplus, para que pueda haber acceso fácil del 90% de las exportaciones de Centroamérica hacia la Unión Europea. Las perspectivas económicas son, sin duda alguna, alentadoras en el marco del futuro Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, que incluirá también un área de libre comercio.

En cuanto al Acuerdo de Asociación

Será un acuerdo global que va a incluir todas las áreas de las relaciones entre las dos regiones: diálogo político, cooperación y relaciones comerciales dentro de un marco contractual único. Es un Acuerdo que responde a intereses, a visiones, a objetivos, a ambiciones que van más allá de la de permitir una mejora de las relaciones comerciales.

Este acuerdo se debe negociar entre dos bloques regionales, lo que tiende a facilitar el proceso de negociación. Tiene que haber, por ambas partes, un negociador único.

Cada vez que se ha hecho así, se ha llegado a resultados exitosos. Por ejemplo, un acuerdo que firmamos todos, el Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación, que se firmó en Roma en el 2003, contó con un negociador por cada una de las partes, los países centroamericanos y la Unión Europea. El tener un negociador único no significa, en absoluto, pérdida de soberanía de los socios que van a negociar. Lo importante es organizarse de tal forma para que haya continuidad, capacidad de seguimiento y mayor impacto en los resultados. Si se quiere tener el objetivo común de finalizar estas negociaciones para el 2008 y presentarlas como un hecho político trascendental en las relaciones de ambas regiones, en la próxima Cumbre de Jefes de Estado de Latinoamérica, el Caribe y la Unión Europea, a realizarse en mayo del 2008, en Lima, se debe utilizar este tipo de método.

El Acuerdo va a subrayar y va a integrar el diálogo político que pueda, conjuntamente, destacar intereses comunes con el desarrollo sostenible, la defensa del medio ambiente, la cohesión social, los derechos humanos, los derechos laborales, la buena gobernabilidad, la justicia, la lucha contra la violencia y el crimen organizado. Esto es lo que incluirá este diálogo político, y estoy convencido que tanto Europa como América Central tienen muchas cosas que decir y muchas cosas que acordar conjuntamente para luego, defender estos análisis comunes en los foros internacionales y en los foros multilaterales que apoyamos ambas partes. Se tendría mayor impacto si a través de los mecanismos del futuro Acuerdo de Asociación, se pueden definir líneas más claras y estratégicas de esta cooperación a escala internacional.

Respecto a la cooperación regional, seguirá el esfuerzo de presencia aquí, a pesar de las dificultades financieras de los estados europeos y de los problemas que se tuvieron para lograr un acuerdo presupuestario para la Unión Europea en el periodo 2007-2013. Se ha llegado a un compromiso, en diciembre del año 2005, que permite tener la capacidad para seguir con una política de cooperación digna y ambiciosa, para los periodos 2007-2013. Hoy se está trabajando con los diferentes ministerios en los diferentes países de Centroamérica para definir los volúmenes, las sumas de la cooperación y también, los proyectos concretos que se pueden hacer.

Con relación a la liberalización comercial, un buen acuerdo es aquel que acepta los elementos básicos de interés de cada parte. Estoy convencido de que no hay obstáculo que pueda entorpecer y que pueda paralizar esta negociación comercial. No hay tabúes. Se pondrá todo encima de la mesa y se harán los esfuerzos para satisfacer los intereses de ambas partes. Aunque hay algunas sensibilidades para algunos sectores particulares, se iniciará esta negociación con un espíritu abierto para encontrar las soluciones viables para los intereses que representan, de forma muy legítima, y abierta.

En cuanto a la integración regional

Esta no es un fin en sí mismo. La Unión Europea se ha entendido que no es un objetivo. Es un método, una forma de llegar a consecuencias políticas y económicas favorables para el conjunto de la ciudadanía y para la defensa de los valores que se presentan. Por esto, no se pretende entrar en ningún tipo de discusión semántica o teológica.

Se ha demostrado en la Unión Europea, después de mucho tiempo, que este método aportó a la ciudadanía europea, primero, la reconciliación entre los europeos del este y del oeste; segundo, un espacio de seguridad y de paz consolidado, después de siglos de guerra; tercero, un espacio de democracia y de defensa de los valores de derechos humanos en un territorio en el cual viven 500 millones de habitantes, y por fin, prosperidad económica. Ponemos esta experiencia política a disposición de los demás como una contribución para que alcancen sus aspiraciones de desarrollo.

Conclusión: el papel de la cohesión social

Como conclusión, se destaca el papel particularmente esencial que tiene que tener la cohesión social y la territorial. La democracia, con respeto a los derechos humanos y al estado de derecho, y la integración regional y multilateral, se han convertido en elementos permanentes de nuestra asociación estratégica. Se debe ahora añadir a esta lista de objetivos y de realizaciones, la cohesión social y el trabajar por ella con la misma determinación que se ha demostrado en otros ámbitos.

La cohesión social es el interés común que, a mi juicio, debe ser el tema central que se añada a esta asociación estratégica. Como es sabido, es un elemento fundamental de los valores de la Unión Europea. Mencionando a Jacques Delors, cuando lanzó el mercado interior, él convenció a los Presidentes y Jefes de gobierno de entonces, de poner en marcha también estas políticas de cohesión y de solidaridad porque lo decía en una fórmula muy adecuada: el mercado

es miope. Si el mercado resuelve muchos temas y permite la mayor eficacia de la actividad económica, es cierto que no resuelve todos los problemas. Y al no resolver ciertos problemas, se pueden tener consecuencias políticas muy nefastas. Se necesita el contrapeso de políticas voluntarias y correctivas por parte de los gobiernos y de los actores socio-económicos. Es importante promover un cambio en la actitud social con relación a la discriminación y la exclusión del vulgo.

Esta cohesión social representa un reto a escala regional para promover la estabilidad. La Unión Europea hará todo lo que pueda para ayudar a los centroamericanos en esta tarea, para cumplir con los objetivos que quieren defender y desarrollar.

Finalmente, se felicita a América Central que está cada vez más comprometida en este proceso de integración regional, en particular en el ámbito comercial y a través de una colaboración reforzada en la institucionalidad regional. Se espera que los retos políticos regionales esenciales, como la seguridad, la solidaridad regional, la migración, la prevención de los desastres naturales, vinculados todos a necesidades sociales compartidas por sus países y al desarrollo sostenible, puedan también avanzar en el mismo camino de integración. La Unión Europea, y en particular la Comisión, se comprometen a apoyar a nuestros socios de Centroamérica.

Se debe tener la seguridad de que después de más de veinte años de diálogo sincero y de cooperación fructífera, con resultados tangibles en el fortalecimiento de la democracia y el fomento de la integración regional -al cabo de esta

experiencia exitosa- ambas regiones están preparadas para afrontar el reto común de solucionar la desigualdad, la exclusión y lograr una mayor integración regional.

¿Qué esperar y aportar a un Acuerdo de Asociación Europa/Centroamérica?

Miguel Hakim

Secretario para la Cooperación
Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

Un futuro Acuerdo biregional de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre Centroamérica y la Unión Europea puede ser afectado por el resultado de lo que suceda o no suceda con la Ronda de Doha, en el marco de la Organización Mundial de Comercio. Hay factores internos y externos que pueden, de alguna manera, dirigir las negociaciones, impulsarlas o lograr que abarquen más temas en el Acuerdo. Como se sabe, han existido obstáculos, para concretar la Ronda de Doha, al menos en el tiempo originalmente estipulado. Hay temas importantes como los subsidios a la agricultura, tanto a la producción como a la exportación, y los accesos a los mercados que no han tenido grandes avances.

Del mismo modo, se puede deducir que el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) no progresó en parte, porque no avanzó la Ronda de Doha y, lo que se está viendo hoy, con la proliferación de tratados bilaterales, es consecuencia de lo que está sucediendo en la Organización Mundial de Comercio.

La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)¹ y la Unión Europea (UE) firmaron un Memorando de Entendimiento, que facilita el trabajo, al haber muchos temas de interés mutuo, entre ellos, el de cohesión social. Se puede decir que el término cohesión social significa cosas distintas para los europeos y para los americanos o al menos para los iberoamericanos. Los europeos, cada vez que hablan de cohesión social, sin lugar a dudas, lo que dicen es cómo el desarrollo económico puede impulsar el desarrollo social, en forma tal, que vayan de la mano. Cuando se habla de este lado del Atlántico de cohesión social, se trata de cómo combatir la pobreza y la desigualdad que existe en esta región. Entonces, vale la pena, si es que vamos a discutir de cohesión social, cuando menos, en ambos lados del Atlántico, estar conscientes de que se está hablando de lo mismo y, una vez que se defina el concepto, identificar si es un tema transversal o es un objetivo común que hay que llevar a cabo.

Financiamiento para el desarrollo y cohesión social en Centroamérica

Al analizar un poco Centroamérica, ésta tiene bajos niveles de ahorro interno por lo cual usualmente se recurre a la promoción de recursos externos para financiar el desarrollo.

¹ La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), tiene su sede en Madrid y surge en el año 2005 con el objeto de darle seguimiento a los mandatos que se derivan de las Cumbres Iberoamericanas –la primera fue en Guadalajara 1991, en conjunto con las reuniones ministeriales que les dan sustento. Uno de los objetivos de este nuevo organismo internacional –en el cual participan 22 Estados soberanos de América y Europa, de habla española y de habla portuguesa: es apoyar los procesos subregionales de integración, llámese el proceso que se está llevando a cabo en Centroamérica (SICA); o el proceso que se lleva a cabo en la Comunidad Andina; o el MERCOSUR.

El comercio que se llevó a cabo en toda Centroamérica y no solamente hablando de la SIECA, sino que incluyendo a los otros países, fue cercano a los 91,000 millones de dólares en el año del 2005. Después del comercio, la segunda fuente de financiamiento son las remesas que llegaron a cerca de 6,500 millones de dólares en el mismo período.

Otra fuente importante es el turismo. En el 2005, aproximadamente 4,400 millones de dólares recibió la región por este concepto. Le sigue la inversión extranjera directa que sobrepasó los 2,700 millones de dólares.

La Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) es la última fuente de financiamiento, representando cerca de los 2,500 millones de dólares, (aunque para algunos países en particular, ha representado dos dígitos del Producto Interno Bruto, como es el caso nicaragüense que en el año 2003 fue del 21%).

Por lo tanto, es clara la situación en Centroamérica ya que, al menos en el 2005, los flujos importantes para el desarrollo fueron comercio, remesas, turismo, inversión y asistencia oficial al desarrollo. Ésta es la realidad del financiamiento en la región.

Para hablar de cohesión social, uno de los requisitos necesarios va a ser la reforma fiscal. Los niveles de la carga tributaria efectivamente son muy bajos en Centroamérica. El más alto es Honduras, 17.2 % del PIB que lo recibe como impuestos. El más bajo es Guatemala: 9.6%. Si hoy se saca un promedio, cerca del 13% del Producto Interno Bruto, es de impuestos. Está claro que se requiere de una reforma fiscal con el objeto de que cada uno de los países pueda llevar a

cabo la nueva agenda social destinada a salud, educación, y a muchos otros temas relacionados. En este punto vale la pena destacar que la reforma fiscal en Centroamérica o en Mesoamérica en general se dificulta, porque en una gran cantidad de países, no en todos, el sector informal es mayor que el sector formal. Aquellos gobiernos que buscan hacer una reforma fiscal, lo deben hacer con gran cuidado y con gran consenso; de otra forma, no van a poder incrementar esta carga tributaria que es muy baja si se le compara con países desarrollados, en donde al menos el rango oscila en niveles de 30% y 60%.

La gran virtud de la Unión Europea en todas sus asociaciones con países o regiones, es que reconoce que en todos estos procesos existen asimetrías y que el capítulo de cooperación, sin duda, ayuda a reducir las.

La mayoría de los países centroamericanos, se ubican dentro de la tabla del índice de desarrollo, en lugares por arriba del número cien. En el último índice de desarrollo humano publicado por el PNUD, en el año 2003, El Salvador aparece en el lugar 104, Nicaragua en el 112, Honduras en el 116, Guatemala en el 117. Sin embargo, hay otros que están por debajo del número 100. Costa Rica está en el lugar 47, Panamá en el 56, Belice en el 91, y un miembro asociado, la República Dominicana, en el 95. Ahora bien, desde 1990 hasta el 2003, no hay un país centroamericano que haya retrocedido en el índice de desarrollo humano. Hoy, la gran mayoría de los países tienen un índice de desarrollo humano medio. Esto contrasta con los países de la Unión Europea, que en su mayoría tienen un índice de desarrollo alto.

Una recomendación para la negociación comercial

Cabe resaltar que un 73% del comercio internacional de la Unión Europea es comercio intraregional, y en el caso de Centroamérica, es solamente del 17%. Por lo tanto, el principal socio comercial de la Unión Europea es Europa, pero ¿quién es el principal socio comercial actualmente de Centroamérica? Los Estados Unidos, al cual se dirige el 38% del comercio. Entonces, la prioridad número uno en comercio internacional de la Unión Europea es Europa, y la prioridad número uno de Centroamérica son los Estados Unidos de América. Al llevar a cabo las negociaciones entre la Unión Europea y Centroamérica, se debe ser realista y reconocer que ésta no es la prioridad número uno para cada una de las partes involucradas.

Beneficios mutuos

A pesar de lo anterior, ambas regiones saben que obtendrán beneficios de esta negociación. Entre ellos está, por ejemplo, la certeza jurídica. Por un lado, para Centroamérica su acceso al mercado europeo ya no sería más por el sistema unilateral, el sistema general de preferencias o cualquier otro esquema unilateral; mientras que la Unión Europea tendría reglas claras y transparentes para dirimir cualquier diferencia. En ambos, habría una mayor diversificación; comercial, de inversión, de remesas, o de asistencia. Tan solo en lo comercial, Centroamérica tiene un portafolio más pequeño, pero mucho más variado; la Unión Europea tiene un portafolio bastante más complejo pero más concentrado en su misma zona.

Al mismo tiempo, este Acuerdo puede ser un instrumento de armonía y desarrollo; además de que, en algunas instancias, podría ser un puente para buscar posiciones comunes, como por ejemplo, en la Organización Mundial de Comercio o en las Naciones Unidas que, como es sabido, se encuentra en un proceso de reforma.

Los aportes de la Unión Europea a Centroamérica

La Unión Europea puede aportar a Centroamérica mayor inversión extranjera directa en turismo, energía, telecomunicaciones, agroindustria, construcción y textiles. Sectores en los que, hay bastante por hacer. Por ejemplo, los últimos datos de turistas internacionales en el Istmo nos dicen que el número no sobrepasa los 6.5 millones de personas al año, lo cual, dentro del total de turistas internacionales, 800 millones del año anterior, constituye una pequeña cantidad.

También puede aportar en la asistencia oficial al desarrollo, con más y mejor cooperación. Los países de la Unión Europea, dentro de la OECD, se han adherido en su mayoría a la Declaración de París, la cual trata de aunar esfuerzos para que la cooperación sea mucho más eficiente.

El hecho de que se pueda concluir este Acuerdo de Asociación, va a ayudar indirectamente a la realización de reformas en cada uno de los países e inclusive al nivel de organizaciones regionales. Si esto se concluye, será mucho menos complicado llevar a cabo en Centroamérica una reforma fiscal o reformas políticas, relacionadas con los

derechos humanos, con la democracia, con el género, con los indígenas y con los afro descendientes. También puede ayudar, a que esta región esté mejor preparada para los desastres naturales que desafortunadamente ocurren de manera periódica.

Los aportes de Centroamérica a la Unión Europea

Centroamérica puede aportar una muy buena rentabilidad sobre las inversiones europeas, lo que se refleja en el resultado de muchas inversiones europeas, como por ejemplo, las españolas en toda esta área en los últimos diez años. Centroamérica también puede ayudar a convertir a una Europa muy Europea, al menos en términos comerciales, en una Europa más Atlántica; es decir, provocar que los niveles intrarregionales de comercio sean menores allá y eso, sin lugar a dudas, pasaría a tener una mayor diversificación comercial.

Es más, Centroamérica puede fungir como una base para la expansión hacia otros mercados del norte, como México y los Estados Unidos. Finalmente, Centroamérica puede aportar, todo lo que son las cuestiones del corredor logístico para cualquier tipo de comercio: norte-sur o entre Asia y Europa. Está claro que hay una gran oportunidad de inversiones en el área, aún más si se lleva a cabo la ampliación del Canal de Panamá.

Hacia la negociación

Para terminar, Centroamérica va en camino a finiquitar el convenio para la creación de la Unión Aduanera, lo que favorece la negociación con Europa. A la vez, vale la pena tomar algunas experiencias de lo que ha sucedido en otros países como México y Chile por un lado, y España y Portugal, por el otro. Es necesario también fomentar que en el transcurso de la negociación entre los países centroamericanos con los países de la Unión Europea, se tengan “cuartos de junto”. Como el Acuerdo consta de tres capítulos, los centroamericanos deberían llevar a la negociación, aunque estén sentados en el cuarto adjunto, a la sociedad civil, a las ONG’s -sobre todo por el capítulo de cooperación-, a los empresarios para el capítulo comercial y a los partidos políticos, para el diálogo político.

El Acuerdo es una buena oportunidad de asociación regional, debido, entre otras cosas: a) una menor atención de los Estados Unidos en ciertos temas en esta área; b) a la creación de la Secretaría General Iberoamericana, llámese el interés, cuando menos, de España y Portugal en esta región; c) las recientes inversiones europeas en Centroamérica; y d) la nueva ola de emigración a Europa.

Por último, es necesario poner las expectativas en la realidad. Es preferible iniciar la negociación sin poner fecha de finalización, ya que las presiones serían tales, que probablemente obstaculizarían todo el proceso. Hay una oportunidad histórica para llevar a cabo esta asociación biregional. Ambos ganarán cosas distintas, pero ambos ganan con este Acuerdo de Asociación.

Los principales desafíos de las políticas comunes en Centroamérica

Aníbal Quiñónez

Secretario General

Sistema de Integración Centroamericano (SICA)

La estructuración de un sistema de integración, como el centroamericano, es una creación jurídica, políticamente respaldada. De la validez real, interna y externa de sus actos fundacionales, depende la existencia y desarrollo del proyecto de integración. Por ello, es importante que la voluntad política de avanzar, particularmente en el campo social, se manifieste con toda claridad por los actores del proceso.

Los gobiernos Centroamericanos, la Secretaría General y la sociedad civil, deben trabajar en la búsqueda de soluciones a los problemas sociales que afectan a la región y que se refieren a nueve principales desafíos considerados de trascendental importancia en el marco de las políticas comunes.

La conciencia centroamericana reconoce como causa primaria del atraso social de nuestros pueblos, la conjugación de factores negativos como la pobreza, inseguridad ciudadana, educación, salud deficientes y desempleo. Acompañan este cortejo la corrupción y la acción del crimen organizado, lo

cual ha obligado a los Jefes de Estado y de Gobierno a tomar conjuntamente diferentes acciones para combatirlos.

En el escenario regional, se desempeña una población mayoritariamente joven para la cual, la emigración hacia otras latitudes se ha convertido en la búsqueda de mejores oportunidades de vida, pues de lo contrario, corre el riesgo de asociarse para delinquir como errada solución a la exclusión en que se siente aprisionada.

El desafío que significa esta situación, no permite un tratamiento aislado y los Estados difícilmente pueden hacerle frente sin la cooperación de la comunidad internacional. En efecto, el entrelazamiento de las causas de esta situación configura un cuadro de temas concatenados, eslabonados interactivamente que obligan a diseñar una estrategia multisectorial.

Por otra parte, la existencia de un orden mundial globalizado transforma los problemas nacionales en multinacionales. Las migraciones, la volatilidad del capital, la organización internacional del crimen, el tráfico ilícito de armas, las remesas de los inmigrantes y otras tantas figuras, son hechos que escapan de los marcos nacionales y que requieren para su regulación, de acciones concertadas entre los Estados.

Esta multilateralización de acciones, significa un aumento y complejidad de recursos. Costear adecuadamente estas erogaciones sólo es posible aunando el esfuerzo de la región con la cooperación externa. Son estas formas de colaboración, aspectos de las novedosas medidas de cohesión social que hoy suelen acompañar la voluntad política de los Estados, de establecer un nuevo orden en la vida social de las naciones.

Estas consideraciones establecen que las cuestiones sociales centroamericanas, necesitan con urgencia de un enfoque estratégico con políticas de corto, mediano y largo plazo.

Los nueve principales desafíos en el marco de las políticas comunes

Equidad Social

América Latina es una región caracterizada por su desigualdad y Centroamérica no es la excepción. Es necesario encontrar el rumbo hacia una mejora en la equidad social, lo cual representa el primer desafío para el desarrollo social del istmo.

Pobreza

La pobreza prevaleciente impone el segundo desafío que se enfoca en el esfuerzo por la inserción inteligente de las economías en el mercado internacional, al ser éste un desafío motivado por la necesidad de erradicar la pobreza, implica una inserción caracterizada por trabajos dignos, abundantes, con salarios que permitan a las economías y a al consumo interno, crecer, tanto cualitativa como cuantitativamente.

Consolidación de la Democracia

El tercer desafío es la construcción de pilares democráticos fuertes y duraderos. La participación ciudadana en la toma de decisiones a escala local y nacional, la transparencia en la gestión pública, la seguridad jurídica, el estado de derecho, todos son ejes interdependientes y todos demandan cada

vez mayor creatividad y esmero para asegurar el éxito buscado.

Planificación, participación y desastres naturales

Los desastres naturales de los últimos años ponen en evidencia que más que a desastres naturales, la región se enfrenta a desastres agravados por los propios países. La interrogante sería entonces ¿qué se ha aprendido con respecto a la organización comunitaria y estatal para prevenir los desastres, qué mejoras se deben efectuar para la adecuada planificación urbana, qué incentivos productivos tienen las sociedades rurales para evitar la erosión hídrica, eólica y la deforestación? Las respuestas concretas a estas interrogantes constituyen el cuarto desafío.

Oportunidades sociales

El quinto desafío se centra en cómo se va a garantizar oportunidades sociales para lograr un futuro decente para los jóvenes ante el grave problema que constituye la escalada de la delincuencia juvenil con la formación de pandillas juveniles o maras. Los Gobiernos del Istmo han procurado poner en marcha políticas que garanticen a la sociedad su seguridad, por lo que trabajan en la implementación y puesta en marcha de programas para aliviar estos flagelos.

Es necesario reorientar la inversión social hacia programas adecuados a esta realidad, ofreciendo oportunidades para que los niños y adolescentes centroamericanos vivan una nueva concepción de la interacción, diseñando estrategias

que acompañen el desarrollo pleno de esta mayoría, asegurándole al mismo tiempo, una vejez con servicios sociales adecuados.

Salud y nutrición

El sexto desafío consiste en vencer la fragilidad en salud y nutrición de la región. Centroamérica muestra índices de mortalidad infantil y pandemias transmitidas por vectores que afectan mayormente a la población más vulnerable. De ahí la necesidad de fortalecer los sistemas de seguridad social, de forma permanente y consolidada, lo cual es posible si se utilizan adecuadamente las economías de escala que ofrece el sistema de integración.

Integración institucional

Un séptimo desafío constituye lograr una integración institucional incluyente. Durante la última década, los centroamericanos han impulsado la implementación de proyectos comunes que posibilitan la construcción de bienes públicos regionales. Es por ello que las diferentes instituciones encargadas del desarrollo social en Centroamérica continúan trabajando coordinadamente con esa orientación.

Accesibilidad al agua

El octavo desafío social responde a la necesidad básica del ser humano: el acceso universal y de bajo costo al agua potable. Si bien el agua es un recurso natural y hasta ahora abundante, su disponibilidad responde directamente

a prácticas sociales y a la forma cómo se reglamente su consumo. Consolidar nuevas formas de garantizar el acceso a toda la población es quizás el reto más apremiante y complejo de todos, ya que implica replantearse las formas de rectoría política de este bien común, los mecanismos de producción y consumo del mismo y encontrar nuevas soluciones viables para su preservación.

Equidad de género

Por último, el noveno desafío responde al imperativo de promover la justicia y la equidad de género. Desafortunadamente, la violencia intrafamiliar continúa cobrando víctimas mujeres con el agravante de que la participación política y económica de éstas, no ha llegado aún a las metas deseables y establecidas; dicha equidad de género en las relaciones sociales, laborales y políticas es indispensable para el alcance de la democracia que se pretende consolidar en la región.

Ante estos desafíos: la integración

En los últimos años, se han presentado avances relevantes para la democratización y legitimación del proceso de integración en general. Sin embargo, hacia el futuro, la Secretaría General coincide con las reflexiones sobre la necesidad de vincular los instrumentos de cooperación con la realización concreta de los mandatos presidenciales sobre el replanteamiento institucional, utilizando las experiencias acumuladas por las instituciones del sistema. Lo que, conlleva que la Secretaría se centre en dar seguimiento a los esfuerzos para desarrollar una Agenda

Estratégica dirigida a profundizar el proceso de integración en general y de la integración social en particular.

Dicha Agenda deberá estar concentrada en temas de valor agregado para Centroamérica, involucrando a los distintos actores del proceso a fin de concentrar las acciones y recursos en temas centrales de impacto y de beneficios tangibles para la región, en una concertación amplia que promueva la competitividad y la equidad social.

A la vez, la Agenda también se enfoca en un proceso de integración que está en construcción, que se caracteriza por la gradualidad y la progresividad del mismo. Es solamente por medio del esfuerzo de todos y con la decisión política de los gobernantes, que se podrá superar este tipo de brecha. Pero cabe recalcar que las brechas están y es necesario aclarar que no es fácil poder superarlas.

La Integración Económica Centroamericana

Haroldo Rodas

Secretario General,
Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)

En la evolución del comercio intracentroamericano, se evidencia el desarrollo de lo que se conoce como el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Alrededor de los años sesenta, prácticamente el comercio intracentroamericano de productos originarios era alrededor de US\$30 millones. A través de la creación de la zona de libre comercio en Centroamérica, y con el establecimiento de instituciones, como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Consejo Monetario Centroamericano, la Secretaría del Tratado General de Integración Económica –la SIECA, el comercio fue creciendo hasta llegar en el año 1980 a los US\$1.129 millones de dólares.

Sin embargo, debido principalmente a los conflictos internos y la crisis monetaria internacional de la década de los ochentas, los niveles del comercio intracentroamericano bajaron a los US\$500 millones. Pero con la suscripción de los Acuerdos de Paz, Esquipulas I y Esquipulas II, se fue reconstruyendo nuevamente Centroamérica y de esa forma, se creó el Sistema de la Integración Centroamericana, conocido como SICA. Ello facilitó que se reformara la integración económica

centroamericana, por lo que en el año 1993 se suscribió lo que se conoce como el Protocolo de Guatemala.

El Protocolo de Guatemala representaba un nuevo convenio en materia de integración económica centroamericana y surgió a la luz de los cambios que se dieron en la época, fundamentalmente apoyándose en las reformas que se hicieron en los países al ingresar al GATT, convertido después en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

De esta manera, en Centroamérica se entra a una revisión de toda la normativa de integración económica centroamericana, siempre dentro de lo que es el concepto de una zona de libre comercio (productos originarios en Centroamérica). A partir de ese momento, el comercio intracentroamericano fue creciendo hasta llegar, en el 2006 a casi a los US\$4.400 millones.

Los efectos del comercio intrarregional

La tasa de crecimiento del comercio intracentroamericano de los productos originarios en Centroamérica ronda el 8%, mientras que el comercio total es del 4%, del cual para los productos tradicionales el crecimiento ha sido casi cero y para los productos no tradicionales el 1%, por lo que el crecimiento ha sido mayor en el comercio intracentroamericano. Las exportaciones del comercio intracentroamericano con relación al comercio total representan un 35% (excluyendo la maquila), hace veinticinco años era un 12%.

De 1998 al 2006, la sumatoria en términos absolutos de crecimiento del comercio intracentroamericano es

de US\$1.600 millones, comercio del que dependen aproximadamente 7.000 empresas pequeñas y medianas empresas, de acuerdo con estudios que ha hecho la Federación de las Cámaras de Industrias de Centroamérica (FECAICA). Por otro lado, un elemento importante a considerar es que, aproximadamente dos millones de trabajadores centroamericanos penden de ese mercado interior. Estos son puestos directos, pero si se cuentan los trabajos indirectos, el impacto del comercio intrarregional aumenta.

Por lo tanto, el que no se cuestione tanto la situación de la integración económica en Centroamérica se debe en gran parte a estos efectos de carácter económico y social que se presentan.

Todo esto por supuesto, sin contar el intercambio comercial de servicios en Centroamérica. Cuando se habla del comercio de servicios se refiere a la banca, servicios financieros, seguros, telecomunicaciones, turismo, servicios profesionales. Es decir, contando este rubro, el monto del intercambio comercial podría ascender a casi unos 8 mil millones de dólares.

Asimismo, el comercio intracentroamericano se ha facilitado por la interconexión física (lo que es más difícil por ejemplo para la Comunidad Andina y MERCOSUR). Centroamérica cuenta con unos 10.300 Km. de lo que se denominan carreteras regionales, con 10 puertos y con ocho aeropuertos internacionales.

¿Por qué ha crecido el comercio intracentroamericano?

Hay varias respuestas para esta pregunta. Primero, desde hace unos ocho años, se han revisado y puesto en vigor toda la normativa comercial propia de las zonas de libre comercio en el mundo moderno. Se han acordado normas regionales, que están en vigor, sobre medidas sanitarias, salvaguardias, medidas de normalización, reglamentos sobre tránsito aduanero, comercio desleal y origen, y se puso en vigencia el Código Uniforme Aduanero Centroamericano (CAUCA).

Segundo, el mecanismo de solución de diferencias comerciales originalmente estaba planteado para que fuera desempeñado por la Corte Centroamericana de Justicia, pero al sólo ser tres países los que integran la Corte, al estar pendiente de ratificación del Convenio por los otros, se llegó a la conclusión de que no era el mecanismo adecuado para atender estas disputas. Por lo tanto, los Presidentes acuerdan modificar el Artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa, en el sentido que las diferencias surgidas en el Subsistema de Integración Económica como consecuencia de las relaciones comerciales intrarregionales, se sometieran a un método de solución de controversias que para el efecto establecerá COMIECO. Este mecanismo fue establecido y es administrado por la SIECA.

Tercero, en lo que se refiere a la parte de armonización arancelaria, que es uno de los pilares de esta integración económica, se avanzó al punto de que en este momento están armonizados el 94.6% de los rubros arancelarios y

sólo el 5.4% está pendiente de armonizar. Este porcentaje representa 345 rubros, la mitad de ellos, productos agropecuarios (azúcar, café sin tostar, leche, maíz amarillo, productos avícolas, entre otros), que son los que presentan las mayores dificultades de armonización. Los Gobiernos se encuentran trabajando para alcanzar un acuerdo sobre un arancel meta y así completar la armonización arancelaria.

Lo anterior se complementa con la decisión que tomaron los Gobiernos de establecer la unión aduanera centroamericana, la cual trata de crear un territorio aduanero único, pasando de la actual zona de libre comercio hacia una unión aduanera, con libre circulación de bienes independientemente del origen. Por lo tanto, el concepto es la sustitución de dos o más territorios aduaneros por uno solo, entre los cuales se eliminan los derechos aduaneros para todos los productos y cuyos miembros aplican idénticos aranceles y restricciones a terceros países.

¿Cómo alcanzar la Unión Aduanera Centroamericana?

Hay ciertas condiciones para que la unión aduanera pueda funcionar. Entre ellas, al crearse un solo territorio aduanero, entonces las aduanas internas desaparecen, para que esto se pueda llevar a cabo, es necesario tener un mismo arancel y todo lo que está pendiente en un período de tiempo tiene que armonizarse. Por otro lado, se tienen que armonizar una serie de elementos muy importantes en cuanto a las aduanas periféricas.

Si se van a eliminar las aduanas internas, las aduanas periféricas tienen que trabajar con la misma normativa.

Otra condición es la entrada en vigencia del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) para la Unión Aduanera que será producto de una revisión del acordado por el Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) en mayo del año 2006, cuyo Reglamento está en proceso de negociación.

Además, se requiere del Convenio de Compatibilización de los Tributos Internos aplicables al comercio entre los estados parte de la unión aduanera centroamericana, ya suscrito, cuyo objetivo es compatibilizar los tributos internos aplicables al comercio de bienes muebles y servicios que se realice dentro del territorio aduanero único y de un Convenio de Asistencia Mutua y Cooperación Técnica entre las Administraciones Tributarias y Aduaneras de Centroamérica, que también ha sido suscrito, así como de un mecanismo de recaudación de los ingresos derivados de las importaciones, dado que a diferencia de Europa, en el caso de Centroamérica, ningún país quiere perder un solo centavo de sus tributos derivados del arancel y por consiguiente, el objetivo fundamental es que cada impuesto percibido por este concepto vaya al país donde se consume o se utiliza la mercancía.

El otro elemento importante es lo que se denomina el Sistema de Información Aduanero Unificado Centroamericano, el SIAUCA, el cual junto con el mecanismo de recaudación de los tributos, es uno de los elementos más importantes para poder completar este espacio de la unión aduanera; y el

mismo es una herramienta informática mediante la cual se pueda identificar por producto y por país, las condiciones de importación de cada rubro arancelario, como los gravámenes, preferencias arancelarias, contingentes, etc. En este sentido es de suma importancia la implementación del Arancel Informatizado Centroamericano como herramienta cuyo funcionamiento permitirá una adecuada administración del comercio en los países miembros de la unión aduanera

Finalmente, un elemento fundamental es el marco jurídico de la Unión Aduanera, para establecer el orden, la administración y manejo que ésta va a seguir, lo cual apunta a pasar de la conducción intergubernamental, a una conducción más comunitaria, lo que implica redefinir el papel del COMIECO y de la Secretaría.

En conclusión, la Unión Aduanera implica grandes retos para la región pero es un paso fundamental para la consolidación de la integración económica regional.

La integración y el manejo de las asimetrías económicas

Norman García

ExSecretario de Estado de Industria,
Comercio y Turismo de Honduras

Centroamérica, desde la década de los años cincuenta, tomó la decisión de establecer una zona de libre comercio intrarregional y de avanzar hacia una integración económica. Si bien, una serie de dificultades que se presentaron durante el camino, hicieron que a veces este proceso se interrumpiera; sin embargo, a partir de los noventa, hay un crecimiento sostenido de lo que es el comercio intrarregional. Es decir, este crecimiento demuestra la necesidad de estar integrados con el objeto de ampliar mercados.

La razón se observa en el crecimiento demográfico de los países centroamericanos. Por ejemplo, en el caso de Honduras, a mediados del siglo pasado, apenas tenía 1.3 millones habitantes. Actualmente, Honduras cuenta con una población cercana a los 7 millones. Esto obliga a los países centroamericanos a buscar mecanismos para crear empleo, lo que implica desarrollar la producción de bienes o servicios para colocarse en los mercados internacionales, porque el mercado local es pequeño. De ahí, la importancia de la integración entre nosotros pero también con otros países, como México y los Estados Unidos.

Esta combinación de procesos de integración se puede hacer, ya que el Protocolo de Guatemala permite las negociaciones bilaterales; no obstante, esto complica la armonización para avanzar hacia una integración económica, a través de la Unión Aduanera.

Las asimetrías económicas y los acuerdos comerciales

En este contexto, por supuesto que se corre el peligro de profundizar las asimetrías económicas. Sin embargo, es importante que al menos en los acuerdos comerciales queden reflejadas las diferencias en el nivel de apertura que se puede otorgar sobre productos sensibles. Por ejemplo, en el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, Honduras escogió seis productos sensibles, cuya reducción arancelaria tiene períodos de gracia de 10, 12, y hasta 15 años, con desgravaciones no lineales, con salvaguardias y cuotas; además de la exclusión del maíz blanco, con lo que se defendió la tradición tortillera. Ni Guatemala, ni El Salvador, ni Honduras ni Nicaragua, importarán este producto libre de aranceles. En Honduras, de la siembra de maíz dependen 330.000 familias.

Por otra parte, se deben vigilar en esas negociaciones, las asimetrías relacionadas con la capacidad de otorgar subsidios a la producción agrícola en países como los Estados Unidos o los de Unión Europea, frente a la dificultad, que para los Estados centroamericanos tiene el otorgar este tipo de instrumentos.

Sin embargo, hay que tener claro cuáles de esos subsidios afectan realmente la competitividad de la producción agrícola centroamericana en el mercado local ante el producto importado de los Estados Unidos o Europa. Hay un grupo de productos subsidiados en la Unión Europea y los Estados Unidos, que Centroamérica no produce y que les compra, con lo cual, más bien, se beneficia de dichos subsidios, como son el trigo, la soya y el maíz amarillo.

A la vez, Centroamérica exporta un conjunto importante de productos agrícolas que han aprovechado la ventana de oportunidad que otorgaban regímenes preferenciales de acceso a esos mercados. Ello, ha permitido que, por ejemplo, Honduras desde hace muchos años tenga una balanza comercial agrícola positiva con los Estados Unidos. Honduras exporta a ese país, entre otros, verduras, chiles jalapeños, tilapias, camarón cultivado. Esto implicó asegurar el acceso preferencial que se le otorgaba vía la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, en el Tratado que se suscribió con los Estados Unidos; con lo cual, hoy día, que este Tratado está vigente, se tienen mayores oportunidades de ampliar las exportaciones hondureñas agrícolas a ese mercado.

La competencia mundial

Por otra parte, en las asimetrías económicas, se deben considerar las que la región enfrenta ante un competidor como China. Una muestra de ello, es el caso de la ropa que se exporta a los Estados Unidos -un componente importante

de las exportaciones industriales centroamericanas- la cual compete con la producida en China.

Ante un reto de esta envergadura, se tiene que contar con estrategias tanto de aseguramiento de acceso, como se obtuvo en el tratado con los Estados Unidos, o de aprovechar ventajas como la cercanía al mercado, o diversificar la producción. Por ejemplo, Costa Rica y Honduras son campeones en la exportación de tilapia fresca. Ambos países están a dos horas en avión del mercado estadounidense. De San Pedro de Sula salen 80.000 libras de tilapia fresca todos los días. De Costa Rica sale otro tanto. Esa es una gran ventaja.

Las desigualdades entre los países

Otro aspecto de las asimetrías en el marco de un proceso de integración son las desigualdades entre los países centroamericanos. En esta región, tan sólo de siete países, dos de ellos están entre los cuatro más pobres de América Latina: Nicaragua y Honduras. La Unión Europea enfrentó sus asimetrías internas utilizando fondos de cohesión o fondos de compensación. Pero este no es el caso de Centroamérica. Aquí no hay un país rico que se va a hacer cargo del resto. Por lo que, la región está obligada, en parte, a acudir a la cooperación internacional o al endeudamiento externo.

En cuanto a Nicaragua y Honduras, por ser países altamente endeudados hay limitaciones para acceder a fondos regulares de los organismos multilaterales, como

el BID y el Banco Mundial. Ello entraña buscar fondos alternativos, entre los que están los Fondos del Milenio que otorga los Estados Unidos, y para los que, tanto Honduras como Nicaragua califican.

Es decir, el punto fundamental es que todos los países deben encontrar un camino para atender sus necesidades y asimetrías para ser más competitivos, para invertir, entre otros, en energía, en telecomunicaciones, o en infraestructura vial o portuaria. Por ejemplo, Honduras ocupa financiar el crecimiento del Puerto Cortés, salida por el Atlántico del comercio del país y principal puerto de la región hacia los Estados Unidos.

Si bien, Centroamérica se ha planteado la posibilidad de fondos de compensación -incluso hay una propuesta del BCIE- no ha sido posible alcanzar un acuerdo, precisamente, porque ningún Estado puede distraer recursos nacionales hacia el desarrollo de otros países.

A la vez, cuando se discute sobre los tratados de libre comercio, no se entiende que no están hechos para eliminar directamente la pobreza. Sin embargo, pueden ser instrumentales en el desarrollo económico y en la creación de empleo sostenible. Sin creación de este tipo de empleo productivo no hay manera de reducir la pobreza.

Al mismo tiempo, hay otras medidas que tomar. Hay políticas y programas que reestructurar para que tengan un impacto en la reducción de la pobreza. Entre ellas están lo relativo a la educación, a la salud y la revisión de la asignación presupuestaria para que el gasto sea más eficiente y efectivo.

Otro factor fundamental, es el relativo a la seguridad. Un diario hondureño publicó en su primera plana, que el país tiene cerca de 60.000 personas que portan armas para seguridad privada. Esto implica, que el país tiene seis veces más civiles con armas que el ejército de Honduras. Este costo adicional es para enfrentar un flagelo que tenemos que afrontar.

Encontrar el camino sin miedo

Consecuentemente, para resolver las asimetrías hay que encontrar el camino, pero ello, no se hace con miedo a las diferencias de tamaño de las economías con los países con los cuales Centroamérica se asocia.

Por lo tanto, la región debe continuar en su proceso de integración, consolidando la Unión Aduanera, y con terceros países, concretando, por ejemplo, el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Ya tenemos un tratado vigente, al menos para cuatro de los países centroamericanos, con el principal socio de todos, los Estados Unidos, y hemos suscrito otros acuerdos con otros países. En el caso hondureño, actualmente se negocia además, con Taiwán y Colombia, y se intenta cerrar las negociaciones de los tratados con Panamá y Chile. Es un proceso, en el cual, los países deben respetarse y a la vez, tenerse paciencia.

El Financiamiento para el Desarrollo de los Países Centroamericanos

Federico Carrillo

ExVicepresidente Ejecutivo BCIE¹

El financiamiento para el desarrollo de la región no deja de ser una interrogante. Se cuenta con el Banco Centroamericano de Integración Económica, que tiene 46 años de existencia, cuyo mercado son cinco países, todos subdesarrollados y dos de los más pobres de América Latina. Por lo tanto, algo ha faltado en la labor de los banqueros para generar desarrollo mediante la intermediación o la estructuración financiera. Este reto motiva el cambio de paradigmas; para que al hacer las cosas diferentes, se pueda llegar realmente a lo que se requiere para que las economías despeguen.

Lo que conlleva preguntar ¿Cuál es el objeto de una institución como el BCIE, para qué está, qué debe hacer? En su convenio constitutivo lo dice muy claro: debe promover la integración económica y el desarrollo económico social equilibrado de la región –dice el qué y el para qué. ¿Qué se hace entonces si se le quiere dar al objeto un nombre, un carácter, una estructura, qué es lo que se debe promover? Lo que se hizo fue buscar: ¿Qué significa desarrollo?, ¿Para qué se tiene que trabajar?, ¿Adónde se deben enfocar las baterías?

¹ Banco Centroamericano de Integración Económica

Seis elementos

Después de revisar las diversas definiciones, etapas y evoluciones, se identificaron seis elementos. Primero, el Banco necesita generar un crecimiento sostenido del ingreso per cápita y del empleo formal; segundo, debe mejorar la distribución de ese ingreso. El problema de estos elementos, es definir dónde se debe ubicar el Banco: ¿en el primero o en el segundo?; ¿Es el primero una condición previa al segundo?; ¿Van los dos juntos? Estos son temas de discusión permanente en el trabajo diario.

El tercer componente que se ha montado es la creación de infraestructura, tanto física (puentes) como tecnológica (el canal maya interoceánico); así como infraestructura energética y ambiental. Es sabida la enorme problemática que existe hoy día de la generación eléctrica de Centroamérica, la cual es mayoritariamente térmica. Nuevamente, como banquero, la pregunta es: ¿Adónde estaba?, ¿Cómo es que el banco no financió el desarrollo de energía hidroeléctrica o geotérmica y, más bien se dedicó a financiar la térmica?

Un cuarto punto, se refiere al equilibrio entre las diferentes economías en el ámbito económico-social de Centroamérica. El quinto se refiere al sector privado y la competitividad de las empresas –las cuales generan el empleo formal; y por último -asunto que hoy tiene mucha moda en el Banco Mundial, sobre la institucionalidad del sector público, es decir, que los fondos y la gestión lleguen a donde tiene que llegar.

Esto es lo que dicen los libros de texto. No es necesariamente donde los banqueros, pueden estar de acuerdo. Al tratar de clasificar estos seis elementos en tres rubros, los dos primeros se catalogan como el intento de reducir la pobreza por parte de una entidad financiera estrictamente mediante la generación de empleo formal, el crecimiento del PIB y su mejor distribución. Esa es la forma en que un banco puede reducir la pobreza porque el Banco no es un instituto de ayuda social ni es un ministerio. El Banco se rige por reglas mundiales de banca y debe buscar la forma en que impacte a cada uno de los elementos de desarrollo.

Los dos subsiguientes elementos tienen que ver con la integración. En ésta, infraestructura y equilibrio conducen a la integración Centroamericana. El quinto y sexto elemento son los que llevan a que Centroamérica se inserte en forma inteligente, positiva, educada, buscando ser competitiva en la economía del conocimiento o buscando más empleos de mayor valor agregado. Mediante la competitividad e institucionalidad asertiva es que se puede integrar a la región y sacarle provecho a esa unión para poder competir en economías globales sin barreras. Esto –entonces, es tal vez donde realmente puede el Banco enfocarse desde el punto de vista financiero.

El enfoque desde lo financiero

Una institución financiera -como cualquiera otra, debe primero que todo, reconocer su entorno. Al analizar los seis componentes esquemáticamente, surge la pregunta, ¿qué pasa en los sectores público, financiero y privado?

En el sector público hay una capacidad limitada de endeudamiento y gasto del sector público. De hecho, un gran avance de las economías centroamericanas ha sido la estricta política fiscal que han seguido en los últimos años y pretenden continuar. Un segundo obstáculo, es la incapacidad por parte del Estado de hacer inversión directa en infraestructura. Un tercer obstáculo que se ve todos los días -sobre todo en el sector privado cuando se trabaja con el sector público, es una limitada capacidad de gestión, de materializar, de hacer realidad las ideas. Hay foros en los cuales se discute, hay comités (porque para cualquier cosa los centroamericanos creamos el comité que va a discutir aún más el tema) y nunca se materializa. Por último, se identificó un cuarto limitante para el sector público, el poco acceso a los mercados de capital (se espera que cada vez sea mayor).

En el sector financiero se identifica que no se han construido las bases o no se tiene la infraestructura básica que se requiere. ¿Qué hace el sector financiero? Mueve recursos lo más eficientemente posible entre alguien que tenga superávit y alguien que tenga déficit. Lograr que exista la menor intermediación posible, los menores arbitrajes posibles, los menores obstáculos posibles entre superavitario y deficitario, eso es lo que hace el sector financiero. Se nos ha olvidado, a escala centroamericana que tenemos que crear primero la infraestructura financiera -que no se crea espontáneamente, para poder entonces crear el sistema financiero y apoyar el sector real de la economía.

Se tiene muy poca profundidad en el sector financiero y una gran dependencia en fuentes únicas de recursos. En el caso del BCIE, éste representa el 31% de la totalidad de la deuda que tiene el sistema financiero centroamericano. O sea, 3.1 dólares de cada 10 dólares que deben los bancos centroamericanos hacia fuera, se lo deben al Banco Centroamericano de Integración Económica. Enorme dependencia de recursos. ¿Qué pasa si el banco, de repente, se apaga?

En el sector privado, la palabra mágica es competitividad. La región tiene un sector privado, es decir, empresas que tienen que competir en forma asimétrica, con instituciones mundiales, ya que no tienen el acceso a fondos, lo cual es parte del estado de resultados. Así como es el costo de los productos, el costo del salario, el costo de la luz, igual es el costo financiero. Ahí va metido, que son mucho más altos y más cortos que los de sus competidores. Esa es entonces la problemática en la que el Banco se encuentra, cuando está tratando de fomentar el desarrollo económico en un ambiente globalizado.

¿Cómo se financia el desarrollo?

En resumen, se encuentran seis componentes que tienen que ver con pobreza e integración y globalización; y con una gran cantidad de obstáculos en el sector público, sector financiero y sector privado. Entonces, ¿cómo se financia el desarrollo? Se maneja una realidad como sector, como Banco, que dice que hay que moverse en dos direcciones. Una dimensión -con nuestra característica de desarrollo, es la dimensión de impacto (que es la "y"), y otra dimensión es la dimensión de solidez (la "x"). Mientras mayor sea

la solidez del Banco, mayor será su capacidad de lograr impacto en el desarrollo en lo que quiera hacer. Entonces, se está en la obligación -como institución, de subir ambas dimensiones en forma exponencial. No se pretende estar en la dimensión de bajo impacto y alta solidez, porque eso convierte al Banco en banca comercial. De ningún modo se busca estar en el cuadrante donde hay un alto impacto y baja solidez, porque si el Banco no es sólido, no tiene capacidad de hacer absolutamente nada; lo que, tampoco interesa.

Se busca en todo lo que se hace un alto impacto y una alta solidez para poder lograr el desarrollo en forma continua y sostenible. ¿Cómo se le ha llamado a eso? Se debe proveer entonces, soluciones financieras. Soluciones financieras no es más endeudamiento. Eso no es ninguna solución, pero eso se verá más adelante. Se harán dos cosas (se ha venido haciendo de todo un poco pero nada realmente que tenga impacto en el desarrollo). Por un lado, canalizar recursos financieros en mejores términos que los que puedan recibir los Gobiernos y las empresas privadas por sí solas. Segundo, que es realmente la parte que cambia radicalmente el rol de un banco de desarrollo, es la palabra catalizar. ¿Qué significa esto? Hacer posible que exista y que se manifieste inversión privada en proyectos que impacten en el desarrollo, en actividades que sin la participación del Banco no se habría dado. Es decir, hacer posible que el sector privado extranjero participe en proyectos de alto impacto en Centroamérica, por ejemplo, el caso de Costa Rica en el proyecto de la carretera a Caldera, el catalizar que inversionistas Irlandeses inviertan en la carretera en lugar de hacerlo en el sector público de Irlanda.

No se quiere endeudar a los países sino desarrollarlos

Ahí es donde se focaliza, ahí es el desarrollo. Por ello, el Banco ha creado tres entidades: banca de inversión, la unidad de servicios financieros y la unidad de preinversión. ¿Qué se quiere hacer a diferencia de lo que se ha hecho históricamente? No se quiere endeudar a los países. Lo que interesa es crear activos financieros que catalicen, que combustionen, que hagan posible una inversión privada donde antes no había inversión alguna. El BCIE no es un banco que se dedica solamente al sector público, el 40% de su cartera se ha colocado en el sector privado. El BCIE ahora tampoco es un banco cuyo valor agregado se limita al sector público, pues queremos generar una completa transformación a lo que se quiere hacer, para ser un banco de desarrollo que se dedique al sector privado, pues es ahí donde se encuentra el desarrollo.

Además, al pensar en estos tres servicios, el Banco se cuestiona ¿adónde tiene que dirigir sus fuerzas? Se han identificado en esta época de globalización, seis áreas importantes: micro, pequeña y mediana empresa²; ciencia y tecnología³; vivienda; infraestructura; agro negocios; energía y medio ambiente.

² De hecho, el BCIE tiene un proyecto que se llama 'cadenas productivas', que está en funcionamiento, que financia una enorme cantidad de pequeñas y medianas empresas, cogiendo las cuentas por cobrar que tienen hacia las grandes empresas, como la Corporación de Supermercados Unidos. Se toman esas cuentas que debe pagar Supermercados Unidos, contra ese crédito se le paga directamente a toda la MiPyME de Centroamérica a las que esta empresa les debe dinero. Se utiliza el balance de Supermercados Unidos, pero se le da dinero directamente a las MiPyME. Son formas en las que el Banco ha buscado un impacto directo social de la base financiera misma.

³ El Banco está formando fondos de capital de riesgo en que él mismo es el gestor, para invertir en empresas pequeñas de ciencia y tecnología. Las incubará, se les da infraestructura, conocimiento, tecnología, etcétera. Y eso es una inversión directa con capacidades de crecimiento en economías del conocimiento.

Vale la pena recordar que el objeto de desarrollo del BCIE es la distribución del ingreso y la creación de empleo formal.

En el primer tema -canalización de recursos financieros, el Banco se ha dado a la tarea de trabajar consistentemente en la solidez de la institución, mientras mayor solidez y mayor rating, los países se verán beneficiados del menor costo de capital. Eso se ha venido traduciendo en los últimos dos años, en que mientras el Libor – que es la tasa de referencia de fondeo del banco - se ha quintuplicado, el Banco ha podido mantener invariable la tasa con la que presta al sector público. Sólo eso ha implicado un valor agregado muy importante. Cero modificaciones en los últimos dos años.

En el segundo tema –catalización de recursos financieros-, se hará énfasis en las tres áreas. Una, Banca de Inversión, lo cual significa una sola cosa: creatividad para la creación de activos financieros. Significa no-endeudamiento, significa que un activo financiero se genere sin que el Gobierno sea la fuente de repago de la operación. Significa la creación de oportunidades de inversión donde antes no había, y es eso donde el valor agregado del BCIE está siendo enfocado y va a enfocarse más fuertemente.

En el tema de preinversión, uno de los obstáculos es que no existe capacidad de gestión. El Banco quiere asumir dicha gestión. Por ejemplo, el Banco podría construir el edificio de la Asamblea Legislativa de Costa Rica para después hacer un arrendamiento financiero a la Asamblea, obviando entonces la necesidad de realizar licitaciones y contrataciones públicas. De esa forma, el edificio se construye en un periodo muy corto de tiempo y los altos gastos de arrendamiento operativo que hoy tiene el Estado, que significan gastos corrientes, se convierten en inversiones

de capital mediante el arrendamiento financiero. Nuestra unidad de preinversión trata de materializar operaciones como estas. El Banco otorgará recursos reembolsables al proyecto que tenga impacto en el desarrollo en forma importante.

Finalmente, una última dimensión son los servicios financieros y bancarios -creación de infraestructura financiera básica. Se está creando una plataforma que va a permitir a los bancos manejar sus tesorerías en forma directa, sin tener que manejarlas a través de terceros, para poder verse entre ellas y lograr eliminar los grandes arbitrajes que existen en Centroamérica en el manejo del dinero.

No es posible ni conveniente que una operación un día tenga una tasa del 2% en El Salvador y 6% en Costa Rica, cuando son riesgos similares. Simplemente la eliminación de las barreras al flujo libre de dinero dentro de Centroamérica evitaría tales arbitrajes.

Ese es el planteamiento del Banco⁴. Se entrará fuerte en catalizar, en la banca de inversión, preinversión y servicios financieros. Se cambiará la forma en que se

⁴ El BCIE sigue siendo un banco cuyos dueños son países y, por lo tanto, su gobernabilidad e institucionalidad está subordinada al carácter político de los representantes de sus países miembros. Para que el BCIE logre tener este impacto, los países centroamericanos deben querer realmente desarrollarse por voluntad propia y hacer que esa voluntad se manifieste en una gobernabilidad e institucionalidad adecuada en el BCIE. Solo de esa forma se puede lograr que el BCIE tenga el dinamismo, la capacidad de ajuste y el cambio de paradigmas necesario para impactar en el desarrollo. Hoy día, su limitación más importante para lograrlo es su estructura actual de in-gobernabilidad.

hacen las cosas. De esa forma el Banco podrá contribuir al desarrollo económico y social balanceado de la región centroamericana.

El Banco Europeo de Inversiones y Centroamérica

Francisco de Paula Coelho

Director para América Latina
del Banco Europeo de Inversiones (BEI)

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) es la institución de financiamiento a largo plazo de la Unión Europea. Fue creado por el Tratado de Roma e inició sus actividades en 1958. Sus accionistas son los Estados miembros de la Unión Europea, 27 a partir del 1 de enero del 2007, con la adhesión de Rumania y Bulgaria. Su capital es de €163 mil millones y su volumen de préstamos anuales de 45.000 millones de euros, equivalente a 55 mil millones de dólares. Es por lo tanto, el mayor banco supranacional de desarrollo del mundo.

Actualmente su volumen de préstamos anual es superior a los de todos los otros bancos multilaterales acumulados, incluyendo el Banco Mundial. Es la mayor pero ciertamente la menos conocida de todas las instituciones financieras internacionales en esta parte del mundo.

Es una institución sin finalidad lucrativa y consecuentemente, el tramo de interés en préstamos refleja el nivel de las obligaciones en el mercado de capitales. Su actividad preponderante es dentro de la Unión Europea, para lo que fue creado y continúa constituyendo su primera vocación. No obstante, a partir de los años sesenta, los Estados

miembros de la Unión Europea le pidieron al BEI otorgar también financiamiento a proyectos fuera de Europa, en el marco del ámbito de mandatos específicos de cooperación económica de la Unión Europea con países terceros.

Inicialmente se dirigieron a los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), principalmente a los países más pobres de esta región, y posteriormente a los países de la región del Mediterráneo. Los mandatos externos del BEI fueron sucesivamente extendidos a los países de Europa del este y a partir de 1993, a los países de Asia y América Latina. Hoy, su efectividad fuera de la Unión Europea representa cerca del 10% de su actividad total de préstamos.

Centroamérica y el BEI

En el año de 1993, el Banco otorgó el primer préstamo dentro del nuevo mandato para América Latina, curiosamente a Costa Rica. Desde esa fecha, hasta ahora, el BEI ha firmado un Acuerdo Marco con todos los países de Centroamérica, y ha aprobado nueve préstamos en Centroamérica, para un total de 460 millones de dólares.

De los proyectos aprobados por el BEI a Centroamérica desde 1993, seis son proyectos directos a entidades locales, cinco privadas, uno tiene como intermediario al BCIE y dos son líneas de crédito precisamente al BCIE para PyMEs, siendo el BCIE el socio privilegiado del BEI en Centroamérica.

Por lo tanto, un 90% de la actividad en Centroamérica fue destinada al sector privado. Todos han tenido un

importante componente de integración regional. Hay que decir que contrariamente a los programas de desarrollo del Fondo Europeo de Desarrollo, que son regidos por la Comisión Europea, en el mandato del BEI no hay montos predefinidos por regiones ni cuotas por países o por sectores. Cada proyecto es atribuido a la base exclusiva de su mérito propio, *“lo primero en pedirse es lo primero en ser servido”*.

Esta es la razón, por la cual la parte de los préstamos del BEI en Centroamérica per cápita resulta en una media muy superior a los préstamos del BEI en cualquier otra región dentro de sus mandatos externos, lo que se debe exclusivamente a la dinámica empresarial de la región y a la capacidad de absorción de su economía.

El actual mandato de préstamos del BEI fuera de la Unión Europea cubre el periodo 2000 a 2006, que está por terminar. Los Estados miembros de la Unión Europea están finalizando una nueva propuesta para continuar estos mandatos para el periodo 2007 a 2013.

Aunque no se debe anticipar sobre el contenido del próximo mandato, se espera que éste tome en cuenta el espíritu de la Cumbre de Viena de Jefes de Estado de la Unión Europea, América Latina y el Caribe; al mismo tiempo que los montos del próximo mandato del BEI sean ampliados y más importante, que sus temas de referencia sean alargados.

A la vez, cabe destacar la importancia de la cualidad de la inversión extranjera. Es interesante detallar que en la

mayoría de los casos de los proyectos financiados por el BEI en Centroamérica -el BCIE lo sabe perfectamente bien-, se benefició principalmente a filiales en Centroamérica de empresas europeas o joint ventures entre empresas europeas y empresas centroamericanas o proyectos a entidades privadas o públicas de Centroamérica, pero con componente fuerte de transferencia de know how y tecnología europea – ese debe ser el rol del BEI.

Se estima que el BEI puede tener un papel de catalizador para inversiones directas por parte de empresas europeas, con un monto multiplicador significativo del monto de sus préstamos, con efectos importantes de transferencia de tecnología y acceso a nuevos mercados en los aspectos cualitativos, y canalizar los flujos de inversión para los proyectos y sectores que encontraron las claves para arrancar la economía.

El próximo mandato debe tomar en cuenta las ventajas comparativas de los diferentes actores del proceso de contribución a la formación de capital de las economías en desarrollo y emergentes. Así atribuirá al BEI un papel principal de catalizador de flujos de inversión privada europea con alto valor incrementado, con énfasis en proyectos con fuerte impacto medioambiental y en el caso de Centroamérica, como ha sido en el pasado, que puedan contribuir para la integración económica de la región.

Por último, cabe destacar que con miras a la firma del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, la relación entre la región y el BEI no afectará sino más bien se estimulará, pero esto no es contundente y cada actor debe realizar su propio papel. El BEI como banco

de la institución europea, continuará privilegiando los objetivos de la política de cooperación económica general de la Unión Europea, ya que financia proyectos en la base de criterios, de mérito propio de proyecto, en las regiones elegibles, principalmente con los países con los cuales se han firmado acuerdos marco.

“Integración económica y social: ¿Necesidad de una nueva institucionalidad regional?”

Eduardo Stein

Vicepresidente República de Guatemala

Las instituciones centroamericanas, en alguna medida, van hacia donde sus mandantes les piden que vayan y hacen lo que sus mandantes les piden que hagan. Cuando les falta dirección, se dan libertad para hacer un poco más lo que quieren. Hemos tenido etapas muy críticas en nuestra regionalidad en marcha, en donde esa falta de dirección ha sido manifiesta y las instituciones han tratado de interpretar, de la mejor manera que han podido, los rumbos para mantener viva la estructura general de tareas que facilitarían por lo menos, el mantenimiento del tejido de cooperación, colaboración y desarrollo económico más reciente que hemos tenido

Se discutió el tema de la renovación muy intensamente al momento de los acuerdos de paz regionales de hace 20 años. Empezaron a surgir nuevas iniciativas institucionales de manera genuina y muy legítima, precisamente por haber logrado superar los obstáculos de las luchas armadas que estaban a punto de regionalizarse por razones que son de sobra conocidas. Hay entonces, muchas maneras de leer la nueva institucionalidad que se genera sobre los esquemas del original Tratado General y que está de nuevo tensionada

sobre cómo reformularse, replantearse o redinamizarse a la luz de la nueva realidad que vive la región y el mundo, que es muy distinta a la que le dio origen. Institucionalidad sobre todo de la integración económica que está todavía con nosotros, actuante y acuciosa en el apoyo de lo que intentamos hacer para negociar con la Europa comunitaria, e igualmente que actúa como un paraguas político de una institucionalidad que no ha terminado de nacer.

La creación del SICA, en efecto, supone una cúpula dirigencial suprema. Revive las reuniones de Presidentes que se habían planteado como una necesidad desde el año 1990. Pero en la práctica, no termina aún de germinar, porque nace en medio de una cantidad de incertidumbres y contradicciones creadas, y a veces alimentadas, por nosotros, los centroamericanos. ¿En dónde estamos hoy en la visión de una renovación institucional? Yo diría que nos mantenemos entre un enorme entusiasmo y un tremendo pesimismo.

En qué condiciones nace la integración en Centroamérica

Para entender lo que pasa, debemos retroceder y ver en qué condiciones nace la región centroamericana y se arruina la primera federación; en qué condiciones surge ese primer esfuerzo de renovación en los albores del siglo veinte y que llega a culminar con una decisión sorprendente de los partidos unionistas de celebrar los primeros 100 años de nuestra independencia, declarando de nuevo la unión centroamericana.

Con una generosidad extraordinaria de los guatemaltecos todos coinciden en que la capital debe estar en Comayagua.

Fueron grandes las festividades en Guatemala despidiendo a los fundadores de esa nueva patria renovada. Se van a la costa del Pacífico, se embarcan, los reciben con grandes festejos en el puerto de La Libertad. Las dos delegaciones de salvadoreños y guatemaltecos se van por tierra para Honduras, hay grandes celebraciones y declaran, de nuevo, la unión americana. Los nicaragüenses no alcanzaron a llegar, iban de camino, y los costarricenses decidieron esperar a ver qué pasaba.

Cuando llevaban ya algunos días organizando lo que sería este nuevo ente político regional, los militares dan un golpe de estado en Guatemala y se vino abajo toda la nueva idea de patria. Pero ¿qué pasó unos años antes? En un recorrido a gran velocidad del texto, se observa que de alguna manera se dio una visión mucho más realista en 1900, mucho más sensata, aterrizada, que buscaba romper la extrema improvisación de los poderes fácticos de aquel momento, como el de la Iglesia, el de los agro exportadores, al momento de nuestra independencia en la primera mitad del siglo XIX.

Esta se da después de ciclos grandes de pobreza, la corona española no atendió a esta región porque no había oro, no tenía otro tipo de riqueza más que una mano de obra disponible en cantidades abundantes, en algunos de los países, culturas indígenas desarrolladas. En esa época, se impone un estado federal porque a los “importantes” de la época fue lo que les convino. Se libran del impuesto del quinto real de España al independizarse puesto que no había tropas españolas contra las cuales luchar en América Central en ese momento. Se declara una independencia

sin tiros, sin las enormes matanzas que hubo en América del Sur y sin las luchas que se dieron en México. A pesar de esto, no existían las condiciones para crear una federación.

Una de las posibilidades que tenemos a futuro es pensar en un arreglo federal pero con condiciones distintas a los Estados Unidos. Un acuerdo como el que Europa desarrolló, aunque lo ha llamado de otro modo, y que no comenzó con un esquema económico militar sino con un esquema económico comercial; o como lo tuvo en su momento México, aunque rápidamente evolucionó hacia un caudillismo muy fuerte que no fue impostado.

En esa perspectiva, quisiera entresacar algunos de los elementos espectacularmente sencillos y sensatos en sintonía con lo que en aquel momento estaba pasando. En primer lugar, el Pacto de Corinto que se firma en 1902, incluía la creación de un arbitraje obligatorio y un tribunal centroamericano. Parece que estamos replicando el ciclo. Con su ratificación en 1906, se propuso la creación de una oficina internacional centroamericana y un instituto pedagógico centroamericano con sedes en Guatemala y Costa Rica respectivamente. Un año después, los países centroamericanos, bajo la tutela de Washington -primer elemento de falta de cálculo- suscribieron un tratado de paz, un tratado de extradición y uno más para la construcción de un ferrocarril centroamericano, parecido al posterior corredor vial centroamericano. Acordaron la realización de reuniones anuales, ratificaron la oficina internacional y se propusieron crear la corte centroamericana de justicia.

Aunque en estos primeros años del siglo, continuaba prevaleciendo la idea de la unificación, unos 14 o 13 años más tarde, los unionistas la quieren concretar, con un idealismo exacerbado. Las modalidades, que en ese momento se proponía la región, diferían sustancialmente de las que habían sido norma durante el siglo XIX y presentaban algunos rasgos que todavía resultan aleccionadores.

En primer término, el abandono de la idea de que los cinco países, para unificarse, debían someterse a un solo país -esfuerzo que sobre todo alentaba la Iglesia Católica con un pensamiento conservador- que quería sostener la Capitanía General. Lo que importaba en ese momento y quizá por primera vez en la historia de Centroamérica, era el sentido de cooperación entre todas las partes. En segundo término, el principio de asociación para participar en la economía mundial, emergiendo así como algunos economistas han dicho, el primer esfuerzo de globalización en los albores del siglo XX. Lo anterior se traduce en una propuesta de comercio conjunto o por lo menos, de gestión conjunta del comercio. En tercer término, dentro del marco del positivismo kantiano, hay una clara percepción de las realidades y posibilidades multidimensionales de la integración, en la medida en que la propuesta institucional combina variables que no difieren mucho de las que hoy nos preocupan.

No se planteaba sólo un marco de cooperación económica y comercial. Se proponían perspectivas políticas mediante la instauración de reuniones presidenciales y la intención de solventar pacíficamente los conflictos regionales y

también perspectivas sociales, en virtud de la prioridad asignada a la educación, a través de la creación del instituto pedagógico regional y de escuelas ubicadas en distintos países: la de agricultura en El Salvador, la de mecánica y minería en Honduras, la de artes y oficios en Nicaragua, y el instituto en Costa Rica.

También, las perspectivas comerciales en términos de liberalización del comercio eran para la época visionarias del comercio interno, con la creación de una oficina internacional que llamaron la OICA, y que promovería el comercio exterior conjunto. Tuvieron perspectivas infraestructurales, puesto que el desarrollo del mercado interno sin la apertura de las comunicaciones terrestres era impensable. Cuando nace Centroamérica, en 1821, se tardaban casi dos días en llegar de San Salvador a Guatemala o viceversa.

Por último, se desarrollaron perspectivas organizacionales porque estaba claro que la viabilidad de este proyecto pionero de la integración, pasaba por la creación de una institucionalidad común que permitiera su debida gestión.

Por supuesto que los proyectos y la realidad pocas veces coinciden. Lo mismo se dio con la propuesta del CAN en los años sesenta. La proposición o la suma de éstas, elaboradas e implementadas parcialmente en esos primeros años del siglo XX, se enfrentaron a dificultades que inclusive hoy no nos parecen ajenas y que significaron el fracaso de la experiencia durante los periodos subsiguientes a la independencia.

Centroamérica, seguía presa de una producción económica muy desigual en su población. Así mismo seguía presa de embates de las superpotencias. En esos años se libraba en Panamá una de las más portentosas batallas contra la naturaleza para la construcción del Canal que había supuesto enfrentamientos políticos y diplomáticos entre potencias europeas y los Estados Unidos y al momento del nacimiento de la nación panameña, también problemas con Colombia, de la cual por voluntad propia, se habían hecho parte al momento de la independencia centroamericana.

Lo que deseo resaltar, como lección para el presente es el sentido común y la sabiduría del concepto, su pragmatismo y la noción que se tenía de unidad. El respeto a las características individuales de cada uno de los Estados pero planteando gestiones conjuntas, unificadas y suponiendo, que se daría el tiempo para ir hacia una institucionalidad cada vez más desarrollada.

Al analizar el proceso de paz de Esquipulas, sucede algo parecido. Se trabaja en el fortalecimiento de una institucionalidad que nunca dejó de existir durante la guerra, a la par de los procesos de negociación nacional para liberarnos de lo que era el riesgo de una regionalización de la guerra, y se culminan los conflictos internos en Nicaragua primero, luego en El Salvador y en Guatemala hasta el año 1996.

Lo anterior es un elemento a subrayar. A pesar de los conflictos armados, a pesar de las hostilidades políticas, Centroamérica nunca dejó de comerciar entre sí. Incluso se vendía energía eléctrica transfronterizamente. Una

cantidad de analistas, algunos de Centroamérica, empiezan a distorsionar el papel de nuestra institucionalidad y lo achacan a que no ayudan a sacar a la región adelante, evitando los conflictos armados. Pero la verdad, es que esa institucionalidad fue, en cierta forma, un salvavidas para la región.

Los retos del ahora

Hoy estamos de nuevo ante una serie de elementos muy perturbadores, con presiones y confusiones muy fuertes tanto internacionales como regionales y nacionales, a la vez que cargamos con enormes asimetrías. Alguien preguntaba en una de las exposiciones anteriores: ¿a qué asimetrías se refiere? La verdad es que les recomiendo el documento *“La integración centroamericana hacia una relación virtuosa entre cohesión social y desarrollo económico”*; de Doris Osterlof y Jorge Nowalski del CIDH. Es completo, muy serio, con una serie de conclusiones provisionales pero también de preguntas que nos interrogan a todos.

El solo seguimiento por partes de este documento, bien vale la pena, pero quisiera recoger lo siguiente del mismo. El CIDH resume el estado de situación. *“Los países centroamericanos arrastran importantes asimetrías sociales y económicas con altos niveles de pobreza, precariedad en el empleo, migración, problemas de inversión pública, en especial en educación y salud, lo que genera problemas de escolaridad, analfabetismo y acceso a los servicios básicos de salud. Todo ello incide negativamente en la gobernabilidad, la seguridad ciudadana y en los climas de negocios”*. Más adelante, señalan: *“de ahí que el gran reto es desencadenar desde lo social una*

competitividad que favorezca el desarrollo económico y que incida positivamente en el desarrollo humano. Para ello se requiere de sociedades más cohesionadas, tanto nacional como regionalmente, lo que es a la vez un gran reto para los estados del istmo” y “con ese fin los países de la región deben plantearse la posibilidad de establecer una nueva agenda social que tenga efectos positivos en el desarrollo humano, pero que a la vez, sea un instrumento de competitividad para el desarrollo económico”.

Es decir, hay una tendencia, no diría fatal, pero de sobre determinación hacia lo económico, que en parte también está prohijada por lo breves que son las administraciones y la falta de continuidad en agendas de largo plazo entre un Gobierno y otro. Por eso, en las Cumbres Presidenciales casi siempre se buscan hasta tres impactos de corto plazo que estén en la Declaración. Por mucho tiempo, esas Cumbres Presidenciales, después de resueltos los problemas más agudos de la inestabilidad político militar, se convirtieron en arena donde todos los grupos de interés, organizaciones, e instituciones, buscaban que su párrafo quedara en la misma, porque se interpretaba que no estar en la Declaración Presidencial, equivalía a no tener mandato, ya que era en las Cumbres Presidenciales donde se suponía se estaba re-dibujando el rumbo. Pero nunca alcanzamos, como región, -a pesar del entusiasmo presidencial- dibujar una agenda estratégica de mediano y largo plazo, que equilibrara la muy desarrollada agenda económica con la muy poco desarrollada agenda social.

En algunas de esas Cumbres, los Presidentes, cuando sentían que no tenían verdadero control sobre la salida o solución a un tema complejo, lo derivaban a alguna de las instituciones; a la SIECA, al BCIE, la SG-SICA.

¿En qué está la regionalidad en el ámbito gubernamental hoy?

Además de los Cancilleres, de los Ministros de Economía, que en el diseño original no tuvieron muy claros sus ámbitos jurisdiccionales, como tampoco alcanzaron a resolver ese dualismo en el protocolo de Tegucigalpa ni en el Protocolo de Guatemala. Hoy, además de esos dos ámbitos de regionalidad con mandato supremo, hay por lo menos, ocho foros de Ministros que se reúnen con cierta regularidad.

Existía un foro regional que había funcionado autónomamente del Sistema de Integración: el foro de los Ministros de Defensa o el foro de los ejércitos. Se conoció como Consejo de Defensa Centroamericana (CONDECA). Prohijado también por la política de seguridad norteamericana a escala hemisférica, CONDECA, resultaba ser el ámbito por excelencia para dialogar con los poderes militares de la zona. Pero como tenía y tuvo un muy mal nombre, sobre todo luego de logrados los acuerdos de paz, los ejércitos deciden desmontar CONDECA -porque en los tres procesos de Paz había una solicitud para ello. Al hacerlo, ya tenían listo la CEFAC, la Conferencia de Ejércitos Centroamericana.

El Convenio Regional de Seguridad Democrática, como foro donde debían encontrarse los Ministros de Defensa con los de Gobernación o Interior y los Ministros de Relaciones Exteriores, tenía algunos años de vigencia pero era irreal en el mundo geopolítico más allá de las cinco naciones, en donde por supuesto, Costa Rica dijo “no tengo ejército y no tengo por qué sentarme en un foro regional de ejércitos”.

Inmediatamente se puso la mira en los Ministerios de Gobernación, quienes tenían necesidad de trabajar unidos, aunque sólo fuera por el tema de supervisión de la parte migratoria que depende de ellos. Más ahora, cuando han surgido dificultades enormes de seguridad ciudadana que sólo regionalmente se pueden comenzar a resolver.

Lo mismo ocurre en el caso de la agricultura. Los Ministros se reúnen desde hace tiempo, sobretodo para temas de plagas, y empiezan a actuar colectivamente en temas de libre comercio.

Por la misma razón, los Ministerios de Ambiente, los Ministerios de Salud y los de Educación tenían que reunirse muchísimo más que durante los acuerdos de Esquipulas. Los Ministros de Finanzas ahora están intensamente involucrados en todo el tema de la Unión Aduanera y los Ministros de Energía y Minas han vuelto a dinamizar un ámbito regional, sobretodo por la crisis del petróleo.

Ninguno de estos foros se sujeta a la tutela de los Ministros de Economía o de los Cancilleres. En la práctica están funcionando por su cuenta, salvo cuando hay esquemas que se dictan desde la Secretaría de Integración Económica (SIECA), como es el caso de los grandes proyectos de infraestructura que se van tutelando a partir de comisiones específicas.

Estamos en la práctica en una dispersión gubernamental de facto. ¿Cómo controlarla con Presidentes cuyas agendas internas son tan exigentes, difíciles y complejas, con la cantidad de líos que tiene Centroamérica, y no habiendo

estado presentes cuando se firmaron los acuerdos de Esquipulas?

La Centroamérica de hoy es muy diferente a la de hace 20 años y tenemos desafíos que deberían llamarnos a un replanteamiento institucional que nos permitiera, de manera realista, sensata, pragmática, el poder ver hasta dónde sea posible, la relación de la agenda social con la agenda económica y con una agenda de seguridad.

¿Qué puede hacer la regionalidad por nuestros países, qué pueden hacer éstos por la regionalidad?

Al pergeñar están notas, me hice una reflexión elemental: ¿Cómo es mi país? Tiene 13 millones de habitantes viviendo en su territorio, más un millón cuatrocientos mil en los Estados Unidos. Mi país, gracias a lo que manda ese millón cuatrocientos mil cuenta en la práctica con dos sistemas de seguridad social: uno formal, el instituto de seguridad social que sólo alcanza a un 21, 22% de la fuerza laboral, y el otro, el informal, que es el de las remesas, que mantiene a una gran cantidad de la población y nos permite la gobernabilidad. La situación es muy parecida en Honduras y El Salvador.

Mi país es de gente muy joven. De esos 13 millones de habitantes, sólo 800.000 tienen 60 años o más; el 70% de esos 13 millones, es decir, 9.100.000, tienen veintinueve años o menos. El 45%, 5.800.000, tienen 15 años o menos. Y los jóvenes no se plantean como problema, la integración.

¿Qué podemos encontrar en la regionalidad, en la Centroamérica de hoy, que nos resuelva problemas en cada país, como lo están intentando los Ministros de Salud, o los Ministros de Gobernación, para combatir la inseguridad ciudadana? Tenemos que preguntarnos, ¿qué puede hacer la regionalidad para resolver los problemas internos? Tenemos que hacer la pregunta a la inversa: ¿qué podemos -desde cada país- hacer por nuestra regionalidad, que potencie el desarrollo humano de la gente? En el momento en que a la gente le resulte pertinente lo que nuestra regionalidad hace; en ese momento, se convertirán en los principales y más entusiastas defensores de la integración regional. Cuando tengamos más o menos pulidas estas respuestas, podemos entonces preguntarnos, ¿qué institucionalidad es la que se necesita?

La institucionalidad que se requiere

Quisiera terminar diciendo que la ruta que se dibujara en la Cumbre de Panamá no era un mal camino. Pero tuvo una mala nomenclatura. Quiso deshacer las Secretarías que por años le habían dado servicio a la región, tuvo también una mala concepción de mando y de integración ya que buscaba concentrar en un mundo que se descentralizaba gracias al avance de la tecnología. Tomó una visión de altísima concentración para convertir en una sola sede para toda Centroamérica. Siguió siempre un esfuerzo de copia de otros modelos que funcionaron en otras latitudes pero sin tratar de encontrar el nuestro, sin estudiar los abundantes ejemplos de los esfuerzos que han funcionado y que sólo requerían ajustarse.

Ahora, la gran pregunta: ¿Estamos realmente en un momento propicio para un nuevo Tratado General? ¿Estamos en un momento favorable para un salto de calidad en nuestra institucionalidad? En mi muy modesta y humilde opinión, nunca hay momentos propicios para los saltos de calidad. Lo que hay es voluntad política de la gente que los puede dar, y esa voluntad política tiene que estar en sintonía con las condiciones objetivas en las que estamos, de lo contrario, se establecen proyectos que ya se intentaron pero que fracasaron aparatosamente porque no correspondían con la realidad.

Centroamérica es menos del 2% de la superficie de tierra firme que hay en el planeta pero concentra el 11% de la biodiversidad del mundo. Sólo en Panamá hay más especies de pájaros que en todo Canadá y los Estados Unidos juntos. Sin embargo, nos empeñamos en matar nuestros recursos naturales sin definir acciones y políticas que no sólo les protejan sino que les aproveche inteligentemente. Ahí hay un espacio evidentísimo, que todas y todos los que redactaron y formularon la agenda de la Alianza Para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), vieron con una claridad meridiana, junto con los Presidentes de la época. Pero vinieron nuestros tiempos, se renovaron las agendas y la Alianza Para el Desarrollo Sostenible se quedó en los anaqueles.

En el tema de la inseguridad ciudadana, Centroamérica sigue siendo un corredor de ilegalidad cada vez más utilizado por el crimen transnacional. En algunos lugares, esta situación llega a proporciones verdaderamente aterradoras por el grado de penetración que han logrado en

la institucionalidad pública y privada. Ahí hay otro ámbito de trabajo en el que necesitamos que la institucionalidad funcione y que los esfuerzos nacionales se regionalicen de manera más inteligente.

Podría seguir en el listado, pero esa institucionalidad que necesita renovarse no necesita inventarse de nuevo. Ya hay una cantidad de trabajo hecho, éxitos regionales demostrados. Lo que nos falta es un poco de lucidez, de voluntad política y de llegar al fondo del tema.

Termino con el Parlamento Centroamericano, porque es de las preocupaciones más grandes de los Presidentes. Algunos Partidos colocan en sus listas figuras, alguna vez destacadas en lo nacional pero que pueden hacer poco por lo regional. Veinte puestos por país, en el ámbito regional no pueden decidir, sólo recomendar. Entonces sí se necesita una reforma profunda y radical.

Hay muchas formas de percibir nuestra institucionalidad. Con ojos bondadosos se puede leer que del acuerdo de Esquipulas para acá, se fueron creando de manera - refuncionalizada en algunos casos- nuevos marcos de entendimiento en nuestra institucionalidad regional. Mal leída, la podemos ver sin una guía clara, con actuaciones y acuerdos contradictorios.

Los Presidentes de los Poderes Judiciales crean la Corte Centroamericana de Justicia. Así como para Costa Rica es una dificultad política muy seria el tema del PARLACEN si no se da en él una reforma profunda. Para Guatemala es una dificultad objetiva inmediata el ratificar nuestra

adhesión a la Corte, que ya está firmada, pero no aprobada por el Congreso.

Tenemos que ver de manera realista, sobre la base de los éxitos logrados si nos podemos reorganizar, sin muchos aspavientos, para cosas tan concretas como la negociación con Europa. El hecho de que Europa quiera un negociador único es muy complejo para Centroamérica. No puede ser una imposición pues a ellos mismos les costó bastante llegar a esta figura.

Tenemos que aceptarnos como somos y cómo podemos ser. Creo que podemos avanzar mucho. Ya hemos logrado llegar hasta el actual proceso.

La cohesión social: una responsabilidad compartida: Perspectiva del CC-SICA

Félix J. Cristiá

ExPresidente Comité Consultivo del SICA¹

A continuación se presentarán los puntos de vista y reflexión desde la perspectiva del Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (CC-SICA), el cual reúne a la sociedad civil organizada en la región, según el Protocolo de Tegucigalpa, que busca alcanzar objetivos comunes de desarrollo. El Comité está integrado por veintisiete organizaciones regionales, que tienen contrapartes en cada uno de los países, las cuales representan a las principales fuerzas de los sectores económico, social y cultural de la región, y constituye en espacio de consulta, concertación y diálogo con capacidad propositiva y movilización de opinión para la integración y el desarrollo sostenible y la calidad de vida de la población.

En cuanto a lo que acontece en la región, es importante señalar algunas tendencias del escenario actual sobre las cuales se debe estar trabajando. En primer lugar, hay que reconocer que existe una diferenciación de experiencias y oportunidades; y que el entorno está marcado por la globalización y un nuevo orden internacional. De igual forma, reconocer que el mundo está viviendo una revolución tecnológica, informática, un

¹ Cuando el Dr. Cristiá presentó esta ponencia aún fungía como Presidente del CC-SICA.

proceso distinto a la revolución agrícola y revolución industrial de milenios anteriores ya que hay una particularidad: ahora el ser humano está consciente de que está atravesando esta etapa y por ende puede incidir más sobre sus procesos.

Asimismo, el mundo enfrenta mercados globales y alianzas estratégicas. La región y la sociedad civil del Istmo no escapan a la realidad económica, política, social y cultural por la que atraviesan los países y la humanidad. Ciertamente han habido cambios en las últimas dos décadas, ya no existen los regímenes autoritarios ni los conflictos políticos militares que existían en la década de los 70 y 80. Se ha avanzado en la construcción democrática, pero existe una gran brecha en el desarrollo humano, conocimiento y control, tanto entre países como entre regiones, comunidades, grupos y sectores sociales.

La frágil situación de los países centroamericanos

Algunas situaciones que son graves, que llaman a la reflexión, son la ampliación de la brecha en la acumulación de la riqueza junto con los crecientes índices de pobreza y marginación, la profundización de contradicciones, trastornos sociales y desigualdades, los problemas de seguridad ciudadana, violencia, crimen, presiones internas y externas sobre las instituciones y las empresas, la pérdida de credibilidad, el cuestionamiento del modelo, la degradación ambiental y la corrupción.

Al ver algunos ejemplos de la situación, como el bajo gasto social que se maneja en Centroamérica, los hogares pobres que hay -algunos países con tasas muy altas, y las tasas de mortalidad infantil, demuestran la asimetría que hay entre los diferentes países. La tasa de analfabetismo también

expone estas diferencias, que en general es una pesada carga, como para el desarrollo de industrias de alta tecnología. De igual forma, hay mucha diferencia en la esperanza de vida al nacer.

Es importante hacer algunas determinaciones, por ejemplo: i) el crecimiento económico es fundamental pero no ha sido suficiente para que la población más pobre pueda mejorar sus condiciones de vida; y ii) la concentración de la riqueza ha llevado a la exclusión social; iii) en muchos sectores no se ha logrado un crecimiento equitativo duradero; iv) Centroamérica acusa retrasos en su proceso de desarrollo humano (si la región fuese un país, habría ocupado el lugar número 107 entre 174 países); y v) unos países tienen mejor desempeño que otros.

Hay que entender el nuevo escenario donde conviven dos realidades, y que en una de ellas se excluye lo que no parezca rentable o eficiente y la gente se ve obligada a escoger entre la individualización y la solidaridad. Es necesario un profundo análisis, comprensión de las tendencias y obviamente, la toma rápida de decisiones. Los recursos y experiencias son insuficientes. Hay que entender la velocidad del cambio y es necesario aprovechar las oportunidades, potenciar las fortalezas, combatir las amenazas y superar las limitaciones.

Para esto, se requiere hacer algunas precisiones. Por ejemplo, no confundir la globalización con la neo liberalización y la apertura, a pesar de que muchos los ven de la mano en estos momentos; la globalización no es una opción, es una realidad; la competencia externa no puede verse por sí sola

como una barrera a las exportaciones. También hay que entender la necesidad de nuestros países de tornarse más competitivos interna y externamente. Por último, precisar que el crecimiento sostenible ha probado la capacidad de mejorar las vidas de nuestras comunidades.

Las relaciones con Europa

El CC-SICA ve las relaciones con Europa de una manera favorable en cuanto a las discusiones para un nuevo contrato social en América Latina. De igual forma, originará el reforzamiento de las relaciones a través de una asociación estratégica birregional. Es importante que en estos casos, la sociedad debe y tiene que incidir para el logro de cuatro objetivos: cohesión social, integración regional, reconocimiento de la dimensión social y la participación efectiva de la sociedad civil.

En cuanto a la cohesión social, se puede definir como la capacidad de la ciudadanía centroamericana de articular sus metas, objetivos e intereses, con base en principios y valores integrales compartidos con el firme propósito de incidir en las políticas públicas para mejorar la calidad de vida de los habitantes. ¿Cuál sería la estrategia planteada? Sería poner énfasis en la dimensión política de manera que se puedan resolver las debilidades de las instituciones democráticas de la región y en paralelo desarrollar las estrategias para fortalecer a los actores sociales y su institucionalidad.

Para fortificar la cohesión social resultan indispensables políticas de generación de empleo y trabajo formal,

productivo, adecuadamente remunerado, estable y decente. De igual forma, políticas de estado que se traduzcan en políticas públicas que asignen recursos a rubros de inversión social prioritarios, como la educación, la salud, el ambiente, infraestructura y seguridad ciudadana, entre otros. También se debe reforzar el ámbito local con la consolidación de gobiernos locales competitivos, transparentes y participativos. De igual forma, combatir la corrupción e impunidad, mejorando la efectividad, rendición de cuentas, auditoría ciudadana, la transparencia de la gestión, el acceso a la información y el fortalecimiento del sistema judicial. Asimismo, hay que acometer una reforma profunda de la institucionalidad política en la región y concretar medidas sobre el Plan de Acción de la Tercera Conferencia Mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.

Sobre la integración centroamericana, se manejan las siguientes reflexiones. Centroamérica tiene mecanismos, instancias y estructuras de integración desde hace décadas. Se necesita reformar, reestructurar y relanzar la institucionalidad de la integración. De igual forma, persiste la necesidad de requerir el cumplimiento de los distintos protocolos y acuerdos que cobijan la integración centroamericana y del reconocimiento efectivo de la sociedad civil organizada como factor estratégico de la integración centroamericana.

En cuanto a la dimensión social y lo que tiene que ver con el comercio, las negociaciones deben poner como prioritario el impulso y alcance del desarrollo sostenible. Se deben

identificar los sectores que se beneficiarán y afectarán con el acuerdo. Será necesario garantizar el respeto y la transparencia para considerar adecuadamente todos los temas en discusión; en igual forma se debe reconocer las diferencias existentes entre países, entre regiones y entre sectores.

De igual forma, es indispensable para asegurar la dimensión social, el diálogo de intercambio fluido, continuo y recíproco. Hay que garantizar condiciones justas que viabilicen la ruta al progreso y que la persona sea el centro de la actividad. Se deben respetar los derechos humanos, las garantías laborales y los compromisos internacionales.

En cuanto a la participación de la sociedad civil, cabe señalar que la cohesión social en Centroamérica pasa por el fortalecimiento institucional de las organizaciones que trabajan en el proceso de la integración. Es importante respetar al CC-SICA como el interlocutor válido y confiable de la sociedad civil centroamericana y se debe dar cumplimiento efectivo a su función consultora en el ámbito de la integración.

Además, el CC-SICA ha ofrecido su contribución para incluir en la agenda de discusión nacional los temas de gobernabilidad democrática, reconocimiento de la diversidad cultural y étnica, la gestión del riesgo y reducción de vulnerabilidades, la lucha contra la pobreza por medio de la educación, el aseguramiento de la supervivencia económica de las mujeres pobres, la dotación de servicios básicos de salud y la promoción de una mayor equidad e inclusión económica y social.

Los compromisos del CC-SICA:

¿Cuáles son los compromisos del CC-SICA para este periodo y para lo que se avecina? En primer lugar, avanzar y ampliar la participación de la sociedad civil en todas las discusiones que tengan lugar; participar en el proceso de negociación para el acuerdo de asociación velando por que los enfoques de cooperación con la región aseguren el fortalecimiento y la participación real y protagónica de la sociedad civil en las etapas y escenarios de los procesos de integración; procurar una mayor eficiencia funcional, mejorando espacios y mecanismos de encuentro y diálogo de las organizaciones sobre la integración y sobre el acuerdo.

De igual forma, incorporar los aportes de la sociedad civil a las políticas de integración y a la negociación del acuerdo; reconocer que en la sociedad civil existen múltiples actores, tanto dentro como fuera del CC-SICA, por lo que se recogerá el consenso con respeto y transparencia, potenciando mecanismos de participación a través de foros permanentes y otras opciones; trabajar por lograr una agenda unitaria de la sociedad civil en temas de acuerdo; y promover iniciativas para la formulación y ejecución de acuerdos y políticas favorables.

Si se trata de una agenda mínima inmediata ante la negociación, el CC-SICA plantea la necesidad de vincular la historia de las organizaciones de la sociedad civil, con la historia de la comunidad de los países y la región; promover el desarrollo económico local y la calidad de vida de las comunidades; aportar ideas en los distintos niveles que le

corresponda plantear su punto de vista en la negociación; impulsar políticas y proyectos de desarrollo para la ciudadanía; mantener a las organizaciones informadas y conscientes sobre desafíos, riesgos y oportunidades; potenciar la competitividad a partir de las diferencias y ventajas comparativas; trabajar y lograr el entendimiento de la comunidad; y proteger nuestras especiales formas de organización económica y social.

Algunas inquietudes que se manejan en el CC-SICA, y que se plantean para la discusión son las siguientes: la seguridad alimentaria, empleos agrícolas, la productividad y capacidad para exportar, la capacidad para competir con las importaciones, las acciones anticompetitivas, subsidios, la sobreoferta, el tema de la instalación de empresas transnacionales o adquisición de empresas locales por empresas que vengan del exterior, la definición clara de un mandato de negociación, el tema de la eliminación de tarifas y recaudación estatal, que es muy sensible en algunos países, más que en otros. Las posibilidades reales de especialización comercial, las políticas públicas para redirigir la fuerza laboral de un sector a otro y los mecanismos de compensación.

Vemos que hay posibilidad y oportunidades para la sociedad centroamericana si se: a) concretan esfuerzos por la sostenibilidad; b) reestructuran procesos y estilos; c) revaloran la participación ciudadana; d) incrementa la permanencia, viabilidad y competitividad en el mercado; si se fortalecen las bases empresariales e institucionales; e) busca ajustarse a los cambios tecnológicos; f) asumimos procesos de gestión de calidad efectiva; g) hace un análisis

del entorno continuamente; y h) si se revisan las estrategias para seleccionar, escoger y apropiarse de las destrezas ganadoras.

Algunas condiciones para el éxito en el intercambio comercial, serían por ejemplo, ver que los productos y servicios de la región alcancen niveles óptimos de aceptación; que la actividad se base en la participación efectiva y en la satisfacción de necesidades de la población; y que se tome ventaja de criterios de productividad, de gestión empresarial y conformación de alianzas o clusters.

Se observa que esta es una gran oportunidad para ampliar y consolidar la participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional y en la negociación del acuerdo. Ahora que existe esta posibilidad, se convierte en una responsabilidad histórica.

Cohesión Social: una responsabilidad compartida para la realización humana

Haydée Castillo Flores

Representante del sector laboral y social
Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana.

Hemos aprendido que pedagógicamente es muy importante poner las cosas en positivo, no obstante, a veces cuando las repeticiones y las estadísticas sirven de poco, no está mal recordarlo desde esa perspectiva. Por lo que, la pregunta es, cómo podemos entender la falta de cohesión social en nuestros pueblos para imaginar que no solo es un concepto que ahora pongan de moda los expertos, sino que logremos llegar a sus entrañas y poder desafiarla.

Pienso que no hay cohesión social cuando:

- Una mujer va a un puesto de salud caminado 3 horas, y lo encuentra cerrado pues se abre una o dos veces a la semana y si tiene suerte, se le atiende a regañadientes, se le da una receta y no tiene con qué comprar sus medicamentos.
- Cuando en el hogar ninguno de los dos jefes de familia (hombre y mujer) tiene un empleo, ni ingresos, y no se enciende el fogón porque no hay nada para cocinar y los niños y las niñas demandando comida. La desnutrición es el principal instrumento

de transmisión del subdesarrollo y pobreza entre generaciones; ello compromete su capacidad intelectual, productiva y su integración social.

- Cuando de 7 niños y niñas, será el varón el que asista a la escuela porque solo para él ajusta el dinero y las niñas deben desde pequeñas reproducir los patrones culturales de que ellas, en vez de estudiar, hacen las labores domésticas.
- Cuando el padre o la madre o ambos deciden abandonar el hogar y el país en busca de mejores opciones hacia los Estados Unidos, Costa Rica, y ahora España, dejando, a los niños y a las niñas carentes de afecto y de aprendizajes insustituibles como son los que pueden dar los padres y las madres, expuestos al peligro, pues la cohesión del hogar está amenazada. Las abuelas como siempre, les toca asumir como mujeres más responsabilidades.
- Cuando la necesidad le lleva a tomar una gallina del vecino, y la justicia le apresa, pero el tiempo en que estuvo detenido en condiciones inhumanas fue mayor que la pena que debía pagar, todo porque hubo juicios que eran más urgentes, pero no para hacer justicia sino porque se trata de políticos que tomaron recursos del Estado pero tienen inmunidad y necesitaban limpiar sus expedientes para restituirse todos sus derechos; en otras palabras impunidad.

- Cuando el campesinado, los pueblos indígenas, los pequeños productores a pesar de ser los dueños del bosque y la tierra, les son usurpados de diferentes maneras, al no brindarles oportunidades de financiamiento y asistencia técnica o sus documentos de posesión, para que luego el gran capital les compre y terminen de peones en lo que fueron sus propias fincas.
- Cuando las jóvenes reviviendo los tiempos de la esclavitud son comercializadas para el tráfico sexual; esto es todo lo opuesto a lo que significa cohesión social.
- Cuando se busca la atracción de la inversión al país poniendo en oferta mano de obra barata, la devaluación de los derechos laborales y la intensidad del trabajo que en el corto plazo reducirá las capacidades humanas para la vida.
- Preguntémonos, ¿qué harán nuestras sociedades para asegurar una vida digna en la vejez a tantas personas que por estar en el sector informal de la economía no gozan de su seguro social? ¿Quién cargará con ello?
- Una cultura depredadora de los recursos naturales, sumado a un crecimiento poblacional desmedido, no planificado, negando la información científica a las parejas, a la juventud, irrespetando el Estado Laico, ello ha llevado a una presión hacia los recursos naturales sin precedentes.

En fin la pobreza y la necesidad de sobrevivir, el deterioro ambiental, la migración, la desintegración de las familias, las crisis de la economía campesina, la desarticulación del tejido social comunitario, el desarraigo territorial, de sus lazos afectivos y de solidaridad son los mayores costos que el modelo económico imperante está provocando en la sociedad. De esto no nos estamos percatando y tendrá consecuencias inimaginables en el presente y en el futuro pero hay que estar cerca para enterarse.

Sin embargo, todavía hay familias, comunidades, indígenas, campesinos/as que a pesar de todo guardan estos valores y baluartes que les han permitido sobrevivir a través de los siglos. Allí hay sabiduría, pero los modelos de desarrollo importados no los toman en cuenta y por ello nos preguntamos después por qué tantos millones invertidos por la cooperación internacional sin resultados. Hay que volver y tomar en cuenta esa sabiduría y compartirla con los avances científico técnicos y ponerlos al servicio de las poblaciones excluidas por el modelo neoliberal.

La integración verdadera no es un imposible, vengo de tierra adentro, de allá del norte de Nicaragua, cerca de la frontera de "Las Manos". Allí donde es una quebrada la que divide el territorio Hondureño y Nicaragüense y donde se comparten muchas cosas. La niñez igual va a la escuela hondureña aunque sea de ciudadanía nicaragüense y viceversa. Sé de pacientes hondureños/as dispensarizados que vienen de las sus comunidades fronterizas a los Centros de Salud de los municipios de Santa María y Macuelizo, en Nicaragua. Hay parejas hondureñas-nicaragüenses compartiendo e intercambiando productos,

pero también amor, lenguaje, moneda, cultura, ambiente y propuestas para desarrollar sus comunidades, con hijos e hijas centroamericanos.

Este es el panorama y el contexto en que debemos analizar como lograr una Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica y en qué condiciones.

¿Dónde está el Estado?

A veces los seres humanos tenemos la tendencia de culpar a otros de lo que nos sucede, pero ahora es importante ver hacia dentro de nuestros Estados. Lo que hoy tenemos, tanto en riquezas como en dificultades, es en parte lo que nuestros Estados y Gobiernos han construido. Ello significa que probablemente no han sido lo suficientemente responsables para analizar la realidad y definir políticas que contribuyan a una Centroamérica de Paz, democracia y desarrollo.

Claro que hay también una gran cuota de responsabilidad de los organismos financieros internacionales, el Consenso de Washington que nos recetó la disminución del Estado y dejar todo en manos del mercado, la falta de cohesión social esta diciendo que esta política y la política neoliberal no esta resolviendo la situación. Lo que la realidad está diciendo es que debe haber un rol de Estado que asegure el reparto equitativo de la riqueza, que tutele los derechos humanos, económicos, socioculturales, ambientales y políticos de su ciudadanía, pues el mercado por antonomasia no puede hacerlo.

Está bien y es necesario que haya más mercado, más reproducción de la riqueza, más intercambio comercial, más empresas, más capital, pero no como fin en sí mismo y para empresas extranjeras solamente sino para mejorar la calidad de vida de toda la población. Creo que ese es el marco ético en que la sociedad civil centroamericana confía y demanda que se negociará el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

Sería hermoso ya dejar de decir que Centroamérica es pobre, aunque quizás sea más adecuado decir que nos han empobrecido; sin embargo, realmente somos ricos en cultura, recursos naturales, inteligencia, saberes, capacidades que el mundo se los está perdiendo. Lo que nos faltan son oportunidades, Estados y gobiernos responsables y unos organismos financieros Internacionales que realmente pongan en el centro a los seres humanos y no solo las rentas, las ganancias financieras, la macroeconomía solamente. He allí el rol de los Gobernantes que negocian en nombre de millones de seres humanos.

Los centroamericanos/as queremos que la “Democracia”, la cual alcanzamos finalmente en los 90, después de tanta sangre derramada, no se ponga en peligro; y más que eso, que la podamos palpar, no solo porque ya no se escuchan los fusiles, ni únicamente votando cada cierto tiempo, sino con empleos, salarios dignos, afectos, redes comunitarias de apoyo, fortaleciendo la producción rural, con hombres que asuman con responsabilidad la crianza de los hijos e hijas y que las mujeres seamos vistas como sujetos económicos y políticos, y que la juventud encuentre donde invertir toda su energía en bien suyo y de la sociedad, en donde los valores que primen no sean la corrupción y el Estado Botín, sino

la responsabilidad social compartida, un sistema educativo vinculado al mercado de trabajo y la visión empresarial, una Cultura de la prevención, el respeto, y la solidaridad.

No queremos comida por trabajo, sino sistemas educativos y económicos que nos permitan dejar de depender de la cooperación internacional y de la clase política que aprovecha la pobreza para ganar adeptos. Necesitamos sistemas económicos a través de los cuales poder encausar todas nuestras energías y obtener a cambio un salario digno y una alternativa de ser independiente económicamente, a lo que como seres humanos se tiene derecho.

Pero también la democracia ha carecido de un componente esencial para el logro de la cohesión, la participación de la sociedad civil en las decisiones que nos afecta sigue siendo formal, débil, utilitaria y a veces no por convencimiento. Cuando lo logran hacer es porque nuestros gobiernos lo ven como una obligación que cumplir con la cooperación. Aquí hay algo de fondo cuando hablamos de cohesión social: si los Gobernantes, si el Estado, los partidos políticos se aíslan de la ciudadanía, si no escuchan, si creen que por ser electos lo saben todo, hay un eslabón perdido que está llevando a situaciones de ruptura del tejido socioeconómico y comunitario vital para la convivencia y sobrevivencia humana.

La sociedad civil está urgida de participar, y claro que tiene responsabilidad, pero necesita que se invierta en su fortalecimiento, en su capacidad de hacer propuestas, de hacerse escuchar y negociar, de movilizarse y gestionar. Un buen ejemplo de ello es el CC-SICA, el cual supuestamente es el espacio de consulta del SICA pero no cuenta con recursos

para gestionar su labor. Muchas veces ni conocemos la agenda que los presidentes van a discutir, y mucho menos que se nos consulte para esa toma de decisiones. Este estilo se reproduce en varios estamentos también nacionales y locales. Hace unos años hicimos un recuento y ya se habían tomado más de 2000 acuerdos en esas cumbres, pero lo que no estaba claro es quién trabajaba para lograr su cumplimiento y mucho menos cuántos de ellos fueron consultados con las personas afectadas.

La cohesión social sí es compartida pero requiere de una revisión profunda del sistema político imperante en la región, de una renovación total de los partidos políticos y la forma de hacer la política. El poder formal, el Estado y el Gobierno deben servir más que servirse. Tener capacidad de escucha, abrir canales directos de diálogo sin temor con la sociedad civil organizada, guiar su accionar, no para sacarse 100 en la calificación ante el FMI y el Banco Mundial, sino para ser interlocutor inteligente, brillante, válido que logre que la macroeconomía sea tocable y tangible para la gente y que al mismo tiempo que crecemos económicamente, la pobreza se reduzca verdaderamente.

Ello requiere de una clase política gobernante ejemplar que puede desplazar la desconfianza y los intereses particulares y poner en primer lugar la resolución de la agobiante pobreza en la que viven la mayoría de nuestra gente. No es justo que nuestros países sean los principales expulsores de su propia ciudadanía, máxime teniendo tanto potencial en recursos naturales y humanos. Qué fácil es hacer análisis de las remesas desde la macroeconomía y como sacarles partido y ganancias y qué difícil es para

quienes las producen lejos de sus familias y desprovistos de todo derecho.

Por diferentes razones y responsabilidades compartidas con varios actores internos y externos, los indicadores que nos llevaron a los conflictos bélicos aún subyacen en nuestra realidad. En algunos casos son peores y basta con ver la cantidad de centroamericanos/as que han emigrado y los índices de desarrollo humano que realiza el PNUD, para darse cuenta de esta dura realidad de exclusión y pobreza.

A la luz de la experiencia del TLC con EEUU, lo que demandamos con Europa no es un TLC más sino un verdadero acuerdo para el desarrollo humano entre regiones con igual dignidad, ricas en cultura, en recursos pero con diferentes niveles de desarrollo económico. Para lograr igualdad en estas condiciones se requiere de un trato diferente. El mercado es importante pero no debe ser un fin, sino un medio al servicio de los seres humanos y no a la inversa. Cualquier proceso de integración o acuerdo entre países y entre regiones debe poner en el centro a los seres humanos, reconociendo la forma diferente en que las políticas afectan a hombres y mujeres. La agenda y la visión no pueden, ni deben ser, únicamente económicas sino socioeconómicas, culturales, políticas y ambientales. Debe retomarse en esencia la democratización de la región pues continúa siendo una cuenta pendiente.

Esta es la gran tarea que tenemos que negociar con nuestros socios europeos a quienes nos unen lazos profundos pues nos acompañaron en el proceso de búsqueda de la paz en

Centroamérica. Ahora hay una nueva paz que conquistar, que es la erradicación de la pobreza y la búsqueda de la felicidad a la que nuestra gente tiene derecho y a un intercambio, quizás no entre bloques iguales pero sí entre equivalentes. Debe quedar claro desde ahora y bajo los aprendizajes de la poca participación en la negociación del TLC, como no repetir los mismos errores definiendo desde ahora el qué, cuándo se discutirá, la ruta de la negociación y cómo la sociedad civil organizada de la región hará visibles y se hará escuchar buscando el vínculo del interés territorial con el sectorial en el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

Centroamérica tiene brillantes interlocutores/as en la sociedad civil. Allí también hay experticia y cercanía con la problemática de la gente y sus intereses. Por allí debe empezar la cohesión, por casa; en los vínculos entre un Estado y Gobierno que consulta y toma en cuenta el sentir de la gente. Ello hará que la integración y todos estos tratados puedan contar o no con la apropiación necesaria de los sujetos de los procesos.

Siempre digo que el espíritu de supervivencia humana es mucho más poderoso que mil muros que construyamos. Por ello es mejor compartir que vivir en angustia cuidando lo que no hemos sido capaces de construir con decencia y en consenso y que en cualquier momento se pierde.

Todos y todas tenemos derechos a la felicidad, a vivir con plenitud tanto material como espiritual. Otra Centroamérica es posible. Otra forma de tratados es posible. Otra forma de hacer política y de ejercer la ciudadanía es posible. Allí estriba la responsabilidad compartida.

Hay actores con nombres y apellidos que debemos asumir esta responsabilidad y sentarnos con urgencia pensando que la pobreza tiene solución ahora, y no esperar 20 años para soluciones estructurales que requieren un reparto diferente de la riqueza y un respeto por la dignidad de las personas. Estos actores son los Estados y Gobiernos, la cooperación comprometida, los organismos financieros internacionales, la sociedad civil organizada y sobre todo, la clase política que es la que ostenta el poder. Allí está el reto en una nueva economía y ética política. La solución no está en más recursos para la seguridad. La solución está en más opciones de vida digna, pues a veces estamos atacando la consecuencia y no la causa.

Construir un nuevo paradigma de la integración

Para construir un nuevo paradigma de la integración como medio para el desarrollo con equidad se requiere:

- Voluntad política de la ciudadanía y sobre todo de sus gobernantes.
- Volver y retomar toda la sabiduría comunitaria, la vivencia y la experiencia desde la cotidianidad, esos aprendizajes que no encontraremos en una consultoría ni en las actuales recetas del BM o del FMI.
- Es vital una actitud personal de cambio. Esto está y depende de hombres y mujeres, de la ciudadanía centroamericana, de su voluntad de asumir actitudes más propositivas, constructivas, de cambio, de no resignación, de movilización, de una cultura del trabajo y de no esperar que de afuera se nos resuelva todo.

- Asumirnos como seres sociales, interdependientes y diversos.
- Evitando los feudos que tanto daño nos hacen, la complementariedad nos hace fuertes y seres más asertivos/as.
- La apuesta de transformar las relaciones de género en otras más equitativas no es fácil, pues toca el PODER de los hombres, por ello fortalecer el movimiento social de las mujeres y su capacidad de incidencia, movilización y autonomía es una condición indispensable a la par que se realicen procesos con los hombres que les permita aportar más que resistirse, pensar que una nueva manera de ser hombres es posible, que tendrá réditos positivos no solo para las mujeres sino también para ellos y para la sociedad.
- Trascender del activismo, de proyectos a procesos, de tiempos de la cooperación a nuestros tiempos, al tiempo social que marcamos los seres humanos y no a períodos marcados por la ejecución de recursos.
- Debemos trascender el día a día y recuperar nuestra visión estratégica y de integración no como fin sino como medio, no solo económica sino también sociocultural, ambiental y política.
- Los valores humanos son la base de toda sociedad y debemos fomentar y reafirmar valores tan en riesgo hoy en día como: dignidad, honradez, el diálogo, solidaridad, coherencia, escucha, respeto, el valor de la palabra. Esa es la base de la cohesión social.

En esencia

Una cohesión social que se enmarca en un nuevo paradigma que de a luz un modelo socioeconómico que fortalezca la cultura, la identidad, el tejido socioeconómico y comunitario. Todos son medios importantes para la realización humana. Más allá del mercado, de lo que se compra y vende hay una necesidad de ser felices, como nuestros emigrantes que por muchos dólares con los que puedan adquirir producto de su arduo trabajo, siempre persiste una necesidad de asirse a sus valores, a sus recuerdos, a sus tradiciones y costumbres, en ese tejido comunitario y familiar que les brinda seguridad humana. Esa es la Centroamérica soñada. Hagámosla realidad.

Cohesión Social: una responsabilidad compartida

María Silvia Pineda¹

Representante del sector empresarial Centroamericano

Desde la perspectiva de la Responsabilidad Social Empresarial y la cohesión social, dentro del marco de la integración económica centroamericana, la participación del sector productivo es tan importante como la de los demás actores sociales.

En un ligero vistazo a la región encontramos que la problemática general atañe e incide en el éxito empresarial: la baja competitividad, la inequidad de género, los indicadores sociales deficientes, la corrupción, la creciente economía informal, la falta de cohesión social, el deterioro ambiental acelerado, entre otros.

Si lo que hoy nos ocupa es relacionar la RSE con la cohesión social, es decir la contribución del sector productivo para alcanzar ésta última, veamos qué entendemos por responsabilidad social y por cohesión social.

Cohesión social son los vínculos, las relaciones y los valores de las personas de una sociedad, que fomentan la inclusión de todos los miembros de ésta en el proceso del desarrollo. Adicionalmente el concepto de cohesión social considera por un lado, al conjunto de mecanismos de integración que existen

¹ Directora de Responsabilidad Social de Fundazúcar de Guatemala.

en una sociedad, y por otro, las percepciones de la ciudadanía sobre la operación de dichos mecanismos. Estas últimas, a su vez, determinan el sentido de pertenencia al colectivo social por parte de los grupos que lo conforman.

La RSE, es la toma de decisiones en los negocios, con apego a la ética y respeto pleno de la ley. Es una conducta de todos los que conforman la empresa: accionistas, alta gerencia, colaboradores, clientes y proveedores.

Esquemáticamente identificamos que las relaciones de la empresa se desarrollan en dos ámbitos, el interno y el externo. En el interno descansa la responsabilidad que tiene una empresa de cumplir con el régimen legal y en propiciar un ambiente laboral que facilite el desarrollo personal de sus colaboradores. De ahí, con estos dos aspectos asegurados, la empresa manifiesta una proyección positiva, armoniosa, estratégica y necesaria hacia la familia de sus trabajadores, hacia la comunidad en la que opera y en la formulación de política pública. La dimensión interna sustenta la externa y al conjugarlas, conducen a la empresa a la competitividad global: dentro de la empresa misma, dentro del país y de cara al mundo. La RSE es una conducta permanente a lo largo de la cadena productiva, está en el cómo hacemos las cosas, ello la hace medible, verificable y evaluable; y son estas condiciones las que la diferencian, drásticamente, de la filantropía.

Haciendo una valoración de lo anteriormente expuesto, el sector productivo socialmente responsable, y desde su condición natural empresarial, contribuye en la cohesión social en:

- ***En el empleo:***
Decente y legal
Inversión en capital humano e investigación

- *En el Sistema Educativo*
Cobertura universal y calidad técnico / científica
Identidad local y regional
Ciudadanía responsable
- *En el Estado de Derecho*
Estricto apego a la ley
Fortalecimiento de la democracia
- *En las Políticas Sociales Públicas*
Redes de protección social
Conjugación de esfuerzos sociedad civil y sector productivo con el Estado tanto en la formulación como en la ejecución

Además, con el eje transversal de Equidad de Género, que focalice la autoestima de la mujer en su rol personal, familiar y comunitario, como el punto de partida del desarrollo humano y la cohesión social.

Se añade a este planteamiento, los tres aspectos relevantes que la Unión Europea ha indicado que serán abordados en las negociaciones del Acuerdo de Asociación de Centroamérica con la Unión Europea: el diálogo político, la cooperación al desarrollo y el comercio. Por tal razón presentamos algunos matices a ser considerados, respecto a estos tres temas:

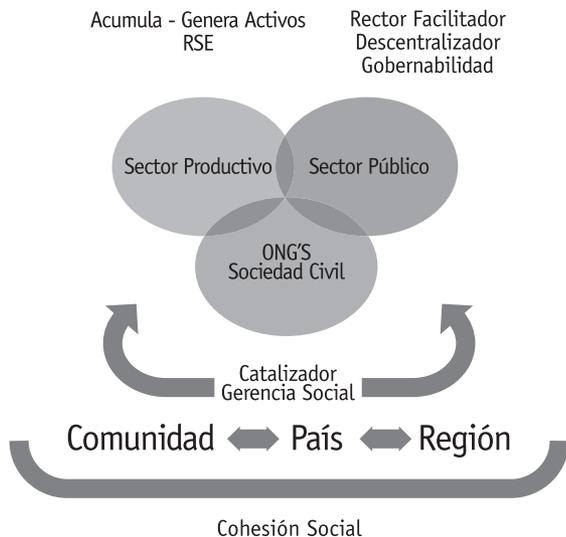
1. *Diálogo Político:* Sin presiones de tiempo ni condicionado al intercambio comercial.
2. *Cooperación para el Desarrollo:* Pertinente a las realidades individuales de cada país. Verificable y medible. Costo/eficiencia y costo/beneficio. Impacto en indicadores sociales. De largo plazo:

cooperación que fortalezcan la institucionalidad democrática, la paz social y que trasciendan gobiernos

3. **Comercio:** Igualdad de condiciones. Eliminación de subsidios

Ante la globalización y sus desafíos, la región centroamericana está urgida en reconocer que la agenda regional mancomunada es impostergable. No obstante, ello implica la articulación sectorial con carácter interactivo, a escala comunitaria, de país y de región. En el que cada sector reconoce su rol, lo integra y lo vincula a objetivos comunes.

La Responsabilidad Social Empresarial es compatible y contribuye con la cohesión social.



La política fiscal en el desarrollo nacional

Guillermo Zúñiga

Ministro de Hacienda de Costa Rica

La política fiscal cumple múltiples tareas en una economía, de las cuales, en esta oportunidad, conviene destacar dos elementos. Por una parte, la política fiscal es corresponsable, junto con la política monetaria, de la estabilidad macroeconómica de un país y, éste es un tema importante a recuperar en el tanto la estabilidad macroeconómica tiene que ver con aspectos como la inflación, las tasas de interés y los tipos de cambio, entre otros. Todos estos factores tienen que ver directamente con la vida de las personas, lo mismo que tienen relación con el cálculo económico de las empresas y con las decisiones de inversión.

Por el otro lado, a la política fiscal también le toca la dura tarea de buscar los recursos para que el Estado pueda desarrollar los programas prioritarios. En otras palabras, un Ministro de Hacienda se encuentra frente a ese dilema: ¿cuánto de estabilidad macroeconómica es la que quiere impulsar y cuánto de desarrollo económico y desarrollo social puede fomentar, qué tiene que impulsar, qué tiene que promover?

La historia de Centroamérica es rica en esas experiencias. En algunos momentos, hay una tendencia a privilegiar

en la política fiscal las tareas de estabilización, independientemente de los resultados que pueda tener eso en el conjunto de la economía y el conjunto de la sociedad. Y algunas veces, la tentación se vuelve a impulsar el gasto público, independientemente de la forma en que el mismo se esté financiando, lo cual, a la vez, en el mediano plazo y a veces en el corto, puede llevar a implicaciones lamentables que después costará mucho corregir.

La tarea del Estado en la economía

En el marco anterior, al tener claro esa doble tarea que se debe cumplir desde la política fiscal, es necesario incorporar a la discusión el hecho real que se vive en una economía de mercado. Y la economía de mercado es quizá el invento más eficiente que el hombre a lo largo de la historia ha construido para producir riqueza; pero no necesariamente lo es para repartir esa riqueza. Más aún la economía de mercado, que tiene su lógica para acumular el capital, en ese proceso de crecer y crear riqueza, sacrifica enormes espacios de la sociedad, de la economía, de los recursos, incluido al ser humano, con tal de acumular esa riqueza. Y frente a esa realidad, los seres humanos que no creen en el darwinismo social, tienen que entender que es necesario que el Estado participe activamente en esa economía, precisamente reorientando buena parte de los excedentes económicos que, como un todo, la economía está generando.

Y ahí se empieza a marcar un primer elemento de la forma en cómo se interpreta la tarea del Estado en la economía. En el fondo lo que se requiere responder son

las siguientes interrogantes: ¿cuál es la tarea del Estado en la economía? ¿Cuál es la perspectiva estratégica que un Estado determina en su accionar sobre la actividad económica? ¿Cuál el papel que debe cumplir con la política productiva, la política monetaria, la política social, o con la política fiscal?

Frente a las deficiencias de la economía de mercado, el Estado tiene que participar precisamente corrigiendo los espacios del egoísmo benevolente del cual hablaba Adam Smith en su libro “La Teoría de los Sentimientos Morales”, señalando que el egoísmo de cada uno se convertía en un egoísmo benevolente que se expresa a través del mercado. Entonces, el Estado tiene que participar, porque ese egoísmo benevolente no logra obtener los beneficios generalizados que se esperan. Pero el Estado debe hacerlo, en este momento, en un contexto, en un entorno que está determinado por la mundialización del comercio y la mundialización de las finanzas, donde las mercancías y los capitales cada vez tienden más a moverse con libertad, no así, la fuerza de trabajo. Todos los recursos se están moviendo con libertad con excepción de ésta. Y al Estado le toca participar en ese mundo. El Estado y las economías pequeñas, abiertas, débiles, frágiles, tienen que competir en ese mundo globalizado que impone la competencia mercantil a escala internacional y la competencia de los circuitos financieros internacionales.

¿Cómo hacen los países Centroamericanos para sacarle provecho a las condiciones de esa economía en la cual tienen que ir a competir?

El tema de la globalización del comercio es posible verlo como una potencial amenaza que se le puede presentar a los países de la región, por el efecto de la profundización de la competencia comercial internacional, pero también hay que verlo como una extraordinaria oportunidad para poder diseñar esquemas de inversión y esquemas productivos estratégicos, con altos impactos en el crecimiento.

Entonces, para poder competir con eficiencia, con éxito, en esa nueva realidad que se tiene, los países deben ver de qué manera incrementan la competitividad sistémica, porque es la única forma a través de la cual se pueden captar excedentes genuinos y legítimos en este nuevo tinglado.

Ahí es donde surge, con toda claridad, la necesidad de la intervención estatal promoviendo las condiciones para que internamente en los países sea posible desarrollar genuinamente la competitividad sistémica. Ésta, pasa necesariamente por mejorar las condiciones sociales sobre todo de los grupos más vulnerables.

Para ello, es necesario tener claro en qué invierte el Estado. Por ejemplo, es necesario que el Estado invierta en infraestructura. Eso va a mejorar las condiciones de competitividad: carreteras eficientes, aeropuertos y puertos de primer nivel, manejo de cargas con tiempos muertos menores y en forma competitiva, manejo de mercaderías

con estándares internacionales. Todo eso va a redundar en disminuciones de los costos de producción. Y eso va a permitir acceder a los mercados de manera muchísimo más eficiente y competir genuinamente. Para ello, es necesario tomar en cuenta con relación a la infraestructura, que el sector privado puede estar interesado en desarrollar algunas actividades de éstas, pero hay actividades que el Estado necesariamente debe cumplir, debe invertir, debe buscar recursos para hacer esa inversión, porque nadie más las va a hacer.

Pero, financiar la infraestructura, financiar los caminos de penetración, financiar puertos, aeropuertos, implica contar con el dinero suficiente. El Estado también tiene que gastar en educación, y eso cuesta. El Estado tiene que gastar en ciencia y tecnología, como pretende Costa Rica de aumentar sus gastos de 0.15% del PIB a 1% en este rubro, y eso cuesta.

El Estado tiene que gastar en la seguridad ciudadana, que además es un componente importantísimo para la atracción de las inversiones, ya que está probado que entre más tranquila sea una sociedad, más atractiva se vuelve para la inversión. Entre más tranquila sea una sociedad, y la seguridad ciudadana esté mejor garantizada, menos costos asociados de producción van a haber para las empresas, mayor competitividad genuina va a haber para las empresas, y nuevamente, eso supone contar con los recursos financieros necesarios.

El Estado tiene que focalizar sus gastos en la atención de los problemas sociales más inmediatos, en atención de la pobreza y en promover el desarrollo social. Eso, sin duda

alguna, mejora las condiciones de competitividad de un país, ya que a menores índices de pobreza, mejora la competitividad de los países, pero esos programas sociales también implican recursos financieros.

Se está ante una realidad, que con cargas tributarias del orden del 10% al 13%, no se tiene la capacidad de financiar todo. Entonces, lo primero que se debe tener claro es que si se quiere mejorar la competitividad de un país, eso cuesta dinero y como eso cuesta dinero, hay que pagar impuestos.

Por otra parte, cuando se identifican las áreas en las cuales la inversión pública se tiene que orientar, en ese mismo acto, se tienen que identificar las áreas prioritarias del desarrollo social en las cuales hay que invertir. ¿Por qué? Porque entre mayor desarrollo social tenga una sociedad, la cohesión de esa sociedad es mayor y, las condiciones para la generación de la inversión y la creación de la riqueza se vuelven condiciones más apetecibles, tanto para el inversionista nacional como para el inversionista extranjero. Y en la medida en que los procesos de inversión, tanto nacional como extranjeros, sean mayores en esa economía, al mismo tiempo se irá generando una masa adicional de impuestos, de recursos tributarios que se van a tener que irse a aplicar a estas actividades.

Además, esos nuevos impuestos son parte de una política macroeconómica que permita precisamente que las tasas de inflación sean lo que los economistas llaman manejables. Que sean tasas aceptables en el nivel internacional, que tengan convergencia esas tasas de inflación con las tasas de interés, que permitan abaratar el costo del capital y el de la

intermediación financiera y redunden en una disminución de los costos financieros de los productores, que también le den condiciones de mayor competitividad al empresariado nacional.

El desarrollo cuesta

Es necesario tener claro que el desarrollo cuesta. Es necesario tener claro que para que una economía se desarrolle es urgente que las cargas tributarias suban. Pero también hay que destacar que esto no es suficiente.

El Estado también tiene que impulsar otros programas que tengan que ver con generar condiciones para el acceso al crédito. Sobre todo aquellos grupos que por sus activos no son sujetos de crédito, aunque tengan proyectos productivos potenciales de gran alcance y que además puedan integrar esos canales productivos con los empresarios que incursionan en el mundo internacional.

Es por tanto importante pensar en el tema de la generación de los recursos para las PyMEs y las micro empresas. Es importante impulsar el desarrollo de las cooperativas, el solidarismo, todas estas formas asociativas de producción alternativas, que además tienen una gran virtud: que en el momento en que se va produciendo la riqueza, en ese mismo momento se va repartiendo.

Pero al hablar de la creación de riqueza, del crecimiento económico, del combate focalizado a la pobreza, no hay que olvidar que se requieren recursos para ese combate focalizado a la pobreza. Para ello, es necesario plantearse,

como una política nacional, el tema de la distribución de los ingresos propiamente.

Todo esto supone que la hacienda pública debe ser sana, y es tarea de todos los Ministros de Hacienda velar porque el endeudamiento no vaya más allá de las posibilidades reales de la economía, porque de otra manera, lo que va a ocurrir es que los esfuerzos de creación de la riqueza, los esfuerzos de recuperación de impuestos y los esfuerzos por asignación de gastos, se van a ir como “el agua por un canasto”, porque si el endeudamiento crece, todo el esfuerzo productivo se va a ir a pagar a los acreedores de esa deuda. Sean privados, multilaterales, internos o externos, todos van a exigir pagos, comprometiendo terriblemente el desarrollo social de los países. Es, por tanto necesario impulsar una política de inversión pública basada en recursos sanos.

En conclusión, una sociedad armónica es una sociedad que tiene mayor capacidad competitiva. Pero, es necesario entender que la política económica, en su conjunto, no solamente la fiscal, tiene que incorporar, como una condición necesaria de éxito, el desarrollo social. Se debe entender, entonces, que la política económica es una y que ésta debe garantizar que los frentes monetarios y fiscales estén sanos, pero al mismo tiempo, la política económica tiene que garantizar que el desarrollo social se dé.

No se puede seguir con esa vieja idea de considerar que eso que se llama políticas sociales viene a ser la ambulancia que recoge los heridos que deja la política económica. Muy por el contrario, la política económica debe poner en el centro

al desarrollo social, el cual al mismo tiempo coadyuve a mejorar la competitividad de las economías para que sean exitosas en este nuevo mundo.

La inversión en cohesión social como instrumento para la competitividad: reformas fiscales

Manuel Agosín

Consultor¹ Banco Interamericano para el Desarrollo (BID)

Durante los cinco años que estuve asociado al BID² como funcionario, se desarrolló un Programa de Cooperación Técnica en materia de reforma fiscal que por supuesto continúa y se ha plasmado en varios proyectos y préstamos del Banco.

En esta ponencia desarrollaré primero el tema de la cohesión social y el desarrollo, muy brevemente, porque es un tema amplísimo que no se puede cubrir en su totalidad en un escrito tan corto como este. Luego, expondré la orientación que le da el Programa del BID a la reforma fiscal, que es justamente impulsar el desarrollo humano. En tercer lugar, me referiré a las deficiencias de los sistemas tributarios en América Central. Seguidamente, se presenta la propuesta que ha hecho el BID, a grandes rasgos. En cada país ésta es un poco distinta porque los problemas son algo diferentes, pero tienen muchos rasgos comunes. Por último, el documento finalizará con algunas observaciones sobre qué hacer ahora.

¹ Ex funcionario del BID: Economista jefe para América Central República Dominicana, Haití y México.

² Las posiciones tomadas en este documento no comprometen al Banco en ninguna manera.

Cohesión y desarrollo

Desde luego, no hay desarrollo sin capital social; la cohesión social es sinónimo de capital social. Éste es un concepto relativamente nuevo en ciencias sociales y, por cierto, en economía. En economía no se tiene una propensión demasiado elevada a incursionar en otras áreas de las ciencias sociales pero se ha ido incorporando esta noción de capital social en los últimos años a algunos análisis en economía. Los individuos que no tienen oportunidades, no se integran a la sociedad; los problemas de criminalidad, de actividades antisociales, etc., son un reflejo fiel de la ausencia de capital social dentro de una sociedad.

Las sociedades desarrolladas se caracterizan por haber alcanzado un pacto social entre los individuos y éste incluye, en forma importante, un nivel elevado de igualdad de oportunidades. Eso es absolutamente fundamental para construir el capital social y el pacto social que requiere una sociedad dinámica y una sociedad con posibilidades de futuro. La igualdad de oportunidades -y para esto no sólo hay que remontarse a Europa o Japón, también se puede ver en algunos países de menor desarrollo relativo como Corea, Taiwán y Singapur que han logrado llegar a este pacto social y que tienen un gran componente de igualdad de oportunidades, lo cual les ha permitido unas tasas de crecimiento interesantes y un desarrollo para el bien de todos.

El desarrollo humano indudablemente es un elemento principal para la construcción de capital social. Un aspecto absolutamente fundamental del desarrollo humano es

la igualdad de oportunidades. Ahora, la igualdad de oportunidades se logra con una educación de buena calidad, que esté disponible para todos, sin importar el origen social de las personas y con un acceso mínimo satisfactorio a los servicios de salud. Esos dos elementos son muy importantes, vale la pena enfatizarlos: educación y salud, acceso a la educación de buena calidad y acceso a servicios de salud, satisfactorios, mínimos, como dos elementos esenciales para la construcción del desarrollo del capital.

Indudablemente el desarrollo humano es un fin en sí mismo. Desarrollo humano, desarrollo integral de la persona, es el fin de todo esfuerzo económico y social; de toda política nacional. Pero también son poderosas palancas para el crecimiento. En la economía del conocimiento es inconcebible el crecimiento sin contar con una población que no tenga, al menos una educación secundaria de calidad. O sea, la igualdad de oportunidades es también un elemento importantísimo en el crecimiento, es un insumo fundamental. Lo mismo se puede decir de acceso a niveles mínimos de salud. Sin la salud mínima, no existe una fuerza de trabajo que tenga la calidad mínima para participar en una economía moderna.

América Central tiene mucho que hacer en estos dos ámbitos: educación y salud³.

³ Se enfatizarán sólo esos dos en aras de poder ejemplificar, porque por supuesto, en realidad hay grandes necesidades en la región.

Los países de la región se encuentran por debajo del 50% en la distribución de América Latina en cuanto a todos los índices de educación y salud. Estas son tareas que sólo el Estado puede desempeñar. Si bien es cierto que se ha pensado en darle más espacio al sector privado, los recursos de todos modos tienen que venir del sector público. No es concebible al día de hoy, dar oportunidades de buena educación para todos y de salud razonable para todos, sin una acción expresa del Estado. Esto cuesta dinero, cuesta recursos, es algo caro. Para esto, es que se necesita una reforma tributaria.

Hay que hablar de la reforma tributaria en este contexto. Los indicadores de educación en América Central son particularmente bajos. Los países de América Central están en la parte baja de la distribución en la tasa neta de matrícula en secundaria como porcentaje de la población en ese grupo etario. También, los países de la región, con excepción de Panamá y de Costa Rica, están en la parte baja de la distribución en América Latina en lo que se refiere a los años de escolaridad de la población mayor de 15 años. La tasa de analfabetismo en Centroamérica está entre las más elevadas de América Latina y el Caribe. Se observa que lo mismo es cierto en la desnutrición infantil, que es una de las variables indicativas para las medidas de calidad de salud en la población.

El Programa del BID

¿Cuál entonces debe ser la orientación de la reforma fiscal? La orientación es impulsar el desarrollo humano. Recaudar recursos para crecer, recursos para el desarrollo

humano. El Programa de Cooperación Técnica del BID en reforma fiscal contiene una serie de temas. ¿Cuál es el tamaño apropiado del Estado y su papel en el desarrollo? No se le puede dejar toda la tarea a la reforma tributaria, de proveer servicios públicos básicos, para que funcione una economía dinámica y moderna. Esto porque no va a haber ninguna reforma tributaria políticamente factible que recaude recursos que eliminen su escasez. Los recursos siempre van a ser escasos. Entonces, el Estado debe hacer el mejor uso de los recursos que tiene.

Lo que propone el Programa del BID es avanzar hacia un nuevo pacto social que contiene un compromiso de los ciudadanos con el Estado de entregar más recursos para el desarrollo humano, a condición que el Estado mejore la forma en cómo los está usando. En otras palabras, que mejore la eficiencia, transparencia y focalización de esos recursos en los pobres.

El problema fiscal en Centroamérica

Este se puede resumir en algunas ideas claras. Primero, las cargas tributarias son extraordinariamente bajas y son más bajas de lo que sugiere el ingreso per cápita de la región y de lo que sugiere incluso su mala distribución de la renta. Los gastos en desarrollo humano son insuficientes y dependen, de manera excesiva, de recursos externos blandos para su financiamiento. Los Gobiernos de América Central, en contradicción a lo que se cree, son pequeños, tanto en ingresos como en gastos. No es cierto que los Gobiernos de América Central gasten una proporción alta del PIB. Para su nivel de ingresos gastan una proporción más pequeña

del PIB de lo que es dable esperar al tomar en cuenta su nivel de ingreso.

Se estudiaron, entonces, las opciones de reforma tributaria en un conjunto de países de la América Latina, incluyendo todos los del Mercado Común Centroamericano. Los resultados han sido publicados en el libro *Recaudar para Crecer*⁴. La carga tributaria de estos países está entre 10 y 13% del PIB, lo que es excesivamente bajo para su nivel de ingreso per cápita e insuficiente para financiar los gastos en desarrollo humano que ellos requieren para crecer y para arribar a niveles de bienestar mínimos aceptables. Respecto a la recaudación por categorías de impuestos, los países de América Central descansan excesivamente en el IVA. La región es particularmente débil en los impuestos a la renta, como proporción del PIB. Al comparar Costa Rica, por ejemplo, con Chile (países que tienen un ingreso per cápita bastante parecido), Chile recauda más que Costa Rica, en proporción del PIB, en todos los impuestos: tanto en renta, IVA, como en selectivos al consumo e incluso en Comercio Exterior, que es el que tiene menos recaudación por el hecho de que todos los países han ido abriendo sus economías al comercio exterior.

La propuesta del BID

¿Cuáles son las características de un buen sistema tributario? Primero, tiene que ser efectivo en recaudar.

⁴ Para acceder a los insumos para ese libro, favor referirse a la siguiente dirección:
<http://www.iadb.org/regions/re2/re2ss.htm>

A la vez, tiene que contribuir a la equidad horizontal, es decir, cuáles personas que están en las mismas condiciones debiesen terminar contribuyendo lo mismo al Estado -y vertical- es decir, aquellos con más capacidad de contribuir deberían contribuir más. Adicionalmente, necesitaría ser transparente, o sea que cualquier ciudadano debería poder entender el sistema y tener acceso a información sobre cómo funciona su sistema tributario.

En general, los sistemas de América Central no cumplen con estos requisitos. ¿Cuáles serían los objetivos en cualquier reforma tributaria para América Central? Primero, hay que aumentar la tributación, en promedio en un 3.5% del PIB para la región como un todo, en algunos países más, en otros países menos, a fin que los cinco países de América Central lleguen a cubrir sus necesidades de recaudación. Segundo, otro objetivo importante de la reforma debe ser eliminar el déficit público crónico. Un Estado moderno y dinámico no puede tener un déficit crónico, y lamentablemente todos los Estados de la región funcionan así. Tercero, se debe modernizar el sistema tributario para que cumpla en forma más acabada con los objetivos del sistema tributario que acabo de citar.

Cuarto, se debe compensar la disminución de la recaudación a causa del Tratado con los Estados Unidos. Costa Rica todavía no ha aprobado este importante tratado y hay una discusión política importante en este país sobre la conveniencia de hacerlo, pero los demás países de la región ya lo tienen vigente y, esto les va a implicar una disminución de sus ingresos tributarios que va entre 0.5% y 1% del PIB en un plazo de diez años. Quinto, el sistema

tributario debe mejorar la equidad o por lo menos no empeorarla. América Central le cobra más a los pobres que a los ricos. Por lo menos, es menester corregir esto.

Sexto, se debe adecuar el sistema de exoneraciones fiscales a los requerimientos de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Hay una serie de incompatibilidades con la OMC que tienen todos los sistemas de la región. Por último, se debe propender a la armonización dentro del Mercado Común Centroamericano. América Central es una región que busca integrarse económicamente y ello va a requerir que sus sistemas tributarios vayan convergiendo, para que todos tengan un campo de juego nivelado que no favorezca artificialmente a ninguno de los socios.

¿Cuáles son entonces las deficiencias de los sistemas tributarios en América Central? Al analizar los impuestos a la renta de las personas físicas, en la práctica, se reducen a impuestos sobre los ingresos del trabajo. Los ingresos del capital quedan prácticamente exentos y esto, por supuesto, hace que el sistema no cumpla con las condiciones básicas de equidad vertical. Se graba la renta geográfica, pero no la mundial. Por ejemplo, un ciudadano tico que hace una consultoría en Nicaragua, no paga impuestos en su país de residencia sobre los ingresos que recibe en esa consultoría. En la región, hay una tendencia a que muchos profesionales se hagan pagar sus honorarios fuera del país.

Cuando se trata de impuestos a la renta empresarial o la renta societaria, hay un abuso en las exoneraciones con fines de desarrollo. Todos los sistemas tributarios de América Central parecen quesos suizos. Tienen un montón

de hoyos y, por supuesto, los hoyos son las exoneraciones y es a través de estos hoyos que se cuele mucho de lo que no debería estar colándose. Además, estas exoneraciones son muy inequitativas. Por ejemplo, ¿por qué deben estar exentas las empresas ubicadas en zonas francas y no una productora de productos químicos para el mercado local? En esto hay una inequidad horizontal muy importante. Se trata a distintas empresas de distinto modo y la pequeña o mediana empresa es la que termina pagando los impuestos, porque es la que está fuera de las zonas francas.

Otros problemas con el impuesto a la renta societaria: el uso permanente de la depreciación acelerada no estimula la inversión, sino que simplemente merma la recaudación; las normas contables para la aplicación del impuesto de la renta de las empresas son poco claras y fáciles de abusar.

El IVA también tiene una base reducida por muchos agujeros. Se dice que no hay que gravar a la canasta básica, que no hay que gravar a ciertos tipos de contribuyentes como las ONG's, universidades, etcétera. Todo esto se presta, por supuesto, para elusión, para que muchos se disfracen de aquellas actividades o de aquellos tipos de contribuyentes que están exentos.

También, hay un uso generalizado en la región de la tasa cero. La tasa cero implica que no sólo se desgrava el bien final, sino que toda la cadena productiva. Entonces, esto se presta para grandes abusos y erosiona la recaudación en forma muy seria. El resultado es una baja productividad de este tributo (medida como la razón del PIB que representa la recaudación del IVA a la tasa del IVA). El Salvador es

la gran excepción en la región. Como resultado de su tasa pareja, la productividad del IVA alcanza al 50%, mientras los demás países no superan al tercio.

El impuesto selectivo descansa demasiado en el impuesto a la gasolina. Algunos países han ido cambiando eso ahora con los altos precios del petróleo. Para algunos bienes, las tasas son demasiado bajas y, al contrario de lo que es recomendable en este tributo, son específicas, en lugar de ser ad-valorem. Hay una proliferación de impuestos con baja recaudación que podrían muy bien eliminarse.

Con la liberalización comercial, los derechos de aduana se han ido erosionando. Esta solía ser la fuente de ingresos fiscales más importante de la región hace veinte años atrás. A ello, se suma la ineficiencia y corrupción en las aduanas, lo que reduce aún más la recaudación. En los últimos años, Honduras y Nicaragua han realizado esfuerzos exitosos por mejorar la administración de las aduanas y han aumentado en forma sustancial su recaudación por este concepto.

¿Qué propone el proyecto del BID? Ampliar las bases sin subir las tasas. Este es el mensaje principal que se le ha dado a los Gobiernos: ampliar bases, eliminar agujeros, sin elevar tasas. Subir tasas es injusto e improductivo. Se aplicarían a los que pagan y los que no pagan seguirían no pagando. Entonces es mucho mejor que todos paguen, manteniendo las tasas actuales. Incluso las tasas podrían reducirse en algunos casos, si los que no pagan comenzaran a pagar. Adicionalmente, se recomienda pasar a un concepto de renta mundial y globalizar el impuesto

a la renta de las personas o acercarse a ese concepto, lo que implica empezar a gravar los ingresos del capital de alguna manera.

La reforma tributaria que ha venido discutiendo la Asamblea Legislativa de Costa Rica, que envió el Ejecutivo hace varios años, incorpora muchas de estas ideas. Estas ideas no son nuevas en la discusión costarricense. Una de ellas es aumentar gradualmente la tasa para empresas en zonas francas y reducir la tasa para los que no están en zona franca. Las tasas al impuesto de la renta corporativa son muy altas en América Central para las necesidades de desarrollo, pero no todos la pagan. Hay muchos sectores exentos, especialmente aquellos en zona franca. Además, hay que eliminar eventualmente esa exoneración por requerimientos de la Organización Mundial de Comercio.

Se deben mejorar los estándares contables y, mientras se hace eso, que es un proceso lento, hay que introducir un impuesto al activo bruto de las empresas, como pago a cuenta del impuesto a la renta corporativa, a una tasa razonable que se acerque a gravar las utilidades a una tasa de un 10 o 15%. Esto se hace en algunos países; sin embargo, ellos no son muy constantes: este impuesto se pone en vigencia, luego se deroga, más tarde vuelve a aparecer. Es un buen impuesto cuando las normas contables no son muy claras o firmes.

Se deben reducir las exenciones al IVA al máximo y eliminar la tasa cero. Por supuesto, siempre hay que seguir trabajando, como hormiga, en mejorar la administración tributaria, lo que es absolutamente indispensable, porque

si se tiene un maravilloso sistema tributario pero se tiene una pésima administración, es lo mismo que no tener ningún sistema tributario.

Reflexiones finales

¿Qué hacer ahora? Se han promovido reformas tributarias en varios países de la región, con buenos pero insuficientes resultados. En todos los países ha habido reformas que el Banco ha apoyado; en el caso de Costa Rica, el Banco ha estado apoyando firmemente el proyecto de ley que aún no ve la luz del día. En todos los países, el Banco ha estado dispuesto a colocar su dinero donde está su boca, como dicen los Estadounidenses.

Se deben hacer dos observaciones: la gente se resiste a una reforma tributaria que aumente los recursos del Estado porque creen que éste los malgasta o se los roba. Además, como ya señalamos, no hay reforma tributaria que alcance para satisfacer las enormes necesidades de gasto social que tiene la región. Por lo tanto, las reformas fiscales deben contribuir con componentes tributarios y de gasto, al mismo tiempo.

Si se quiere tener cohesión social, que nadie tenga duda de que los gastos públicos van a tener que aumentar. Al mismo tiempo, hay que gastar mejor, mejorando la eficiencia, transparencia y focalización del gasto público en los más pobres. Para estos efectos, el BID ha venido promoviendo paquetes de reforma fiscal que incluyan medidas por el lado de la tributación y del gasto.

Elementos para la construcción de una visión de integración centroamericana

Héctor M. Dada Sánchez

Director del PAIRCA¹

La integración centroamericana inauguró el siglo XXI con una serie de desafíos y disyuntivas cruciales; tanto de cara a su propio devenir como proceso como a su capacidad de constituirse en una herramienta estratégica, pertinente, oportuna, eficaz y poderosa de la sociedad centroamericana para alcanzar y potenciar algunos de los principales objetivos de desarrollo de la región.

El diagnóstico² que dio origen al Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA), realizado por diferentes consultores entre los años 2001 y 2003, da cuenta de estos desafíos y disyuntivas, señalando, entre otros aspectos:

- Que el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) refleja una ausencia de visión y de estrategias compartidas.

¹ Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana.

² Es un documento oficial que endosa la cooperación europea a la institucionalidad regional centroamericana.

- Que tiene un marco conceptual disperso y con competencias limitadas; un marco jurídico frágil y a menudo vulnerado, con un sistema institucional que tiene falencias técnicas y funcionales; una escasa gravitación política y mecanismos por demás inadecuados de financiación; una limitada capacidad de gestión de las entidades nacionales competentes (normalmente concentrados en los Ministerios de Relaciones Exteriores y sólo en casos excepcionales en algunos otros ministerios).
- Que existe descoordinación interinstitucional y débiles mecanismos de enlace entre los Gobiernos y las instituciones del Sistema de la Integración Centroamericana; con una limitada apropiación social del proceso con sectores estratégicos que son potencialmente favorables y no están representados.
- Que la mayoría de la sociedad civil centroamericana no está organizada y no se siente representada ni con espacios de participación; siendo que tiene como instancia al Comité Consultivo del SICA (CC-SICA), -que a su vez presenta una limitada representatividad y capacidad de participación más allá de lo formal en el esquema de integración y por último.
- Que hay una percepción pública negativa y en el mejor de los casos, escéptica del Sistema de la Integración Centroamericana.

Cuatro rangos de desafíos de la Integración Centroamericana

Con base en este diagnóstico, y agrupando lo señalado anteriormente, es posible identificar cuatro grandes rangos de desafíos de la Integración Centroamericana contemporánea:

En primer lugar, ¿cuál es la agenda y los objetivos de la integración regional? Si en los cincuentas y sesentas la integración aparecía claramente sintonizada con los objetivos de desarrollo socioeconómico y de política pública a nivel regional (sobre la base del modelo de sustitución de importaciones como herramienta para transitar del modelo monoexportador agrícola a la industrialización); el devenir que ha seguido la integración desde su relanzamiento en los noventa presenta una agenda ciertamente más comprehensiva e integral que antaño, pero al mismo tiempo más difusa y menos clara, sobretodo de cara a sus objetivo y papel relacionados a la estrategia y desafíos del desarrollo regional. Más aún, algunos incluso han planteado una posible paradoja entre el paradigma de la apertura y la liberalización comercial seguida por los países centroamericanos en los noventas (con distintos grados y matices) y el modelo de integración regional que el SICA plantea bajo el concepto de “regionalismo abierto”.

En todo caso, el punto es la necesidad de identificar una agenda, con objetivos de la integración, que permitan de una forma coherente, sistemática y coordinada, planificar, coordinar y dar seguimiento al proceso y alinear a la institucionalidad del sistema en pos de los propósitos y metas planteadas. Esto es un esfuerzo en el que el PAIRCA

está trabajando en apoyo al SICA, concientes de que es el primer desafío que debe enfrentar y encarar la integración regional centroamericana.

A manera de referencia, en el caso de la Unión Europea (UE), ésta tiene una visión estratégica de mediano y largo plazo, de la cual deriva un programa de trabajo plurianual (3 años) concertado por sus mandantes (los Gobiernos (a través del Consejo/Troika-Presidencia Pro Tempore) y la Comisión Europea). Esta es la base para pedirle cuentas a las instituciones y para que redunden resultados al Sistema. Centroamérica no tiene un plan plurianual de trabajo de esta naturaleza, y esa es una tarea sobre la cual ciertamente estamos trabajando, pero que está pendiente.

Un segundo desafío, es el programa de reforma y modernización institucional. ¿Con qué se realiza esta integración, con qué se acometen esos objetivos y desafíos de Centroamérica? Es decir, esto nos remite directamente al andamiaje institucional con el que Centroamérica cuenta para impulsar su proceso de integración y para redituarles resultados a los ciudadanos centroamericanos como herramienta de desarrollo regional.

El tercer desafío es, ¿cómo financiar el reto de la cohesión social? Un proceso de integración será más viable en la medida en que todos sus miembros están convencidos que sus beneficios son mayores estando integrados que actuando por cuenta propia; y tal situación sólo es factible si ese proceso tiende a hacer que sus miembros converjan cada vez más en sus niveles de desarrollo y bienestar.

La Unión Europea otorga desde sus orígenes una importancia fundamental a este punto, como elemento de cohesión entre países y regiones al interior de Europa. Tan sólo el año pasado, aprobó un presupuesto de más de 350 mil millones de Euros para el trienio para fondos de cohesión social y fondos estructurales. Centroamérica obviamente no tiene esta capacidad pero tampoco ha encontrado aún una manera de construirse una respuesta, a su medida, al desafío de la “convergencia hacia arriba” que tiene intraregionalmente y que implica el impedir que las brechas en los niveles de ingreso, desarrollo y bienestar entre los países miembros se mantengan o deterioren.

Por último, está el desafío de ciudadanizar³ la integración; llevarla al plano de los valores agregados para un ciudadano común y corriente.

Desburocratizar la integración, es decir, que deje de ser un tema privativo de los gobiernos y funcionarios regionales y pase a traducirse en un conjunto de valores agregados prácticos para la vida cotidiana. En ese sentido, la Unión Europea ha avanzado en pasos muy grandes (y aún así se le reclama falta de arraigo ciudadano, por ejemplo, en el debate que se dio después del fallido intento de aprobar la Constitución Europea). La pregunta a contestar es: ¿Qué significa en términos prácticos para un ciudadano centroamericano la integración? ¿Qué valor agregado le da? Por supuesto que en términos generales podemos contestar hablando de la paz y la gobernabilidad alcanzadas, de las posibilidades económicas que se han

³ Participación/sentido de pertenencia de la sociedad civil

abierto, etc., pero *en la práctica* lo que un centroamericano puede recibir concretamente podemos resumirlo en paso fácil -libertad de tránsito de personas por los controles migratorios del CA-4 y el libre comercio por las aduanas de la Unión Aduanera; pendiente queda pues mucho, de lo cual hablaremos más abajo.

Definición de una Agenda

Para definir una Agenda, en una primera instancia es necesario tener claridad sobre qué tipo de integración se está hablando. ¿Integración pura, de una unión aduanera, de una zona de libre comercio, de un mecanismo para negociar conjuntamente con terceros? ¿Es meramente un esquema de cooperación y solidaridad? ¿Es un esquema de actuación conjunta en foros políticos? Y, ¿de cuántos es esta integración? ¿Es de cuatro, cinco, seis, siete países? Hay que aclarar este tema y cuestionar si es posible que coexistan una serie de ámbitos en donde se tiene una combinación o mezcla, que es lo que en la práctica está ocurriendo en Centroamérica con cada uno de estos puntos.

La integración es un instrumento; pero ¿Para lograr qué? ¿A que objetivos estratégicos responde? No puede ser vista como una panacea para resolver todos los problemas y desafíos de Centroamérica ni como sustituto de los esfuerzos y ámbitos de actuación nacionales. Entonces, ¿para cuáles sí alcanza? Y ¿de qué forma, y con qué, y con quiénes? En el caso centroamericano se ha hecho un par de estudios que plantean este punto en dos vertientes: ¿Ha avanzado el proceso como proceso en sí mismo? Y,

¿ha sido éste un medio efectivo para alcanzar los objetivos regionales de todos sus miembros?

Los resultados encontrados señalan que la integración en realidad ha servido a diversos propósitos en diferentes momentos en el tiempo.

En los años cincuenta se sentaron los cimientos de un modelo de integración en el cual el *paradigma* de desarrollo era muy claro: pasar de un modelo mono-exportador agrícola tradicional a un modelo de industrialización creciente, basados en una estrategia regional de sustitución de importaciones. Ello permitió aprovechar parte del “boom” internacional de la transnacionalización, por ejemplo en los sectores textiles, consumo y electrónica, que hoy, por cierto, perduran y constituyen parte del tejido industrial que la región está utilizando para afincar algunos de sus proyectos.

En los setentas y ochentas, se presenta la fractura del proceso de integración por las razones de conflicto entre y al interior de los países de la región que todos conocemos. Una crisis de gobernabilidad y de institucionalidad que debía ser superada. Los esfuerzos internacionales y el diálogo intraregional promovido para alcanzar la paz y establecer procesos democratizantes en nuestros países constituyen el germen de Esquipulas y del relanzamiento del proceso de integración que atestiguamos en los noventas.

En los noventas la integración renace bajo una nueva forma institucional. La consolidación institucional es la premisa,

y el mantenimiento de la paz y la democracia aparecen como suficiente agenda. En el caso de El Salvador, tras los acuerdos de paz de 1992, se obtienen tasas superiores al 7% de crecimiento anual hasta mediados de los noventa; el efecto de “al levantar la tapadera a una olla caliente sale todo el vapor de una vez”; pero el corolario de ello es que si no “hay una fuente de calor capaz de mantener la temperatura, deja de salir vapor”.

Esto último es lo que le ocurrió de alguna manera al proceso de integración, cuando a mediados de los años noventa, se ve la necesidad de incorporar, en la práctica, muchos otros elementos a la agenda de integración centroamericana y hacerla auténticamente multidimensional para empezar a trabajar en distintos frentes en los cuales se notan necesidades y déficits. Se empieza por el tema de desarrollo sostenible; prevención de desastres; crecimiento; promover conjuntamente la región como un turismo multidesestino; etcétera. Es ahí donde se descubre que la institucionalidad que se ideó al arrancar los noventa, no soporta toda la carga que la Centroamérica de ahora y la del futuro necesitan. Esa es uno de los principales problemas que debe resolver el Sistema de la Integración Centroamericana.

La Centroamérica Contemporánea

¿Cómo caracterizamos a esa Centroamérica de ahora y del futuro?

En primer lugar, actualmente, los *activos* de la región son más apreciados que cuando se ideó originalmente la integración regional.

En materia comercial, si se desglosa lo que se está produciendo y exportando en Centroamérica, se observa que la región todavía exporta a Europa y al resto del mundo mayoritariamente bienes agrícolas tradicionales. Exporta a los Estados Unidos textiles y algunos productos agrícolas no tradicionales. Centroamérica está realmente exportando la manufactura de las pequeñas y medianas empresas a Centroamérica (y parte al Caribe y México). Ese es el mercado en el que están teniendo un desahogo económico las empresas de pequeño y mediano tamaño de la región.

También, el istmo ha cambiado enormemente en cuanto a sus fuentes de ingreso, que ahora son mayoritariamente remesas, y su economía está concentrada en los servicios; una diferencia notable con el pasado.

Pero a la par de estas grandes oportunidades que tiene Centroamérica, se tienen unos tremendos retos y lastres regionales. Existen altos e inaceptables niveles de pobreza y de pobreza extrema, según la CEPAL; altos niveles de subempleo y un mercado enormemente informal que tiene implicaciones, por ejemplo, en la cuestión fiscal. Se ha aumentado la inversión social pero sigue estando muy por debajo del promedio de Latinoamérica. Hay heterogeneidad en la región. Una diferencia muy grande con el proceso europeo: la integración no ha permitido lograr que converjan los países centroamericanos hacia arriba en sus niveles de desarrollo. Hay una enorme vulnerabilidad ambiental y un crecimiento de la delincuencia y del crimen organizado.

¿Qué se quiere decir cuando se habla de que esta región es tremendamente desigual y que tiene asimetrías? Hay países con un nivel de ingreso per cápita alto -Costa Rica y Panamá- que crecen a una tasa en el tiempo en promedio mayor que el resto de los países centroamericanos; países de ingreso medio, que en el tiempo crecen a un nivel medio en su ingreso per cápita, y países de ingreso bajo, Honduras y Nicaragua, que en el tiempo crecen en su ingreso per cápita en niveles más bajos que los que crecen el resto de los países centroamericanos.

Cuando se habla de cohesión social y de una agenda social, en el caso europeo tuvieron un significado muy claro. Es a esto a lo que le apostó la integración europea, tanto al nivel de los países, como de las regiones: transfiriendo mediante un mecanismo, recursos que permitieran hacer converger esos indicadores hacia arriba. En Centroamérica, el sistema, sin haber sido diseñado para eso, en realidad no está corrigiendo por sí mismo, lo cual puede causar grandes deficiencias en el futuro. Al hablar de un fondo de cohesión social, sin duda se va a tener que abordar este punto, atendiendo la realidad de países pobres que están junto a otros más pobres en un mismo esquema, dejando poco espacio de maniobra para mecanismos de transferencias o compensaciones.

Esta realidad nos enfrenta a las siguientes necesidades que cualquier visión regional debe tener en cuenta. Primero, una agenda que permita acometer las amenazas que enfrenta Centroamérica de retroceso: amenazas naturales y amenazas creadas por el hombre, como las maras, el crimen y el terrorismo. Segundo, llevar anclas

al subdesarrollo, especialmente lo que se refiere a las brechas sociales de desigualdad, pobreza, cohesión social. Tercero. ¿Cómo aprovechar las oportunidades que surgen de los instrumentos comerciales y de lo que algunos analistas, incluyendo aquellos vinculados al PAIRCA, han dado en llamar las cinco T's? (que están siendo hoy por hoy los motores de la economía centroamericana: telecomunicaciones, transporte, transferencias (refiriéndose a remesas), turismo y la última es comercio-“trade”). Y por último, ¿cómo asegurar la sostenibilidad del proceso y del propio desarrollo? Esto ayuda a definir el qué debe hacer Centroamérica.

Reforma y modernización institucional

Por lo tanto, para esta definición sobre el qué hacer es necesario definir ¿Cuál es la institucionalidad centroamericana con la que realmente se cuenta para hacerlo? Aunque hablamos de dimensiones, capacidades y funciones diferentes, si se compara al SICA con el proceso europeo, la Unión Europea tiene alrededor de 22.000 empleados en la Comisión; la SG- SICA tiene alrededor de 100, de los cuales buena parte son financiados por la cooperación internacional.

En el caso de la Unión Europea, se ha conciliado de una manera muy adecuada los intereses nacionales con los intereses regionales. Tienen un mecanismo que permite que desde el nombramiento de funcionarios a la toma de decisiones, se concilie en el proceso con una vela permanente de lo nacional en la construcción de un planteamiento regional. Esto se lleva a cabo a través del Consejo. Para su operación práctica, los Gobiernos cuentan

con una representación en Bruselas, específicamente para la integración europea, que son los que llevan el día a día del proceso europeo, que se denomina el Comité de Representantes Permanentes (COREPER).

Por otra parte, está la Comisión Europea, que sería el símil de la Secretaría General del SICA. Además, cuentan con un Comité Económico y Social, que tiene una representación de los empresarios, los sindicatos y otros sectores económicos y sociales de la sociedad europea, financiado por el mismo proceso europeo.

Adicionalmente, tienen algo muy importante: un Tribunal de Cuentas que permite rendir cuentas, tanto de gestión como financieras, lo que da credibilidad al sistema.

En el caso centroamericano, existe un mecanismo del Cumbres Presidenciales, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el de Ministros de Economía; una Secretaría General del SICA, a la cual se le dio vigencia a través del Protocolo de Tegucigalpa a partir del año 1991; un Parlamento Centroamericano que, contrario al caso del Parlamento Europeo -que tiene funciones políticas, democráticas, aprobación de presupuestos y la validación de funcionarios-, tiene en el mejor de los casos sólo una función: deliberar y dar recomendaciones. Una Corte Centroamericana de Justicia que debería atender toda diferencia que surja en el Sistema de la Integración Centroamericana, lo cual no es posible ya que sólo tres de los Estados son miembros y sus capacidades exiguas. En el caso europeo, existe el Tribunal de Justicia Europeo, con sede en Luxemburgo, que es un referente obligado para

los tribunales nacionales de justicia en materia de derecho comunitario (a través de la consulta prejudicial) y el garante de la vigencia del derecho y normativa comunitaria.

Sintetizando algunas conclusiones

Para fortalecer el proceso de integración centroamericana se necesita, sin duda, un proceso de reforma y modernización del Sistema.

El programa PAIRCA ha incursionado activamente en la parte de modernización. Trabaja en cómo hacer para dotar de capacidades de planificación, de coordinar, de implementar, de dar seguimiento y de retroalimentar al Sistema, con recursos de la cooperación europea. Se ha venido trabajando en cómo dar seguimiento a los mandatos presidenciales y ministeriales; en cómo hacer para tener una agenda coherente con esta agenda estratégica para la cooperación, estando muy claros que en realidad es con la cooperación internacional con la que los centroamericanos podemos financiar hoy en día el proceso de la integración centroamericana, pues no contamos con un mecanismo propio efectivo de autofinanciamiento.

Es igualmente importante preguntarse si no es necesario hacer algunos ajustes a la estructura institucional para que responda de mejor manera al escenario en el cual se encuentra hoy la región. Por ejemplo, gran parte de la estrategia que está siguiendo Centroamérica, en la práctica tiene que ver con la premisa de atraer más exportaciones y más inversión; pero resulta que a nivel centroamericano, no existe ninguna instancia que permita hacer promoción

externa conjunta ni de inversiones ni de exportaciones. Entonces ¿cómo podemos capitalizar efectivamente esta oportunidad que la agenda comercial vigente nos abre si no contamos con las herramientas institucionales para ello?

Lo mismo podríamos inferir para temas como las tecnologías de información y comunicaciones; la dinámica migratoria; la seguridad y otros, que son “torales” para el futuro de Centroamérica, pero para las cuales el proceso (el SICA) no tiene un asidero institucional adecuado o suficiente.

Mientras no se resuelva esta ecuación estructural, lo que ocurre en la práctica es que estos temas fundamentales se le dejan a la Secretaría General del SICA, sin dotarle ningún recurso, sin tener los recursos técnicos ni los recursos humanos para poder encargarse de ellos.

Es importante señalar la necesidad de actuar en dirección a lograr un salto cualitativo en el proceso de integración regional, como requisito *sin-equa-non* para poder acometer los cuatro grandes desafíos que señalamos como prioritarios para el futuro de Centroamérica. Afortunadamente éstos son también prioridad para nuestro principal cooperante para el desarrollo de la integración: la Unión Europea. Con este apoyo, Centroamérica tiene la posibilidad de desarrollar un proceso interno de intercambios y reflexiones tan valioso como el de este Foro que nos ha convocado.

Siete Propuestas Tentativas para una Visión de la Nueva Integración

Rubén Zamora¹

Integrante del Círculo de Copán

A continuación procederé a hacer algunas reflexiones sobre la visión de la nueva integración. Al texto que presento le llamo Siete Propuestas Tentativas para una Visión de la Nueva Integración, haciendo énfasis en la calificación tanto de “tentativas” como de “proposiciones”, dado el carácter por una parte, inicial de mis reflexiones y, por la otra, la imperiosa necesidad de que éstas pasen por el tamiz de la crítica colectiva. Para presentarlas con alguna coherencia, voy a partir de una doble base, en primer lugar ubicando la cuestión de la Integración Centroamericana en su desarrollo histórico y esto será seguido de un rápido recuento de las condiciones estructurales en las que nuestras sociedades se encuentran hoy, para finalmente presentar las proposiciones tentativas.

La integración no empezó hace 60 años

Por lo general cuando pensamos en la integración centroamericana, lo hacemos a partir de la segunda mitad del siglo pasado. En nuestra común visión del

¹ Integrante del Círculo de Copán. Profesor universitario, ExMinistro de la Presidencia, ExVicepresidente del Congreso de El Salvador, y ExCandidato a la Presidencia de El Salvador.

fenómeno, éste es el horizonte de arranque. Sin embargo, si hay un fenómeno político connatural a nuestra historia como naciones independientes, es la integración.

Hace casi 200 años nacimos a la vida independiente como una nación integrada. Éramos la Federación de Centroamérica. Si bien es cierto que veinte años después habíamos fracasado y el istmo se quebró en cinco pedazos, no es menos cierto que en las décadas siguientes presenciamos repetidos esfuerzos por reconstruirla. A lo largo de los siguientes 100 años, construimos nuestra historia recurriendo con más asiduidad al recurso negativo de guerrear entre nosotros que a intentar plasmar el ideal de nuestra Patria Grande. Lo que me interesa destacar es que la voluntad integracionista no fue enterrada después del primer gran fracaso, sino que, los repetidos esfuerzos, le otorgan una continuidad que ha hecho mella en la conciencia colectiva de nuestros pueblos.

Hace casi 60 años, a mediados del siglo pasado, la integración centroamericana fue relanzada. Tomando en cuenta la amarga experiencia del fracaso del ideal morazanista de una Centroamérica políticamente unida, y al impulso de los vientos desarrollistas que soplaban en todo el continente, los cinco gobiernos del istmo se comprometieron con el desarrollo de un mercado común y lo hicieron, con tal éxito, que llegó a ser presentado como un modelo a nivel internacional. Incluso se llegó a decir que era más avanzado que los similares esfuerzos que los europeos realizaban en esos años. Sin embargo, veinte años después, a fines de los años setenta, el Mercado Común Centroamericano mostró claros síntomas de agotamiento.

Las contradicciones que el proceso integracionista generaba entre los países del istmo les restaron dinámica y en buena medida, fueron responsables de la guerra entre El Salvador y Honduras. Parecía que nuestra integración había llegado al límite que sus gobiernos promotores le habían impuesto y ante la alternativa de superarlos o estancarse, se optó claramente por esto último. Si bien el aparato institucional de la integración no fue dismantelado y el comercio interregional se mantuvo, aunque disminuido, de hecho el impulso integracionista estaba agotado. El proceso había muerto nuevamente.

Tres décadas después, en los ochenta, Centroamérica se encontraba sumida en uno de los más profundos y sangrientos períodos de su historia: guerras civiles en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, cuyo denominador común, además de la muerte y destrucción que generaban, era el estar enmarcadas dentro de la geopolítica norteamericana que pretendía demostrar su capacidad de “roll back” el comunismo en el área Centroamérica. Era evidente que este cuadro, muy poco espacio dejaba para retomar e implementar el proyecto integracionista, aunque este se mantuvo vigente por la continuidad de la institucionalidad integracionista y la lenta pero sostenida recuperación del comercio entre nuestros países.

Unos años después, a principios de los noventa, resolvimos las guerras. Se abrió nuestra propia ola de democratización en Centroamérica. Todo parecía indicar que nuestra región entraba de nuevo a un periodo en el que podría iniciar, no solo el camino de la democracia, sino asegurar el desarrollo económico sostenido de sus pueblos.

Creímos en eso. El panorama internacional era favorable, tanto por la dinámica que la economía mundial estaba mostrando una vez recuperada de su crisis, como por el fin a la guerra fría y la fuerte disposición de los países desarrollados a cooperar con los esfuerzos que estábamos haciendo los centroamericanos en materias de paz, democratización e incluso de reforma económica. No solo se respiraba un clima de paz y optimismo sino que en todos los países de la región se estaban instalando gobiernos conducidos por empresarios o partidos apoyados por empresarios, que dejando atrás los regímenes militares, planteaban una nueva forma de desarrollo económico.

La integración no podía quedarse atrás y asistimos a su resurrección orgánica, con una reforma institucional y un nuevo impulso expresado en la fiebre de planes integracionistas que gobiernos cooperantes e intelectuales propusieron en aquel momento, así como la ingente cantidad de resoluciones tomadas por los Presidentes en las frecuentes cumbres del istmo que se celebraban y que incluso llegaron a plantear la superación de los límites geográficos dentro de los cuales el integracionismo histórico se había mantenido.

Un presente de cambios

¿Dónde estamos ahora? El fenómeno social que es la integración sólo puede ser entendido y transformado a partir de su propia historicidad y de las condiciones estructurales en las que se produce. Es decir, de la historicidad de la sociedad, de la cual ella es una parte. Por lo tanto, si realmente estamos comprometidos con

aportar a nuestro proceso una visión que eficazmente pueda guiarlo hacia el tipo de integración que queremos, por una parte no podemos partir de cero, es decir, sin tomar en cuenta la cadena de aciertos y desaciertos que en este campo hemos cometido y por la otra, debemos poner como nuestro punto de partida el reconocimiento de las condiciones actuales de desarrollo de la sociedad en que nos encontramos.

Este punto de partida es el reconocimiento de que en los últimos 30 años, Centroamérica ha sufrido mayor cantidad y profundidad de cambios estructurales que los experimentados en los 400 años que llevamos desde que los españoles vinieron y, a la usanza de aquella época, aplastaron la estructura social y cultural autóctonas e impusieron las nuevas estructuras y cultura de la colonia. Desde ese profundamente traumático periodo, conocido como la conquista, nuestros pueblos no habían experimentado tan profundos cambios como los de las últimas tres décadas que nos ha tocado vivir. Ni los períodos de la independencia o de la reforma liberal pueden superar lo que hoy estamos viviendo. El hecho de que no seamos concientes de ello y que los experimentemos como fenómenos aislados, como por ejemplo las guerras civiles, no cambia en absoluto su peso y trascendencia.

Repasémoslos brevemente. Lo primero que salta a la vista es que, el mundo en que nos movemos se ha modificado sustancialmente en el último siglo. En las últimas cinco décadas, somos testigos de tres grandes revoluciones tecnológicas que han dado la base para una radical transformación de las relaciones entre los habitantes

del planeta. La revolución de las comunicaciones y del transporte, de la automatización y de las biotecnologías, están modelando un mundo y unas relaciones sociales y políticas muy diferentes a las que se vivieron cuando el proyecto del Mercado Común fue diseñado e implementado. Las limitaciones, exigencias, oportunidades y desafíos que los pueblos del istmo enfrentamos hoy, tienen una naturaleza muy diferente.

Al interior de nuestras sociedades, el primer gran cambio que debe reconocerse es que hemos pasado de ser sociedades predominantemente rurales a urbanas; el crecimiento demográfico unido a las revoluciones tecnológicas mundiales en las comunicaciones y el transporte, están a la base de ello. Cualquier texto introductorio a la sociología nos dice que este es el cambio más fundamental en la estructura de la sociedad: la urbanización. Pero no sólo eso. Nos hemos urbanizado tanto física como culturalmente y probablemente sea el crecimiento realmente patológico del sector llamado informal, su expresión más visible. Para complejizar aún más este cambio, la urbanización se asienta no solo en la migración campo-ciudad, sino que en nuestro caso, ha sido acompañada por masivas migraciones de uno a otro de nuestros países y hacia el exterior de la región. La intensidad de las migraciones ha generado el sistema de las remesas que está cambiando la economía, la sociedad e incluso la política de los cinco países de la región, aunque de diversas maneras.

Un segundo cambio estructural es la modificación del eje de acumulación de nuestras economías. De la agricultura de exportación, que constituía el factor común y

homogenizador de nuestras economías y las caracterizaba como agro-exportadoras, hemos pasado a construir otros ejes: inversión extranjera, sector financiero, el turismo o los servicios en general. Si bien, aun está en disputa cuál de todas estas actividades se convertirá en el centro hegemónico de nuestra economía, lo que si está claro es que la agricultura de exportación no es más el eje central de acumulación de las economías centroamericanas. La situación de nuestra agricultura se asemeja al triste estado de las artesanías, cuando, en Europa, la revolución industrial irrumpió triunfante.

Íntimamente vinculado a los dos anteriores cambios se encuentra la modificación sustancial de la estructura de clases, que con las peculiaridades propias de cada país, se hacen evidentes en los últimos 30 años. Para tomar conciencia de esta modificación estructural, baste señalar que la clase dominante de hace 30 años, lo que solíamos llamar la oligarquía agro-exportadora, ha perdido su papel hegemónico dentro del conjunto de los sectores dominantes y en algunos casos, ya no existe. Las clases medias han tendido a crecer más rápidamente que cualquier otra clase en Centroamérica. Basta consultar la explosión de graduados universitarios de los últimos 20 años, pero al mismo tiempo, se ha vuelto tremendamente heterogénea, con altos niveles internos de diferenciación tanto en el ingreso, como en los estilos de vida; pero, su característica más sobresaliente, es que se encuentra en un proceso de empobrecimiento como totalidad. El ingreso promedio de un miembro de esta clase, es hoy, en términos reales, inferior al de hace 20 o 30 años. Finalmente, una somera mirada a la evolución de las clases populares nos

confirma lo que estamos afirmando: la clase obrera, no solo no crece sino que su peso en el conjunto social, se ha reducido drásticamente. El campesinado, en algunos lugares como El Salvador, Nicaragua y Honduras, se ha transformado sustancialmente por procesos de reforma agraria y lo que predomina es una situación de ocupación sin empleo para la mayoría de los sectores populares, es decir, el sector informal.

Al nivel de la ideología del desarrollo económico que dominaba en la sociedad y se expresaba con mayor formalidad en el nivel político-estatal, también nos encontramos con una diferencia sustancial. Hace 30 años prevalecía el desarrollismo que implicaba la noción de que nuestras sociedades iban a llegar a ser como las desarrolladas, siguiendo su camino: industrialización, intervención del Estado para proteger las nacientes industrias y en general la economía del país, etc. Esto se concretaba en un modelo de desarrollo económico en el que el énfasis se ponía en el desarrollo de una capacidad autónoma del país, lo que se conocía como “desarrollo hacia adentro”. Esto ha cambiado sustancialmente; incluso se puede decir que hoy la ideología dominante en este campo es una especie de inversión del desarrollismo. Hoy se trata de la integración a la globalización, según lo cual, propiamente hablando, no vamos a llegar a ser sino que debemos aspirar a ser parte de ésta. El énfasis ya no está en el papel del Estado, sino en el de la empresa privada. Ya no se trata de “proteger” lo nacionalmente producido sino de “abrirse” al mercado mundial. Ya no se trata de “regular” sino de “des-regular”.

Finalmente, debemos señalar un último cambio sustancial y este se produce al nivel político. Hace 50 años el panorama estaba dominado por regímenes autoritarios militares. Estos manejaban los Estados y fueron los protagonistas de la integración; Costa Rica era la excepción, como la única democracia representativa que teníamos. Hoy, en todos en los 5 países del Istmo es la democracia representativa la forma que asume el régimen del Estado.

La evidente conclusión a sacar de este somero recuento de los cambios sufridos es que *el pacto en el que se fundó la integración de los años cincuenta no tiene ningún sentido en la actualidad*. Las condiciones estructurales son de tal manera diferentes, que reivindicar un diseño de continuidad para nuestro presente integracionista sería similar a pretender aplicarle a la Inglaterra industrializada del siglo 19, las normas de funcionamiento y los pactos propios de la sociedad feudal que había dejado hacia ya más de un siglo.

Pero, no sólo hay cambios estructurales. A ellos hay que añadir, y sin duda vinculado en gran medida con ellos, un elemento más: los cambios coyunturales y que podemos resumir diciendo que, en Centroamérica, empieza a desarrollarse una crisis orgánica del modelo que se instauró con la paz.

¿En qué consistía ese modelo? Básicamente en dos elementos fundamentales: democracia representativa con reformas económicas de carácter neoliberal. Este ha sido el modelo que en toda Centroamérica empezamos a implementar a finales de los años 80 y principios de los 90 y que se ha convertido en el modelo dominante. Pero este modelo, al

cumplir sus 15 años, presenta ya lo que podríamos llamar, su primera crisis orgánica, es decir, una situación de tensiones y cuellos de botella que se tipifica no solo en una de las regiones de la totalidad social (económica, política y social), sino en todas ellas y de manera simultánea y cuya causalidad, debe referirse a la estructuración misma del modelo.

Los síntomas del mismo son evidentes. Tenemos enormes dificultades para mantener ritmos de crecimiento sostenidos. Más bien, es el carácter errático del modelo lo que tiende a predominar. Al nivel social, es la desestructuración de la fábrica social que se expresa principalmente en los fenómenos de las migraciones masivas y de la inseguridad de la población provocada por la delincuencia y que en algunos de nuestros países, ha rebasado la capacidad del Estado para contenerla y en los otros, el fenómeno va tomando creciente gravedad. A nivel político, se expresa en la des-institucionalización de los procesos democráticos impulsada principalmente por la tendencia de los poderes dominantes de saltarse las trancas de las regulaciones democráticas y del sistema de partidos políticos, a deslegitimarse y a ceder espacios frente a movimientos sociales contestatarios (lo que ha dado en llamarse “el partido de la calle”). En otras palabras, los viejos consensos (Costa Rica), y los nuevos (acuerdos de paz) en los otros países, que dieron base a las democracias, están resquebrajándose. Por supuesto, hay que tener en cuenta siempre, que estos síntomas no se manifiestan en forma homogénea, sino que la crisis responde a las dinámicas peculiares de cada país, pero en mayor o menor medida, según el caso, se encuentran presentes.

En cuanto a la vinculación de esta crisis con la estructuración del modelo y a diferencia de lo que los teóricos neoliberales sostienen, la reforma económica y la democracia política no siempre van de la mano y en casos, tienden a transitar en sentido contrario, lo que a mi juicio, es nuestro caso. La reforma política, en la medida que asume la democratización como su eje, claramente tiene una dirección inclusiva: los revolucionarios se convierten en partido político, el respeto a los derechos humanos se asienta, las libertades ciudadanas se desarrollan, etcétera. Pero las políticas económicas que se han estado implantando, el componente económico del modelo, se caracterizan por pretender una acumulación rápida concentrando el capital en la gran empresa capitalista e integrada a la globalización, aun cuando hacen la promesa de lograr la distribución de beneficios en el futuro, el famoso 'spill over'. Claramente la tendencia de la política económica es concentradora, es decir, tiende a excluir.

Esta tendencia al desencuentro entre democracia y reformas económicas (que no es nada nuevo, baste con analizar la historia del socialismo real del siglo XX), está al centro de nuestra crisis orgánica. Al principio no la veíamos pero ahora es cada vez más evidente, tanto en Honduras y en Costa Rica, que no sufrió directamente la guerra civil como el resto del área que fue protagonista de ella. Hay ya una contradicción planteada entre cómo hacemos política y cómo hacemos economía en nuestros países. Si de algún consuelo sirve, hay que señalar que nuestro problema es compartido por las Organizaciones Financiera Internacionales: su reciente, pero creciente preocupación con la problemática de la pobreza, la desigualdad social

y la necesidad de desarrollar la institucionalidad política no es otra cosa que su respuesta frente a las recetas que predicaron en las últimas tres décadas.

En este nuevo panorama, las perspectivas que nos habíamos forjado hace 15 años ya no lucen tan brillantes. Sin negar los ingentes esfuerzos que los integracionistas del istmo continúan realizando dentro y fuera del aparato institucional de la integración, así como el avance en determinadas áreas del trabajo de integración y de las cuales hemos podido apreciar algunas en esta conferencia, hoy no es posible desconocer la problemática en la que el proceso se encuentra inmerso.

Todo indica que los síntomas de la crisis de la integración también se nos están acumulando en el horizonte. La dinámica gubernamental integracionista se ha estancado. El salto a la unión aduanera que pareciera ser una realidad en los cónclaves integracionistas, no parece caminar con la misma velocidad en los Ministerios de Finanzas y al parecer nos negamos a aprender las lecciones del pasado, pues nuestros negociadores y funcionarios pareciera que no pueden ver más allá de la cuestión impositiva y el reparto de los impuestos recaudados, sin darse cuenta que “la aduana” es un sub-sistema económico, social y político.

Un sentimiento de impotencia pareciera apoderarse de los actores de la integración ante el cúmulo de resoluciones tomadas por sus conductores y el bajísimo nivel de cumplimiento. El PARLACEN continúa debatiéndose en el limbo en que ha vivido siempre, de una representatividad

conferida por el voto popular y la ausencia de poder y de funciones que le permitan concretarla. Y se convierte entonces en un insulto a la democracia, porque hacemos votar a la gente por algo que no puede realizar nada en la práctica, porque no le dimos ninguna función. Y ahí está el centro del problema del PARLACEN, no en que se porten mal los diputados, sino en cómo lo hemos concebido.

La visión integracionista no se ha convertido en parte del imaginario político social de nuestros pueblos y la casi totalidad de las organizaciones de la sociedad civil continúan su trabajo como que si no existiera y en la vida diaria, las disputas fronterizas han vuelto a aparecer y los conflictos menores de comercialización han resurgido. Los intelectuales han abandonado la reflexión sobre el tema y cada vez es menor el espacio para la reflexión integracionista en la currícula de las universidades y en la investigación científica.

La nueva institucionalidad integracionista, no logra despegar, incapacitada de afirmar su legitimidad y relevancia y cada vez más pareciera refugiarse en las tareas burocráticas, entregarse a la práctica de incorporar nuevos socios, como si la sumatoria fuera a resolver los problemas y a atomizar los procesos de toma de decisiones como recurso para superar las dificultades.

En otras palabras, estamos frente a una situación de crisis que debemos reconocer como el primer paso para superarla, poniendo la voluntad necesaria para salir adelante, porque creo que podemos hacerlo. De peores crisis hemos salido, como fue la de los años 80.

Una nueva visión para la integración

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

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

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

Sin esas cuatro cosas, refundar la integración no va a pasar de ser un documento o un foro, como el que ahora tenemos, tan lleno de buena voluntad y de buenas ideas.

Aportes a una visión de futuro

Para poder hacer eso, permítanme aportar siete elementos de esta visión. No son sólo míos. Estos nacen de las discusiones del Círculo de Copán sobre el tema, aunque la responsabilidad de formularlos es estrictamente mía.

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

¿Qué significa esto? Pretender y plantear que sin integración centroamericana no va a haber desarrollo humano integral y sostenible. Hay que esbozarlo así. Estableciendo claramente que la macro meta de todo el proceso es lograr la humanización de nuestras sociedades, en que el desarrollo económico es un componente central del proceso, pero no es el único, porque la integración debe ser también un instrumento estratégico para la protección de nuestra biodiversidad, un instrumento para una convivencia social armónica y culturalmente pluralista, debe estar dotada de un marco institucional en el que las diferencias personales y grupales sean incentivo y no obstáculo para el desarrollo de la persona y debe reconocer las libertades democráticas y gobiernos responsables y 'responsables', como decimos ahora. Eso es lo primero, el punto focal. Si en los cincuenta del siglo pasado la integración era una necesidad, hoy, en un mundo globalizándose es una necesidad indispensable para nuestro desarrollo humano.

2. *Un elemento fundamental de la nueva visión es el de construir el proceso, no como si partiéramos de cero ni limitándose a desarrollar lo ya existente.*

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

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

El segundo acuerdo es de carácter institucional. De alguna manera se puede afirmar que el desarrollo institucional de la integración presenta un carácter perverso, lo hacemos principalmente por añadido de nuevos pedazos. La complejidad institucional, que es una cosa normal en toda institución, se produce no orgánicamente sobre la base de un diseño sino respondiendo a impulsos coyunturales, por el añadido de pedazos, y cuando se han intentado

re-diseños globales, éstos, o se engavetan por falta de voluntad política o son implementados con tal carga de compromisos burocráticos y políticos que vuelven poco funcional el nuevo diseño. Baste con analizar la pertenencia de los países a los organismos de la integración, que es un buen ejemplo de anarquía institucional: un país es miembro de cinco organismos, otro de siete, otro de dos, otro de 6. Esto no puede seguir, porque impide cualquier posibilidad de verdadera institucionalidad para conducir el proceso.

El tercer acuerdo es sobre la base social del proceso y responde a la pregunta de ¿cuáles son los sectores sociales que constituirán el pacto que le van a dar base a la integración? La vieja integración estaba clara de cuál era el pacto social sobre el que se asentaba y estaba constituido por tres elementos: los gobiernos militares, desarrollistas, y el gobierno civil costarricense, junto con un grupo de intelectuales de los diversos países de Centroamérica, pero que compartían una visión de largo plazo sobre nuestras sociedades y la necesidad de la integración y además, tenían la capacidad intelectual para montarla y un sector emergente de la burguesía que le apostaba a la industrialización como el vehículo para el desarrollo de su capital. Los tres sectores reconocieron el carácter dominante de la oligarquía agro-exportadora, y establecieron un 'trade off' con ella: la agricultura de exportación, la banca y, las relaciones sociales rurales, quedaban fuera del arreglo, y el coto de la integración sería la industria y el comercio. Por eso es que nunca hubo reforma agraria en nuestra integración. Los sectores populares eran percibidos como beneficiarios del proceso pero nunca como actores.

En buena medida, las raíces de su fracaso se encuentran en este tipo de acuerdo social base. La industria se convirtió en el niño bonito, consentido; la clase urbana trabajadora obtuvo marginales pero reales beneficios, al igual que los sectores medios, pero ninguno de estos dos se apropió del proceso. La naturaleza autoritaria del estado nunca entró en cuestionamiento y los campesinos y el problema agrario quedaron excluidos. Qué no nos extrañe que un par de décadas después el proceso estallara violentamente. Ese pacto ya no es posible; pero eso hace aun más urgente que los nuevos actores de la nueva integración definan su pacto.

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

Entender e insistir en esto es crucial pues uno de los problemas frecuentes que tenemos al querer hacer avanzar sustancialmente la integración, es el cuestionamiento basándose en que la medida atenta contra la soberanía de mi país. Y se ve todo el proceso integracionista como cesión de soberanía. En otras palabras, aceptamos que los gobiernos se apropien de la soberanía, cuando, desde el punto de vista democrático, la soberanía no es nunca de los gobiernos. La soberanía en todas nuestras constituciones es del pueblo. Por lo tanto, si el pueblo acepta, si el pueblo tiene canales institucionales de participación, constituir una nueva institucionalidad regional con verdaderos poderes, no implica ninguna cesión de soberanía. Este es el viejo problema que la naciente unión de las originales 13 colonias de Norteamérica enfrentaron al independizarse y

que brillantemente resolvieron: se independizaron como confederación y después, mediante el pacto constitucional, se transformaron en federación, señalando que al hacerlo no había cesión de soberanía, puesto que todo el pueblo participaba en la constitución del gobierno federal. En ese sentido, si nosotros replanteamos el problema y argumentamos que la integración es una cuestión de soberanía ciudadana y no de este gobierno o del otro, nos puede dar una perspectiva diferente. Pero desde hace casi 60 años es éste, precisamente, el problema que hemos estado evadiendo: asumir la esencia de la soberanía popular y ponerla en el corazón de la integración.

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

Un cuarto aporte consiste en señalar este elemento fundamental de la visión de la nueva integración. En todo proceso de integración tenemos tres niveles fundamentales de competencia: los supranacionales, los internacionales y los nacionales relacionados al proceso. ¿Cuáles de esos tres niveles de competencia vamos a utilizar y cómo haremos para adjudicarlos institucionalmente? Hasta ahora nos hemos constreñido a los dos niveles inferiores, pero la experiencia de otros procesos lo señala claramente. No es posible avanzar si no se desarrolla, paulatina, pero con firmeza, el primer nivel y se le dota de sus respectivos órganos. Carecemos de una clara definición de los tres niveles y de cómo van a jugar armónicamente esos tres niveles en nuestro proceso. Sin ese instrumento es muy difícil poder decir hacia dónde podemos llegar. Lo que sí podemos decir es que sin ese instrumento no llegamos a ninguna parte.

5. *La integración como instrumento.*

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

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

Las ventajas de negociar como región integrada, los términos de la inserción en la globalización de nuestras

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

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

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

Segundo, la existencia de importantes y profundas asimetrías sociales y económicas en nuestra región, se

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

Sin embargo, cuando enfrentamos un proceso de negociación, como el que actualmente se inicia con la Unión Europea y donde la exigencia de negociar integrados se vuelve insoslayable, pues se convierte en condición sine qua non para nuestra contraparte, la cuestión de las asimetrías puede enfrentarse, no sólo como obstáculo, sino como una oportunidad privilegiada para entrarle a resolver este problema y para vincular el proceso integracionista a las necesidades y demandas de los sectores sociales que se encuentran más alejados de la integración, es decir, los pobres. Efectivamente, la experiencia europea de su proceso de integración es que las asimetrías reales entre los países que se fueron integrando, tendieron a disminuirse sobre la base de programas masivos de asistencia económica y social financiados por los socios más desarrollados del esquema. En nuestro caso, si bien las asimetrías entre nuestras sociedades son tan agudas o más que las enfrentadas por los europeos, no existe dentro de la región un socio con capacidad de asumir los

costos de reducir asimetrías. Sin embargo, la posibilidad de desarrollar un masivo programa de ayuda para lograr este objetivo como parte del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea es algo que tiene visos de realidad, pero que implicaría un serio esfuerzo de integración por parte de nuestros gobiernos. En otras palabras, de lo que se trata es de asumir la lógica de la reducción de asimetrías regionales como condición indispensable para el desarrollo económico y social y como instrumento de negociación de acuerdos de asociación con países desarrollados.

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

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

Por otra parte, áreas de manejo de la salud pública como es la autorización de medicamentos y el establecimiento de estándares de calidad en su fabricación, deben pasar a ser competencia de órganos comunitarios. El hecho que un medicamento necesite 6 diferentes registros para poder ser comercializado en Centroamérica no solo es un absurdo, sino que eleva los costos de las medicinas y se convierte en una fuente de corrupción de funcionarios; por otra parte, la existencia, al menos nominal de 6 instancias que velan por la calidad de los medicamentos constituye un desperdicio de recursos públicos y es fuente de ineficiencia en la defensa del consumidor.

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

Estas cuatro funciones estratégicas nos parecen que pueden constituir el corazón de un nuevo esfuerzo de unión

Centroamericana, que en un plazo razonable se pongan en práctica. Indiscutiblemente, el proceso de integración no se completa con estas funciones ni puede reducirse a ellas, pero el objetivo de destacarlas es señalar que son indispensables de ser asumidas.

6. Unaintegraciónenlaquelaparticipaciónciudadana y de las sociedades civiles son fundamentales.

De eso hablamos mucho ya, pero pongamos las cosas claras. No confundamos participación ciudadana con participación de organizaciones de la sociedad civil. La participación de las organizaciones de la sociedad civil es necesaria e indispensable, y en muchos casos constituye un inicial e indispensable paso para la participación ciudadana pero en ningún momento la agota y no puede sustituirla, porque las organizaciones de sociedad civil, no son instancias “de representación” (excepto de sus afiliados) sino “de expresión” de la sociedad civil, no reciben mandato de la ciudadanía, sino de sus afiliados, ni están sujetas a forma alguna de rendición de cuentas frente al conjunto del demos. Si somos demócratas tenemos que ser coherentes con los principios de la democracia y no sustituirlos por sucedáneos; en consecuencia, no se trata de “abrir espacios”, por lo general de consulta, a algunas organizaciones de la sociedad civil, sino de ir más allá, y plantearnos en serio la ciudadanización del proceso de integración, pasando a formas de expresión directa de la ciudadanía, porque esta es la única que se puede representar a sí misma.

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

Sin embargo, desde nuestra perspectiva, la discusión está pésimamente planteada, pues en esta línea para lo que sirve es para que algunos Gobiernos se nieguen a formar parte de él y otros lo hagan a regañadientes, pero ambos, se refugian en una argumentación tecnocrática, que realmente lo que esconde es la voluntad de mantener el monopolio sobre las decisiones de la integración. Lo que esta actitud refleja es una concepción similar a la que los reyes franceses del absolutismo tenían respecto a los Estados Generales².

² Nótese que los Estados Generales no eran una representación del pueblo sino que se asemejaban más a una representación de organizaciones de la sociedad civil y de la nobleza. Sin embargo, tómese en consideración, que en buena parte el impulso de la revolución francesa se gestó y desarrolló dentro de los Estados Generales, lo cual podría ser un buen ejemplo a seguir por nuestro PARLACEN.

Porque si planteamos la cuestión en la perspectiva que estamos proponiendo, el PARLACEN se convierte en una instancia clave para el proceso, pero esto significa que sus funciones tienen que ser radicalmente redefinidas y que vaya más allá de lo que hoy es, que no pasa de ser un órgano consultivo de los Ejecutivos del área, a ser un verdadero parlamento con la potestad de legislar y de exigir la rendición de cuentas de la burocracia. Este sería uno de los pasos necesarios si queremos una integración en serio, de los ciudadanos centroamericanos por los ciudadanos centroamericanos y para los ciudadanos centroamericanos, que es nuestro ideal.

Sin duda que lo aquí planteado implica que proclamemos una visión de la integración que nos obligue a asumir una doble inversión de las concepciones que hemos tenido. En primer lugar, un esfuerzo intelectual para pasar de lo meramente económico a lo social, es decir, el hacer economía política en el proceso de integración; no simplemente economía, por necesaria que esta sea. Hablamos de economía política en el sentido clásico de Adam Smith y los grandes pensadores fundadores de la economía como ciencia.

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

verdadera acepción de lo político como la concreción del bien común.

7. La cuestión Constitucional.

Si nos movemos de la integración al pueblo soberano; si avanzamos de las resoluciones de los Presidentes y/o Ministros, a decisiones en manos de organismos supra-nacionales, tenemos que resolver la cuestión de la representación y de una nueva institucionalidad, lo que nos plantea el problema del acuerdo constitucional. La visión de la nueva integración implica asumir el problema constitucional.

Tanto los intelectuales integracionistas, como los funcionarios, nos hemos intelectualmente bloqueado frente a ese problema; somos víctimas del temor, que los gobernantes del área esparcen, de que se trata de un tema tabú, el cual es preferible no tratar. Si queremos llegar a una verdadera integración es imposible soslayarlo, como para bien o para mal, lo han mostrado los europeos. Pero también, a la aceptación del tabú ha contribuido nuestra propia formación constitucionalista, que es totalmente formalista, rígida y tradicional. Somos presa de una concepción maximalista del derecho constitucional: o hay constitución y la constitución tiene 142 artículos y tiene que pasar por todos estos procesos de aprobación, o no hay nada.

En el mundo moderno hay una serie de formas intermedias de acuerdos constitucionales que se están utilizando. Por ejemplo las 'constitutional charts', que se emplean en los

procesos de transición o de constitución de nuevos Estados: el compromiso político aún no tiene la extensión y el detalle del texto constitucional tal y como lo conocemos, porque la sociedad no está todavía preparada para ello, pero expresa los consensos básicos a los que la sociedad ha llegado en ese momento, así como las primeras instituciones que lo encarnan, aun cuando estas tengan carácter transitorio. Lo que necesitamos es una buena dosis de imaginación política para expresar el movimiento de la Integración, pero sobre todo una gran dosis de voluntad política para alcanzarla.

En conclusión:

Quisiera concluir insistiendo en que la integración centroamericana se encuentra en un momento crítico. Tiene que redefinirse frente a los cambios estructurales ocurridos. Tiene que insertarse en la crisis actual de Centroamérica para volverse relevante y para hacerlo exitosamente, es clave que esté dotada de una visión que permita ver más allá de la crisis, que contribuya a la superación de la crisis y que responda a las nuevas condiciones del área.

Finalmente, si queremos una visión nueva de integración para una integración nueva, tenemos que respondernos la pregunta inmediata: ¿en qué y cómo puede la integración palanquear la superación de nuestra crisis actual? Si lo logramos, creo que habremos caminado quizá la mitad del camino. Si no, estamos en dificultades.

Los desafíos de la integración centroamericana

Bruno Stagno Ugarte

Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica¹

El siguiente documento no se hizo bajo el ejercicio de la Presidencia Pro-Témpore, aunque parte importante de las valoraciones que se hacen sobre el proceso de integración, surgen de la experiencia vivida en el ejercicio de la misma en los últimos meses. Se podría decir que es una visión desde una Presidencia Pro-Témpore costarricense. Vale aclarar, sin embargo, que es desde una Costa Rica convencida y comprometida con la integración, de una Costa Rica que entiende la integración centroamericana.

Para comenzar, se debe hacer un llamado para que los países se concentren en fortalecer aquella integración necesaria. Es decir, la que tiene dividendos claros y concretos para nuestros países y nuestras sociedades. La integración no es un fin ni un objetivo en sí mismo. Es un medio, un método para alcanzar ciertos fines. Asimismo, se entiende la integración, como una herramienta para sumar esfuerzos y lidiar mejor con las debilidades y vulnerabilidades de los países de la región;

¹ Durante el segundo semestre de 2006, Costa Rica ejerció la Presidencia Pro-Témpore del Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

como un instrumento para aumentar capacidades y atender mejor las necesidades de nuestras sociedades. En fin de cuentas, como una forma para ampliar conjuntamente las oportunidades que este mundo interdependiente nos ofrece.

Se abordarán algunos desafíos con el fin de introducir las prioridades que se ha planteado la Presidencia Pro-Témpore del SICA para el segundo semestre del 2006, porque en realidad, las que se han anunciado, constituyen en sí, desafíos concretos para fortalecer la institucionalidad de la integración centroamericana.

Centroamérica es una construcción original

Parece que, por momentos, la región olvida su *vérité première*, su verdad primera: Centroamérica es una construcción original; Centroamérica es una construcción intergubernamental que debe basarse en esquemas adaptados a la realidad de la región y cotidianidad centroamericana. No sirve calcar o duplicar modelos exógenos que responden a otras realidades. Además, es importante que, como construcción viviente, dado que la integración adquiere vida, siempre se pueda contar con algún margen de evolución, de reacomodo a las nuevas realidades, desafíos y retos que se nos presenten.

Es algo inexacto hablar del proceso de integración centroamericana en singular. En realidad, desde la entrada en vigencia en 1960 del Tratado General de Integración Económica y la firma, en 1962, de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), se ha venido asistiendo

a varios procesos diferentes. Desde estos orígenes de integración económica han surgido otros procesos más tardíos en otros ámbitos. En el mejor de los casos, estos pasos posteriores han logrado cierta complementariedad con la integración económica, pero aún no se ha eliminado cierta individualidad en algunos de los ámbitos. De hecho, aunque en 1997 se acordó unificar las secretarías, la actual Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), aún mantiene su independencia de la Secretaría General de SICA. Más allá de estos ámbitos estrictamente políticos y económicos, la integración tiene un notable rezago, menor profundidad e institucionalidad.

A esto se sobrepone la *geometría variable*, como se le podría llamar, que tienen los diferentes procesos, con siete Estados en el Sistema de Integración; cinco Estados participando de la integración económica; más un Estado asociado (observador en la integración política); y siete Estados observadores. Inclusive, dentro del Sistema, se manejan diferentes configuraciones, si se toma en cuenta la representatividad variable de algunos órganos importantes, como el Parlamento Centroamericano, en el cual participan todos con excepción de Costa Rica; o la Corte Centroamericana de Justicia cuyo estatuto solo ha sido ratificado por tres Estados, para citar tan sólo dos ejemplos. Esta geometría variable de los procesos de integración centroamericana es uno de los desafíos más importantes que enfrenta la construcción de un verdadero espacio comunitario. En el caso concreto de Costa Rica, las sensibilidades nacionales hacia el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia -bien conocidas por lo que no se entrará en detalle, hacen suponer que la geometría variable perdurará en el futuro.

A esto se suma otro tipo de geometría variable. Resurge de la superposición o sustitución momentánea de un esquema de integración, concertación o cooperación por otro. Se refiere concretamente a cierta tendencia creciente a confundir esquemas, como si éstos fueran sustituibles unos por otros: CA-4, SICA, Plan Puebla-Panamá. Mientras éstos sigan siendo esquemas diferentes en cuanto a representatividad, modalidad y finalidad, conviene respetar las particularidades y oportunidades propias de cada uno. Esto no quiere decir que no puedan darse sinergias y economías entre los diferentes esquemas, que cierta y afortunadamente se están dando, pero no se debe permitir que se confundan y se desdibujen.

Por otra parte, no se puede olvidar la cultura política de la región, la cual por un lado impide trasladar mayores competencias nacionales a los órganos comunitarios y por otro, somete a los procesos de integración a las iniciativas -o en el peor de los casos, a las ocurrencias de cada gobierno. Estas malentendidas iniciativas, con todo y sus consecuencias, generalmente son acogidas por todos los presentes, lo que revela que demarcarse de un consenso, parece generar cierta incomodidad entre las partes. En lugar de valorar la reflexión o inclusive la oposición constructiva, parece que se valora más la automaticidad y reciprocidad del consenso.

Cambios en la integración centroamericana

Si se repasa la historia de la integración centroamericana, se pueden identificar cambios de intensidad, de velocidad, en la dinámica integracionista. Estos cambios obedecen generalmente a los cambios de gobierno que

periódicamente alteran la composición de las Cumbres Presidenciales y demás instancias de decisión. Ello revela que no existen verdaderas políticas de Estado en materia de integración. Asimismo, la fragmentación de la dinámica integracionista en Presidencias Pro Témpore de seis meses de duración, sin que haya una adecuada coordinación entre Presidencias sucesivas, conspira en contra de la continuidad, intensidad y efectividad de los esfuerzos iniciados en cada período.

A pesar de estas particularidades de la integración centroamericana, si se hace un balance de estos procesos de integración, el balance es ciertamente positivo. Es interesante resaltar que a pesar de existir importantes asimetrías socioeconómicas, o inclusive en el pasado, diferencias políticas entre los Estados, los países centroamericanos han logrado sobreponerse a esas asimetrías y diferencias y encontrar fórmulas de integración que paulatina y sucesivamente han ido construyendo un emergente espacio comunitario. Basta con estudiar algunos datos en el plan económico: desde unos escasos 30 millones de dólares en 1960, el intercambio comercial interregional, ha alcanzado en el 2005 la cifra de 3.900 millones de dólares.

Estos avances en la integración económica y en la conformación de una Unión Aduanera Centroamericana han permitido al istmo posicionarse como la primera región de América Latina y el Caribe en iniciar negociaciones tendientes a un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Sin embargo, la decisión tomada en la Cumbre de Viena el pasado 12 de mayo del 2006, constituye a la

vez, un reconocimiento y un reto para la integración centroamericana. Ahora corresponde prepararse adecuadamente, no sólo para el proceso de negociación, sino también para lo que vendrá, en caso de suscribirse dicho Acuerdo. Ya se han iniciado los preparativos en cuanto al mandato y formato de negociación. En efecto, el pasado 6 de octubre, se celebró en San José un primer encuentro del Consejo Intersectorial de Ministros de SICA, el cual, conforme al consenso emergente acordado ad referendum en dicho encuentro, tendría la rectoría de las negociaciones por parte de Centroamérica. Empero, estimo que éste no es nuestro mayor reto de cara al Acuerdo de Asociación. Esta es meramente una cuestión de procedimiento, de organización. Mucho más importantes son los retos que el Acuerdo de Asociación planteará en caso de causar una sobrecarga en la integración centroamericana.

Retomando las palabras del Presidente Dr. Oscar Arias, cito: “debe evitarse la tentación de suponer que las instituciones regionales centroamericanas puedan homologarse con las europeas. Aceptar esa homologación sobre la base de similitudes superficiales no sería una forma de fortalecer las instituciones regionales, sino, por el contrario, un grave acto de ceguera que impedirá reformarlas”.

La propuesta de Costa Rica

Anticipando una eventual sobrecarga sobre el Sistema, Costa Rica ha propuesto fortalecer la institucionalidad de la integración en algunas áreas concretas. Se considera que estas son algunas de las asignaturas que se deben acordar antes de darse la suscripción del Acuerdo de Asociación.

Ignoro si se estará a la altura de las metas que se nos hemos planteado, pero en realidad, lo único que se necesita es unir voluntades.

En efecto, se ha propuesto lo siguiente:

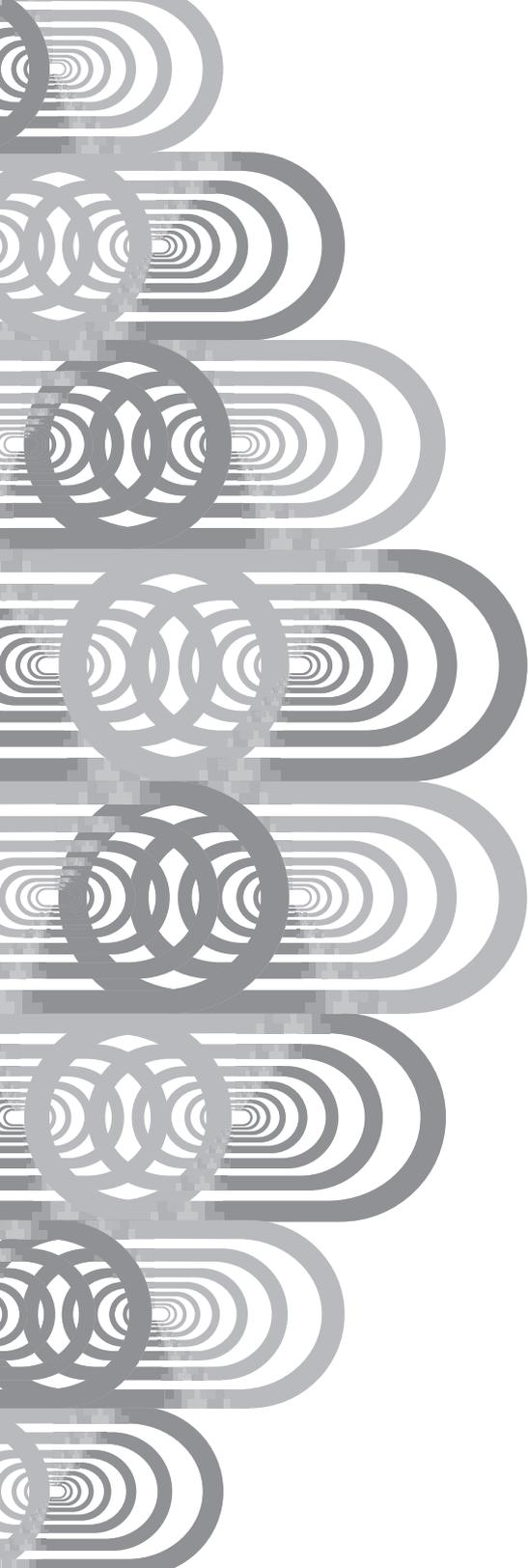
- Primero, revisar y depurar los mandatos presidenciales acumulados en las diferentes Cumbres, eliminando aquellos que ya están obsoletos, conjugando aquellos que son redundantes y priorizando aquellos que aún tienen vigencia e importancia. La Secretaría General del SICA está próxima a terminar un estudio e inventario, actualizado y pormenorizado de los mismos. Este estudio será objeto de análisis del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores que, en principio, elevará a recomendaciones concretas a la XXIX Cumbre ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno a realizarse en San José. No se trata de coartar el poder de iniciativa de los Presidentes, pero de asegurar la viabilidad de los mandatos. (La Cumbre Presidencial se celebró el 16 de diciembre de 2006).
- Segundo, instalar el Comité Ejecutivo del SICA para asegurar un seguimiento más efectivo de los mandatos presidenciales y ministeriales y otras instancias de decisión. La instalación del comité ejecutivo decidida por la 25ª Cumbre de Presidentes celebrada en el 2004, es precisamente un claro ejemplo del escaso seguimiento o cumplimiento que en ocasiones se les da a las decisiones

presidenciales. En los últimos tres meses, se ha logrado designar a cinco representantes nacionales ante el Comité Ejecutivo, pero aún hacen falta dos.

- Tercero, crear un órgano contralor que permita fiscalizar y optimizar los escasos recursos financieros que sustentan el Sistema. Con el fin de lograr un mejor control presupuestario, todos los órganos deben someterse a auditorias periódicas, sin excepción, y así lograr una mejor coordinación entre las apropiaciones y las prioridades. La Secretaría General del SICA, próximamente comunicará una o dos propuestas concretas en este sentido.
- Cuarto, acordar un mecanismo jurisdiccional para dirimir las diferencias comerciales, económicas de conformidad con lo establecido en la Declaración de Viena el pasado 12 de mayo. Al respecto, Costa Rica estará organizando próximamente un seminario regional, para examinar la naturaleza de este mecanismo jurisdiccional y evaluar las ventajas y desventajas de diferentes opciones.
- Quinto, finalmente invitar a la Comisión Ad-Hoc a que continúe con el proceso de reflexión sobre el replanteamiento institucional, en particular a lo atinente al Parlamento Centroamericano y a la Corte Centroamericana de Justicia. Es precisamente en este capítulo donde se debe evitar caer en la tentación de suponer que los órganos de

integración regionales, pueden homologarse con los órganos de la Unión Europea.

Se tiene una gran cantidad de tareas por delante: construir consensos requiere paciencia, pero no se debe perder de vista que para toda Centroamérica, sin excepción, la integración centroamericana es un imperativo. Esta nuestra voluntad y ella no nace ni depende de los órganos o procedimientos de la integración. Depende simple y llanamente de nosotros mismos.



Anexos

Anexo No. 1

Agenda del Foro

9-10 de octubre 2006

San José, Costa Rica.

Primer día: Lunes 9 de octubre del 2006

Presentación Inaugural a cargo del señor
Presidente de la República de Costa Rica,
Oscar Arias Sánchez, en su calidad de
*Presidente Pro-Tempore del Sistema de
Integración Centroamérica (SICA)*

Presentación:

El Acuerdo de Asociación: relación estratégica
Europa-América Central

Eneko Landaburu, *Director General de
Relaciones Exteriores, Comisión Europea*

Introducción del expositor a cargo de:

Sergio Ramírez, *Círculo de Copán*

Presentación:

¿Qué esperar y aportar a un Acuerdo de
Asociación Europa/Centroamérica?

Miguel Hakim Simón, *Secretario
Adjunto Iberoamericano para la
Cooperación, SEGIB*

Presentación: La nueva integración
centroamericana

Aníbal Quiñónez, *Secretario General,
Sistema de Integración (SICA)*

Introducción de expositores a cargo de:

Ricardo Stein, *Círculo de Copán*

Panel: La integración intrarregional y el manejo de las asimetrías

Haroldo Rodas, *Secretario General, SIECA*
Norman García, *ExSecretario de Estado de Industria, Comercio y Turismo de Honduras*

Moderador: **Raúl Montenegro**,
Círculo de Copán

Panel: El financiamiento para el desarrollo de los países Centroamericanos

Federico Carrillo *Expresidente del BCIE*
Francisco de Paula Coelho, *Director para América Latina, Banco Europeo de Inversiones*

Moderadora: **Vilma Sierra**, *Círculo de Copán*

Presentación: Integración económica y social: ¿Necesidad de una nueva institucionalidad regional?

Eduardo Stein, *Vicepresidente de Guatemala*

Introducción del expositor a cargo de:
Sandra de Barraza, *Círculo de Copán*

Segundo día: Martes 10 de octubre del 2006

Panel: La cohesión social: una
responsabilidad compartida

Félix Cristiá, *Presidente, CC-SICA*

Haydée Castillo, *Foro de Mujeres para
la Integración Centroamericana (FMIC),
Representante del sector laboral y social*

María Silvia Pineda, *Directora de
Responsabilidad Social de Fundazúcar de
Guatemala, Representante del sector
empresarial CA*

Moderador: **Rolando Castillo**, *Círculo de Copán*

Panel: La inversión en cohesión social
como instrumento para la competitividad:
reformas fiscales

Guillermo Zúñiga, *Ministro de Hacienda
de Costa Rica*

Manuel Agosín, *Representante del BID*

Moderador: **Mauricio Herdocia**,
Círculo de Copán

Panel: Elementos para la construcción
de una visión para la integración
centroamericana

Héctor Dada, *PAIRCA*

Rubén Zamora, *Círculo de Copán*

Moderador: **Doris Osterlof**,
Círculo de Copán

Presentación de Cierre:

Los desafíos de la integración centroamericana

Bruno Stagno, *Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica, en su condición de Canciller responsable de la Presidencia Pro-Tempore del Sistema de Integración Centroamericana (SICA)*

Introducción del expositor a cargo de:

Mimi Prado;
Coordinadora Círculo de Copán

Anexo No. 2

Integrantes del Círculo de Copán

Coordinación del Círculo

Mimi Prado

ExViceMinistra de Cultura de Costa Rica

Embajadora Itinerante de Costa Rica para Centroamérica

BELICE

Carlos Santos

Presidente de la Consultora en Desarrollo, Ambiente y Sostenibilidad (IDEAS)

COSTA RICA

Fernando Zumbado

Ministro de Vivienda y Pobreza

Jorge Urbina

*ExViceministro de Relaciones Exteriores,
Embajador ante Naciones Unidas*

Doris Osterlof

ExViceministra de Comercio Exterior

Luis G. Solís

*Catedrático, Diplomático,
ExDirector de Relaciones Exteriores*

EL SALVADOR

Sandra de Barraza

Coordinadora de la Comisión Nacional para el Desarrollo

Rubén Zamora

Ex Ministro de la Presidencia,

ExDiputado, y Catedrático

Ricardo Córdova

Director Ejecutivo de la Fundación Guillermo Ungo

GUATEMALA

Eduardo Stein

Vice-Presidente de la República

Haroldo Rodas,

Secretario General de la SIECA

Ricardo Stein

ExDirector de la Fundación SOROS

Rolando Castillo

Asesor Político de la Vice-Presidencia,

Director del Proyecto de Sistemas de Apoyo a la Presidencia

HONDURAS

Norman García

*ExSecretario de Industria y Comercio, y
ExEmbajador ante los Estados Unidos*

Vilma Sierra

*Presidenta Ejecutiva
Fundación Nacional para la Inversión y Desarrollo de Exportaciones (FIDE)*

Mercedes Sofía Hernández

*ExAsesora del Ministro de Educación
Fundadora de la Federación de Desarrollo Comunitario (FEDECOH)*

Mario Martín

*Presidente
Centro de Diseño, Arquitectura y Construcción (CEDAC)*

NICARAGUA

Sergio Ramírez

ExVicepresidente de la República y novelista laureado

Edmundo Jarquín

*Ex Candidato a la Presidencia de la República
Diplomático y funcionario Internacional*

Carlos Fernando Chamorro

Periodista

Mauricio Herdocia
Diplomático
Exfuncionario del SICA

PANAMÁ

Raúl Leis
Investigador Social y Escritor

Raúl Montenegro
ExMinistro de Justicia, Asesor y Empresario

Miguel Bernal
Catedrático
Periodista

CIDH (SECRETARÍA TÉCNICA)

Jorge Nowalski,
Economista e Investigador
Director del Centro Internacional para el Desarrollo Humano-
CIDH

