

Rolando E. Castillo

Miembro del Círculo de Copán
 Director Regional de Proyectos de Fortalecimiento del Servicio Civil de la Cooperación
 Española-AECID
 Ex Asesor del Vicepresidente de la República de Guatemala

Rubén I. Zamora

Miembro del Círculo de Copán
 Ex Candidato a la Presidencia de la República

Stefan Meyer

Investigador Senior del programa de Acción Humanitaria y Desarrollo de FRIDE

Tomás V. Abadía

Dirección de Relaciones Exteriores
 Comisión Europea

Vega Bouthelier

Consejera de la Subdirección General de Cooperación con México, América Central y el Caribe
 Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Vicente González Cano

Director
 Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación



Europa y Centroamérica: Asociación y Cooperación

Doris Osterlof Obregón

Miguel Hakim Simón

Pedro Caldentey del Pozo

Stefan Meyer

337 O853e	<p>Osterlof Obregón, Doris Europa y Centroamérica: Asociación y cooperación / Doris Osterlof Obregón. – 1 ed. – San José, C.R.: Asociación Instituto de Estudios Superiores para el Desarrollo Humano Sostenible CIDH, 2009. 66 p.; 25 X 19 cm. (Colección Círculo de Copán; n. 4 : Serie Aportes para el Análisis de la Integración Centroamericana)</p> <p>ISBN: 978-9968-512-06-0</p> <p>1. Integración – América Central. 2. Cooperación Internacional. I. Título.</p>
--------------	--

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea a través del Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA), de la Agencia de Cooperación Española para el Desarrollo (AECID) y de la Fundación Konrad Adenauer. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de sus patrocinadores.

Centro Internacional para el Desarrollo Humano, CIDH
 (Asociación Instituto de Estudios Superiores para el Desarrollo Humano Sostenible)
 Apartado Postal 1136-1000 San José, Costa Rica
 Barrio Escalante, San José, Costa Rica
 Teléfonos (506) 22332062 / 22580297 Fax (506) 22223095
 Correo electrónico: cidh@cidh.ac.cr / Sitio web: www.cidh.ac.cr

Arte y diseño: NeoGráfica, Diseño y Comunicación S.A. | www.neografica.net
 Impreso en: Lara Segura & Asociados, Tel. (506) 2256-1664

Marissa Ramos

Consejera Técnica de Cooperación Unidad de Apoyo
 Dirección General de Cooperación con Iberoamérica
 Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Melvin Sáenz

Embajador de Costa Rica en España

Miguel Angel Cañizales Mendoza

Embajador de la República de Panamá

Miguel Antonio Bernal

Miembro del Círculo de Copán
 Catedrático de Derecho Constitucional, Ciencia Política y Derecho Internacional Público
 de la Universidad de Panamá

Miguel Hakim

Secretario para la Cooperación
 Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

Mimi Prado

Coordinadora y fundadora del Círculo de Copán

Natalia Royo

Consejera en la Secretaría General Iberoamericana

Norman García

Miembro del Círculo de Copán
 Director de CIPRES
 Ex Ministro de Economía de Honduras

Pedro Caldentey del Pozo

Asesor principal del Fondo España-SICA

Rebeca Grynspan

Directora Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas
 para el Desarrollo Humano (DRALC-PNUD).
 Ex Vicepresidenta de la República de Costa Rica

Ricardo Stein

Miembro del Círculo de Copán
 Consultor Internacional y regional de diversos organismos.
 Ex Presidente Ejecutivo de la Fundación SOROS, Guatemala

José Antonio Sanahuja

Director Departamento de Desarrollo y Cooperación Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

José Javier J. Fernández

Asesor del Parlamento Europeo

José Juan Romero

Investigador y Profesor

Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación ETEA.

José Jorge Simán

Presidente del Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial (INSAFI)

José María Vera

Director de Planificación

Secretaría para la Cooperación Iberoamericana

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

Klaus Bodemer

Senior Fellow

Instituto de Estudios Latinoamericanos GIGA/Hamburgo

IIK

Luis Guillermo Solís

Miembro del Círculo de Copán

Catedrático de la Universidad de Costa Rica

Representante para Centroamérica de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

Manuel Alcántara

Vice-Rector de Relaciones Internacionales de la Universidad de Salamanca

Manuel Guedán

Universidad de Alcalá de Henares

María Eliza Berenguer

Secretaria General Adjunta

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

María Salvador Ortiz

Directora de la División de Relaciones Externas

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

**Presentación**

Mimi Prado, Coordinadora del Círculo de Copán

5

**Centroamérica y la Unión Europea:
¿Una alianza de esperanzas o realidades?**

Doris Osterlof Obregón

9

**Europa y Centroamérica:
Una alianza prometedora pero esquiva**

Pedro Caldentey del Pozo

21

**Asociación para el desarrollo:
Construir alianzas desde la cooperación**

Miguel Hakim Simón

33

**La cooperación internacional al desarrollo:
Construyendo puentes entre Europa y Centroamérica**

Stefan Meyer

43

Integrantes del Círculo de Copán

55

II Encuentro de Madrid: Participantes europeos

59

Elizabeth Quirós

CIDH
Círculo de Copán

Elena Valenciano

Secretaría de Política Internacional y Cooperación del PSOE

Enrique Borgo

Embajador de la República de El Salvador

Enrique V. Iglesias

Secretario General
Secretaría General Iberoamericana. (SEGIB)

Enrique Sáenz

Diputado de la Asamblea Nacional de Nicaragua
Secretario Ejecutivo de FUNDESCA

Francis Santos

Investigador
Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación

Guisela A. Godínez Santos

Embajadora de la República de Guatemala

Héctor Dada Sánchez

Coordinador del Programa de Apoyo a la Integración Centroamericana (PAIRCA)

Ignacio Soletto

Responsable del Programa de Políticas de Desarrollo (CeALCI)
Fundación Carolina

Iris Ponce Sierra de Clavería

Consejera encargada de Asuntos Consulares de Embajada de Honduras

Isabel Ramos

Jefe de Área América Latina y Asia, Departamento de Programas de Cooperación, FIIAP

Jorge Urbina

Miembro del Círculo de Copán.
Representante Permanente de Costa Rica ante las Naciones Unidas y Miembro del Consejo de Seguridad.

Carlos Malamud

Catedrático de Historia de América
 Universidad Nacional de Educación a Distancia de España
 Investigador principal de América Latina
 Real Instituto Elcano.

Carlos F. Molina del Pozo

Catedrático “Jean Monnet” Ad Personam de Derecho Comunitario
 Universidad de Alcalá de Henares

Carlos Iribarren

Profesor de Contratación Internacional en Masters y Cursos de Comercio Exterior
 Universidad de Santiago de Compostela y de la Fundación Empresa-Universidad de Navarra, de las Cámaras de Comercio de Navarra, La Rioja y Valladolid, y de la Escuela de Negocios ESIC

Constantino Urcuyo Fournier

Miembro del Círculo de Copán
 Director Académico del Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo (CIAPA)

Dieter Koniek

Fundación Friedrich Ebert.

Donato di Santo

Coordinador del Comité consultivo para la Conferencias Italia-América Latina en el Ministerio de Asuntos exteriores de Italia y colaborador del CeSPI, Centro Estudio de Política Internacional.

Doris Osterlof Obregón

Miembro del Círculo de Copán
 Ex Viceministra de Comercio Exterior de Costa Rica
 Investigadora y Profesora Universitaria

Edmundo Jarquín

Miembro del Círculo de Copán
 Ex Candidato a la Presidencia de Nicaragua

Elaine White

Ex Viceministra de Relaciones Exteriores de Costa Rica
 Académica y consultora internacional



La integración centroamericana puede ser un instrumento central para el desarrollo de la región. El Círculo de Copán¹, como grupo de pensamiento estratégico, ha conceptualizado sobre ella y la ha promovido desde su creación, hace ya 15 años.

La integración, concebida como multiplicadora de esfuerzos nacionales, puede generar un espacio comunitario que establezca una agenda de intereses comunes entre los países que lo conforman. Esto permitirá fortalecer las capacidades de cada Estado para atender las demandas y necesidades de sus respectivos ciudadanos y ciudadanas.

Es por ello que, desde una perspectiva centroamericana, el Círculo de Copán ha contribuido con un posicionamiento estratégico sobre la integración como instrumento para el desarrollo humano. Este grupo, conformado por personas de reconocida trayectoria nacional y regional en los campos económicos, sociales, académicos y políticos, ha buscado servir como agente catalizador, formulador e impulsor de iniciativas en los campos sociales, económicos, políticos y ambientales, que coadyuven a la discusión y la formulación de la agenda de transformación de América Central.

El Círculo de Copán se ha convertido en una especie de conciencia lúcida de la integración centroamericana. Sus esfuerzos han generado puentes de entendimiento entre Gobier-

¹ <http://www.cidh.ac.cr>

nos, instituciones regionales y empresariales, organismos de la sociedad civil y medios de comunicación centroamericanos, abriendo brechas para la toma de decisiones y para la concreción y ejecución de políticas integracionistas que ayuden al desarrollo humano sostenible.

El Círculo de Copán está desarrollando un proceso que recoge contribuciones y construye posiciones para la formulación de una estrategia de desarrollo humano para Centroamérica y para definir una agenda regional de temas que consoliden la cooperación entre Estados y a su vez fortalezcan las capacidades nacionales. La seguridad ciudadana y la constitución de la unión aduanera son solo algunos ejemplos de asuntos que deben abordarse con la seriedad del caso.

Con el aporte del Programa de Apoyo a la Integración Regional (PAIRCA) y el de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Círculo de Copán, con la colaboración del Centro Internacional para el Desarrollo Humano (CIDH)², ha realizado una serie de acciones en el marco de este proceso. Esta colaboración facilitó el llevar a cabo un encuentro con representantes de la sociedad civil, lo que permitió fortalecer los lazos de cooperación y comunicación entre ellos y representantes del Comité Consultivo del SICA (CC-SICA)³ y otros actores y organismos importantes para la integración.

Asimismo, con el apoyo de PAIRCA, se realizaron dos encuentros regionales: uno con centros de pensamiento estratégico y otro con generadores de opinión pública de Centroamérica. En estos espacios se discutieron temas de coyuntura que afectan a todos los países de la región y que es urgente atender conjuntamente para facilitar las soluciones o al menos crear los espacios para encontrar alternativas viables. Estos temas incluyeron la seguridad ciudadana, así como la crisis energética y alimentaria.

Con el objetivo de contar con una mayor generación de propuestas, el Círculo de Copán estableció una alianza estratégica con europeos intelectuales, académicos y representantes gubernamentales, de la sociedad civil y de los medios de comunicación de este continente, para aprovechar la experiencia práctica que tienen en la construcción de su integración; la más avanzada del mundo hasta el momento. El Círculo de Copán ha llevado a cabo tres actividades conjuntas; una en San José, Costa Rica, en octubre del 2006, y dos en Madrid, España, en octubre de 2007 y 2008, respectivamente.

En octubre de 2006, el Círculo de Copán, con el apoyo de PAIRCA, organizó el Foro de Alto Nivel en Costa Rica, con autoridades de los Gobiernos de la región y representantes

² Institución que actúa como Secretaría del Círculo de Copán. <http://www.cidh.ac.cr>

³ Órgano oficial de consulta con la sociedad civil del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), según lo establecido en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa.

II Encuentro de Madrid 7 y 8 de octubre del 2008 Participantes

Alexander Kallweit

Representante ante España
Fundación Friedrich Ebert

Anabella Machuca

Ministro Consejero
Embajada de El Salvador

Anna Ayuso Pozo

Coordinadora del Programa de América Latina
Fundación CIDOB

Ángeles Yáñez

Directora de la División de Asuntos Sociales
Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

Antonio Lacayo

Director Ejecutivo del Centro Empresarial PELLAS

Boris Nowalski

Director Gerente
Instituto de Empresa

Luis G. Solís
Catedrático,
Diplomático,
Ex Director de Relaciones Exteriores

Panamá

Miguel Antonio Bernal
Catedrático Universitario y Periodista

Nils Castro
Consultor del Vicepresidente de la República y Ministro de Relaciones Exteriores

Raúl Leis
Catedrático
Investigador Social y Escritor

Raúl Montenegro
Ex Ministro de Gobierno y Justicia
Ex Diputado
Vicepresidente del PRD
Ex Presidente Empresa Estatal INTEL

de la sociedad civil y con la activa participación de la Comisión Europea, el Banco Europeo de Inversiones y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

Como resultado de este Foro, el Círculo de Copán estableció una alianza estratégica de pensamiento entre Centroamérica y Europa para promover la generación de ideas, conocimientos y propuestas para la integración como instrumento para el desarrollo humano. El I Encuentro en Madrid, en octubre de 2007, contó con el apoyo de la SEGIB, la AECID, la Fundación Carolina y PAIRCA. El libro “Alianza estratégica entre Centroamérica y Europa: Más allá de un acuerdo...”, registra la discusión analítica y productiva que tuvieron centroamericanos y europeos

En el ínterin entre ese I Encuentro y el II Encuentro de octubre de 2008, el Círculo llevó a cabo tres encuentros centroamericanos, impulsando la discusión sobre la integración desde la perspectiva de una agenda que incluyera temas coyunturales pero centrales para el desarrollo y que recogiera la experiencia de la Unión Europea.

El II Encuentro de Madrid, en octubre de 2008, deliberó sobre los desafíos para el mundo y las repercusiones para Centroamérica de las crisis alimentaria, energética y ambiental, y sobre el tema de la seguridad ciudadana, como un reto para la gobernabilidad democrática. Además, aprovechó la ocasión para debatir sobre la alianza entre Europa y Centroamérica, basada en la negociación del Acuerdo de Asociación. Asimismo, se analizó el tema de la cooperación. Cabe señalar que para la realización del II Encuentro se contó con el apoyo de PAIRCA y la SEGIB, cuya sede albergó ese Encuentro, igual que lo había hecho con el primero, en octubre de 2007.

En ese II Encuentro, las posiciones que fueron presentadas por Centroamérica contaron con una respuesta desde la perspectiva europea, además de los aportes y comentarios de todas las personas participantes.

Con el objetivo de incluir los niveles nacionales y de ampliar la discusión sobre la integración a escala local, el Círculo realiza una serie de talleres en cada uno de los países de la región. La AECID colabora en este proceso. Están sirviendo como insumo para la discusión los documentos elaborados por las y los centroamericanos, así como las respectivas respuestas europeas, que se discutieron en el II Encuentro de Madrid.

El Círculo de Copán publica una serie de cuadernillos para alimentar la discusión, ampliar la audiencia y permitir su popularización; para ello, cuenta con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS).

Presentamos hoy la publicación “Europa y Centroamérica: Asociación y Cooperación”, la cual contiene cuatro ponencias presentadas en el II Encuentro de Madrid, de octubre de 2008. El primer bloque corresponde a las dos presentaciones que se hicieron en el panel sobre Europa y Centroamérica, donde se discutió el enfoque sobre una alianza promete-

dora pero evasiva. La primera corresponde a la ponencia de la Magistra Doris Osterlof, miembro del Círculo de Copán, investigadora y académica universitaria, ex Viceministra de Comercio Exterior de Costa Rica, y especialista en temas europeos. La segunda es la ponencia el Dr. Pedro Caldentey del Pozo, asesor principal del Fondo España-SICA, investigador, profesor universitario, quien además fue Vicepresidente de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.

Las otras dos ponencias corresponden a las presentaciones que se hicieron en el panel sobre la asociación para el desarrollo, en el que se discutió sobre la construcción de alianzas desde la cooperación. La primera de ellas fue del Dr. Miguel Hakim, Secretario para la Cooperación Iberoamericana en la Secretaría General Iberoamericana, quien ejerció el cargo de Subsecretario para América Latina y el Caribe de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y Comisionado Presidencial de México para el Plan Puebla-Panamá.

La segunda es del Dr. Stefan Meyer, investigador senior de la Fundación FRIDE (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), quien colabora en el proyecto *“La armonización de los donantes y su impacto en la democratización: Buscando el nexo entre la eficacia y la democracia”*.

Con esta publicación, el Círculo de Copán pretende contribuir a la reflexión general sobre la relación entre Europa y Centroamérica y sobre el tema de la cooperación, en momentos en que ambas regiones están abocadas a la negociación de un Acuerdo de Asociación, basado en tres pilares: lo político, la cooperación y lo comercial, que cambiará la actual relación, ya que cuando entre en vigor se consolidará la relación entre ambas regiones por medio de dicho acuerdo. Por lo tanto, es necesario avanzar hacia una visión orientada a la consolidación de la relación birregional estratégica, en función de los objetivos y aspiraciones de desarrollo, vinculando lo económico y lo social, en pro del desarrollo humano.

Mimi Prado

COORDINADORA CÍRCULO DE COPÁN

Vilma Sierra
Presidenta Ejecutiva
Fundación Nacional para la Inversión y Desarrollo de Exportaciones (FIDE)
Ex Directora Ejecutiva del Consejo Empresarial (COHEP)
Ex Viceministra de Finanzas

Nicaragua

Carlos Fernando Chamorro
Periodista

Edmundo Jarquín
Ex Candidato a la Presidencia de la República
Diplomático y funcionario Internacional

Mauricio Herdocia
Presidente del Comité Jurídico Interamericano de la OEA
Ex Secretario General Interino del SICA
Connotado jurista y diplomático

Sergio Ramírez
Ex Vicepresidente de la República y novelista laureado

Costa Rica

Constantino Urcuyo
Director Académico
Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo (CIAPA)

Doris Osterlof
Ex Viceministra de Comercio Exterior
Diplomática
Profesora Universitaria

Jorge Urbina
Ex Viceministro de Relaciones Exteriores,
Embajador ante Naciones Unidas y Miembro del Consejo de Seguridad

Eduardo Stein
Ex Vice-Presidente de la República

Haroldo Rodas,
Canciller de la República
Ex Secretario General de la SIECA

Rolando Castillo
Asesor de la Presidencia y la Vice-Presidencia
Director del Proyecto de Sistemas de Apoyo a la Presidencia
Director del Proyecto Q'anil para la población indígena

Ricardo Stein
Ex Director de la Fundación SOROS
Ex Secretario Técnico para Acuerdos de Paz
Miembro del Diálogo Interamericano

El Salvador

Ricardo Córdova
Director Fundación Ungo

Rubén Zamora
Ex Candidato a la Presidencia
Ex Ministro de la Presidencia y Ex Diputado
Catedrático Universitario

Sandra de Barraza
Comisionada y Coordinadora de la Comisión Nacional de Desarrollo
Vicepresidenta del Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA/FEPADE)
Socia Fundadora de FUSADES

Honduras

Norman García
Ex Secretario de Industria y Comercio, y
Ex Embajador ante los Estados Unidos

Doris Osterlof Obregón

**Centroamérica y la Unión Europea:
¿Una Alianza de Esperanzas o Realidades?**

Datos biográficos Doris Osterlof Obregón

Ex Viceministra de Comercio Exterior. M.Sc. en Política Internacional de la Universidad Libre de Bruselas. Egresada en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.

Especialista en comercio internacional y temas de desarrollo. Consultora Internacional de organismos internacionales, entre ellos, el BID, PNUD, OIT, Fundación Friedrich Ebert, REPEM, IICA, RUTA, FLACSO. Consultora e investigadora del Centro Internacional para el Desarrollo Humano. Presidenta de la empresa Global Economic Consortium. Miembro del Círculo de Copán, grupo de pensamiento estratégico de Centroamérica. Miembro de la Red Latinoamérica de Comercio (LATN).

Profesora de la Universidad de Costa Rica en comercio y negociaciones internacionales. Fue representante de Costa Rica ante la Unión Europea. Fue Directora Ejecutiva y es Asesora de la Cámara de Exportadores de Costa Rica. Fue Directora Ejecutiva de la Federación de Exportadores de Centroamérica. Fue Miembro del Directorio del Comité Consultivo del SICA.

Ha participado en la elaboración y publicación de una serie de libros y artículos sobre comercio, políticas públicas y desarrollo. Entre ellos, coautora de *La Integración Centroamericana: Hacia una relación virtuosa entre cohesión social y desarrollo económico*, del CIDH (Centro Internacional para el Desarrollo Humano); coautora *Aportes para una Agenda de Acompañamiento al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos*, del CIDH; autora del Capítulo de Costa Rica en *Competitividad Sistémica en Centroamérica*, de la Fundación Friedrich Ebert; coeditora y coautora de *Las Agendas Complementarias al CAFTA-DR en Centroamérica*, de RUTA y LATN; editora y coautora de *Política Fiscal para el Desarrollo*, de CEDAL; editora y coautora de *América Latina y la Unión Europea: Una integración esperanzadora pero esquiva*, de FLACSO y OBREAL.

Círculo de Copán Integrantes

Coordinación del Círculo

Mimi Prado

Ex Viceministra de Cultura, Juventud y Deportes de Costa Rica (1986-1990)

Directora de Comunicación Estratégica de Presidencia de la República (Costa Rica 2006-2008)

Embajadora Itinerante para Centroamérica (2006-2008)

Belice

Carlos Santos

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

Ex Jefe Ejecutivo de la Oficina de la Secretaría Permanente del Ministerio de Desarrollo Humano, Mujer, y Sociedad Civil

Guatemala

Carlos Paiz

Presidente del Grupo Delta S.A.

Ex Presidente de la Fundación de la Universidad del Valle de Guatemala

va a desayunar a los tres cerditos". ¿Cómo se puede decir en el mundo que vivimos que los países del Sur se entienden muy bien entre ellos y van a hacerse bien? La pregunta es: ¿cuál es la diferencia entre política comercial y política de cooperación? Está claro, técnicamente, que la cooperación Sur-Sur tiene sus ventajas. Está claro que, por ejemplo, lo que hay que hacer es desatar el "paquete estándar" de cooperación internacional, que es asistencia técnica y asistencia financiera. Porque en lo que es asistencia técnica, los brasileños, colombianos y cubanos, claramente tienen sus ventajas en comparación con los europeos. Por lo tanto, hay que avanzar en desligar la ayuda y en buscar modelos de ayuda triangular. Sin embargo, sería políticamente ingenuo concebir la cooperación Sur-Sur como "solidaridad" y la de los países del Norte como "injerencia".

El parlamento Europeo, los instrumentos de la Comisión y coherencia de políticas: No estoy muy preocupado por el volumen de la ayuda y creo que en el Acuerdo de Asociación con Centroamérica debería darse una orientación estratégica hacia cuál podría ser el rol de Europa como entidad supranacional, más allá de sus partes bilaterales. Para esto, el volumen de la ayuda no me preocupa. A mí, lo que me preocupa es la calidad que se hace con eso, que no se intenta hacer de todo, sino que se hagan tres, cuatro cosas que realmente tienen sentido estratégico. Promover en el Parlamento Europeo nuestras respectivas ex colonias y argumentar que la ACP (grupo de 77 Estados en África, el Caribe y Pacífico) es más importante o menos importante que América Latina, me aburre un poco. Esta separación entre ACP y los instrumentos de cooperación al desarrollo, se debería superar en la próxima comisión, en el sentido de que haya relaciones regionales con África, con el Caribe y con Centroamérica y se supere esto con nuevos instrumentos financieros, pero no hablemos de presupuesto solamente. Yo, personalmente, creo –y los números están ahí– que la cooperación no es un volumen importante. Lo que importa son las relaciones comerciales. Lo que importa son los derechos de propiedad intelectual, que Europa abra sus cajas de conocimiento. Frente a esto, el volumen de la ayuda es para mí secundario. Lo que es importante es lo que se hace con la ayuda oficial al desarrollo, que sea estratégica y que la Comisión Europea, como Comisión, haga otras cosas que España. Que cada uno piense lo que hace mejor, que haya una división del trabajo y que no entremos en un debate sobre si es mejor darle el dinero a África o a Latinoamérica, que va a ser difícil.

Centroamérica y la Unión Europea: ¿Una Alianza de Esperanzas o Realidades?

El debate sobre la nueva relación que Centroamérica y la Unión Europea están construyendo procura contribuir a ubicar dicha relación en el contexto de la realidad de un siglo XXI, en el cual la globalización y la sociedad del conocimiento desafían a todos los países a escala mundial.

La actual relación de Centroamérica y Europa se basa en la que surgió a mediados de los ochenta, la cual evolucionó gradualmente a partir de la I Conferencia Ministerial entre ambas regiones, que tuvo lugar en 1984, en San José, Costa Rica. En esta Conferencia se fundó el llamado "Diálogo de San José", por medio del cual la Unión Europea acompañó a la región durante todo lo que fue el proceso de pacificación de Centroamérica. Ello facilitó, por ejemplo, los aportes de cooperación no reembolsable que Centroamérica recibió de los europeos en los últimos veinte años, permitiéndole a la región desarrollar una serie de programas tanto a escala regional como a escala nacional, especialmente, en Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras.

El inicio de la negociación del Acuerdo de Asociación entre ambas regiones, en octubre de 2007, nuevamente en San José, Costa Rica, fue el paso para empezar a construir una nueva etapa. La meta es finalizar esta negociación en el transcurso del 2009. Cuando este Acuerdo entre en vigor, se consolidará la relación entre ambas regiones por medio de este.

La agenda centroamericana para los europeos

En el contexto actual, para los europeos, la agenda que desarrollan con Centroamérica es solo una parte de la que tienen con América Latina. Quedaron rezagados los días cuando

la agenda con Centroamérica tenía peso por sí sola para los europeos. Los encuentros de alto nivel con los centroamericanos, tanto de jefes de Estado como de cancilleres se llevan a cabo en el marco de las Cumbres de Jefes de Estado entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea. La última se efectuó en 2008 en Lima, Perú, y la próxima tendrá lugar en 2010, en Madrid, España. En este contexto, se plantean temas comunes, en procura de llegar a acuerdos donde hay un interés particular. Sin embargo, el compromiso de Viena, en el 2006, de negociar el Acuerdo de Asociación, va a llevar la relación nuevamente a otro plano.

Esto acontece en el marco de una serie de desafíos que enfrentan las dos regiones. Por el lado de la Unión Europea, están sus propias preocupaciones internas, como, por ejemplo, la crisis económica que pondrá a prueba la unidad de la Unión Europea, porque puede generar más desigualdades entre regiones y entre naciones, cuando, a la vez, la Unión Europea debe continuar avanzando en áreas de interés común, como el tema energético, el desarrollo de políticas sociales, el cambio climático. Por el lado de Centroamérica, están los problemas vinculados a la pobreza, a la desigualdad, al desarrollo democrático, entre otros, que afectan las capacidades de estos países para progresar. Es decir, existen una serie de situaciones de las agendas internas de ambas regiones que inciden en su relación.

A la vez, la decisión de negociar el Acuerdo de Asociación va a llevar a la relación a un plano más allá de los compromisos que se establecen en las Cumbres, debido a que el Acuerdo establecerá una relación formal una vez entrado en vigor, la cual no tendrá fecha de finalización y cuyos compromisos quedarán asegurados por la vía jurídica.

Ello, en el marco de una Centroamérica que tiene que fortalecer las capacidades tanto de gobernabilidad como de gobernanza, las capacidades para negociar, gestionar y actuar con transparencia en el quehacer político, con agendas nacionales llenas de necesidades y problemas que deben resolverse si se quiere un avance positivo hacia el desarrollo. Esto pone a la relación con la Unión Europea una mayor presión en cuanto al reconocimiento y aseguramiento del tratamiento de las asimetrías regionales, en razón de que este Acuerdo ha sido planteado en el contexto de una alianza birregional, basada en tres pilares: lo político, la cooperación y lo comercial.

A la vez, los europeos provocaron que Centroamérica avanzara en su propio proceso de integración interregional, al haber planteado la negociación como una de bloque a bloque. La integración centroamericana es un proceso con avances y retrocesos, sin una institucionalidad regional consolidada, donde el traslado de competencias desde lo nacional a lo regional sigue siendo un punto medular en la discusión entre los Gobiernos sobre hasta donde se debe llegar con ella. Por lo tanto, se espera que la negociación del Acuerdo de Asociación sea un elemento que contribuya a que los centroamericanos definan los niveles de avance de su integración, al enfrentarse estos con su propia disyuntiva en virtud de haberse comprometido con los europeos en avanzar en la integración interregional.

Anexo

Stefan Meyers: Respuestas a Comentarios del Debate del II Encuentro de Madrid

Seguridad ciudadana como posible marca del poder blando europeo: Creo que hay una oportunidad de construir una identidad europea-centroamericana, que apuesta más por una respuesta integrada de reducción de daños, que a la militarización de la propuesta y la construcción social de amenazas, la política del miedo. En esta conferencia, se habló también sobre el posible cambio en Estados Unidos. Creo que EE.UU., sea lo que sea, va a mantener su posición. Puede que haya algunos cambios pequeños, pero a nivel multilateral, en lo que son los órganos de la ONU, EE. UU. va a mantener la prohibición como propuesta y su consecuencia, la militarización de las drogas ilícitas. Entonces, la pregunta es: ¿Cómo se puede fomentar aquí un consenso que sea una alternativa a esto? No obstante, últimamente se puede ver que Europa está dando marcha atrás en lo que hubiera podido ser otra etiqueta europea de valor, tanto como es la cohesión social, que incluso Europa ahora está apostando mucho más en estos términos de control de drogas, y no se basa en sus propias experiencias: reducción de daños y despenalización; más bien apuesta por respuestas policiales y militarizadas. Lo suyo es trabajar entre nosotros, quienes estamos interesados en un enfoque más eficaz, más integral, de poner la seguridad ciudadana en la agenda, tal como se hizo con la cohesión social, que se ha desarrollado en largos debates como etiqueta que ha conseguido hacerse identitario del poder blando de Europa. Es una cosa que hay que trabajar y creo que con lo que está pasando en México, es una buena oportunidad ahora. Sin embargo, soy escéptico en cuanto a que haya mucha receptividad en Europa al respecto.

La cooperación Sur-Sur: En la Agenda de Acción de Accra se establece que la cooperación Sur-Sur es una cosa totalmente diferente a la cooperación por el Norte, que se basa en la no injerencia, en la aceptación de la soberanía y la solidaridad. Esto es un poco como decir que “el lobo se va a desayunar con los tres cerditos”, en vez de decir que “el lobo se

No obstante, propiamente en cuanto al Acuerdo en sí, lo central es en qué medida este contribuirá al desarrollo de oportunidades para los centroamericanos, generadas por una relación birregional con los europeos.

El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea

Cuando Europa propone los Acuerdos de Asociación, se diferencia de los Estados Unidos, país que se concentra en la suscripción de tratados de libre comercio (TLC). Los Acuerdos de Asociación están conformados por tres partes: i) diálogo político; ii) la cooperación, y iii) en lo comercial, el establecimiento de un área de libre comercio. Aunque, cabe señalar que en lo comercial no hay mayores diferencias con los TLC de los Estados Unidos, el capitulado y el contenido tendrán bastante similitud; por lo que la diferencia está en la inclusión de las otras dos partes.

La propuesta se basa en la idea de una alianza estratégica birregional. Esta fue planteada por Europa a América Latina en la I Cumbre de Jefes de Estado entre ambas regiones. Sin embargo, la pregunta, es ¿de qué tipo de alianza se está hablando? Günther Maihold⁴ planteaba que desde la declaración de la I Cumbre entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, celebrada en Río de Janeiro, en junio del año 1999, domina la idea de la asociación estratégica en el diseño de las relaciones regionales entre América Latina y Unión Europea, y que, aunque no se puede encontrar una definición precisa de este concepto, se ha vuelto moneda corriente en los documentos que definen la política exterior europea frente a las diferentes regiones del mundo; es decir, se habla de la asociación estratégica; sin embargo, faltaba aclarar qué se quería decir con ello.

Precisamente, en la negociación con Centroamérica, dado que la relación actual tiene su origen en un apoyo europeo a la pacificación de Centroamérica, habiéndose constituido en las dos últimas décadas en el principal cooperante de la región, es que las expectativas sobre la definición del concepto asociación estratégica para la nueva relación entre ambas regiones, basada en el Acuerdo de Asociación, es un asunto de interés, en particular porque la negociación con Europa se presenta como algo diferente a la que se tuvo con los Estados Unidos, precisamente porque el Acuerdo tiene los otros dos pilares: el político y el de cooperación.

Analizando los avances de la negociación del Acuerdo, se observa que en materia política y de cooperación se tomó como base de partida el texto del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación suscrito entre ambas regiones en el 2003. Por lo que lo central para la región en estos dos pilares, es lo que se obtenga más allá de lo estipulado en este Acuerdo. Al

⁴ Maihold, Günter (2007). “Más allá del interregionalismo: el futuro de las relaciones entre Europa y América Latina”. Publicado en *Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Editores Freires C., Gratius S., Mallo T., Pellicer A., Sanahuja J.A. Fundación Carolina, Documento de Trabajo N.o 15, Madrid, España.

respecto, ello requeriría reforzar la estrategia política de Centroamérica para esta negociación, de tal forma que los compromisos sean más realidad que expectativas, en particular, en cooperación.

Por lo tanto, las inquietudes por responder se basan en una pregunta esencial: ¿cuáles son las diferencias entre lo que se estipuló en el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación y lo que se está acordando en el Acuerdo de Asociación en estos dos pilares? Haber partido del Acuerdo Marco, era lógico. Sin embargo, lo central es tener claro qué más se quiere obtener en este Acuerdo en estos dos pilares. Lo que conduce a la pregunta, en cuanto a con qué visión política están negociando ambas regiones. ¿Cuál es la visión política de Europa detrás de este Acuerdo? ¿Cuál es la visión política de Centroamérica de este Acuerdo?

En la negociación del pilar político, la parte europea planteó tres cláusulas en materia de política internacional. La primera sobre la no proliferación de armas de destrucción masiva; la segunda sobre el combate contra el terrorismo, y la tercera sobre los crímenes a escala internacional, lo que implica la participación de todos los países centroamericanos en la Corte Penal Internacional. Este último tema entrañó una reunión de emergencia a nivel de Presidentes, porque no todos los países son miembros de la Corte, debido a que la posición de los Estados Unidos ha sido la contraria, cuyo Congreso aprobó una legislación en la cual se condicionaban fondos de cooperación, facilitándolos a los que no eran miembros y negándoseles a los que eran miembros de la Corte, como en el caso específico de Costa Rica.

Por el lado centroamericano, se plantearon dos temas conflictivos. El primero sobre migraciones; ello en un contexto europeo, tomando decisiones sobre el tema de migración que afectan los intereses centroamericanos y del resto de América Latina. El segundo, en el área de cooperación, sobre las facilidades financieras, que incluye una propuesta de Nicaragua presentada en julio de 2007, sobre la creación de un Fondo Común de Crédito Económico Financiero, con aportes del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). El primero con un aporte del 90% y el segundo con un aporte del 10%, habiendo propuesto originalmente un monto de 22.000 millones de euros, monto que después lo elevaron a 40.000 millones; posteriormente, los nicaragüenses lo volvieron a subir a 60.000 millones de euros. Se propone que el Fondo otorgue créditos para inversión productiva, infraestructura regional, compensación (reducción de asimetrías) y para colaboración social. Esta propuesta ha sido rechazada por los europeos; además, a lo interno de Centroamérica esta es conflictiva, por la asignación de los recursos y por las implicaciones que tiene en materia de endeudamiento para los países. Sin embargo, los nicaragüenses han continuado insistiendo en mantenerla sobre la mesa de negociaciones. Por supuesto que esta propuesta tiene un contenido político, el cual debe ser visto con cuidado por ambas regiones, ya que va directamente a la discusión sobre cómo se financia la reducción de las asimetrías entre ambas regiones y a lo interno de Centroamérica.

- Primero, Europa tiene como marca, como identidad en Latinoamérica, la cohesión social. Se ha desarrollado un programa para llevar a cabo eso que es el EuroSocial. Como planteamiento, me parece una idea maravillosa que forma parte de la identidad europea y yo diría de una posible identidad mutua entre Latinoamérica y Europa. Ahora, ¿cómo va la implementación de esta idea tan maravillosa? A lo mejor podemos entrar a este tema: Cohesión social como nicho europeo en América Latina.
- Segundo, seguridad ciudadana. Me ha chocado ayer oír el contraste entre dos enfoques hacia la seguridad. Uno, que se puede determinar seguridad ciudadana o seguridad humana; entiende la lucha contra la droga en términos de la reducción del daño que es un enfoque social y no militarizado. Y este compara la guerra contra la droga, que se rige por instrumentos militares. Elaborar el primero y dotarlos con instrumentos podría ser otra identidad europea.
- Tercero, creo que uno de los grandes fallos de la cooperación internacional es que no toma en cuenta suficientemente la competitividad productiva. No se puede asentar uno en lograr los ODM, en cuanto esto significa una economía paliativa, que indefinidamente deja en dependencia a los países en vías de desarrollo, sin reflexionar sobre qué es lo que falta para subir la escalera de productividad hacia una situación en la que la economía esté basada más en conocimiento, en que haya investigación propia y en que los países entren en un círculo virtuoso y sostenible. Antes esto se llamaba industrialización y ahora hay que ver cuáles son los sectores en que, por ejemplo, Centroamérica puede buscar su nicho, con industrias, o lo que sea, saturado de conocimiento, por subir la escalera hacia una integración beneficiosa en el mercado global.

Son tres propuestas para una cooperación estratégica, que no hace lo que ya los Gobiernos hacen, que no hace lo que se tiene que hacer de todas maneras, pero que intenta empujar agendas estratégicas.

puestario. El espíritu de la Declaración de París es un contrato que dice: “vosotros vais a mejorar eso, nosotros les vamos a dar más control sobre esos remedios”. En ese sentido, se muestra que los países receptores han mejorado sus sistemas de gestión de finanzas públicas, en tanto los donantes han avanzado muy lentamente con sus compromisos.

Segundo punto, hay que ampliar la cobertura en Centroamérica; por ahora, solo Nicaragua y Honduras forman parte. Guatemala ya firmó en 2005 y El Salvador acaba de firmar, pero no forman parte del proceso de seguimiento, el cual es una oportunidad de aprender, y también una oportunidad para incidir en las políticas globales.

La pregunta clave aquí es si hay un rol para el SICA en la definición de lo que podría hacer la agenda centroamericana hacia la adaptación de la Declaración de París al contexto latinoamericano. Esencialmente, hay dos puntos, que son los términos de apropiación –el liderazgo del país, del Gobierno– y la responsabilidad mutua, en que el SICA podría facilitar el aprendizaje mutuo y la comparación entre las experiencias en los países centroamericanos. Esto se podría realizar de la misma forma que la apuesta por la armonización de donantes, para la que se pueden establecer reglas a escala regional y generar un proceso de presión a los donantes, a fin de evitar tantos costos de transacción. Podría ser un posible nuevo rol para SICA entre muchos otros.

Por su parte, la Unión Europea debería reconocer la Declaración de París y la Agenda de Accra de Acción, como marco de sus relaciones interregionales. Como he intentado de dibujar, esto surge de un momento histórico bastante arbitrario de algunas crisis en los 90 y de un momento en que el Banco Mundial con el CAD están bajo presión de algunos países receptores. Esto desencadena una dinámica que, posiblemente, puede llevar a una situación en que se les va de la mano el control absoluto de los donantes que hasta ahora se habían dado. Es decir, en términos de apropiación, la Unión Europea tiene que tomarse muy en serio la Declaración de París.

Un último punto. Conjuntamente Centroamérica y los europeos necesitamos reflexionar sobre cuál es la adaptación regional de la Declaración de París y cuáles son los desafíos. Claramente, los desafíos de la Declaración de París en países de renta media –José Antonio Sanahuja ya lo ha marcado–, no se puede tener como modelo un país africano donde el 50% del presupuesto nacional es cooperación para el desarrollo con países en que solo el 2 ó el 3% del producto bruto obedece a cooperación. Es decir, hay que reflexionar dónde son los valores añadidos de la cooperación europea en Centroamérica. No hacer todo pero hacer lo que uno hace mejor y de forma más estratégica.

Para resumir, las preguntas claves serían las siguientes: En la vinculación de la eficacia de ayuda con la integración regional, ¿cuáles serían los enlaces?, ¿cuál es el nicho de la cooperación?, y haber participado en este seminario sobre el “Encuentro Centroamérica-Unión Europea”, organizado por el Círculo de Copán, se me ocurren tres preguntas específicas.

En el pilar político, las negociaciones avanzaron con fluidez en la etapa para alcanzar acuerdos sobre los principios, defensa de la democracia y los derechos humanos, promoción del desarrollo sostenible, cumplimiento de los objetivos del milenio en el marco de las Naciones Unidas, fortalecimiento del Estado de derecho y promoción del buen gobierno. El signo de pregunta está en cómo se traducirán los principios en la vida cotidiana de los países centroamericanos una vez que el Acuerdo entre en vigor.

También hubo avances en los objetivos y la enumeración de áreas por incluir, entre las que están lo relativo al desarme y no proliferación, lucha contra el terrorismo, crímenes de lesa humanidad, financiamiento del desarrollo, migración, ambiente, seguridad ciudadana y fondo económico. Se van citando las áreas; sin embargo, al faltar todavía parte de la negociación, queda sobre la mesa la discusión sobre la traducción en acciones o al menos como ello se hará cuando el Acuerdo entre en vigencia. Es decir, cómo los Estados Parte del Acuerdo van a cooperar, a apoyarse, a congeniar y a ser aliados estratégicos en estos temas, tanto entre ellos como ante terceros.

A nivel de estructura operativa del Acuerdo para cuando entre en vigor, una diferencia con el de Estados Unidos radica en que se propone que haya, además del Comité de seguimiento entre los Estados Parte, una participación activa de la sociedad civil. Europa está proponiendo que el órgano de consulta con la sociedad civil esté conformado por los representantes del Consejo Económico y Social (CES) y por los representantes del Comité Consultivo del SICA (CC-SICA). El papel de este órgano de consulta ante una agenda como la previamente citada, va a ser fundamental. Sin embargo, aquí hay que tener claro las diferencias sustanciales entre ambos organismos, ya que en el caso del CC-SICA, si bien este está definido como el órgano oficial de consulta para el SICA, en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa, todavía este no funciona como el CES en el contexto europeo, ni siquiera forma parte del presupuesto que financia la institucionalidad regional, aunque se han hecho avances en su consolidación, pero una parte importante de su financiamiento es externo, en particular, europeo. Asimismo, los Gobiernos centroamericanos están proponiendo que en este órgano birregional no solo esté el CC-SICA, sino, también, el Comité Consultivo de la SIECA (subsistema económico), lo cual refleja el todavía oscilante proceso de la integración centroamericana.

En cooperación, la negociación ha avanzado sobre la base del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, observándose que incluso la estructura es, por el momento, muy similar, al mantenerse objetivos, metodologías, temas y mecanismos. Lo que se está reorganizando son los temas. Los europeos han propuesto tener un primer bloque con los temas de democracia, derechos humanos y buena gobernanza; un segundo con los temas de justicia, seguridad y libertad; y un tercero sobre cohesión social y desarrollo social. Asimismo, los europeos plantean el cómo trabajar en el tema de lucha contra la corrupción en el contexto de la cooperación.

Por el lado centroamericano, además del Fondo propuesto por Nicaragua, citado previamente, está la discusión sobre los recursos no financieros que Europa estaría dispuesta a dar a Centroamérica para atender temas como migración, combate contra el lavado de dinero, el crimen organizado y el tráfico de armas pequeñas y ligeras; además de los temas de cohesión social, empleo y protección social, educación y formación, salud pública y pueblos indígenas. Son preocupaciones centroamericanas puestas sobre la mesa en cuanto a un paquete de cooperación. En lo que se han dado avances es en temas como drogas ilícitas, género, juventud y grupos vulnerables, donde parece ser mucha más clara la posibilidad de un paquete de cooperación.

Respecto de los avances de la negociación, lo que se observa es que el pilar de cooperación lo que va a tener son líneas generales, sobre las cuales, posteriormente, cuando los europeos elaboren sus presupuestos comunitarios cada siete años, y con ellos, las estrategias de cooperación para la región y para cada país, se establecerán los compromisos financieros en función de los temas planteados en el Acuerdo, para desarrollar programas y proyectos concretos. Es decir, que pareciera no habrá compromisos financieros específicos en este Acuerdo. Por lo menos, hasta la fecha no se vislumbran.

La temática que se va acordando tiene una cobertura amplia como para desarrollar hacia el futuro programas y proyectos; no obstante, cada vez que se definen las estrategias de cooperación por parte de la Unión Europea, tanto regional como nacionales, será cuando se entre a la definición de las prioridades de esta amplia lista; para ello, sí pareciera evidente que es necesario esclarecer cuál va a ser la participación centroamericana en la definición de esas estrategias de cooperación.

Por otra parte, está ausente, por el momento, la definición sobre la participación que podrían tener el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), en lo que se refiere a la cooperación financiera. Es decir, se negocia sobre la temática referente a la cooperación de fondos no reembolsables, que proviene del presupuesto comunitario europeo, pero no así otros aspectos de cooperación. La propuesta de Nicaragua iba orientada principalmente a la cooperación financiera, y aunque la propuesta no se concrete, lo que no parece estratégico es que se deje por fuera la definición de una participación activa del BEI y de una posible alianza con el BCIE, en el marco del Acuerdo.

En cuanto a lo comercial, el texto que se negocia tiene la estructura y la temática de los tratados de libre comercio que la región ha suscrito con otros, en particular con los Estados Unidos. Se diferenciará en que tendrá o no un tema más o menos; asimismo, en cuanto a algunos acuerdos específicos, entre ellos, en el programa de desgravación, en reglas de origen, en propiedad intelectual, en compras públicas, pero en términos generales, va en la misma línea. La negociación comercial se trabaja con doce grupos de negociación, que contemplan negociaciones para mercancía, servicios, inversiones, propiedad intelectual, contratación pública, competencia, facilitación de comercio, solución de controversias.

La articulación a escala regional tiene que tomar en cuenta estos puntos de partida: la situación de renta media de América Latina y el marco de consenso global que se está consolidando a partir de París y Accra. Institucionalmente, se debería reflexionar sobre el rol de la SEGIB en la articulación; es decir, cuál sería la aportación o la agenda específica de la eficacia de la ayuda en Latinoamérica. Hay que distinguir también entre liderazgos particulares ahora en la agenda de cooperación. En Accra, Brasil tomó una fuerte posición hacia la cooperación Sur-Sur. También Colombia, que apenas hace un año firmó la Declaración de París, está apostando por un liderazgo regional en la definición de una apuesta regional sobre lo que podría ser el modelo particular de la ayuda. Cabe distinguir también entre diversos subgrupos, que son los países dentro de la iniciativa HIPC (Países Pobres Altamente Endeudados), la cual supone cierta relación con el Banco Mundial y cierto alineamiento con algunos procesos mientras otros como Brasil o Colombia no lo tienen. Es necesario que desde Latinoamérica haya una alimentación al debate global; debate global que cada vez más se va a hacer en el foro de cooperación al desarrollo, en el ECOSOC.

Un último punto sobre la agenda de eficacia en Latinoamérica: hay una oportunidad en la segunda fase de la evaluación de la Declaración de París. Es decir, qué impacto está teniendo la Declaración de París: en qué contribuye todo eso a la eficacia del desarrollo. En esta segunda fase, se van a realizar consultas regionales, de manera que desde América Latina hay una gran oportunidad de llevar la agenda regional a una escala global.

Implicaciones para América Central

Aunque la eficacia de ayuda puede parecer un campo de debate de segundo nivel en cuanto a importancia, creo que desde las negociaciones sobre la gobernanza global de la ayuda, se pueden tomar ciertos asuntos para llevarlos a un debate de las relaciones interregionales.

Creo que la Unión Europea y América Central deben tomar como trasfondo la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra, especialmente con respecto a apropiación democrática y responsabilidad mutua. ¿A qué se refiere la “apropiación democrática”? Mientras que se ha reconocido en los años noventa que no hay desarrollo si no hay liderazgo en el país, ahora por presión de la sociedad civil global, se está insistiendo cada vez más en que esto no fuese solamente un liderazgo por los Gobiernos, pero que se involucre más a parlamentos, gobiernos subnacionales y la sociedad civil. Y lo que es muy importante que es lo que se menciona en la AAA: medios de comunicación y centros de investigación. Estos son intermediarios de la opinión pública que representan las capacidades analíticas locales y el espacio de debate doméstico. Luego, se propone en la Declaración de París un mecanismo de responsabilizarse mutuamente. Es decir, “tú haces esto, yo hago aquello y vamos a ver cómo lo estamos logrando”. De hecho, esto se hace medible. Así, a escala global, el seguimiento del 2008 muestra que mientras los países receptores de hecho han avanzado en la modernización de sus sistemas de gestión financiera pública, la contraparte de los donantes no va hacia más enfoques programáticos o hacia enfoques más de apoyo presu-

A modo de resumen, en Accra podíamos ver que desde la crisis de los noventa se va llegando a este nuevo siglo hacia lo que se podría llamar una gobernanza global de ayuda. Esta dirige lo que surgió en los años cincuenta como una caridad institucionalizada, que es la “ayuda”, hacia marcos de compromiso mutuo, si no son legales, sí son marcos de entendimientos mutuos sobre buenas prácticas de la ayuda. Paralelamente, se intenta llevar el control de las definiciones y prácticas cada vez más del Norte al Sur. Alrededor de Accra, surge un foro alternativo que se vincula con el ECOSOC de las Naciones Unidas. En el 2005, en la reunión de seguimiento a los ODM, decidió la instalación de un comité para la cooperación al desarrollo. En la Agenda de Acción de Accra, se hace mención a este nuevo foro de desarrollo que posiblemente será en el futuro el espacio para fijar normas y medir el cumplimiento de compromisos mutuos. En el 2011 se tendrá otra reunión como el Foro de Alto Nivel de Accra, posiblemente en Colombia, que solicitó acoger este evento. Se prevé que el Foro de las Naciones Unidas puede asumir algunos roles que ahora tiene a cargo el Comité de Ayuda al Desarrollo.

Eficacia de ayuda en Latinoamérica

En la comunidad de ayuda al desarrollo, existe un gran optimismo porque parece que ahora estamos yendo hacia un nuevo consenso, que es un consenso de que el Estado sí importa, que hay que alinearse a los sistemas domésticos de los países socios, y ceder el liderazgo a procesos y actores domésticos. Pero este consenso tiene como modelo de defecto un país de renta baja, países con alta dependencia de la ayuda y países con pocas capacidades institucionales. Es decir, básicamente el modelo de defecto que hay detrás de la Declaración de París, son países africanos como Mali o Mozambique, de manera que es muy difícil de extrapolar de estas situaciones un marco general que sea válido para todos, incluyendo los países de renta media. Por tanto, lo que todavía hace falta es una adaptación al contexto latinoamericano donde se encuentran países de renta media con cada vez menor dependencia de la ayuda y con un rol de la cooperación internacional muy distinto a los países africanos. A modo de ilustración, en Latinoamérica la dependencia de ayuda está entre el 5%, con algunas excepciones que casi llegan al 20% en relación con el producto interno. La ayuda internacional no es tan importante en el “mix” de las fuentes de financiación para el desarrollo, como el comercio o la inversión extranjera. En ese sentido, la reunión que se celebra en diciembre de 2008 en Doha, sobre el “Financiación para el desarrollo”, tiene mucho más importancia para América Latina que la reunión en Accra.

Paralelamente, estamos viendo una mayor autoafirmación nacional en los países latinoamericanos, lo que José Antonio Sanahuja denomina un marco de integración posliberal o posneoliberal. Hemos visto en Latinoamérica un crecimiento económico sostenido y hay por todo el continente una agenda de modernización del Estado compartida. Un nuevo elemento que surge; es una apuesta firme para la cooperación Sur-Sur que está en términos de definirse, pero ya se están viendo muchas dimensiones; además, escucharemos más de parte de la SEGIB.

Incluye, también, el tema de comercio y desarrollo sostenible, que contempla temas laborales y ambientales.

En este pilar, se plantea concretar acuerdos que le generen a Centroamérica tratos especiales y diferenciados, reconociendo así las asimetrías entre ambas regiones. Ello se irá viendo a medida que avance la negociación. Por el momento, la Unión Europea aceptó consolidar el actual régimen preferencial bajo el cual acceden los productos centroamericanos a ese mercado, el Régimen Especial de Estímulo del Desarrollo Sostenible y la Gobernanza (SGP Plus), y que permite el acceso a cerca de 7.000 productos provenientes de cada país centroamericano sin pago de aranceles. Quedan pendientes la definición de temas sensibles, entre estos, el acceso del banano y el azúcar al mercado europeo, o la solicitud europea en cuanto a la denominación de origen que puede afectar a la industria de lácteos de la región, al tener que renunciar a utilizar en la producción de quesos nombres europeos como identificación del tipo de queso.

Por otra parte, es en lo comercial donde más claramente se tiene que reflejar el concepto europeo de que esta es una negociación de bloque a bloque, pues el objetivo inicial era negociar con la normativa establecida a escala centroamericana para la operación del Mercado Común Centroamericano y sus avances para la constitución de la Unión Aduanera. Ello, por cuanto la normativa comercial europea con que se negocia en el Acuerdo de Asociación es la normativa comunitaria que se aplica por igual a los 27 Estados Miembros, y la expectativa europea era negociar con la contraparte centroamericana en las mismas condiciones, al contar esta supuestamente con una normativa común para su operación comercial interregional. Cómo se reflejará ello en el Acuerdo final es algo quedará claro cuando se cierre el texto. Si bien los países centroamericanos han negociado una cantidad importante de tratados de libre comercio, es en este Acuerdo que se plantea por primera vez una negociación con la normativa comercial centroamericana.

Otro aspecto que también deberá verse cómo queda reflejado en esta negociación de bloque a bloque, es la aplicación multilateral de la normativa del Tratado de Libre Comercio que tienen los Estados Unidos con los países centroamericanos. El artículo 1.3 de este establece que los centroamericanos pueden avanzar en su propio proceso siempre y cuando no entren en contradicción con él, lo cual se interpreta que dicho Tratado es el piso de la normativa comercial centroamericana. La discusión se centra, por un lado, en donde ya hay normativa existente, cuál es la que prevalece, y donde no la hay, si este Tratado se convierte en la normativa centroamericana. Ello, por supuesto, incidirá en la europea, dependiendo de si los acuerdos de las normas comerciales se refieren a las normas centroamericanas o a las normas nacionales de cada país de Centroamérica.

La negociación centroamericana en el contexto de la relación de Europa con América Latina

De todas las negociaciones de Acuerdo de Asociación que la Unión Europea desarrolla con América Latina, la centroamericana es la que parece tener, por un lado, posibilidades de ser finalizada en el 2009, siempre y cuando no surja algún inconveniente en cuanto a los temas sensibles; y por otro, la que más se acerca a una negociación de bloque a bloque. En cuanto a MERCOSUR, después de más de diez años de negociación aún sigue sin estar claro cómo va a concluir esta, o si al final, habrá una separación, por ejemplo de Brasil, el principal socio comercial latinoamericano para Europa. Por el lado de la Comunidad Andina, se ha planteado una negociación por país, tras determinarse que no era posible una negociación de bloque a bloque.

Hasta la fecha, solo México y Chile tienen Acuerdos de Asociación vigentes con la Unión Europea, pero estas fueron negociaciones que los europeos tuvieron con países en específico, lo que facilitó la concreción de los acuerdos.

Por otra parte, en relación con el Caribe, al vencer el Acuerdo de Cotonou en cuanto a las preferencias comerciales, los europeos negociaron con el CARICOM (más República Dominicana) un Acuerdo Económico de Asociación, dejando lo político y lo de cooperación bajo la sombrilla de la relación que tienen junto con los otros países ACP. Dicho Acuerdo fue finalizado; su texto es similar al de un tratado de libre comercio, y la negociación se dio en el contexto de la relación con los ACP.

En cuanto a Panamá, este país participa como observador de las negociaciones del Acuerdo con Centroamérica. Actualmente, Panamá es suscriptor del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Unión Europea y Centroamérica. No es parte formal de la negociación del Acuerdo de Asociación, por cuanto los europeos habían establecido la condicionalidad de que hasta que no ingresara al Subsistema de Integración Centroamericano, del cual no es parte, no era posible que participara de la negociación; ello, debido al requisito de negociar de bloque a bloque, lo que contemplaba la normativa comercial centroamericana como contraparte de la europea. Si bien Panamá es miembro del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), efectivamente no es parte del Mercado Común Centroamericano. Hasta la fecha, su relación comercial la está desarrollando mediante el esquema de establecer zonas de libre comercio, basadas en tratados de libre comercio suscritos con cada país centroamericano, y aunque ha analizado la posibilidad de integrarse al Subsistema, aún no toma la decisión; además, pese a que ha manifestado interés en ser parte del Acuerdo de Asociación, pareciera que ello, por ahora, no ha pesado lo suficiente como para dar el otro paso.

Cabe señalar, por otra parte, que el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, en cuanto a lo comercial, se va a concretar en un contexto en el cual a escala

se basa en cinco principios concretos y medibles. Estos son: primero, la apropiación, la idea de que el país lidere; segundo, la alineación de los países donantes con los sistemas locales en los países; tercero, la armonización entre los donantes; cuarto, la medición de los resultados que se quieren conseguir, y quinto y último, la nueva responsabilidad mutua entre países socios, todos ellos medibles. Esta es la idea de la Declaración de París, firmada por países receptores, países donantes y organizaciones multilaterales en 2005.

Como he dicho, parte de la dinámica que se desencadena es el hecho de que tiene indicadores medibles; así, en el 2006 se hace una encuesta en 34 países y se establece una base acerca de dónde estamos con respecto a las metas que nos hemos fijado, y aparte de eso, en el 2008 se repite esta encuesta en 52 países receptores que cada vez más se juntan a esta dinámica. Esto es el proceso de seguimiento.

Aparte de esto, la Declaración de París prevé una evaluación. Muchas veces, la Declaración de París ha sido criticada por ser demasiado tecnocrática, y de mirar simplemente hacia los procesos internos de la gestión de la ayuda y no hacer el vínculo entre la buena gestión y las buenas prácticas, por un lado, y el impacto que tienen. Este último aspecto se podría determinar como el “desarrollo”, o sea, el desarrollo social, el crecimiento económico, medible en indicadores como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); es decir, la construcción de Estados viables. Por lo tanto, se hace, aparte del seguimiento, una evaluación en 2008 que trata de entender cómo y por qué se ha avanzado en los compromisos acordados en París. La segunda fase de esta evaluación en 2009 quiere valorar si estos avances en la puesta en práctica de la Declaración de París realmente influye en la situación de los países en vías de desarrollo; esto es, si cambia la vida de las personas y sociedades en términos reales, sociales, institucionales y económicos.

En septiembre de este año en Accra, la capital de Ghana, se reunieron representantes de donantes, países socios y multilaterales. Fue un foro mucho más abierto a la sociedad civil y con mucha más atención hacia la dimensión política de la ayuda. Destaca por el hecho de que el anfitrión es un país del Sur. Es simbólico que el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE se desplace al Sur, y por lo tanto cede parte del liderazgo de los países del Norte, con un mayor diálogo con el Sur. Esta reunión en Accra intenta ver hasta dónde se ha llegado, recibir los resultados del seguimiento. También, pretende definir una nueva agenda que complementa el espíritu de la Declaración de París. De ahí que surjan nuevos temas, como la inclusión de la sociedad civil, la definición de la apropiación de los países como apropiación democrática, la división de trabajo como respuesta a que hay demasiados donantes en cada país, en cada sector, que hay especializarse y focalizarse mejor. Se intenta también en Accra, aunque con pocos resultados, que se revise el régimen de las condicionalidades.

En Accra, el investigador de FRIDE Nils-Sjard Schulz se entrevistó con los representantes de las seis delegaciones participantes en esta reunión y con la delegación española. Es muy interesante ver los videos que reflejan un poco el ambiente de la negociación; este se puede ver en nuestro *blog* u observatorio de la cooperación española, el Foro AOD (<http://foroaod.org>).

Para empezar, también quiero agradecer a mi colega Nils-Sjard Schulz que no ha podido participar de este debate. Lo siguiente se ha alimentado mucho con su trabajo. Nils ha estado involucrado en la evaluación, en el seguimiento de la Declaración de París en los seis países latinoamericanos que ha llevado a cabo el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y en esto fundamentalmente se basa esta presentación. Su informe sobre la puesta en práctica de la agenda de la eficacia de la ayuda en América Latina y el Caribe se encuentra en la página web de FRIDE⁵.

Voy a ir básicamente en tres pasos, de la escala global a la escala latinoamericana, llegando a la escala centroamericana, para terminar con algunas preguntas. Empezando con la “nueva arquitectura de la ayuda”, en el mundillo de la cooperación al desarrollo si se habla de “París” ya no se piensa en la *Tour Eiffel*, sino en una declaración de unas 20 páginas, que se ha desarrollado como marco de buenas prácticas. Por eso voy a introducir brevemente lo que nosotros entendemos como “nueva arquitectura”.

La agenda global: ¿hacia una gobernanza global de la ayuda?

Los años noventa estuvieron marcados por una crisis en las prácticas de la ayuda tanto en un cansancio del volumen de la ayuda, como en una dificultad de comprobar los resultados de la transferencia de conocimiento y de fondos; es decir, de la ayuda internacional. Paralelamente, se daba por fracasado el sistema de las condicionalidades, y el Consenso de Washington, con sus prescripciones del ajuste estructural, se sometió a una intensa crítica. En esta crisis, en el 96, surge un documento del CAD y se junta con una iniciativa del Banco Mundial, que es el Marco Integral del Desarrollo. Este pretende centrar la atención en las capacidades del Estado, y especialmente la capacidad de planificación, y en el 2005 estos varios hilos, junto con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2000, se atan en un acuerdo, en la Declaración de París. Este acuerdo es bastante arbitrario o accidental en el sentido de que el marco en que surge este paradigma es un grupo de trabajo especializado dentro de un comité de alto nivel, dentro de una organización multilateral de países ricos. Es decir, el grupo de trabajo de eficacia de la ayuda del CAD de la OECD. Es bastante improbable que surja de una organización tan débilmente institucionalizada en las relaciones entre el Norte y el Sur una declaración que en consecuencia cobrara tanta fuerza. La razón para que cobre tanta fuerza es la vinculación a un espíritu político. Este espíritu se basa, por un lado, en la aceptación que la ayuda al desarrollo había fracasado o estaba en crisis y, por otro, surge la disposición de entrar en una nueva relación entre países receptores, que a partir de ahí se llaman “países socios”, y países donantes. Por otra parte, este espíritu se vincula con un marco de medición claro de los compromisos acordados. Es esta vinculación entre un espíritu general nacido de una crisis y la posibilidad concreta de comprometerse a metas medibles, que explica la dinámica que ha cobrado la Declaración de París. Por lo tanto, la Declaración de París contiene este espíritu acerca de una nueva relación y

5 Nils-Sjard Schulz 2008. Poniendo en práctica París y Accra: América Latina, Madrid [FRIDE en contexto] <http://www.fride.org/publicacion/546/poniendo-en-practica-paris-y-accra-america-latina>

mundial hay más de 400 acuerdos comerciales regionales (notificados a la Organización Mundial de Comercio), habiendo conformado con ello, un “plato de espagueti” en materia de normativa comercial mundial. Es decir, hay una erosión de preferencias comerciales; sin embargo, una de las ventajas de la región es que las actuales concesiones unilaterales pasarán a estar amparadas en un marco jurídico de carácter bilateral, lo que al menos asegurará dichas preferencias, en un contexto donde todos los países del mundo están asegurándose de igual forma, siendo, por lo tanto, difícil para la región conformarse con una preferencia unilateral para acceder a uno de sus tres grandes socios comerciales.

La negociación con la Unión Europea y la integración centroamericana

Cuando se planteó la posibilidad de esta negociación, la expectativa era que esta impulsaría la integración regional, por cuanto una de las condicionalidades que los europeos pusieron al aceptar la solicitud de Centroamérica de negociar este Acuerdo, fue una evaluación del proceso de integración centroamericano. Ello, como paso previo antes de comprometerse a lanzar las negociaciones, ya que ella se desarrollaría de bloque a bloque.

Por otra parte, la Unión Europea ha sido el que más recursos ha aportado a la institucionalidad regional para su reforma, y en las estrategias de cooperación incluye aportes tanto regionales como nacionales para el fortalecimiento de la integración.

Si bien la negociación con la Unión Europea debería haber impulsado avances en la integración centroamericana, en particular, la comercial, estos son más lentos de lo esperado. Aun sin la negociación con los europeos, propiamente la relación interregional ocupa progresos. En lo comercial, la región ha alcanzado un intercambio comercial de cerca de 6.000 millones de dólares entre los cinco países que conforman el Mercado Común, con cerca de 2 millones de personas vinculadas a ese intercambio comercial, con una cantidad importante de empresas pequeñas y medianas que dependen de ese mercado, y con un desarrollo a nivel de empresas transcentroamericanas y de alianzas de estas con transnacionales en los campos como el financiero, bienes raíces, turismo, y comercial, que presionan por su evolución. Asimismo, hay una agenda regional que debe ser fortalecida, desarrollando una mayor capacidad entre los Estados parte del SICA de interactuar conjuntamente, en temas como seguridad, medio ambiente, manejo de crisis, migración, desarrollo productivo y empleo, entre otros.

Por otra parte, si los países no avanzan en la negociación de la Unión Aduanera tan rápidamente como lo demandan sus necesidades regionales, debido a circunstancias propias, un aspecto por cuidar es que no se tomen decisiones en función de cerrar la negociación con los europeos. Es decir, por ejemplo, las normas comerciales interregionales deben responder a las necesidades operativas del mercado centroamericano, y no pueden ser normas ajustadas solamente para cumplir con los europeos. Esto es algo que deben vigilar los Estados centroamericanos.

La integración centroamericana debe avanzar por razones propias; eso sí, a la vez, se debe tener claro cómo se va a interpretar la aplicación de la normativa centroamericana en el Acuerdo con los europeos, sin que esta tenga que ser ajustada solamente para cerrar la negociación con ellos.

Por otra parte, la alianza con la Unión Europea debe servir para aprender de la experiencia europea, en particular de dos aspectos que han marcado el avance del proceso de integración europeo: el gradualismo y el incrementalismo. Aspectos que pueden contribuir al ordenamiento que ocupa el proceso centroamericano, tanto a nivel de sistema en general como del subsistema económico, en donde se ocupa la concreción de la Unión Aduanera Centroamericana.

Ello conduce a lo que el Círculo de Copán se ha estado planteando, acerca de cómo fortalecer la integración para que esta sea un instrumento de desarrollo para todos los países centroamericanos, fortaleciendo en ese sentido la agenda regional, al trabajar en forma articulada entre los países en temas que son de interés común, como los planteados previamente. Hay una operación real en la vida de la integración centroamericana, y para que esta avance se requiere pragmatismo y voluntad política. Asimismo, una visión de cómo en ello incide la alianza con terceros, en particular, la Unión Europea, principal socio de los centroamericanos en materia de fortalecimiento de la integración regional.

En conclusión

Nuevamente, lo anterior conduce a la pregunta de cómo hacer para que en la alianza con Europa se pase de la esperanza a la realidad, al contribuir a que los 41 millones de personas que viven en la región marchen hacia el desarrollo; a que ello contribuya a reducir ese 55% de gente que vive en la pobreza, a que haya menos desigualdades; a que disminuyan las asimetrías internas. Ello en una relación que pasará a estar amparada por un compromiso jurídico, bajo el Acuerdo de Asociación.

En lo comercial, Centroamérica ha adquirido compromisos jurídicos con otros países, el de mayor envergadura con los Estados Unidos, pero este será el primero que tenga una visión de alianza estratégico-política, al haber sido planteado el Acuerdo por los europeos como uno que va más allá de lo comercial, al incluir el pilar político y el de cooperación, lo que implica tener clara la visión de largo plazo que se va a reflejar en este Acuerdo.

Al respecto, este es un Acuerdo que debe acompañarse de un compromiso político de alto nivel, con una visión acordada entre los jefes de Estado, y con una participación activa de la sociedad civil.

Es decir, la negociación con Europa, debe ser entendida como una negociación donde la conducción política de alto nivel es fundamental para que el Acuerdo responda, efectivamente, tanto a las esperanzas como a la realidad.

La Cooperación Internacional al Desarrollo: Construyendo Puentes entre Europa y Centroamérica

Esta presentación se va a centrar en el rol de la cooperación internacional al desarrollo para construir puentes entre Europa y Centroamérica. Se ha hablado mucho de “cooperación” y lo que nos interesa aquí es la ayuda al desarrollo en su definición del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) del OCDE. Aparte de esto, también hay que considerar la cooperación Sur-Sur, que cada vez más está ganando importancia. Por lo tanto, voy a desvincular el conjunto de las políticas interregionales (de la que forman parte el comercio, relaciones diplomáticas, etc.) para enfocarme solamente en lo que es la ayuda al desarrollo como parte de la cooperación internacional. Espero que esto nos permita hacer la vinculación entre las varias políticas en el debate.

Lo que voy a presentar es más bien una pregunta: ¿la agenda de París es un marco necesario para la asociación entre Centroamérica y la Unión Europea? Creo que, para empezar, esta pregunta se puede contestar con un sí cauteloso. Es decir, que la agenda de París, que se basa en la Declaración de París de 2005, tiene importancia para las relaciones interregionales aunque constituye aún un campo de debate secundario. Sin embargo, estoy convencido de que de ahí se pueden extrapolar algunos asuntos interesantes. Entre ellos, destaca la definición de la relación entre donantes y los llamados “Estados socios” que ofrece la Declaración de París: la responsabilidad mutua.

En segundo lugar, la dinámica de la modernización del Estado tanto en rendición de cuentas como en la modernización de las finanzas públicas son un campo de debate desde la cooperación, que se puede llevar a temas más generales de la relación interregional, tomando en cuenta el rol que ejerce lo fiscal en América Latina para el desarrollo humano.

Datos biográficos

Dr. Stefan Meyer

Es politólogo por la Freie Universitaet de Berlin. Máster en Desarrollo y Gobernanza por el Institute of Development Studies (IDS) de Brighton, Reino Unido. Investigador Senior de la Fundación FRIDE(Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior). Colabora en el proyecto “La armonización de los donantes y su impacto en la democratización: Buscando el nexo entre la eficacia y la democracia”.

Antes de incorporarse a FRIDE, trabajó como asesor sobre la evolución del impacto de los conflictos e instrumentos de ayuda en África para varias organizaciones no gubernamentales y para el Banco de Desarrollo Alemán (KfW). Entre 2000 y 2003, fue coordinador del sector social del Programa para la Reintegración de Excombatientes y Refugiados en Sierra Leona de la Agencia de Desarrollo Alemana (GTZ). Con anterioridad, trabajó como investigador en una consultora dedicada a la reforma del sector de sanidad y en una ONG de educación cívica.

Experto en eficacia de ayuda, democratización, desarrollo, cooperación para el desarrollo, donantes, gobernanza, armonización, fortalecimiento institucional, reducción de la pobreza.

Entre sus publicaciones, se encuentran: *Accra, el día después; Hacia la gobernanza global de la ayuda; Apropiación democrática y responsabilización mutua; Apropiación con adjetivos; El impacto de las políticas de ayuda en los procesos de democratización internos: el caso de Mali; Armonización de donantes y democratización: ¿Están los donantes preparados para las dimensiones políticas?; Armonización de los donantes: entre la eficacia y la democratización, marco analítico-conceptual y metodologías para los estudios de país; La armonización de los donantes y la democratización: Nuevos desafíos para la agenda de desarrollo; La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?; Sierra Leona: Reconstruyendo el Estado patrimonial; Armonización: La pieza maestra del rompecabezas de la efectividad del desarrollo; Hacia un nuevo multilateralismo efectivo en la ayuda.*

Dr. Pedro Caldentey del Pozo

**Europa y Centroamérica:
Una Alianza Prometedora
pero Esquiva**

Datos biográficos Pedro Caldentey del Pozo

Asesor principal del Fondo España-SICA. Desempeña sus labores desde septiembre de 2007 en la Secretaría General del SICA, El Salvador.

Es investigador y Vicepresidente de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación desde su creación el año 2002 hasta el año 2007.

Es desde 1992 Profesor de Economía aplicada de ETEA, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, adscrita a la Universidad de Córdoba, y está en situación de excedencia. Es Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Córdoba.

Es investigador y experto en materia de políticas de desarrollo y cooperación; de economía latinoamericana; y de integración regional comparada en América Latina y la Unión Europea. En estas áreas de especialización, ha sido consultor para diversos organismos internacionales (Unión Europea, CEPAL, AECI, Secretaría General de la Integración Centroamericana, OCDE). Ha dirigido las tres ediciones (2004, 2007 y 2008) del Curso Superior de Formación en integración regional para funcionarios centroamericanos, organizadas por la Fundación ETEA, en el marco del Programa Regional de Cooperación con Centroamérica de la AECI.

Su principal trabajo sobre el proceso de integración centroamericana es el libro *El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional*, publicado por el BCIE en el año 2000. Su trabajo en torno al Sistema de la Integración Centroamericana se ha centrado en el diseño institucional del sistema y en el proceso de formulación, adopción y seguimiento de las decisiones presidenciales. Ha trabajado también en el diseño de políticas sectoriales.

Dr. Stefan Meyer

**La Cooperación
Internacional al Desarrollo:
Construyendo Puentes
entre Europa y
Centroamérica**

Cooperación para la construcción de alianzas

Dicho lo anterior, refiriéndome al Consenso de Monterrey, destaco dos cosas. Uno que no fue fácil que muchos países aceptaran que son responsables de su propio desarrollo. Es decir, los responsables de su propio desarrollo son los países y que todo lo demás de fuera es complementario y bienvenido. Pero, por otra parte, ahí quedó muy claro que hay muchas fuentes para el financiamiento, que es la asistencia oficial al desarrollo, que es la cooperación, que es el comercio, que es la inversión, que es el acceso a los mercados de capital, y también quedó muy claro que cada país es libre de definir la combinación de fuentes de financiamiento necesaria para el desarrollo que quiere. Siendo todos los países de América Latina de ingresos medios, lo que parecería es que, además de cooperación, estos países ocuparían más ingresos por la vía de la inversión, el comercio y el acceso a los mercados de capital.

Lo que América Latina recibe de asistencia oficial al desarrollo es cerca de 5.000 millones de dólares. Lo que recibe por las exportaciones que envía fuera de la región, es de 1,1 trillón de dólares. Lo que la región recibe de inversión extranjera bruta es 126 billones de dólares. Lo que recibe de remesas son 67 billones de dólares, turismo 53 millones de dólares. Es decir, que el monto más pequeño de ingresos es el de asistencia oficial al desarrollo.

Ya sé que me van a decir que, por ejemplo, un país como Nicaragua recibe el tanto por ciento del producto interno bruto de asistencia oficial al desarrollo. Sí, pero a lo que me refiero es al agregado; es decir, hay que ponerlo en el contexto. Pero si tratara de responder, la pregunta al menos planteada en el debate actual, si la cooperación sirve para construir alianzas, la respuesta tendría que decir que sí; vean lo que está pasando en la región. En la región podrá no haber algún otro tipo de integración, pero lo que se ha logrado vía cooperación definida, como lo hacemos nosotros, es, sin lugar a dudas, la alianza de grupos de países, aunque no en su totalidad, no los 19, pero sí de grupos de países.

Termino respondiendo a la pregunta de que si esto sirve para construir alianza. La respuesta es sí, y lo único que tienen que ver es lo que está sucediendo en la región. Por lo tanto, el mensaje que les quiero transmitir es de que al menos, dentro del área de cooperación, hay una unidad que diría muy homogénea, que trata de hacer su propia definición, su propia contabilización y que, al mismo tiempo, trata de dar un mensaje a las otras regiones, acerca de que la cooperación, en particular la Sur-Sur, puede surgir desde las bases, desde los mismos países.

Europa y Centroamérica: Una Alianza Prometedora pero Esquiva

Esta presentación se va a articular en torno a dos ideas centrales y a algunas reflexiones acerca de ellas. Primero, exponer sobre la integración regional como eje de las relaciones entre las dos regiones y, en segundo lugar, mencionar algunas expectativas, retos y sombras en torno al Acuerdo de Asociación, el cual es un tema dominante para los que vivimos en Centroamérica y trabajamos en las instituciones del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Aunque no es que los países le estén dando especial participación a la Secretaría General del SICA en el área de diálogo político y cooperación, ni tampoco mucha a la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) en las negociaciones de libre comercio, lo cual me parece que es una anomalía notable.

La integración regional como eje de la relación entre las dos regiones

En primer lugar, probablemente todos compartimos una cierta sensación de frustración alrededor del proceso centroamericano de integración y no está claro que sea una sensación plenamente justificada. No cabe duda de que el proceso de integración es un proceso incompleto, apoyado en voluntades confusas de integración. Cabe preguntarse si los países centroamericanos desean que la integración avance. Es una pregunta constante desde hace décadas. ¿La quieren los Gobiernos; la quieren las sociedades? En mi opinión, la respuesta es claramente afirmativa. El proceso de integración es un proceso que parece indestructible porque ha sobrevivido a épocas tremadamente complicadas y eso, obviamente, quiere decir algo. Es, además, un proceso que está en marcha; que funciona sin alardes y de forma desordenada, pero mejor que cualquier otro esquema de integración en América Latina, junto al CARICOM. No se puede decir que sea un proceso que funcione bien, pero es una integración dinámica, en marcha, en una época tan prometedora como la de los primeros años 90. Hay una creciente carga de voluntades alrededor de la integración.

Un buen indicador es el gráfico de SIECA, el más popular de la integración centroamericana, que recoge la evolución del comercio intrarregional desde 1960. El gráfico indica que las cifras son muy altas en los últimos años; es decir, el comercio intrarregional crece más rápido que el comercio extrarregional, aunque sobre bases más reducidas, pero además indican que existe un mercado centroamericano gracias a la integración y a otros factores. Las referencias sobre el origen de las empresas y negocios centroamericanos son ya confusas. Ya no sabemos de dónde son los bancos, o de dónde los supermercados. Las grandes empresas hace tiempo que trabajan no en un mercado nacional, sino en el mercado centroamericano, que ya incluso se les está quedando pequeño. Doris Osterlof tiene abundantes referencias sobre este tema. Pero es que además de que hay un mercado centroamericano para las grandes empresas y para algunas medianas, las cifras de comercio intrarregional confirman muchos de aquellos argumentos de la teoría clásica de la unión aduanera. Hay también más oportunidades para las empresas pequeñas y medianas. Se están generando y aprovechando oportunidades a partir de estos datos de comercio intrarregional, que pueden aprovechar sectores más amplios de la economía y que facilitan una cierta diversificación estructural de la economía.

¿De dónde viene entonces esa sensación de que la integración centroamericana no funciona? Sin duda, el desorden del proceso tiene que ver con eso, más aún, si uno lo mira desde perspectivas ortodoxas o desde la tradición europea. Pero, además, es razonable pensar que los países dudan de si el proceso de integración vale la pena. Aunque los presidentes y los Gobiernos contemplan la integración como un escenario de desarrollo, su actuación genera muchas muestras que permiten dudar de ello. Hay en la región incentivos limitados para la integración, que es, por cierto, un proyecto de largo plazo, con el que uno no gana jamás unas elecciones ni le deja al partido las elecciones ganadas. Pero centrándonos en la discusión sobre la unión aduanera, estamos hablando de una estructura comercial que tiene un 40 y 45% de comercio, sin contar maquila, con EE. UU., y solamente un 30% con Centroamérica. Las dudas son razonables. No es, por tanto, mera irresponsabilidad de los Gobiernos, sino que existe un dilema real.

Un segundo problema es que a la integración centroamericana se le juzga con un listón muy alto, debido a la conexión de la integración con el ideal de la patria centroamericana y a otros factores. Es frecuente que se le exija a la integración que funcione mejor de lo que funcionan sus países miembros. Aunque este fenómeno se podría producir, ¿cómo pedirle a la integración que funcione bien a partir de países que tienen enormes problemas institucionales? ¿Cómo puede haber un modelo definido de integración si no está claro el modelo de país? Los centroamericanos parecerían mucho más exigentes cuando hablan de integración que cuando hablan de sus Gobiernos y no se puede esperar que de Estados con los problemas de los centroamericanos surja una integración eficaz, eficiente, exitosa, clara y ordenada.

El organigrama institucional del SICA –que pueden encontrar en su página web– sirve a modo de ejemplo. Se trata del organigrama de la institucionalidad centroamericana, que

nacional tienen problemas con esta denominación de cooperante, pero a ellos en América Latina, hoy por hoy, no les gusta ser receptores ni donantes. Yo soy cooperante y cooproero en lo que sé y lo intercambio por lo que el otro país me puede dar que yo también necesito.

Los países que están haciendo más cooperación Sur-Sur son Brasil, Argentina, Chile, México, Cuba, Colombia y Venezuela. Aparece Brasil que hace cuatro acciones de cooperación con Bolivia, con Cuba hace 22, con Ecuador, y así sucesivamente. En fin, Brasil prácticamente está con todos. Colombia casi con todos, Cuba casi con todos, Ecuador nada más que con uno, con Cuba. Honduras uno; Nicaragua uno; Argentina vuelve a aparecer nuevamente con intensidad al igual que Chile y México; Venezuela también aparece de manera importante. En cuanto a quién recibe, pues lo pueden ver por el número de acciones o lo pueden ver por país. El segundo país que más recibe cooperación de otros países es Paraguay. Recibe cooperación de nueve países.

Ahora quién recibe más –y esto es un dato muy interesante– es Venezuela. Efectivamente, Venezuela recibe, sobre todo de Cuba, una gran cantidad de acciones de cooperación, recibe 502 de las 1.480 acciones. Si lo pusiéramos en un mapa, primero de los oferentes considerando el número de acciones, verán que Cuba y México son los que tienen más de un 10% del total, y si lo vemos por el número de receptores, podrán ver que Venezuela y El Salvador por número de acciones son los que más reciben.

Con esto, les quiero decir que al menos en el ámbito de América Latina y el Caribe, parece que hay un acuerdo, y el acuerdo es este de seguir haciendo cooperación. ¿A cuánto asciende? Hoy no se les puede decir; el próximo año es probable que se pueda decir el valor económico de esta cooperación, pero mi impresión es de que, sin lugar a dudas, es mayor de lo que recibe toda la región de asistencia oficial al desarrollo. Esto es una percepción; el próximo año lo sabremos, pero entre lo que están haciendo Cuba y Venezuela, Brasil y Argentina, todos ellos, mi estimado es que es mayor a la asistencia oficial al desarrollo que llega a América Latina.

Si esto es cierto y también es una percepción, pues parecería ser que, en esta región, la asistencia oficial al desarrollo ha pasado a ser de segundo nivel, no de primer nivel. De primer nivel es la cooperación entre los mismos países. Los países donantes de la AOD se han dado cuenta de todo esto e intentan influir con sus reglas; sin embargo, ¿por qué no adoptan nuestra definición, por qué no vienen a estas reuniones y les decimos cómo contabilizar? Los de América Latina tienen sus dudas y prefieren trabajar en su propia reflexión y definiciones. Hacer esta reflexión y la tarea del Informe en el marco de la SEGIB tiene algunas ventajas, entre ellas el apoyo de España y el hecho de que contamos con una Secretaría que puede dedicarse a ello.

Que se está llevando a cabo la cooperación es innegable, pero no solamente eso, sino que existe la voluntad de diseñar un cuestionario común, de tener una base de datos común y probablemente en el futuro, el de tener una voz común en la cooperación mundial.

muchas cosas con sus países vecinos. México lo puede hacer con sus países vecinos, siendo además un tipo de cooperación que no está subsidiada y no está condicionada. Por eso es que para mí la Declaración de París es importante, pero no puede ser el único referente.

Esta cooperación Sur-Sur ya se realiza; cada país empezó a contabilizarla de la forma en que mejor le parecía y a darle la forma que también mejor le parecía. Hoy por hoy, no existen los mismos datos en cuanto a su consistencia, como la que se tiene de la asistencia oficial al desarrollo. En la asistencia oficial al desarrollo, los países donantes se reúnen; en el comité de asistencia al desarrollo hay una metodología, sabemos exactamente quién da, cómo lo da, cuánto da, en qué áreas. En la cooperación Sur-Sur sabemos que se está dando, pero no sabemos, no tenemos la información de cuán grande es.

Los mejores estimados de a cuánto puede ascender la cooperación Sur-Sur en el mundo es un poco más de 13 billones de dólares. La asistencia oficial al desarrollo son 103 billones de dólares. Es decir, que la cooperación Sur-Sur aproximadamente el 13% de lo que es la asistencia oficial al desarrollo. Pero si vemos la forma en que ha crecido, este es un crecimiento realmente exponencial.

En la Secretaría General Iberoamericana, dado que nosotros tenemos reuniones con los responsables de cooperación de cada país tres veces al año, lo que se ha logrado es más allá de los programas de cooperación que nosotros estamos haciendo, discutir este tema de la cooperación Sur-Sur y dimensionarlo. Hemos hecho un cuestionario que hace dos años solamente contestaron 11 países, pero fue tan exitoso que este año lo contestaron los 19 países de América Latina. El primer informe de cooperación que hicimos en el 2007 lo que nos dice es qué país está haciendo cooperación, con qué otro país y en qué áreas. Es decir, el primer año logramos, cuando menos, hacer un análisis cualitativo de la cooperación Sur-Sur y tener nuestra propia definición de cooperación Sur-Sur, válida para el espacio iberoamericano.

En el segundo informe lo que se logró fue tener un dato cuantitativo. Pero ustedes comprenderán que hay una reticencia importante en los países para dar todos estos datos. No nosotros queríamos cuantificarlos en euros, dólares, pesos, y también queríamos el número de beneficiarios, pero fue demasiado ambicioso y lo que logramos este año fue, cuando menos, identificar el número de acciones de cooperación. La unidad básica para medir es el número de acciones y en el número de acciones cuenta desde una refinería, si es una acción de cooperación, hasta 400 operaciones de ojos, cataratas, miopes. A lo mejor la refinería vale más que las operaciones, pero para la persona que lo recibe no.

En el segundo informe se observan dos cosas: primero, el número: hay 1.480 acciones de cooperación. Esto quiere decir que cada día hay cuando menos tres actividades que están haciendo los países de América Latina juntos, y aclaro, a los países de América Latina no les gusta que les llamen ni receptores ni donantes. Les gusta que les llamen cooperantes y se sienten socios de un determinado proyecto; algunas personas de la comunidad inter-

es otra de las razones que hacen que la integración pueda trasladar esa imagen de confusión. El marco institucional centroamericano es tan complejo que el organigrama en la parte de abajo solo tiene ejemplos. Es un organigrama difícil de elaborar. Les sugiero otro organigrama elaborado por Mauricio Herdocia, nicaragüense y miembro del Círculo de Copán, que distribuye la parte de abajo del gráfico en unas categorías más comprensibles. Debajo de la Secretaría General, existen secretarías sectoriales, instituciones especializadas, instituciones ad hoc y foros sectoriales. Algo más de 40. Es un marco institucional poco racional. Pero esto ya está más que analizado en la integración y en los últimos años se han producido muchos avances.

¿Cuál de las instituciones creen ustedes que funciona peor? La respuesta a esta pregunta suele ser que el Parlamento Centroamericano, que, efectivamente, se enfrenta con problemas muy serios. Pero quizás el principal de los problemas es que no hace nada porque no tiene nada qué hacer. Cuando nadie te pregunta, cuando no sabes qué funciones tienes exactamente, sobre qué debes opinar, sobre qué no debes opinar, es muy difícil acertar.

El corazón de la integración y sus problemas institucionales es, sin embargo, la Cumbre de Presidentes y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Si las instituciones del Sistema funcionan mal, las respuestas se deben buscar en la capacidad de organización y decisión de sus consejos de ministros. Hemos puesto el foco de la reforma institucional en las instituciones y en sus debilidades, pero el análisis debe centrarse ahora en los países y su capacidad de tomar decisiones claras en torno al proceso y sobre cómo llevar a cabo los acuerdos firmados.

Este tipo de problemas institucionales generan, sin duda, confusión respecto de la integración? Pero, ¿qué se le puede pedir en este marco a la integración? Sugerimos a continuación 3 peticiones:

1. La finalización de la reforma institucional

Como es conocido, en el año 1997 se discutió un proyecto de reforma institucional muy bien elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), centrado en la racionalización y en la unificación de instituciones, que los presidentes aprobaron, pero que luego no se cumplió. En estos últimos años (2004-2006), impulsado por la Comisión ad hoc para la reforma institucional, ha habido un proceso más pragmático y progresivo de reformas, centrado en la coordinación interinstitucional, que está resultando moderadamente exitoso, aunque es todavía incompleto. No es momento de detallarlo, pero las novedades institucionales de los últimos años, beneficiadas por la coincidencia con el Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA), han sido las siguientes:

- **El Reglamento de actos normativos del SICA**
- **El mecanismo de seguimiento de decisiones presidenciales**
- **La Comisión de Secretarías**
- **El Plan de trabajo plurianual de las instituciones.**
- **El comité ejecutivo que contemplaba el Protocolo de Tegucigalpa**
- **El órgano contralor**
- **La instalación en la SG-SICA de una Secretaría Ejecutiva del CC-SICA**

Los instrumentos necesarios ya están listos y esta opción pragmática parece el mejor camino de la reforma institucional. No obstante, todo está a medio hacer y es todavía vulnerable a retrocesos inmediatos. Es urgente que todos estos instrumentos institucionales funcionen plenamente y de forma regular.

2. La racionalización de la agenda

Una segunda petición razonable a la integración centroamericana es la nacionalización de su agenda. La integración tiene ahora una agenda inabordable, de la que pocas cosas quedan fuera. Dado que tiene capacidades limitadas, no se puede exigir que se ocupe de todos los problemas. Por ejemplo, se puede discutir, con ánimo pedagógico y espíritu provocador, si la integración se tiene que ocupar de las crisis que amenazan la economía mundial. ¿Qué puede hacer la integración ante la crisis financiera, ante la crisis alimentaria, ante la crisis energética? A corto plazo, más bien poco. A largo plazo, sí puede establecer determinadas estrategias. Pero se corre ahora el riesgo de que la agenda de la integración, que no está ordenada, pero está más definida que en otras épocas, se desplace hacia estos asuntos coyunturales y pierda rumbo.

También le podemos pedir a la integración que no invente permanentemente nuevos escenarios. Ya es suficientemente complicado trabajar en el marco de la integración, donde hay que sumar voluntades confusas de siete países, con consejos de ministros donde se producen novedades cada vez que cambian los Gobiernos o sin cambios en el muy inestable marco de trabajo de los equipos de gobierno de la región.

En esta estabilidad, debemos colaborar tanto los actores centroamericanos, como los externos. El mejor ejemplo que se me ocurre, aunque haya algunos más recientes, es la responsabilidad compartida de varios actores para condenar la agenda de transformación y modernización del grupo consultivo del 2001 antes de que naciera. Sin dar tiempo a que tomara forma aquel enorme esfuerzo de definición conjunta de una agenda regional, de imperfecciones muy visibles, ya habíamos pasado todos a hablar de ese proceso tan poco exitoso que ha sido el Plan Puebla-Panamá.

Unidas respecto de que un grupo importante de países no va a alcanzar los Objetivos del Milenio. Pongo en antecedentes todo eso, porque hay una nueva oleada de presión por parte de quienes están diciendo que tenemos nuevamente que incrementar la asistencia oficial del desarrollo porque si no, no se van a cumplir las Metas del Milenio. Si se revisa todo lo que declararon los ministros y los jefes de Estado, y algunos, a lo mejor de los que están sentados en esta mesa, en el año 2002, verán que se ha cumplido con el compromiso; sin embargo, el efecto no ha sido el que todos esperamos. ¿Qué pasó? No me corresponde a mí responder.

2. Cooperación con los países de renta media

Por otra parte, desde el año 2002, dado que los países de renta media ya no recibían los mismos recursos de los de renta alta, empezaron una campaña, y aquí hay algunos de esos –a los cuales España apoya– de que se tratara de recuperar el espacio que antes tenían, en el cual los países de ingresos altos les daban asistencia oficial para el desarrollo. Actualmente, cada vez reciben menos. Quito a España, que es otro caso, pero estoy hablando en el agregado. Y hasta la fecha: hoy ustedes ven muchos documentos y reuniones que tienen que ver con la cooperación con los países de renta media.

En Iberoamérica este es un tema central. El espacio iberoamericano tiene tres países de ingresos altos: España, Portugal y Andorra, y 19 países de ingresos medios. No hay uno solo que tenga ingresos bajos, de acuerdo con la última definición del Banco Mundial. El espacio iberoamericano es, hoy por hoy, un espacio de países de renta media, incluidos todos los países centroamericanos.

Cuando hablamos de cooperación de renta media, abordamos el esfuerzo de un grupo de países apoyado por otro grupo de países, en el cual están tratando de recuperar el porcentaje del total que recibían los países de ingresos medios. En el 2000, los países de ingresos medios recibían de los de ingresos altos el 34% de la cooperación. En el 2001, 34%; 2002, 33%; 2003, 28%; 2004, 28%; y así, hasta la fecha, que reciben el 27%. Ha ido bajando. Lo que quiero señalar es que hoy se intenta, en cuanto a la cooperación de los países de renta media, recuperar un espacio que han perdido desde el año 2000.

3. Cooperación Sur-Sur

Finalmente, quiero referirme a la denominada cooperación Sur-Sur. El término Sur-Sur no quiere decir que estén abajo del ecuador; es una cuestión que cada quien lo define de distintas maneras, pero básicamente existe una relación entre los criterios que utilizamos para dividirla y la cuestión geográfica. Hay algunos países que salen del todo de eso, pero me voy a enfocar en el ámbito de América Latina. Lo que ha sucedido es que muchos países han encontrado que lo que necesitan ya no se lo tienen que pedir a los países de ingresos altos. Han encontrado que pueden hacer cosas conjuntas entre ellos. Brasil puede hacer

es decir, me voy a referir a la cooperación en general y al menos sobre algunos de sus principales componentes. La cooperación entendida como lo que se hace de manera conjunta. Me referiré a tres puntos en específico, a lo que es la asistencia oficial al desarrollo, a lo que es la cooperación con los países de renta media y a lo que es la denominada cooperación Sur-Sur.

1. Asistencia oficial al desarrollo

A la asistencia oficial al desarrollo se le conoce con la definición que da el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, el cual tiene una serie de restricciones por las que solamente se contabilizan una serie de partidas como AOD. No se contabiliza prácticamente lo que es investigación, a menos que sea relevante. No se contabiliza todo lo que es cultura; no se contabiliza todo lo que es política; es decir, se contabiliza todo lo que, de alguna forma y según un grupo de gente, contribuye al desarrollo y por eso se llama: asistencia oficial al desarrollo, y además tiene un cierto nivel de subsidio, cuando menos un 25%.

Para América Latina, sin lugar a dudas, la asistencia oficial del desarrollo ha sido importante. Sin embargo, con el lanzamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en el año 2000 hubo el compromiso de llegar a estas ocho metas, pero, al mismo tiempo, se dio un cambio en la asistencia oficial al desarrollo. Antes, los países de ingresos altos, los países ricos, les daban asistencia tanto a los países de ingresos medios como a los de ingresos bajos. Pero a partir del año 2000, junto con los Objetivos del Milenio, se cambió la estrategia y la asistencia se concentró en los países de ingreso bajo.

Seguidamente, les doy un dato. En promedio, América Latina y el Caribe siempre han recibido, en los últimos 10 años, más o menos 5.000 millones de dólares de asistencia oficial al desarrollo. Lo que sucede es que estos 5.000 millones de dólares, antes representaban aproximadamente el 10% del total y hoy representan el 5% del total. Es decir, la asistencia oficial al desarrollo se ha incrementado básicamente de cerca de 50.000 millones de dólares a un poco más de 100.000 millones de dólares. Les platico la historia. En Monterrey, en la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo, en la cual participé, un logro importante fue haber puesto a los Ministros de Comercio, por un lado, para que hablaran de comercio; a los Ministros de Finanzas para que hablaran de sus presupuestos; a los Ministros de Relaciones Exteriores para que hablaran de cooperación y de muchas otras cosas. De ahí que en esa conferencia hubiera resultados concretos, entre ellos, que la asistencia oficial al desarrollo, que tenía una tendencia decreciente hasta aquel entonces –marzo 2002–, se revirtiera y pasara de 50.000 a más de 100.000 millones de dólares.

Lo que ocurre ahora es que empieza a haber una cierta decepción. El ex presidente Zedillo de México hizo un informe para esa Conferencia y allí se dijo que si lográbamos duplicar la asistencia oficial al desarrollo, se lograrían los Objetivos del Milenio. Hoy, 6 años después, si bien se han más que duplicado los fondos, acaba de haber un informe en Naciones

3. La planificación de objetivos del proceso

Otro aspecto por reclamar a la integración centroamericana es la definición de prioridades y plazos: qué es lo que sí se va a hacer y lo que no se va a hacer. Decir que no en la integración centroamericana es más integrationista qué decir que sí. Decir que sí es muy fácil, si luego no se va a cumplir. Los países centroamericanos están en proceso de aprobación del programa plurianual del trabajo, un documento inspirado en los documentos de planificación de las presidencias semestrales de la Unión Europea. Es importante que la región defina prioridades.

¿Y qué no se le puede exigir a la integración?

No se le puede exigir que se sobreponga a problemas como la falta de buenos liderazgos políticos, de partidos, de falta de modelo de Estado, de propuestas de pacto social. La integración no puede corregir eso fácilmente. Se tiene que adaptar a estas carencias. No se puede sobreponer a la crisis fiscal, a la falta de perspectiva de Gobiernos y sectores favorecidos en los problemas que generan la pobreza y la inequidad. No se puede sobreponer a la crisis política, en el sentido amplio que mencionaba Rubén Zamora, y a otros grandes problemas. Esto es obvio, pero conviene siempre recordarlo: la integración no es un fin en sí misma, sino un instrumento para determinadas políticas.

Y no se le puede pedir, en segundo lugar, que avance mucho más allá en la cesión de soberanía. No más allá, concretamente, de la política comercial. No tiene sentido ahora que haya más cesiones de soberanía, más políticas comunes en otros campos distintos a la política comercial. Hay una serie de ámbitos de la integración en los que hay una cooperación intensa, que es más que mera intergubernamentalidad, como decimos con frecuencia con ánimo despectivo. Hace unos meses, Nicolás Mariscal, profesor de la Universidad de Deusto, nos enseñaba en El Salvador que entre la intergubernamentalidad y lo comunitario, hay modos de integración distintos. La política regional de cohesión europea no es estrictamente comunitaria y algunas políticas regionales en Centroamérica se gestionan de forma parecida. Esto sería, por tanto, integración más que intergubernamentalidad; o es esto último, pero con evidente interrelación de intereses. En ámbitos como turismo y medio ambiente, hay cesión de soberanía en Centroamérica y se generan interdependencias entre actores y países centroamericanos.

Expectativas, retos y sombras del Acuerdo de Asociación

Como segundo tema de esta ponencia, nos referiremos a las expectativas, retos y sombras sobre el Acuerdo de Asociación. Comparto la percepción, que me parece que Doris Osterlof apuntaba, de que hay unas expectativas desmesuradas sobre el Acuerdo de Asociación, pese a que es un acuerdo de una importancia política muy importante para Centroamérica y también para la Unión Europea. Durante estos meses, el Acuerdo de Asociación ha do-

minado con casi exclusividad el debate regional. Las crisis han robado ahora el protagonismo y han hecho pasar el Acuerdo UE-CA a un segundo término.

Las expectativas centroamericanas y europeas alrededor del Acuerdo son claras. Los países centroamericanos quieren ampliar los tratamientos preferenciales, el acceso a los mercados europeos, superar las condiciones del SG plus, cambiar su relación comercial con Europa y atraer inversiones directas. Quieren también reforzar el diálogo político y promover más cooperación y nueva cooperación. Es muy importante destacar cómo Costa Rica tiene unos intereses mucho más específicos en este acuerdo que los otros países, sobre todo en términos comerciales.

Los países europeos tienen menos intereses comerciales y están más centrados en argumentos de carácter político, pero no tienen especial interés en hacer demasiadas concesiones comerciales y ya se sabe que hay muchos socios de la Unión Europea que tienen una percepción negativa en este Acuerdo.

Retos y sombras del Acuerdo de Asociación

La primera cuestión tiene que ver con la decisión de la Unión Europea de aceptar el convenio marco para el establecimiento de la unión aduanera como cumplimiento de ese tradicional compromiso. El acuerdo marco, si ustedes lo han leído, no hace más que señalar lo que queda pendiente. Con ánimo provocador, no parece haber ningún argumento que permita decir que la situación ha mejorado sensiblemente, porque acuerdos de este tipo, menos formales, menos largos que el convenio marco, ya existían.

La segunda pregunta es por qué Centroamérica no acaba de firmar la unión aduanera y cierra esa larga negociación. A estas alturas, la unión aduanera tiene un impacto reducido. En realidad, el arancel externo que se definiría en la unión aduanera va a ser solo aplicable a la Unión Europea y a los socios minoritarios de la región, dado que los socios importantes ya tienen marcos comerciales distintos por país. El daño de firmar la unión aduanera es, por tanto, limitado. Por otra parte, lo que queda está lejos de las soluciones técnicas. Los productos pendientes son muy sensibles y por eso no es fácil ponerse de acuerdo, pero ante esto ya no hay más que soluciones políticas y un cierto reparto de sacrificios cuya demora no genera ningún beneficio.

Hay dos textos nuevos en Centroamérica de análisis regional: uno es el informe del *Estado de la región* y otro es la reciente publicación de la Academia de Costa Rica. Es un libro promovido por el Departamento de Integración del BID y en el que hay un artículo de Jaime Granados, quien, al hablar de la unión aduanera, dice lo siguiente bajo el título de “No pedirle peras al olmo”:

Asociación para el Desarrollo: Construir Alianzas desde la Cooperación

Antes de hacer mi presentación, dos comentarios con respecto a la introducción que se hizo de mí. Se dijo que soy un experto en cooperación y un latinoamericano. Primero, más que un experto en cooperación, como soy una persona práctica, a lo mejor lo que soy es un práctico en la cooperación, hago la praxis, lo hacemos día a día en la SEGIB, por lo que no me considero ningún experto. Y latinoamericano por supuesto, al menos yo sí me considero un latinoamericano. Hay algunos países en América del Sur que dicen que México ya no es Latinoamérica, pero dado que yo soy de la parte sur de México y esa parte sí se considera latinoamericana, sin lugar a dudas soy latinoamericano.

Aunque tengo que confesar que soy un converso en un sentido de la palabra. Desde hace tres años que estoy en España, también soy iberoamericano y soy iberoamericano en los dos sentidos de la palabra. Es decir, he estado averiguando qué significa esto de ser iberoamericano desde hace mucho tiempo y la primera acepción que fue válida hasta 1956 de la Real Academia es que los iberoamericanos son obviamente las ex colonias de España y Portugal, en donde se habla español y portugués. Desde ese punto de vista, por supuesto, que soy iberoamericano. Pero también, desde 1956 la Real Academia ha añadido una segunda acepción que dice: son todos estos países más España y Portugal. También, en ese sentido, al menos en esta estancia, me considero iberoamericano. Asimismo, yo diría en la SEGIB, que Iberoamericana es también Andorra, porque los jefes de Estado y de Gobierno decidieron incluir dentro de la comunidad iberoamericana a Andorra y por eso que este espacio iberoamericano hoy está conformado por 22 países.

Entrando propiamente en el tema, se ha hablado sobre la microeconomía de la Declaración de París. Pero más bien, voy a referirme más a la macroeconomía de la cooperación;

“En conclusión, esta sección ha puesto de relieve los temas más críticos de una unión aduanera centroamericana. La tarea luce dantesca. Por ello es importante que la Unión Europea haga un análisis realista de lo que se puede lograr, cuándo y cómo. Dado el carácter sistémico de una unión aduanera, su condicionalidad está interfiriendo profundamente con los nervios más sensibles de las políticas económicas y exteriores de los países. Nuevamente a través de las negociaciones comerciales se puedan lograr reformas importantes, impuestas desde afuera. Pero se debe andar con cuidado para no poner en peligro con ello la globalidad del acuerdo y no generar otro nuevo sinsabor con color a imposición foránea. No es dable lograr por ello una unión aduanera centroamericana perfecta o siquiera razonablemente adecuada. Está irremediablemente condenada a seguir siendo imperfecta en el corto y mediano plazo.

Ahora bien, en el largo plazo sí es posible y deseable lograr esa unión aduanera centroamericana. De hecho, puede resultar interesante y emblemático celebrar los 200 años de vida independiente de Centroamérica en el 2021 como la fecha para materializar ese deseo que nació con la independencia misma, de integrar más estrechamente a las cinco naciones que se fracturaron en 1821. Y si Panamá se apunta, tanto mejor.”

Es un planteamiento que difiere con plazo extremo la decisión de terminar la negociación. Esta intervención no da mucho espacio a matices y, dado que no lo voy a mencionar, quiero enfatizar que es evidente que la agenda de la integración va más allá de los aranceles. Pero lo que les quería proponer es no demorar la negociación, con las reservas que consideren necesarias porque el escenario va a ser necesariamente una unión aduanera imperfecta. No hay ninguna razón para atrasarlo. Y cabe la duda de si la Unión Europea hubiese debido rechazar el convenio marco sobre la unión aduanera y ser más firme en este argumento. Si le interesa la integración centroamericana, como yo creo que le interesa, podría ejercer con rotundidad y firmeza su rol de incentivo externo.

La tercera cuestión por plantear es la actitud que ha tenido la Unión Europea de proponer posiciones rígidas inicialmente y luego flexibilizarlas. Ese es un clásico comportamiento negociador. Pero no es bueno decir con rotundidad que si no se firma el TPI, no hay acuerdo de asociación, que si El Salvador no firma los convenios de la OIT, no se firma el Acuerdo de Asociación; y que si no hay unión aduanera, no hay Acuerdo de Asociación; y luego decir, por ejemplo, que no es indispensable firmar el TPI, que lo que hace falta es comprometerse contra la impunidad. Este comportamiento refuerza una mala inercia de la integración centroamericana y es que nada de lo que se firma, nada de lo que parece imprescindible, es de obligatorio cumplimiento. Estoy siendo lo más provocador posible, así que me perdonan si exagero.

Otro anuncio fallido fue la discusión sobre la figura del vocero único. Era imprescindible ponerse de acuerdo en que Centroamérica tuviese un vocero único, pero ya saben que no ha sido posible. La exigencia era ciertamente rígida. El buen ánimo de la negociación y las

perspectivas de que acabe a tiempo no deben ocultar la enseñanza de su notable inefficiencia. Hay un ejército de negociadores en cada ronda Unión Europea-Centroamérica y en cada ronda preparatoria. Hay cancillerías y ministerios de Economía que han tenido que suspender determinadas actividades para poder ocuparse de la negociación. La estructura de negociación que los centroamericanos han tenido que diseñar es un buen ejemplo de para qué podría servir la integración centroamericana.

Un fenómeno repetido en la integración centroamericana tiene que ver con que los países pasan de una negociación a otra, gastando todas sus energías en la negociación y quedan tan exhaustos que no les queda tiempo para ponerse a diseñar estrategias para el aprovechamiento de todo lo negociado. Si uno se pudiese colocar en el rol de presidente del Gobierno de algunos países con menores intereses comerciales, mandaría pocos funcionarios a las negociaciones, confiando en los países de mayor capacidad negociadora y asegurando determinados puntos sensibles, para concentrar esfuerzos en la preparación de los sectores con oportunidades en el Acuerdo.

Otra idea que ronda el Acuerdo UE-CA es la posible incorporación de Panamá a la negociación y al Protocolo de Guatemala como paso previo. La posibilidad de que Panamá pueda incorporarse a todos los acuerdos de integración económica, que son muchos y muy diversos, parece ciertamente difícil, cuando además coincide en el período una elección presidencial, con un largo y complejo proceso de primarias.

Les quería trasladar una última idea sobre la discusión del fondo de cohesión que se ha planteado en la región. Es natural la prevención de la Unión Europea ante aquella primera propuesta nicaragüense de 20.000 millones de dólares en 50 años de préstamos del Banco Europeo de Inversiones con 2.000 millones de dólares de aporte del Banco Centroamericano. Pero, a partir de su experiencia, difícilmente puede discutir la Unión Europea el interés de la idea para tratar las asimetrías. Las modalidades podrían ser muy diversas. Es reciente la publicación por la Unión Europea de su nuevo libro verde sobre cohesión territorial, que propugna transformar la diversidad territorial en fortalezas y que amplía ese criterio a su zona de vecindad. ¿Qué argumentos tendría la Unión Europea para negarse a la discusión de una buena propuesta de fondo de cohesión en este Acuerdo de Asociación si le ofrecen un compromiso integrador a cambio?

Asimismo, ha trabajado en el Sistema Financiero Mexicano tanto en operadora de bolsa, casa de bolsa, como en el Banco Mexicano.

Ha sido consultor externo tanto del Banco Mundial para asuntos financieros y fiscales en la India, Nepal y Togo, como del Banco Interamericano de Desarrollo en temas relacionados con el huracán Mitch.

Datos biográficos

Miguel Hakim Simón

Doctor en Finanzas por la Universidad de Claremont, California, EE. UU. Desde el mes de noviembre de 2005, es Secretario para la Cooperación Iberoamericana en la Secretaría General Iberoamericana, con sede en Madrid, España.

Ha sido Subsecretario para América Latina y el Caribe de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (2003-2005) y Comisionado Presidencial del Plan Puebla-Panamá de México (2002-2005).

Se desempeñó como representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el Consejo Directivo del Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT); y como representante de México en el Directorio de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Ha fungido como miembro de la Junta Académica del Programa Iberoamericano de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGOP).

Asimismo, ha sido responsable de la Conferencia Internacional de Financiamiento para el Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas (Monterrey, 2002), de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de Estados Americanos (México, 2003) y de la Cumbre Extraordinaria de las Américas (Monterrey, 2004). Asimismo, ha presidido diversas Comisiones Binacionales, como la V Reunión México y Belice; la VI Comisión México-Jamaica; y, la III Reunión México-Panamá.

Fue Subsecretario de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional durante los dos primeros años de la Administración del presidente Vicente Fox (2000-2002) y responsable de la Reforma del Sistema Financiero en el equipo de transición económica (julio-noviembre 2000).

También ha sido académico en la Universidad de las Américas-Puebla y ha publicado diversos documentos y artículos.

Anexo

Pedro Caldentey del Pozo: Respuestas a Comentarios del Debate del II Encuentro de Madrid

Es verdad que la integración puede resultar frustrante. No podemos ser complacientes ante la abundancia de argumentos circulares. Mencionaba antes una frase de Jaime Granados, que es uno de los autores que leo con mayor interés sobre estos temas, para explicar el caso de la unión aduanera y su interminable negociación. Pero también es cierto que están pasando muchas cosas en la integración. Si uno se aleja de la Cumbre de Presidentes y del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, donde se agolpan todas los problemas y las decisiones claves del Sistema, puede apreciar que hay muchas áreas en las que la integración está funcionando.

La segunda pregunta a la que quería reaccionar es a la afirmación de que la unión aduanera es una presión europea. Eso es una afirmación inaceptable. La unión aduanera es un invento centroamericano sobre el que hay continuos y diversos convenios y acuerdos. Nadie puede decir que la Unión Europea somete a presión a Centroamérica sobre este tema. Un punto de partida de la negociación ha sido que si Centroamérica no es unión aduanera, no puede ser socio de un Acuerdo de Asociación. En este asunto, hay que mantener un criterio firme y no permitir que se especule con la idea de que a lo mejor es necesaria o a lo mejor se puede llegar a un arreglo. Eso contribuiría muy negativamente a una mala inercia de la integración centroamericana, que saldría muy reforzada con la connivencia de su principal valedor externo.

Otro ámbito en el que conviene adoptar posiciones firmes es en el de la ratificación de los acuerdos firmados. Hay varios ejemplos, pero el de la Corte centroamericana de Justicia es uno destacado. Sería indispensable que todos los firmantes integrasen la Corte. Si para ello es un obstáculo el apartado f del artículo 22, que permite a la Corte discutir sobre asuntos

de ámbito nacional que no son de integración comunitaria, los Presidentes tienen competencias para modificar su tratado constitutivo y eliminar esa competencia.

Me quiero sumar en tercer lugar a la afirmación de Enrique Sáenz, sobre las expectativas desmesuradas con que se ha recibido el Acuerdo de Asociación. No hay soluciones mágicas alrededor del Acuerdo de Asociación, como tampoco las hay alrededor de la integración. La integración ayuda algo en algunos ámbitos y no puede llegar más lejos. Recibir el Acuerdo de Asociación como una panacea es un error, pero creo que a la hora de presentar el acuerdo, tanto europeos como centroamericanos hemos contribuido a esto. Igual que con el TLC con Estados Unidos. Las posibilidades transformadoras de estos acuerdos son limitadas, pero me parece que lo importante del Acuerdo de Asociación es su enlace con el proceso de San José, que es uno de los elementos más interesantes de la relación Europa-Centroamérica.

La cuarta idea tiene que ver con la cesión de soberanía y la supranacionalidad. El término cesión no es sinónimo de pérdida. Ceder no es perder, se cede para compartir. En Centroamérica donde no se puede decir cesión de soberanía porque todo el mundo se remueve de los asientos, es mejor utilizar ejercicio conjunto de competencias.

Partiendo de la discusión sobre si la política regional es supranacional, quería distinguirla el caso de la política comercial que se gestiona desde una autoridad común. La política regional de turismo y de pesca en Centroamérica, por ejemplo, se gestionan de manera similar a la política regional europea, aunque tiene menos fuerza conceptual y llevan menos años. Si la política regional es supranacional, estas otras políticas centroamericanas se aproximan a esa idea. Hay reparto de competencias, asuntos que se gestionan desde la Secretaría de Turismo y otros desde los países.

Lo quinto a lo que quería reaccionar es a la agenda positiva. Conuerdo con la idea de José Antonio Sanahuja sobre la búsqueda de temas como el de ciencia y tecnología. Nadie ha propuesto ese tema más allá del sector directamente involucrado. Nadie habla de ciencia y tecnología, nadie desde la integración ni desde la cooperación.

Otro elemento mencionado por José Antonio Sanahuja es el de las infraestructuras. Yo haría también infraestructuras remitiéndome a los años 60 en Centroamérica. Esa fue una de las aportaciones de la integración centroamericana, pero ese es un tema atendido con muchas precauciones porque no es todavía políticamente correcto. Pero, efectivamente, la infraestructura tendría un impacto muy positivo y es, junto a ciencia y tecnología, un buen ejemplo de retos que no se pueden abordar desde lo nacional, pero que se podría abordar y con aportaciones interesantes desde lo regional.

Miguel Hakim Simón

Asociación para el Desarrollo: Construir Alianzas desde la Cooperación