

*EVALUACIÓN DE LA
COOPERACIÓN REGIONAL DE LA CE
EN AMÉRICA CENTRAL*

Informe de Síntesis

Volumen 1

Julio de 2007

Evaluación para la Comisión Europea





Development
Researchers'
Network
Italia



Aide à la Décision Economique
Belgica



ECO-Consulting Group
Alemania



Nordic Consulting Group
Dinamarca

Un consorcio de
DRN, ADE, ECO, NCG
c/o DRN, empresa líder

Sede

Via Ippolito Nievo 62
00153 Roma, Italia
Tel +39-06-581-6074
Fax +39-06-581-6390
mail@drn-network.com

Oficina de Bélgica

Square E. Plasky 92
1030 Bruselas, Bélgica
Tel: +32-2-7324607/7361663
Fax +32-2-706-5442
bruxelles@drn-network.com

Esta evaluación fue encargada por:

la Unidad Común de Evaluación para:

Oficina de Cooperación EuropeAid,
Dirección General de Desarrollo y
Dirección General de Relaciones Exteriores

Este estudio de evaluación ha sido llevado a cabo por Ernesto Ugarte (jefe de equipo), José Antonio Sanahuja, Christina Bollin, Lola Ocón y María del Carmen Bueno Barriga.

Paola Gosparini fue la gestora de evaluación para el consorcio.

La evaluación fue gestionada por la Unidad de Evaluación, quien lideró también el grupo de trabajo compuesto por miembros de los servicios (EuropeAid, DG Relex, DG ECHO, DG Comercio, DG ECFIN & DG ENV)

Las opiniones expresadas en este documento representan los puntos de vista de los autores, no necesariamente compartidos por la Comisión Europea o por las autoridades de los países interesados

ÍNDICE

0	RESUMEN EJECUTIVO	1
0.1	EL OBJETIVO Y EL ALCANCE DE LA EVALUACIÓN	1
0.2	LA METODOLOGÍA UTILIZADA: FASES E INSTRUMENTOS	1
0.2.1	<i>Las fases de la evaluación.....</i>	<i>1</i>
0.2.2	<i>Instrumentos de recolección de datos y métodos de análisis</i>	<i>1</i>
0.3	CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN	2
0.4	LA ESTRATEGIA DE LA CE EN AMÉRICA CENTRAL	3
0.4.1	<i>El diálogo político UE-América Central y la definición de las relaciones comerciales.....</i>	<i>3</i>
0.4.2	<i>La estrategia de cooperación regional</i>	<i>3</i>
0.5	VALORACIÓN GLOBAL DE LA ESTRATEGIA	4
0.6	RECOMENDACIONES.....	5
0.6.1	<i>Sobre lo político y estratégico.....</i>	<i>5</i>
0.6.2	<i>Otras recomendaciones.....</i>	<i>6</i>
1	EL MARCO METODOLÓGICO.....	7
1.1	EL OBJETIVO Y EL ALCANCE DE LA EVALUACIÓN	7
1.2	LA METODOLOGÍA UTILIZADA	7
1.2.1	<i>Las fases de la evaluación.....</i>	<i>7</i>
1.2.2	<i>Instrumentos de recolección de datos y métodos de análisis</i>	<i>9</i>
2	CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN.....	10
2.1	EL PANORAMA SOCIOPOLÍTICO DE AMÉRICA CENTRAL	10
2.2	LA VULNERABILIDAD FRENTE A AMENAZAS CLIMÁTICAS Y GEOLÓGICAS	12
2.3	SITUACIÓN ECONÓMICA DE LA REGIÓN.....	13
2.3.1	<i>El dinamismo económico en América Central</i>	<i>13</i>
2.3.2	<i>La estructura productiva y competitividad de Centro América: aspectos comunes y diferencias</i> <i>17</i>	
2.3.3	<i>Las expectativas a futuro de la economía del MCCA.....</i>	<i>20</i>
2.4	EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL: EVOLUCIÓN, CARACTERÍSTICAS Y DESAFÍOS	21
2.4.1	<i>La evolución de la agenda centroamericana de integración</i>	<i>21</i>
2.4.2	<i>La reforma de la institucionalidad centroamericana.....</i>	<i>22</i>
2.4.3	<i>Logros y limitaciones de la integración económica en América Central.....</i>	<i>24</i>
2.5	LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN AMÉRICA CENTRAL	25
2.5.1	<i>Distribución por donante</i>	<i>26</i>
2.5.2	<i>Distribución sectorial.....</i>	<i>26</i>
3	LA ESTRATEGIA DE LA CE EN AMERICA CENTRAL	27
3.1	EL DIÁLOGO POLÍTICO UE-AMÉRICA CENTRAL Y LA DEFINICIÓN DE LAS RELACIONES COMERCIALES...27	
3.1.1	<i>Evolución y prioridades</i>	<i>27</i>
3.1.2	<i>Hacia un Acuerdo de Asociación UE-América Central.....</i>	<i>29</i>
3.2	LA ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN REGIONAL	31
3.2.1	<i>Su definición</i>	<i>31</i>
3.2.2	<i>Su realización</i>	<i>37</i>
4	RESPUESTA A LAS PREGUNTAS EVALUATIVAS	41
5	VALORACIÓN GLOBAL & CONCLUSIONES.....	81
5.1	VALORACIÓN GLOBAL.....	81
5.2	CONCLUSIONES ESPECÍFICAS	82
6	RECOMENDACIONES.....	88

Lista de tablas

TABLA 1: PREGUNTAS EVALUATIVAS Y TEMAS CLAVE EXPUESTOS EN LOS TDR.....	8
TABLA 2: PREGUNTAS EVALUATIVAS Y CRITERIOS DE EVALUACION	8
TABLA 3: CENTROAMÉRICA: TASAS DE CRECIMIENTO DEL COMERCIO INTRAREGIONAL 2000-2005	16
TABLA 4: CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO INTRAREGIONAL 2000-2005	17
(EN MILES \$US)	17
TABLA 5: UNIÓN EUROPEA: PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES, 2004. 1000 DE MILLONES DE \$US	18
TABLA 6: CENTROAMÉRICA: PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES, 2004. 1000 DE MILLONES DE \$US	18
TABLA 7: INDICE GLOBAL DE COMPETITIVIDAD (GCI). COMPARACIONES 2005 Y 2006	20
TABLA 8: DISTRIBUCIÓN MACROSECTORIAL POR PERIODO A NIVEL REGIONAL BAJO EL REGLAMENTO ALA, 1996-2006	
39	
TABLA 9: DISTRIBUCIÓN MACROSECTORIAL A NIVEL REGIONAL BAJO EL REGLAMENTO ALA Y LAS LPH, 1996-2006	40

Lista de gráficos

GRÁFICO 1: CRECIMIENTO DEL PIB (PROMEDIO 1990-2005, %)	14
GRÁFICO 2: EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS (% PIB), 2001-2005	15
GRÁFICO 3: IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS (% PIB), 2001-2005	15
GRÁFICO 4: BALANZA COMERCIAL, 2001-2006	16
GRÁFICO 5: ESTRUCTURA DE LA PRODUCCIÓN (%)	19
GRÁFICO 6 : ASIGNACIONES POR FUENTE DE FINANCIACIÓN Y POR PERIODO	37
GRÁFICO 7: DISTRIBUCIÓN SECTORIAL A NIVEL REGIONAL BAJO EL REGLAMENTO ALA, 1996-2006	38
GRÁFICO 8 : DISTRIBUCIÓN MACROSECTORIAL A NIVEL REGIONAL BAJO LAS LPH, 1996-2006	40
GRÁFICO 9 : COMPLEMENTARIEDAD DE LA COOPERACIÓN REGIONAL CE Y OTROS DONANTES POR MACROSECTOR, EN %	79
GRÁFICO 10 : COMPLEMENTARIEDAD DE LA COOPERACIÓN REGIONAL CE Y ESTADOS MIEMBROS POR MACROSECTOR, EN %	80

Lista de recuadros

RECUADRO 1 : DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACIÓN DE CENTROAMÉRICA: EL CAFTA-RD	24
RECUADRO 2 : LA COHESIÓN SOCIAL EN EL MARCO DE LAS RELACIONES UE/AL	28

Lista de diagramas

DIAGRAMA 1: DIAGRAMA DE IMPACTO ESPERADO DE LA ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN REGIONAL CE EN AMÉRICA CENTRAL EN EL AMBITO DE LA INTEGRACION REGIONAL, 1998-2006	34
DIAGRAMA 2: DIAGRAMA DE IMPACTO ESPERADO DE LA ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN REGIONAL CE EN AMÉRICA CENTRAL EN EL AMBITO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL PROCESO DE INTEGRACION REGIONAL, 1998-2006	35
DIAGRAMA 3: DIAGRAMA DE IMPACTO ESPERADO DE LA ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN REGIONAL CE EN AMÉRICA CENTRAL EN EL AMBITO DE LA REDUCCION DE LA VULNERABILIDAD Y MEJORAS MEDIOAMBIENTALES, 1998-2006	36

ÍNDICE DEL VOLUMEN 2

ANEXO 1: TÉRMINOS DE REFERENCIA

ANEXO 2: BIBLIOGRAFÍA

ANEXO 3: MATRIZ DE EVALUACIÓN

ANEXO 4: PERSONAS ENCONTRADAS

ANEXO 5: TABLA SINÓPTICA DE LAS AGENDAS CENTROAMERICANAS Y DE LAS ESTRATEGIAS UE/AC Y CE

ANEXO 6: ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y DINAMISMO ECONÓMICO DE AMÉRICA CENTRAL

1 EL DINAMISMO ECONÓMICO EN AMÉRICA CENTRAL

2 LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y LOS RECIENTES DESARROLLOS ECONÓMICOS.

3 LOS PRODUCTOS Y LA COMPETITIVIDAD EN LA REGIÓN

4 LAS EXPECTATIVAS A FUTURO DE LA ECONOMÍA DEL MCCA

ANEXO 7: LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA: ANÁLISIS DE LAS ASIGNACIONES CE EN AMÉRICA CENTRAL EN EL PERÍODO 1996-2006

1 LOS RECURSOS GLOBALES DE LA COOPERACIÓN

2 ASIGNACIONES EN TÉRMINOS GEOGRÁFICOS

2.1 LOS FONDOS ASIGNADOS A NIVEL REGIONAL

2.2 LOS FONDOS ASIGNADOS A NIVEL BILATERAL

3 ASIGNACIONES EN TÉRMINOS SECTORIALES Y MACROSECTORIALES

3.1 ÁMBITO REGIONAL

3.1.1 Cooperación regional bajo el Reglamento ALA

3.1.2 Ayuda regional bajo las LPH

3.2 ÁMBITO BILATERAL

3.2.1 Cooperación bilateral bajo el Reglamento ALA

3.2.2 Ayuda bilateral bajo las LPH

ANEXO 8: ANALISIS DE LA INTERVENCION CE POR EJE DE CONCENTRACION

1 INTRODUCCION

2 APOYO A LA INTEGRACION REGIONAL

2.1 LAS ACTIVIDADES DE APOYO A LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN SUS VERTIENTES INSTITUCIONAL Y ECONÓMICA

2.1.1 En el ámbito regional

2.1.2 En el ámbito bilateral

2.2 VALORACIÓN GLOBAL

3 APOYO AL FORTALECIMIENTO DEL ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL PROCESO DE INTEGRACION REGIONAL

3.1 LAS ACTIVIDADES DE APOYO AL FORTALECIMIENTO DEL ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL

3.2 VALORACIÓN GLOBAL

4 VULNERABILIDAD FRENTE A FENOMENOS NATURALES

- 4.1 LAS ACTIVIDADES DE APOYO EN EL MARCO DE LA VULNERABILIDAD FRENTE A FENÓMENOS NATURALES
- 4.2 VALORACIÓN GLOBAL

5 TEMAS TRANSVERSALES

- 5.1 EN LOS DOCUMENTOS NORMATIVOS Y DE ESTRATEGIA
 - 5.1.1 *Análisis del Acuerdo marco y de documentos estratégicos*
 - 5.1.2 *Acciones e instrumentos utilizados para los temas transversales*
- 5.2 EN LOS PROGRAMAS REGIONALES
- 5.3 VALORACIÓN GLOBAL

ANEXO 9: LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN

1 DISTRIBUCIÓN POR DONANTE

- 1.1 UNIÓN EUROPEA
- 1.2 OTROS DONANTES A NIVEL BILATERAL
- 1.3 ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES Y REGIONALES
- 1.4 OTROS

2 DISTRIBUCIÓN SECTORIAL

- 2.1 GESTIÓN DE RECURSOS NATURALES
- 2.2 DESARROLLO ECONÓMICO
- 2.3 INTEGRACIÓN REGIONAL INSTITUCIONAL
- 2.4 INTEGRACIÓN REGIONAL ECONÓMICA
- 2.5 DESARROLLO SOCIAL
- 2.6 VULNERABILIDAD FRENTE A FENÓMENOS NATURALES
- 2.7 PAZ Y DEMOCRATIZACIÓN

3 LA RESPUESTA CENTROAMERICANA: LA BÚSQUEDA DE COORDINACIÓN

ANEXO 10: INVENTARIO DE PROYECTOS CE

ANEXO 11: INVENTARIO DE PROYECTOS DE OTROS DONANTES, 1996-2006

ACRÓNIMOS

AC	América Central
ADAPCCA	Proyecto de Apoyo al Diseño y Aplicación de Políticas Comunes Centroamericanas
ALCA	Área de Libre Comercio de la Américas
AOD	Ayuda oficial al Desarrollo
BCIE	Banco Centroamericano de Integración económica
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CA	Centroamérica
CAN	Comunidad Andina de naciones
CAFTA - RD	Tratado de Libre Comercio entre MCCA y Republica Dominicana y EEUU
CARICOM	Comunidad del caribe
CCAD	Comisión centroamericana de ambiente y desarrollo
CCJ	Corte Centro Americana de Justicia
CC SICA	Comisión Consultiva SICA
CCT	Consejo Centroamericano de Turismo
CE	Comisión Europea
CEEC	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana
CEPAL	Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la prevención de los Desastres naturales en América Central
COM	Comunicaciones de la CE
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CPE	Cooperación Política Europea
CRRH	Comisión regional de recursos hídricos
DEP	Documento de estrategia País
DER	Documento de estrategia Regional
DIPECHO	Programa ECHO para la preparación ante desastres (Disaster preparedness)
ECHO	Oficina CE de Ayuda Humanitaria
EEUU	Estados Unidos de América
EIRD	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres
EM	Estados Miembros de la UE
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GEF	Global Environmental facility
GR	Grupo de referencia
GRUCA	Grupo Centroamericano
IDH	Índice de Desarrollo Humano
JICA	Agencia Japonesa de Cooperación Internacional
LI	Lógica de Intervención
LPH	Líneas presupuestarias Horizontales
MCCA	Mercado Común Centro Americano
MdE	Memorando de Entendimiento

MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NAFTA	Área de Libre Comercio Norteamericano
NOOA-NWS	Servicio meteorológico de Estados Unidos
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPESCA	la Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano
PAIRCA	Programa CE de Apoyo a la Integración centroamericana
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PE	Preguntas Evaluativas
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PIB	Producto interior bruto
PNUD	Programa de Desarrollo de Naciones Unidas
PRRAC	Programa CE de reconstrucción y rehabilitación para América Central
PRESANCA	Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica
PREVDA	Programa regional CE para la reducción de la vulnerabilidad y la degradación ambiental
PRRD	Plan Regional para Reducción de Desastres
SICA	Sistema de Integración Centro Americano
SISCA	Secretaría de la Integración Social Centroamericana
SIECA	Sistema de Integración Económica Centroamericano
SPG	Sistema de Preferencias Generalizadas
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
ToR	Términos de Referencia
UE	Unión Europea
UNICEF	Fondo de las naciones Unidas para la Infancia
USDA	Departamento de Agricultura de Estados Unidos
USAID	Agencia de Cooperación Internacional de Estados Unidos

0 RESUMEN EJECUTIVO

0.1 El objetivo y el alcance de la evaluación

Este estudio de evaluación tiene como objetivo central el proporcionar a la Comisión Europea (CE) una valoración de los resultados y hallazgos de su estrategia de cooperación regional en América Central (AC) en el periodo 1996-2006, en términos de: *i*) pertinencia de la estrategia regional en relación al contexto regional y a la agenda de la región y la coherencia de la estrategia de la CE en la región con sus objetivos generales de desarrollo, *ii*) coherencia de la cooperación realizada en relación a los objetivos de la estrategia regional, *iii*) eficacia, sostenibilidad e impacto de los programas regionales implementados y *iv*) eficiencia de los mecanismos de gestión y de implementación de la cooperación regional.

Si bien esta evaluación ha sido llevada a cabo posteriormente a la preparación del borrador de la nueva estrategia 2007-2013 para la región, pretende proporcionar a los responsables políticos y a los responsables de la CE reflexiones para contribuir a la definición de los nuevos programas de cooperación regional, en el marco también del futuro Acuerdo de asociación Unión Europea/América Central.

0.2 La metodología utilizada: fases e instrumentos

0.2.1 *Las fases de la evaluación*

El estudio está estructurado de acuerdo a las tres fases previstas en los términos de referencia.

Fase I: Fase de escritorio

En esta fase de estructuración se definió la lógica de intervención de la estrategia de cooperación regional de la CE en América central. La reconstrucción de esta lógica de

intervención esperada, llevada a cabo gracias al estudio de documentos¹ y a una serie de entrevistas con actores clave, hizo posible la formulación de ocho preguntas evaluativas, así como de sus correspondientes criterios de valoración e indicadores², que debían guiar la evaluación.

Fase II: Fase de Campo

Esta fase, llevada a cabo en Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Costa Rica, tuvo como objetivos: *i*) recopilar información adicional, *ii*) confirmar/revisar la lógica de intervención, *iii*) aportar nuevos elementos para perfilar conclusiones preliminares y *iv*) obtener información adicional para completar la fase analítica y dar respuesta a las PE. La realización de entrevistas, así como el análisis de documentación adicional, hicieron posible contrastar las hipótesis preliminares formuladas en la fase anterior y dar respuesta a las preguntas evaluativas.

Fase III: Síntesis y Conclusiones

Los resultados obtenidos en la fase de estructuración de la presente evaluación, así como su validación o revisión en la fase de campo, conforman el ejercicio de síntesis que se presenta en este informe.

0.2.2 *Instrumentos de recolección de datos y métodos de análisis*

Los instrumentos de recolección de datos utilizados en esta evaluación son:

(i) Análisis de documentos. Se ha llevado a cabo un exhaustivo análisis de los principales documentos pertinentes al objeto de la evaluación: declaraciones y papeles políticos, documentos de estrategia hacia la región, documentos de programación, análisis socioeconómicos y estudios e investigaciones

¹ En Anexo 2 se presenta la lista completa de documentos que han permitido reconstruir la lógica de intervención

² La matriz de las preguntas evaluativas y correspondientes criterios de valoración e indicadores se encuentra en el Anexo 3

de expertos y centros de investigación especializados.

(ii) *Entrevistas*. Se ha realizado un gran número de entrevistas a Instituciones regionales, Ministerios de asuntos exteriores y de economía, ejecutores y beneficiarios de los programas regionales de cooperación CE, gestores CE, organizaciones de la sociedad civil, otros donantes y académicos³.

(iii) *Inventario de las acciones financiadas en América central*. Se reconstruyó el inventario de proyectos regionales financiados bajo el Reglamento ALA 443/92 y bajo otras líneas presupuestarias entre 1996 y 2006. Los proyectos bilaterales fueron también inventariados. Todos ellos fueron clasificados a nivel macrosectorial y sectorial en base a los principales ejes de cooperación de la estrategia y en base a otros ejes que a nivel bilateral eran pertinentes. Las acciones regionales de otros donantes fueron también inventariadas y analizadas.

0.3 Contexto de la evaluación

En América Central⁴, además de las repercusiones que tuvieron los conflictos sociales en la década de los ochenta, más recientemente se evidencian factores internos y externos que hacen de la región un territorio peculiar. Por un lado, se tiene el desarrollo de un contexto socioeconómico marcado por un nivel de pobreza generalizado, aunque con importantes variaciones entre cada país miembro de la región y, por otro lado, se tiene el recurrente acoso de los fenómenos naturales que afectan, casi continuamente y de manera negativa a la población centroamericana.

El proceso de integración regional conoce también en el periodo evaluado una evolución interesante y crucial que contribuyeron para entender la estrategia de cooperación de la CE en la región.

Si bien la región inicia su proceso de integración en 1960, no es hasta los años noventa, después de la crisis de los ochenta y de los conflictos armados, que la región conoce un importante auge en la materia. A partir de 1990 se definen y afinan las principales bases jurídicas. Se adoptan las estrategias del “nuevo regionalismo”, caracterizadas por una notable ampliación de la agenda respecto a las anteriores experiencias de integración, limitadas al ámbito económico: se promueve la concertación de las políticas exteriores, la cooperación ambiental, cuestiones de seguridad regional, aspectos sociales, como la circulación de personas y, en suma, la construcción de instituciones y políticas de alcance regional en ámbitos muy variados.

A pesar de estos logros, a partir de 1997 el proceso de integración se ralentiza y la institucionalidad regional empieza a mostrar signos de debilidad. No será hasta la celebración de los foros consultivos organizados en respuesta al Huracán Mitch que la región renovará su agenda estratégica y sus compromisos de desarrollo sostenible de más largo plazo.

En parte motivado por la perspectiva de un acuerdo de asociación, en parte por otros cambios en el contexto internacional, a lo largo de 2005 y 2006 la región centroamericana realiza un importante esfuerzo de revisión de sus prioridades regionales y de actualización de la agenda de la integración, principalmente económica, en la que el proceso del CAFTA y la “evaluación conjunta” del proceso de integración con la UE y la posibilidad de iniciar las negociaciones conducentes a la firma de un acuerdo de asociación han sido los principales alicientes. Finalmente, la “Iniciativa de Viena” de mayo de 2006 sobre Armonización y Alineamiento de la ayuda, juega también un papel destacado en este

³ La lista completa de las personas entrevistada se encuentra en Anexo 4

⁴ La definición de región América Central es diferente en términos de ayuda exterior de la CE donde AC abarca 6 países (Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica y Panamá) y en términos geográficos, donde a los 6 países arriba indicados se añade también Belice.

marco ya que reafirma la importancia de la integración como estrategia para facilitar la inserción de Centroamérica en el mundo globalizado.

0.4 La estrategia de la CE en América central

La Unión Europea y América Central mantienen relaciones de amplio espectro que engloban tres ejes dimensionales: (i) un diálogo político; (ii) un régimen comercial preferencial; y (iii) un amplio marco de cooperación. Estas relaciones han evolucionado en las dos últimas décadas y siguen haciéndolo, en atención a los cambios acaecidos en la región, como la pacificación y la vuelta a la democracia en los años noventa, y más recientemente a las tendencias económicas internacionales, así como al desarrollo social interno en América Central. Estos tres ejes han posibilitado el diseño de un programa con una lógica complementaria que confiere atención a la rehabilitación económica y social en respuesta a fenómenos coyunturales y que se enlaza con la prevención de desastres. Esta estructura configura así un modelo de intervención de desarrollo económico y social, que impulsa la integración regional, que consolida el proceso de paz y la democracia, y que respeta y mantiene el medioambiente de manera sostenible.

0.4.1 El diálogo político UE-América Central y la definición de las relaciones comerciales

Como consecuencia de la grave crisis y de los conflictos que atravesaba América Central, la CE y sus Estados miembros iniciaron a mediados de los años ochenta un intenso proceso de diálogo político. Se trataba de un importante esfuerzo económico, político y diplomático y respondió a objetivos eminentemente políticos: el compromiso de la UE con los procesos de paz, que desde la perspectiva de la UE y de los propios países centroamericanos sólo tendrían éxito si se basaban en la democratización y el desarrollo social y económico de la región.

En los años noventa, conforme fueron avanzando los procesos de paz y democratización, la agenda del diálogo político UE-América Central ha incorporado cuestiones como la integración regional, la prevención de desastres y la reconstrucción tras los recurrentes desastres naturales que golpean a esta región. Más recientemente, a raíz de la Cumbre UE/ALC celebrada en Guadalajara, en mayo de 2004, la agenda incorpora la cohesión social.

La finalización de los conflictos armados y los cambios que se producen en el contexto internacional y regional en los años noventa condujeron a una ampliación y reevaluación de la política de la UE hacia América Latina y, por ende, hacia América Central. La nueva estrategia pretendía establecer una “asociación” basada en los acuerdos “de tercera generación” ya existentes, y en nuevos acuerdos “de cuarta generación” con los “mercados emergentes” de América Latina, reconociendo los progresos de la integración regional y respondiendo a la heterogeneidad de la región. América Central objetó este modelo de relación al considerarlo más desfavorable que los acuerdos “de cuarta generación”, y reclamó un verdadero “acuerdo de asociación” que incluyera libre comercio recíproco, aunque con un reconocimiento de las asimetrías. Esta demanda fue finalmente aceptada por la UE a raíz de los resultados del proceso de evaluación conjunta y en mayo de 2006 en el marco de la Cumbre UE/ALC celebrada en Viena se dio el visto bueno para el inicio de las negociaciones que deberán conducir a la conclusión de dicho Acuerdo.

0.4.2 La estrategia de cooperación regional

La cooperación regional de la CE en América Central se caracteriza por un alto grado de continuidad en los objetivos, las prioridades y sectores de intervención. En concreto, el objetivo general ha sido el apoyo al proceso de paz, la reconciliación, la democratización, y el desarrollo social y económico. La estrategia ha combinado el apoyo al

regionalismo —es decir, a las instituciones y las políticas regionales—, y a las dinámicas de regionalización “desde abajo” impulsadas por la sociedad civil. Las áreas prioritarias han sido el apoyo a la integración, y en particular el fortalecimiento de la unión aduanera, las políticas comunes, y las instituciones regionales. En paralelo, se ha prestado apoyo a la participación de la sociedad civil en el proceso de integración.

La implementación presenta un menor grado de consecución: se observa una cierta diferencia entre la estrategia programada y la realización de ésta al haber sido integrado esta área en uno de los principales programas de apoyo a la integración regional.

La distribución temporal aporta también elementos interesantes. A nivel de programación el Huracán Mitch parece marcar un antes y un después en cuanto a la cobertura de la vulnerabilidad ambiental se refiere y parece poner en marcha una racionalización de la ayuda recibida por la región. El año 1998 marca también un antes y un después ya que marca el inicio de una programación plurianual que se traduce en la práctica, tanto a nivel regional como bilateral, en un enfoque que privilegia la concentración sectorial frente a la dispersión de acciones tanto sectorial como financieramente.

0.5 Valoración global de la estrategia

La estrategia de cooperación se ha desarrollado en su mayor parte adecuada y eficazmente a lo largo del período evaluado. La UE se fijó el compromiso de apoyar a CA en sus necesidades más básicas pero también perfiló y diseñó una actuación plasmada en la ejecución de un programa de cooperación amplio y estratégico para reinsertar la democracia, consolidar la paz, integrar a Centro América en el contexto internacional desde una perspectiva regional y fomentar una mayor participación de la sociedad civil en las instancias públicas decisorias y de gestión.

La estrategia ha respondido adecuada y eficazmente los retos planteados por los fenómenos climatológicos que afectaron negativa y constantemente a la región. Particularmente destructivo fue el paso del huracán Mitch en 1998. La CE intervino oportuna y adecuadamente con la puesta en marcha de programas de emergencia que tuvieron como principal objetivo la ayuda humanitaria.

La época post Mitch marca una nueva etapa que incluía la nueva programación para el periodo 2002 – 2006, la incorporación de un conjunto de iniciativas con respecto a la prevención de desastres y mejoras ambientales que respondían a las necesidades de la región, y con un nuevo enfoque de reducción de riesgos y de prevención de desastres naturales.

Desde el 2003, la agenda regional ha estado presidida por las negociaciones del tratado de libre comercio con EEUU (CAFTA-RD) que con el proceso de evaluación conjunta CA-UE de cara a la negociación de un Acuerdo de Asociación, fue el dinamizador principal del Mercado Común Centro Americano (MCCA).

- Resultados

Las intervenciones de la CE dinamizaron el proceso de diálogo y de acercamiento entre las dos regiones e incidieron significativamente en el proceso de profundización de la integración regional en su vertiente económica. En otras áreas los resultados son más variados:

- ❖ El desarrollo institucional, normativo y social son las áreas en las que la estrategia ha demostrado ser menos eficaz. Falta de iniciativas pertinentes y de un enfoque estratégico para fortalecer la participación de la sociedad civil. Instituciones como la SG-SICA o el PARLACEN, o las secretarías ambientales, no han sido debidamente valoradas y apoyadas.
- ❖ Las intervenciones se han focalizado en un conjunto de actividades de pertinencia limitada, que no han incluido acciones

adecuadas para fortalecer las redes y los mecanismos de coordinación de las organizaciones de la SC, o para promover la participación en las acciones de representantes de los pueblos indígenas y grupos étnicos no dominantes. Algunas acciones en favor de estos grupos se han puesto en marcha al final de esta evaluación (para más detalles véase Anexo 8).

- ❖ En relación a los aspectos de derechos humanos, de buen gobierno, de derechos de los pueblos indígenas y comunidades étnicas y de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, no se han observado acciones específicas que hayan confrontado eficazmente estos problemas sociales.
- ❖ El tema ambiental, también adolece de un enfoque adecuado y presenta limitaciones en cuanto a su alcance, aplicación y concepción.

- Coordinación y complementariedad

En AC, hay una amplia participación de otros donantes en temas conexos y en sectores similares y complementarios a las acciones que ejecuta la CE. No existen mecanismos formales de coordinación y complementariedad entre acciones y programas de cara a una programación y ejecución adecuada y pertinente para lograr objetivos comunes en las prioridades de la región. Sin embargo, se ha observado una buena complementariedad por los acontecimientos vividos por la región en los desastres naturales y por la agenda de integración económica tanto a nivel intraregional como interregional (CAFTA-RD y más recientemente la posibilidad de negociar un Acuerdo de asociación UE/AC)

La CE, por su propia historia en la construcción de procesos regionales tiene prácticamente la exclusividad programática y operativa en la mayoría de las acciones que recaen sobre el proceso de integración.

0.6 Recomendaciones

0.6.1 Sobre lo político y estratégico

1. **Intensificar el apoyo al proceso de integración económica a través del diálogo político y la cooperación regional, promoviendo la armonización de políticas comunes.**
2. **Adaptar la estrategia a las exigencias de liberalización del Acuerdo de Asociación UE-AC y el CAFTA-RD.** Es necesario consolidar y profundizar los avances registrados en la integración en los últimos años, en particular en lo referido a la culminación de la unión aduanera, el establecimiento de un mecanismo de distribución de los ingresos arancelarios, las normas comunes en materia de libre comercio de servicios, régimen de inversiones, propiedad intelectual y resolución de diferencias comerciales. Al mismo tiempo es necesario promover las políticas comunes necesarias para mejorar la competitividad de las economías centroamericanas y hacer frente a las asimetrías entre los socios, respondiendo a las exigencias de liberalización que suponen tanto el CAFTA-RD como el futuro Acuerdo de Asociación Centroamérica-UE.
3. **Prestar más atención a la dimensión institucional de la integración.** En particular se recomienda apoyar la reforma institucional y la racionalización del **SICA**; fortalecer los mecanismos de coordinación intra y intersectorial de las instituciones encargadas de la implementación de los programas (CEPREDENAC, CCAD, CRRH); y respetar y fortalecer el CC-SICA como máximo órgano de representatividad de la sociedad civil regional por lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa.
4. **Vincular la cooperación regional para que refleje la calidad de la relación de**

socios, al cumplimiento efectivo de planes y programas de las instituciones regionales, a la participación efectivas de los Estados centroamericanos a la financiación de sus organismos regionales, y a la gestión eficaz y transparente de los recurso.

5. **Reforzar las acciones de prevención de desastres y mantenimiento del medioambiente**, haciendo hincapié en su carácter regional y su relevancia para el desarrollo sostenible de América Central. Enfatizar la práctica y la ejecución de estas acciones, máxime si se tiene en cuenta la vulnerabilidad que presenta la región hacia los desastres naturales.
6. **Plantear enfoques nuevos** para incluir las problemáticas más recientes y dar mayor atención a temas emergentes emanados de la agenda regional y del diálogo político UE-América Central, como las migraciones y la seguridad humana.

0.6.2 Otras recomendaciones

- Aspectos operativos y de gestión

7. Acompañar los **programas regionales más complejos** (PAIRCA, ADAPCCA), con un seguimiento cercano y constante por parte de la Delegación así como vía evaluaciones regulares para permitir, a partir de estas medidas, sus eventuales reorientaciones, de manera a garantizar su pertinencia y adecuación al contexto y su capacidad de tener impacto.
8. **Fortalecer la transversalización** y el desarrollo de conceptos y criterios internos de gestión de riesgo de catástrofes. Integrar de manera operativa y directa la transversalización de temas tales como género, pueblos indígenas,

ambiente, derechos humanos y buen gobierno.

9. Enfatizar sobre una mayor participación de la Sociedad Civil en todos los procesos. Esta participación tiene que ser extendida a los programas económicos como la unión aduanera y el de políticas comunes incluyendo a representantes del CC-SICA como representantes reconocidos de la sociedad civil centroamericana
10. Mayor implicación y compromiso con las redes regionales de la sociedad civil centroamericana y ONG europeas presentes en CA para mejorar el diálogo con la SC y su implicación en el proceso de integración regional

- Coordinación y complementariedad

11. La CE debería **asumir el liderazgo** en lo relativo al apoyo a la integración regional tanto institucional y social como económica.
12. Fortalecer el **liderazgo de la SG-SICA** y los mecanismos regionales de coordinación de la ayuda en el marco de la aplicación de la iniciativa de Viena
13. La UE, la CE y los EM deben **asumir los compromisos fijados** sobre la coordinación y complementariedad de la ayuda internacional.
14. **Mejorar la coordinación** con otros donantes involucrados en la prevención de desastres.

1 EL MARCO METODOLÓGICO

1.1 El objetivo y el alcance de la evaluación

Este estudio de evaluación tiene como objetivo central el proporcionar a la Comisión Europea (CE) una evaluación de los resultados y hallazgos de su estrategia de cooperación regional en América Central (AC) en el periodo 1996-2006, en términos de: i) pertinencia de la estrategia regional en relación al contexto regional y a la agenda de la región y la coherencia de la estrategia de la CE en la región con sus objetivos generales de desarrollo, ii) coherencia de la cooperación realizada en relación a los objetivos estratégicos de la estrategia regional, iii) eficacia, sostenibilidad e impacto de los programas regionales implementados y iv) eficiencia de los mecanismos de gestión y de implementación de la cooperación regional⁵.

Para este cometido se han analizado no sólo los diferentes documentos de estrategia plurianual elaborados por la CE sino también los documentos políticos que emergen del diálogo político regional AC-UE. A estos se añade el estudio de los principales programas de cooperación regional que actúan en los ejes prioritarios definidos por los documentos de estrategia y de política. En referencia a los programas financiados bajo las líneas presupuestarias horizontales (LPH)⁶, cabe decir que éstos se han tomado en cuenta solamente en el análisis de las asignaciones financieras y desde el punto de vista de la distribución sectorial en la cooperación de la CE a nivel regional. El Programa Regional de Reconstrucción de América Central (PRRAC) financiado bajo la LPH *Rehabilitación* ha sido tomado en cuenta por su dimensión (250M€) en el análisis según los ejes prioritarios definidos en los documentos de estrategia, aunque no se ha desarrollado una evaluación estricta del Programa. El programa regional para la seguridad alimentaria y nutrición (PRESANCA, 12M€) financiado bajo la LPH *Ayuda Alimentaria*, ha sido tomado en cuenta sólo en algunos aspectos relacionados con el eje prioritario de la vulnerabilidad (PE 5) y con la participación de la Sociedad Civil (PE 6 y 7).

Con respecto a los programas horizontales para toda América Latina (como AL-INVEST, ALFA, EUROSOCIAL) tampoco han sido evaluados expresamente, pero se hace referencia a la experiencia directa del equipo en evaluaciones previas y sólo con referencia a aspectos globales de coherencia interna.

Cabe también mencionar que la finalización de este informe se ha podido beneficiar de los resultados de la “Evaluación Intermedia del Programa de Apoyo Institucional Regional (PAIRCA)” llevada a cabo entre los meses de mayo-junio 2007.

Si bien esta evaluación ha sido llevada a cabo posteriormente a la preparación del borrador de la nueva estrategia 2007-2013 para la región, pretende proporcionar a los responsables políticos y a los responsables de la CE reflexiones para contribuir a la definición de los nuevos programas de cooperación regional, en el marco también del futuro Acuerdo de asociación Unión Europea / América Central.

1.2 La metodología utilizada

1.2.1 *Las fases de la evaluación*

El estudio está estructurado de acuerdo a las tres fases previstas en los términos de referencia.

Fase I: Fase de escritorio

⁵ Ver Términos de Referencia, Anexo 1

⁶ Para el detalle de las LPH consideradas, véase Anexo 9

En esta fase de estructuración se definió la lógica de intervención de la estrategia de cooperación regional de la CE en América central. Debido a la dinámica y al carácter de las relaciones de Europa con la región, se definieron tres diferentes ejes: uno relativo al diálogo político y a la sociedad civil, otro relativo a la cooperación regional (eje central de la presente evaluación), y un último sobre las relaciones comerciales. La reconstrucción de la lógica de intervención esperada, llevada a cabo gracias al estudio de documentos y a una serie de entrevistas con actores clave, hizo posible la formulación de ocho preguntas evaluativas, así como de sus correspondientes criterios de valoración e indicadores.⁷ Los productos de esta fase de escritorio fueron la Nota de Inicio, presentada en Diciembre de 2006, y el Informe de Escritorio, de Febrero de 2007. Ambos documentos fueron discutidos con el Grupo de Referencia compuesto específicamente para la evaluación.

TABLA 1: PREGUNTAS EVALUATIVAS Y TEMAS CLAVES EXPUESTOS EN LOS TDR

TEMAS CLAVES DE LOS TDR	PE 1	PE 2	PE 3	PE 4	PE 5	PE 6	PE 7	PE 8
	Definición Estrategia CE	Diseño e implementación Estrategia	Impacto Estrategia CE	Acuerdo asociación UE-AC	Gestión riesgos post-Mitch	Temas transversales	Sociedad civil	Otros donantes
Pertinencia objetivos desarrollo CE/necesidades de AC	◇	◇	◇	◇	◇	◇		◇
Estrategia/recursos programación		◇	◇					
Estrategia/implementación	◇	◇	◇					
Eficacia & impacto		◇	◇	◇	◇		◇	
Eficiencia		◇			◇	◇		◇
Sostenibilidad	◇	◇	◇	◇	◇	◇	◇	
Temas transversales					◇		◇	
Participación actores externos (incl. SC)		◇				◇		
3 Cs & policy mix		◇		◇	◇		◇	◇

TABLA 2: PREGUNTAS EVALUATIVAS Y CRITERIOS DE EVALUACION

Criterios	PE 1	PE 2	PE 3	PE 4	PE 5	PE 6	PE 7	PE 8
Pertinencia	◇◇		◇	◇	◇◇	◇		◇
Eficiencia		◇◇			◇			◇
Eficacia		◇◇			◇	◇◇	◇◇	
Impacto	◇		◇◇	◇	◇	◇	◇◇	
Sostenibilidad	◇	◇◇	◇◇	◇	◇	◇	◇	
3 Cs		◇◇		◇◇	◇	◇	◇	◇◇
Valor añadido	◇	◇◇		◇				

⁷ En Anexo 3 se encuentra la matriz de evaluación con las preguntas evaluativas y correspondientes criterios de valoración e indicadores

Fase II: Fase de Campo

Esta fase, llevada a cabo en Febrero de 2007, tuvo como objetivos: i) recopilar información adicional, ii) confirmar/revisar la lógica de intervención, iii) aportar nuevos elementos para perfilar conclusiones preliminares y iv) obtener información adicional para completar la fase analítica y dar respuesta a las PE. En total se llevaron a cabo 78 entrevistas con unas 110 personas utilizando un guía de preguntas comunes para interlocutores del mismo grupo. Los interlocutores fueron instituciones regionales y Gobiernos, así como gestores y beneficiarios de programas regionales, organizaciones de la sociedad civil y otros donantes. El equipo de evaluadores, con una media de 5 días de trabajo por experto, visitó Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Costa Rica y los programas regionales más importantes: PAIRCA, Unión Aduanera, Políticas Comunes, PRRAC, DIPECHO, PREVDA. La misión realizó un de-briefing a la Delegación regional de la CE en Managua

Las entrevistas, así como el análisis de documentación adicional, hicieron posible contrastar las hipótesis preliminares formuladas en la fase de escritorio y dar respuesta a las preguntas evaluativas.

Fase III: Síntesis y Conclusiones

Los resultados obtenidos en la fase de estructuración de la presente evaluación, así como su validación o revisión en la fase de campo, conforman el ejercicio de síntesis que se presenta en este informe. Éste está compuesto de dos volúmenes: Volumen I: Hallazgos, conclusiones y recomendaciones y Volumen II: Anexos.

1.2.2 Instrumentos de recolección de datos y métodos de análisis

Los instrumentos de recolección de datos utilizados en esta evaluación son:

(i). Análisis de documentos. Se ha llevado a cabo un exhaustivo análisis de los principales documentos pertinentes al objeto de la evaluación: declaraciones y papeles políticos, documentos de estrategia hacia la región, documentos de programación, análisis socioeconómicos y estudios e investigaciones de expertos y centros de investigación especializados⁸.

(ii). Entrevistas. Se han realizado aproximadamente unas 100 entrevistas a diferentes tipos de interlocutores (Instituciones regionales, Ministerios de asuntos exteriores y de economía, ejecutores y beneficiarios de los programas regionales de cooperación CE, gestores CE, organizaciones de la sociedad civil, otros donantes y académicos). Todas las entrevistas se han desarrollado de manera directa e individual, y con formatos predefinidos. Además, se realizó una entrevista conjunta con varios Estados Miembros en Managua y una entrevista grupal con los representantes del GRUCA en Bruselas.⁹

(iii) Inventario de las acciones financiadas en América central. Se reconstruyó el inventario (Anexo 10) de los proyectos financiados bajo el Reglamento ALA 443/92 en AC en el periodo evaluado a nivel regional, así como el de proyectos regionales financiados por otras líneas presupuestarias. Los proyectos bilaterales fueron también inventariados. La clasificación macrosectorial y sectorial corresponde a los principales ejes de cooperación de la estrategia en el periodo evaluado, tal y como queda reflejado en la Lógica de Intervención (en Anexo 8). A éstos se añadieron otros macrosectores que a nivel bilateral eran pertinentes. Las líneas presupuestarias fueron también clasificadas en base a los ejes de la Lógica de

⁸ La bibliografía utilizada se encuentra en Anexo 2. En Anexo 5 se ha incluido una tabla sinóptica del paralelismo entre agenda Centroamérica y estrategia de la CE en el periodo analizado.

⁹ La lista completa de las personas entrevistadas se encuentra en Anexo 4

intervención. Las acciones regionales de otros donantes fueron también inventariadas y analizadas.¹⁰ El análisis de las asignaciones en América central en periodo 96-2006 se encuentra en Anexo 7

2 CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN

Este capítulo presenta el marco general en el que se enmarca la estrategia de cooperación regional de la CE en América central. Presenta las características sociopolíticas y económicas de la región, así como la evolución de su proceso de integración regional, eje éste en torno al cual gira la cooperación regional CE en el periodo evaluado. Por último se presenta también una breve síntesis de la ayuda técnica a nivel regional de otros donantes, muy importante en la región y con implicaciones en el corto, mediano y largo plazo en cuanto a armonización y alineamiento se refiere.

2.1 El panorama sociopolítico de América Central

Los procesos de transición originados por las transformaciones en los sistemas políticos de los países de la región en el inicio de la década de los noventa han dado pie a importantes cambios en el periodo evaluado, a pesar de que importantes compromisos y acuerdos suscritos han quedado sin cumplir. A pesar de la persistencia de algunos diferendos limítrofes, los conflictos entre los países también han disminuido considerablemente. Este nuevo rumbo ha propiciado que la integración y la institucionalidad regional se reactivaran en medio de un clima más favorable.

Entre los principales cambios destacan los acontecidos en los **ámbitos jurídico** y de **buen gobierno**: los países han hecho reformas constitucionales y modificaciones en los códigos penales y se han logrado avances en la estabilidad política, la descentralización y el desarrollo local, la voz ciudadana y la rendición de cuentas. Además, a la par de los avances en el desarrollo de la institucionalidad y democracia durante los noventa, la integración cobra vida propia por medio de lo que se ha denominado la integración “real”, dinámicas de regionalización protagonizadas por actores no gubernamentales. Por otra parte, la falta de acceso a la justicia o la falta de independencia de ésta, así como el imperio de la ley y la corrupción, han dejado al descubierto las debilidades del sistema y han golpeado la credibilidad en las instituciones y en los partidos políticos.

Si bien es cierto que el contexto político es favorable para la integración, en cuanto al tema social las condiciones son diversas y asimétricas. En contraste con la llamada “década perdida” de los años ochenta, los países de la región llevan a cabo en los años noventa reformas económicas que acompañan el proceso de pacificación y de restauración de la democracia evocado anteriormente. Estas reformas, que se enmarcan dentro del “Consenso de Washington”, generan en los países de la región diferentes impactos en lo que a políticas sociales y distributivas se refiere y caracterizan a la región por una elevada incidencia de la pobreza y por altos índices de desigualdad¹¹.

Las **desigualdades** se dan tanto entre países como al interior de los mismos: una quinta parte de la población centroamericana vive en países de poca población y extensión territorial (Panamá y Costa Rica) con un PIB per cápita que asciende a 3.300 dólares, mientras un tercio de la población vive en países que concentran gran parte del territorio y mucha más población (Nicaragua y Honduras), pero con un PIB per cápita que no alcanza los 1.000 dólares.¹² Las desigualdades urbano-rurales, de género, entre poblaciones mestizas e indígenas y generacionales caracterizan la región. Los indicadores de desigualdad

¹⁰ Para una visualización de los macro-sectores y sectores véase Anexo 7

¹¹ Conscientes de los impactos adversos que el aumento de las desigualdades y de la pobreza genera en lo que a cohesión social se refiere, los países latinoamericanos y la UE abordaron por primera vez el tema de la cohesión social en el marco III Cumbre UE-América Latina y el Caribe, celebrada en Guadalajara (México) en mayo de 2004. Ver recuadro 2 en § 3.1.1.

¹² Informe sobre el Crecimiento y Desarrollo en América Latina. Banco Mundial, 2005

adquieren mayores niveles en Nicaragua, Guatemala, Honduras y Panamá. Mientras Honduras parece que tiende a mejorar su nivel de desigualdad, la distribución de los ingresos en Guatemala y Nicaragua es preocupante, ya que alcanzaron un coeficiente Gini de 0,582 y 0,584 respectivamente, en el año 2000. El caso panameño es significativo, a pesar de ser el país con el ingreso per cápita más alto, no se distribuye equitativamente, más bien, tiende a concentrarse. Por su parte, Costa Rica y El Salvador muestran los mejores niveles de igualdad en la distribución del ingreso.

El descenso porcentual de la **pobreza**¹³ se ha contrarrestado por el aumento del número total de pobres a consecuencia de un mayor crecimiento demográfico. La pobreza se congrega más en las zonas rurales, con menores posibilidades de superarla, menor acceso a servicios públicos de salud, educación, de infraestructura de agua y saneamiento y caminos. Al mismo tiempo la mayor cantidad de población indígena se concentra en las zonas rurales.

La dañina combinación de crisis política, estancamiento económico y pobreza produce un creciente “efecto expulsión” de **emigrantes**, agravado además por los efectos del Huracán Mitch. El principal destino fuera de la región es Estados Unidos en primer lugar, y en segundo, México; y dentro de la región Costa Rica es el destino preferencial. Todos los países generan emigrantes, pero los que más lo hacen son Guatemala, El Salvador y Nicaragua¹⁴.

El aporte económico de la población emigrante es muy importante; para algunos países, las remesas representan la principal fuente de divisas líquidas, como Nicaragua o El Salvador, donde llega al 15% del PIB. Según datos de CEPAL, en Nicaragua reciben remesas el 19% de los hogares; en El Salvador el 17,2%; y en Guatemala y Honduras algo más del 11%. La elevada tasa de dependencia de los hogares de las remesas constituye una nueva fuente de vulnerabilidad, ante una eventual recesión económica en los países industrializados que son origen de dichas remesas. Éstas tienen un efecto directo en la estabilidad financiera y cambiaria, son un instrumento re-distributivo y tienen gran incidencia en la presión sobre el mercado laboral y por ende en los niveles de pobreza. A pesar de ser una problemática importante por la cantidad de personas que afecta y por el peso que han venido tomando las remesas familiares en las economías nacionales, los gobiernos y las instituciones siguen sin definir políticas globales al respecto.

En Centroamérica ha aumentado la **esperanza de vida** al nacer y ha disminuido la mortalidad general y la mortalidad infantil, aunque con distintas situaciones según los países. En materia de **educación** hay tasas brutas de matrícula escolar del 65% para los tres niveles educativos¹⁵. El analfabetismo sigue siendo muy alto, especialmente en las poblaciones más pobres y marginadas como las rurales e indígenas, y dentro de éstas entre las mujeres. Panamá y Costa Rica tienen mejores niveles educativos y mejores indicadores de calidad educativa. Guatemala es el país con menor escolaridad en la región. En todos los países de la región hay limitadas oportunidades educativas para los niños y niñas en edad preescolar. La educación secundaria ha venido mejorando y ampliando la cobertura y la matrícula.

Así mismo, la **inseguridad** y la violencia social se observan en los altos índices de homicidio, cantidades crecientes de pandillas integradas principalmente por jóvenes, la trata y secuestro de personas, la delincuencia organizada, el tráfico y comercio de drogas, así como el lavado de dinero, son fenómenos que afectan la vida y la seguridad de las personas y la integración económica regional.

13 Del 59,8% en el 1990 al 50,8% en 2001, Banco Mundial, Op. Cit.

14 De acuerdo al Centro de Estudios de Guatemala, se estima que para el año 2003, más de 5 millones de centroamericanos han emigrado hacia Estados Unidos. El Salvador es el país con el mayor aporte (2,5 millones de personas, el 34% de su población), seguido de Guatemala (1,2 millones), Honduras (1,1 millones, el 15% de su población) y Nicaragua (0,5 millones). Para Nicaragua, la migración hacia Estados Unidos es importante, pero resulta aún más la población que está en Costa Rica: entre los dos países hay cerca de un millón de nicaragüenses, que equivale a cerca de un 20% del total de sus habitantes. *Migrantes: ¿Héroes o amenaza? (Parte 1)*, Servicio de Noticias Adital, 27/02/2006

15 Canessa, Roberto y Rueda Fernando, Op. Cit., Página 20

También se observa que los altos índices de discriminación racial, étnica y sociopolítica han dividido a la sociedad multicultural centroamericana en dos bloques¹⁶ donde los **indígenas** son considerados como ciudadanos de segunda categoría y no se valora el potencial que representan para la proyección del desarrollo. Esta discriminación y marginación hacia la población indígena es un obstáculo para promover verdaderos cambios en el actual modelo de desarrollo, en los sistemas políticos y en las relaciones sociales armónicas entre indígenas y no indígenas¹⁷. Los niveles de pobreza, analfabetismo, baja educación, desempleo y mortalidad son mayores en indígenas. Aunque todos los países han reconocido la importancia de las poblaciones indígenas y étnicas - gracias a la presión de sus organizaciones - las respuestas gubernamentales a sus problemas son aún muy limitadas y débiles.

2.2 La vulnerabilidad frente a amenazas climáticas y geológicas

América Central es una de las regiones más propensas a desastres naturales a nivel mundial y lejos de disminuir han aumentado durante las últimas décadas. La región ha sufrido huracanes, inundaciones, terremotos, sequías, erupciones volcánicas y deslaves. Entre un número creciente de desastres locales destacan los de impacto nacional y regional, tales como las catástrofes provocadas por el huracán Mitch (11.000 muertos, pérdidas económicas equivalentes al 30% del PIB de la región)¹⁸, por los terremotos del 2001 en El Salvador y, recientemente, por el huracán Stan. Estos desastres han mermado el desarrollo socio-económico de la región debido a las pérdidas humanas y económicas sufridas. Los desastres, además, han impedido una reducción sostenible de la pobreza.

El alto riesgo de desastres de América Central se debe también al **alto nivel de vulnerabilidad**, especialmente en Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala. Esta vulnerabilidad está estrechamente vinculada a ciertas características regionales de desarrollo donde se da un inapropiado uso de la tierra: los crecientes asentamientos humanos en áreas de inundación, en laderas de volcanes y pendientes los hacen más propensos a deslaves. Estrechamente vinculado se encuentra la degradación medioambiental ligada tanto al empobrecimiento rural y al crecimiento urbano en detrimento de áreas boscosas. Otro factor que influye en la vulnerabilidad es la deficiente aplicación de técnicas antisísmicas y la insuficiente consideración de las amenazas naturales en la construcción privada y pública. Finalmente, se observa una débil capacidad de protección civil y de reducción de los riesgos por parte de las instituciones públicas y de los gobiernos nacionales y locales.

En América Central el cambio climático lleva consigo modificaciones en las amenazas naturales y cambia los patrones de agricultura con consecuencias para las condiciones de vida ante todo de la población rural. Los necesarios esfuerzos de adaptación a estos cambios se ven entorpecidos por la progresiva degradación ambiental. Mientras que Costa Rica está protegiendo las grandes áreas de su patrimonio natural por razones económicas (p.ej. ecoturismo), en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua se siguen deforestando las cordilleras y selvas; aumenta la polución del aire y de las aguas y se reduce año tras año la biodiversidad extraordinaria de la región. Estos procesos son causados ante todo por las necesidades de la población rural que vive en condiciones de subsistencia, por la insuficiente protección ambiental en la producción industrial, por el débil tratamiento de desechos sólidos y desagües, y por una falta de conciencia en la sociedad con respecto al valor de los recursos naturales.

¹⁶ Indígenas y no indígenas

¹⁷ Batzin Chojoj, Carlos Enrique et al. Iniciativa de Orientación General para el Desarrollo Estratégico de los Pueblos Indígenas de Centroamérica. CICA-RUTA-Banco Mundial. Guatemala 2004

¹⁸ Al huracán Mitch, la CE respondió con un Programa Regional de Reconstrucción para América Central (PRRAC) con un volumen d 250 millones de euros. Véase anexo 8

2.3 Situación económica de la región

La combinación de los eventos sociales, políticos y climáticos que han afectado a la región centroamericana también ha incidido en la situación económica. A finales de los 80 por ejemplo, América Central experimenta un estancamiento en su crecimiento medido por el PIB, que no supera el 2% de crecimiento comparado con el 3.5% en el resto de AL. Las inversiones privadas se contrajeron en 1990, en un 30% comparada al quinquenio anterior en su apartado productivo, aunque se incrementaron el establecimiento de maquilas, sobre todo en El Salvador y Honduras, y en menos medida en Nicaragua, y Guatemala. El desempleo y sub empleo según la CEPAL¹⁹, alcanzaban a 1.2 personas de cada tres personas en capacidad de trabajo (mas del 36%), aunque se matiza que esta situación laboral era amortiguada por la agricultura de autosuficiencia, por el trabajo informal, y por las importantes remesas del exterior.

Ya a mediados de los 90, la apertura cada vez mas intensa de los mercados en todo el mundo, la mayor influencia de las políticas de privatización y la puesta en marcha de los programas de estabilización estructural impuesto por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, contribuyeron a reorientar la economía regional hacia niveles de mayor estabilidad, de incremento en la generación de empleo y sobre todo a la necesidad de buscar mayor competitividad en sus productos y en sus mercados. La región asume que el equilibrio entre lo político, social, y humano deberían ser las prioridades a desarrollar, sobre todo después de los sufridos desastres naturales. La recuperación, económica, social y política fueron los ejes dominantes del inicio de la década de los 90, y estos fueron sustancialmente apoyados por la comunidad internacional, particularmente por la CE²⁰.

2.3.1 El dinamismo económico en América Central²¹

En la etapa denominada de recuperación, que se inicia a principios de los años 90, los países del Mercado Común Centro Americano (MCCA) registran crecimientos importantes y tienen un desarrollo económico bastante similar entre ellos, aunque también se registran importantes desigualdades, en particular hasta el 1999. Con referencia al PIB el comportamiento histórico observado desde los años 90 permite ver una tendencia creciente hasta el año 95 de todos los países, con excepción de Honduras y Costa Rica que ven disminuir su crecimiento anual promedio (Gráfico 1). Mientras que esta era la tendencia generalizada, no lo fue así para Nicaragua que continuó con un ritmo sostenido de crecimiento hasta 1999. A partir de ese año la disminución de las tasas de crecimiento del PIB se acentúa en todos los países a ritmos variados y de diferente manera hasta el 2003 e incluso hasta el 2004 para Guatemala y El Salvador. La efectiva recuperación realmente se inicia a partir del 2005. Los efectos de los desastres climatológicos, la disminución del crecimiento de la economía mundial a finales de los 90 y la disminución de las inversiones en la región explican en parte esta variación registrada en el Producto Interno Bruto de los países del MCCA. Además, hay razones de carácter interno que son producto de la vida política, social y económica propia de cada país que han incidido en el crecimiento. Como se verá posteriormente un elemento clave para redinamizar la economía fue la reactivación de la integración regional a partir de 1990, y la voluntad de reestructurar su esquema institucional a partir de 1996. Tras el huracán “Mitch” de 1998 este proceso fue complementado con los grupos consultivos de Washington (1998), Estocolmo (1999), y de Madrid (2001), que vincularon la reconstrucción con los problemas estructurales de vulnerabilidad y desarrollo de largo plazo de América Central. La manera, o el grado en que estos acontecimientos hayan incidido en la región es incierto pero, ciertamente que han influido en el comportamiento y dinamismo económico regional. El siguiente gráfico resume históricamente las

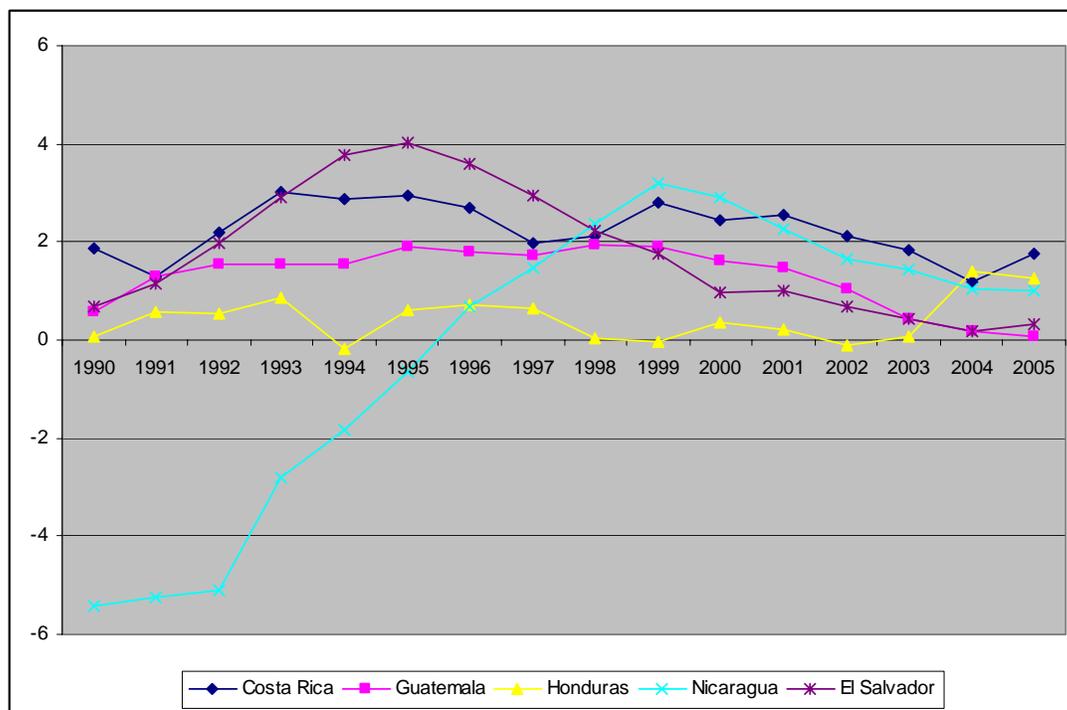
¹⁹ “El Desarrollo Económico en AL en la Década de los 90. Estadísticas. 1996”. CEPAL

²⁰ Según los datos de Eurostat, Nicaragua era por ejemplo el país en el mundo que mayor ayuda per capita recibía de la CE

²¹ Una versión más detallada se adjunta en el Anexo 6

tendencias que ha mostrado el crecimiento del PIB en los diferentes países en el periodo observado (1990-2005), donde su comportamiento se correlaciona con lo acontecido en la región.

GRÁFICO 1: CRECIMIENTO DEL PIB (PROMEDIO 1990-2005, %)



Fuente: BID/DFID

La configuración observada en los años recientes podría hacer pensar que hay una tendencia a reducir las asimetrías en cuanto al crecimiento económico y que las altas y bajas diferencias mostradas anteriormente por cada uno de los países está disminuyendo y, aunque creciendo con menor intensidad que antes, lo hacen de manera homogénea y mas estable.

- El comercio ofrece potencial de desarrollo

Correlacionando los datos de crecimiento del PIB con el comercio exterior, se observa que en el periodo analizado 2001-2005 (Gráficos 2 & 3), el movimiento comercial relativo al sector de bienes y servicios²² tiene gran incidencia en el comportamiento del PIB, aunque de diferente manera en cada país. En promedio, por ejemplo, las exportaciones de bienes y servicios representan alrededor del 30% en el 2005, este peso relativo no ha variado desde el 2001 (29%). Para las importaciones su importancia es incluso mayor, llega alrededor del 44% del PIB.

A nivel regional se constata que el comercio es un factor cuyo peso relativo en el crecimiento económico es determinante, particularmente el referido a las importaciones y, salvo en Guatemala, éstas representan más del 40% del PIB. Este alto porcentaje podría ser interpretado como factor de fuerte dependencia, y por lo tanto de vulnerabilidad a los movimientos externos de sus proveedores. Por el lado positivo también se observa que hay una tendencia hacia la estabilidad y homogeneidad entre todos los países a pesar de las significativas diferencias, donde Costa Rica es el mas dependiente de las importaciones pero

²² Este sector es el más significativo de la estructura productiva en todos los países de la región.

es, al mismo tiempo, el país que mas exporta bienes y servicios. Por su parte Guatemala representa el país que menores porcentajes ha registrado tanto en las exportaciones como en las importaciones pero es el que más estabilidad ha mostrado en el periodo.

GRÁFICO 2: EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS (% PIB), 2001-2005

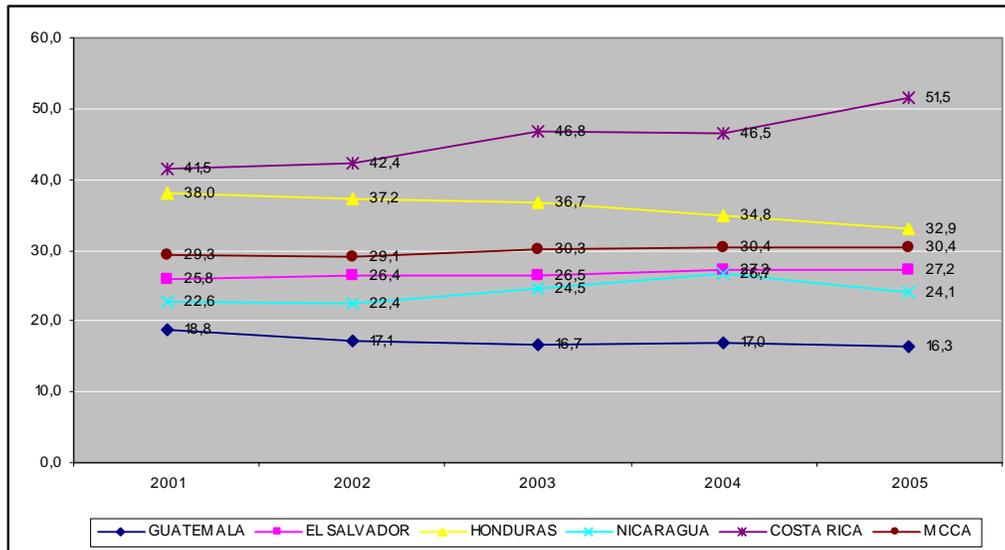
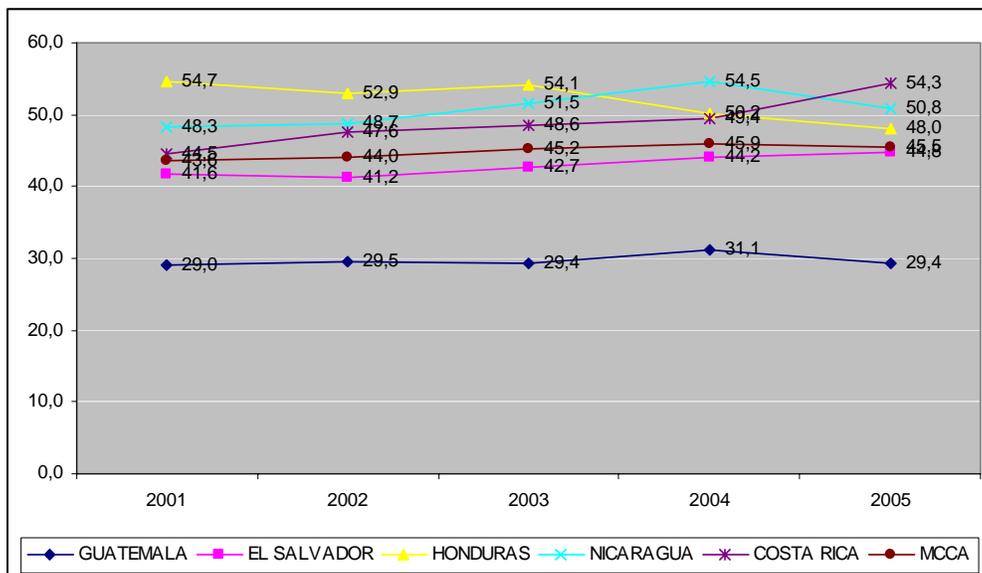


GRÁFICO 3: IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS (% PIB), 2001-2005

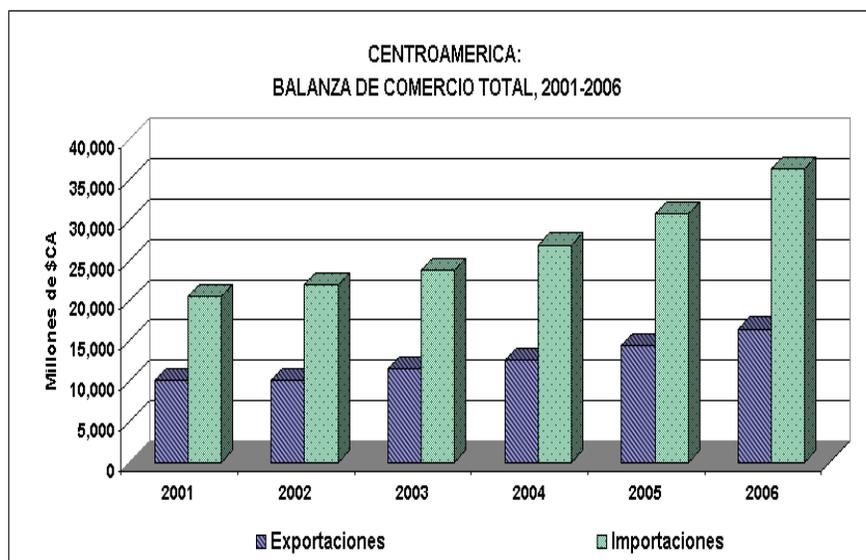


Fuente: Banco Mundial 2006

Esta tendencia hacia la estabilidad observada particularmente en los últimos años se constata de alguna manera en el comportamiento mostrado por la balanza comercial total de la región. A este respecto, según la información del SIECA, las tendencias de las exportaciones y de las importaciones son bastante claras, las importaciones superan casi dos veces a las exportaciones y ambas están en crecimiento. A pesar de que esta estructura se mantiene constante en los últimos 5 años sobresale la alta dependencia de las

importaciones sobre el crecimiento regional. Esta tendencia es constante en el periodo estudiado entre el 2001 y 2006, tal como queda reflejado en el gráfico siguiente, y las posibilidades de cambio todavía no son predecibles.

GRÁFICO 4: BALANZA COMERCIAL, 2001-2006



Fuente: SIECA

- Un dinámico movimiento comercial intraregional

La situación comercial entre los países miembros del MCCA, muestra un creciente nivel de integración con un incremento de las exportaciones e importaciones del 50% y 37% respectivamente en el periodo 2000-2005 [Tabla 3].

TABLA 3: CENTROAMÉRICA: TASAS DE CRECIMIENTO DEL COMERCIO INTRAREGIONAL 2000-2005

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Total
Exportaciones	72.2	24.0	11.2	76.8	62.6	49.5
Importaciones	60.2	25.2	55.4	16.6	29.4	37.8

Fuente: SIECA, Elaboración propia

Aunque los volúmenes no son de gran magnitud debido al tamaño del país y del territorio, su actividad es significativa y en sintonía con la tendencia de apertura total de los mercados diseñada por los países miembros del MCCA en el que la política comercial en general y sobre todo los temas aduaneros, de normas, tarifas y de transportes impulsarán aún más el espacio comercial centroamericano. Su evolución refleja la importancia cada vez mayor de la integración regional, intraregional y confirma la importancia que tiene el MCCA para los socios, donde según el SIECA operan más de 8000 pequeñas y medianas empresas que dan empleo a más de 2 millones de personas. Este espacio económico de libre comercio y de arancel común se ha revelado como la alternativa viable para el desarrollo económico regional y para diseñar y consolidar más sosteniblemente la integración regional.

TABLA 4: CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO INTRAREGIONAL 2000-2005

(EN MILES \$US)

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Total
Exportaciones intraregionales (Libre a Bordo – FOB)						
2000	815.348	737.028	310.679	164.214	589.528	2.616.798
2001	1.059.557	722.711	211.088	174.522	661.496	2.829.373
2002	1.007.541	740.422	240.597	196.663	686.503	2.871.726
2003	1.089.370	746.216	286.486	222.818	765.999	3.110.889
2004	1.248.116	822.126	313.001	248.310	874.553	3.506.105
2005 E	1.404.120	913.593	345.403	290.264	958.352	3.911.732
Importaciones intraregionales (Costo, seguro y flete – CIF)						
2000	615.735	811.055	534.527	490.689	287.473	2.739.479
2001	858.361	820.505	561.859	467.307	306.631	3.014.663
2002	798.017	820.309	632.106	390.746	332.238	2.973.416
2003	831.571	867.469	585.684	413.638	345.183	3.043.544
2004	908.500	946.080	660.806	501.335	334.181	3.350.904
2005	986.467	1.015.058	830.471	572.024	372.064	3.776.084
Saldo comercio intraregional						
2000	199.613	-74.027	-223.848	-326.475	302.056	-122.681
2001	201.196	-97.794	-350.772	-292.786	354.865	-185.290
2002	209.525	-79.887	-391.509	-194.083	354.264	-101.690
2003	257.799	-121.253	-299.197	-190.820	420.816	67.344
2004	339.615	-123.955	-347.805	-253.026	540.371	155.201
2005 E	417.653	-101.465	-485.068	-281.760	586.288	135.648

Fuente: SIECA, Elaboración propia

- - Las relaciones comerciales de Centro América con Europa.

Las relaciones comerciales entre las dos regiones, expresados por el dinamismo entre las exportaciones e importaciones, no son muy significativas, comparadas a las relaciones que tienen los centroamericanos con US. La estructura de las exportaciones sigue basándose en productos poco dinámicos, el 66,5% del total del comercio de la región corresponde a productos agrícolas tradicionales. El peso conjunto del café y del banano sigue siendo considerable en estas ventas (50% del total de exportaciones a esa región). En términos de las importaciones europeas en CA tampoco se han registrado variaciones ni en la estructura ni en el volumen. Estas son menos del 3% y fundamentalmente lo componen manufacturas, y productos vinculados a las medicinas e instrumentos mecánicos.

Además de los registros de crecimiento del flujo comercial de la región Centroamericana, la región es un socio comercial poco significativo para la UE, como se observa en el cuadro adjunto, la exportaciones de la UE en CA representaban únicamente el 1.7%, y las importaciones apenas llegaban al 0.1%. Estos datos sugieren que las relaciones comerciales desde la UE a América Central no son el factor determinante en las relaciones que existen entre ambas regiones.

TABLA 5: UNIÓN EUROPEA: PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES, 2004. 1000 DE MILLONES DE \$US

Pa's	Exportaciones	%	Importaciones	%
Unión Europea	2.510,40	67,6	2.510,40	66,2
Estados Unidos	288,5	7,8	195	5,1
Otros de Europa	237,1	6,4	213,1	5,6
China	58,6	1,6	157,8	4,2
Rusia	56	1,5	88,1	2,3
Japón	52,6	1,4	91,7	2,4
Brasil	17,3	0,5	26,2	0,7
Centroamérica	1,7	2,6	0,1	
Resto del mundo	492	13,2	506,1	13,4
Total	3.714,20	100	3.791,00	100

Fuente: Estadísticas del Comercio Internacional 2005, OMC

De la misma manera si se observa el comportamiento de las exportaciones y de las importaciones desde Centro América hacia la UE, estos son de vital importancia para la región, aunque en términos absolutos y relativos no sean tan significativos. La UE es el tercer socio principal para AC, después de US y del comercio intrarregional.

TABLA 6: CENTROAMÉRICA: PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES, 2004. 1000 DE MILLONES DE \$US

Pa's	Exportaciones	%	Importaciones	%
Estados Unidos	4,7	37	10,3	38,3
Centroamérica	3,5	27,6	3,4	12,6
Unión Europea	1,7	13,4	2,6	9,7
México	0,4	3,2	1,8	6,7
China	0,2	1,6	0,7	2,6
Japón			1,1	4,1
Venezuela			1	3,7
Panamá	0,3	2,4	0,8	3
República Dominicana	0,1	0,8		
Resto del mundo	1,8	14	5,2	19,3
Total	12,7	100	26,9	100

Fuente: Dirección de Tecnología de Información de SIECA

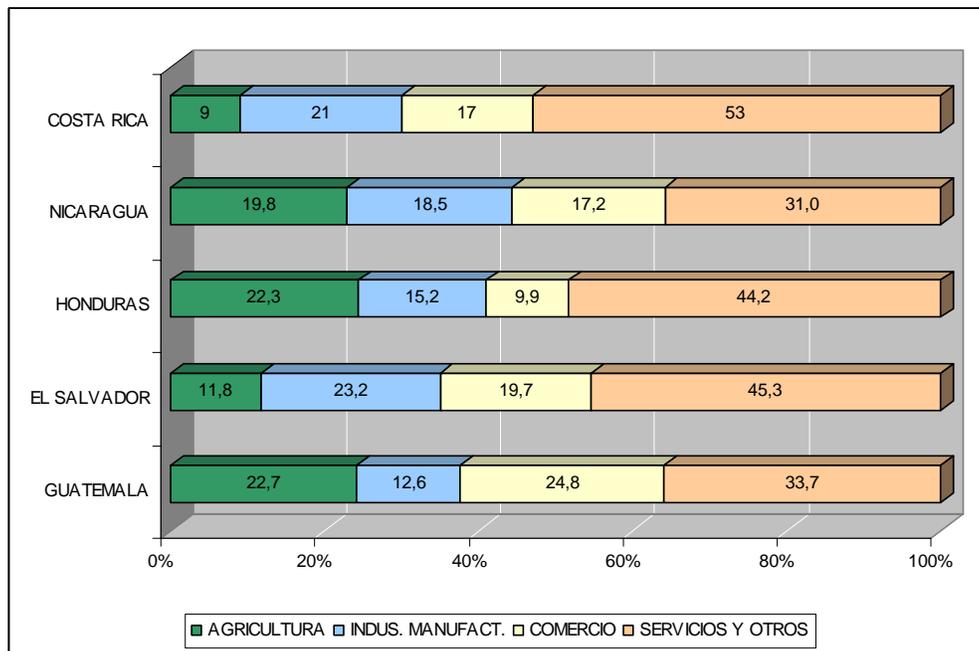
El comercio intrarregional se diferencia del que se sostiene con el resto del mundo y con los Estados Unidos. En primer lugar, sólo dos categorías de los 20 productos más importantes, por ejemplo, son bienes agrícolas (aceite de palma y carne bovina); el resto son bienes agroindustriales o manufacturas, cuya participación es de 38,6% del total, lo cual implica además que el comercio intrarregional es más diversificado que el comercio con US o la UE.

2.3.2 La estructura productiva y competitividad de Centro América: aspectos comunes y diferencias

La reciente configuración de la estructura productiva en AC, revela en el 2005 algunas similitudes y diferencias entre los Estados miembros. En Nicaragua, Honduras y Guatemala existe, por ejemplo, un alto grado de homogeneidad en cuanto a la importancia entre algunos sectores: la agricultura se sitúa alrededor del 20% mientras que en Costa Rica y El Salvador representa casi la mitad (10%). En todos los países el sector “servicios y otros” es el más importante, muy por encima del comercio y de la industria

aunque hay diferencias significativas entre los países. Costa Rica y El Salvador revelan una composición productiva más articulada a la actividad de los servicios y mucho menos importancia tiene la agricultura.

GRÁFICO 5: ESTRUCTURA DE LA PRODUCCIÓN (%)



Fuente: SIECA/DGTI 2006

Si la estructura de la producción es bastante homogénea en cuanto en su composición en cada país, hay algunas variaciones interesantes cuando se observa la tipología de los productos que se destinan a la exportación, importación y sobre todo a los provenientes del sector agricultura, industria y de los recursos naturales. Se observa que mientras la demanda (importaciones) de productos importados es similar en todo Centro América, la oferta (exportaciones) muestra una ligera variación. Con referencia a la producción agrícola se observa que los países tienen productos similares y de tradición histórica en la región. A nivel de la producción industrial la estructura es más diferenciada aunque hay gran similitud en cuanto a la producción de alimentos y textiles.

Con referencia a la competitividad, un estudio de la CEPAL²³ muestra que en el periodo 1990-2000 todos los países aumentaron su participación al mercado mundial y su competitividad internacional con una cierta tendencia al cambio en la estructura exportadora extraregional que se ha desplazado de productos agrícolas a productos manufacturados y de bienes y servicios. Este cambio se observa en particular en su relación comercial con EEUU (productos textiles de las maquiladoras) y menos hacia Europa donde prevalece la exportación de productos agrícolas tradicionales (banano, café)²⁴.

²³ CEPAL: LAC/MEXC/L. 613, Julio 2004.

²⁴ 16 de los 20 productos principales exportados a Europa son del sector primario. Los productos agrícolas que forman parte de los 20 principales de exportación, representan 68,3% del total de las exportaciones de la región centroamericana en Europa. (Trade CAN (2002)

Si se considera el índice de competitividad global (GCI)²⁵ elaborado por el Global Competitive Institute del Forum Económico Mundial, se observa que todos los países del MCCA excepto El Salvador han mejorado su posición competitiva entre 2005 y 2006. Según este índice, hay que resaltar el espectacular cambio que ha tenido Guatemala, que en el 2005 ocupaba el puesto 95 y en el 2006 el puesto 75. Se observa también que de una muestra total de 125 países, Costa Rica es el que mejor ranking tiene de los países del MCCA, se sitúa en el puesto 53.

TABLA 7: INDICE GLOBAL DE COMPETITIVIDAD (GCI). COMPARACIONES 2005 Y 2006

País / Economía	GCI	GCI	GCI	Cambios 2005-2006
	Índice 2006	Puntuación 2006	Índice 2005	
Suiza	1	5,81	4	↗ 3
Finlandia	2	5,76	2	→ 0
Suecia	3	5,74	7	↗ 4
Dinamarca	4	5,70	3	↓ -1
Singapur	5	5,63	5	→ 0
Estados Unidos	6	5,61	1	↓ -5
Japón	7	5,60	10	↗ 3
Chile	27	4,85	27	→ 0
Costa Rica	53	4,25	56	↗ 3
Panamá	57	4,18	65	↗ 8
México	58	4,18	59	↗ 1
El Salvador	61	4,09	60	↓ -1
Guatemala	75	3,91	95	↗ 20
Honduras	93	3,58	97	↗ 4
Nicaragua	95	3,52	96	↗ 1
Etiopía	120	2,99	116	↓ -4
Mozambique	121	2,94	112	↓ -9
Timor-Leste	122	2,90	113	↓ -9
Chad	123	2,61	117	↓ -6
Burundi	124	2,59	—	n/a
Angola	125	2,50	—	n/a

Fuente: Informe de Competitividad Global 2006/2007 del Forum Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés)

2.3.3 Las expectativas a futuro de la economía del MCCA

En los apartados previos a esta sección se ha mostrado la evolución y el comportamiento reciente de la economía en Centro América, visto por el desarrollo mostrado por los países miembros del MCCA, eje y centro principal del proceso de integración. La evolución indica ritmos favorables de crecimiento y de superación, particularmente después de la etapa de estancamiento caracterizada por la época de conflictos, en su estructura productiva y comercial. El grado de integración comercial se ha incrementado en sus vertientes exportadora e importadora así como su participación en el mercado mundial es mayor, tanto con su principal socio que es EEUU como con la UE. La estructura productiva muestra un sector de bienes y servicios importante, y se registran ya algunos índices de mejoramiento en la producción de manufacturas, debido principalmente a la fuerte presencia de la maquila. La economía medida por el PBI

²⁵ Este índice se compone de nueve pilares: consolidación institucional, infraestructuras, estabilidad macroeconómica, nivel de cobertura de los servicios de salud y educación primaria, niveles de educación superior, eficiencia del mercado, difusión tecnológica, grado de sofisticación de los negocios e innovación.

también refleja que hay una actividad dinámica y constante en cada uno de los países miembros. Pero, también se observan diferencias importantes entre los socios del MCCA. Costa Rica y Guatemala lideran el grupo en casi todos los componentes de la economía, en tercer lugar se sitúa El Salvador, con una creciente actividad exportadora y de manufacturas y son Honduras y Nicaragua los países que se sitúan en los niveles de menor desarrollo.

También se ha observado que la competitividad que tienen los países de la región a nivel del ranking mundial es muy diferente entre los países miembros. Mientras que Costa Rica y El Salvador se posicionan en el medio del ranking, los otros tres Guatemala, Honduras y Nicaragua, se encuentran entre los países más atrasados en cuanto a su capacidad competitiva.

Ciertamente que hay muchos factores que explican este comportamiento de la economía regional en el período y que no han sido objeto implícito de este estudio. Pero la configuración mostrada permite concluir que el proceso regional en Centro América ha avanzado sustancialmente en comparación con la de los otros sub grupos regionales de América Latina y El Caribe, y que la estabilidad económica, productiva y comercial esta recuperándose, ganando territorios en el espacio intraregional y en el resto del mundo. Ciertamente, la integración representa desafíos y su configuración dependerá del establecimiento de una agenda a medio y largo plazo, y de asumir los compromisos económicos, políticos y sociales que este proceso implica.

2.4 El proceso de integración regional: evolución, características y desafíos

2.4.1 La evolución de la agenda centroamericana de integración

La región inicia su proceso de integración en 1960 creando el llamado Mercado Común Centroamericano (MCCA), que dio lugar a una unión aduanera, a la expansión del comercio intrarregional, y a un rápido proceso de crecimiento que se inscribió en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. A pesar del ascenso del comercio intraregional no prosperaron los intentos de profundizar el esquema y se hicieron visibles las limitaciones del modelo económico sobre el que se sustentaba este proceso. La crisis de los años ochenta y los conflictos armados llevaron a la integración regional a una profunda crisis. Por otra parte, el cambio de modelo económico que se inició en este periodo hizo inviable ese modelo clásico de integración.

Con los procesos de paz de los noventa, Centroamérica redefine el modelo y la agenda de integración regional. Se adoptan las estrategias del “nuevo regionalismo”, caracterizadas por una notable ampliación de la agenda respecto a las anteriores experiencias de integración, limitadas al ámbito económico: se promueve la concertación de las políticas exteriores, la cooperación ambiental, cuestiones de seguridad regional, aspectos sociales, como la circulación de personas y, en suma, la construcción de instituciones y políticas de alcance regional en ámbitos muy variados.

A partir de 1990 el proceso de integración regional conoce un importante auge: se adopta el “Plan de Acción Económica de Centroamérica” (PAECA) y se renueva y amplía el marco jurídico de la integración mediante el protocolo de Tegucigalpa de 1991, que establece el Sistema de la Integración Centroamericano (SICA); se aprueba el estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia (1992); se firman el Protocolo de Guatemala (1993), referido a la integración económica, y, en 1995, el Tratado de Integración Social, y el Tratado Marco de Seguridad Democrática. Con la constitución de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) se impulsa la adopción de planes y estrategias regionales en materia ambiental. Con estos antecedentes, la región se dota de una agenda comprehensiva de desarrollo, a través de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) adoptada en 1994. En 1996 se inicia el proceso de reconstitución de la unión aduanera, que se ha prolongado durante diez años.

A partir de 1997 el proceso de integración ha sido más lento debido a la actitud más renuente de algunos gobiernos de la región. Sin embargo, con motivo del huracán Mitch y la celebración de los foros consultivos de Washington, Estocolmo y Madrid, dicha agenda fue actualizada, en particular a través del documento “Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI”, que se presentó en el Foro Consultivo de Madrid en 2001, para vincular las acciones de rehabilitación derivadas del huracán “Mitch”, con una agenda de desarrollo sostenible de más largo plazo.

En 2001, con la iniciativa de México y el respaldo del BID, se lanzó el Plan Puebla-Panamá (PPP), que pretende promover la integración, a nivel mesoamericano y no sólo centroamericano, a través de distintas acciones, en especial a través de la creación de infraestructuras de transporte y de energía, aunque también incorpora actuaciones en materia de prevención de desastres, turismo, medio ambiente y facilitación del comercio.

En 2002 la región adopta un Plan de Acción para la Integración Económica Centroamericana, orientado a establecer un código aduanero uniforme, mecanismos de resolución de diferencias comerciales, libre circulación de mercancías, servicios y capitales, facilitación del comercio, y la implementación de la unión aduanera.

En parte motivado por la perspectiva de un acuerdo de asociación, en parte por otros cambios en el contexto internacional, a lo largo de 2005 y 2006 la región centroamericana ha realizado un importante esfuerzo de revisión de sus prioridades regionales y de actualización de la agenda de la integración. En el terreno económico el proceso del CAFTA y la “evaluación conjunta” del proceso de integración con la UE y la posibilidad de iniciar las negociaciones conducentes a la firma de un acuerdo de asociación han sido los principales alicientes.

En el marco de la ayuda al desarrollo la denominada “Iniciativa de Viena” de mayo de 2006 busca promover la adopción de los principios de las declaraciones de Roma, Marrakech y París sobre armonización, apropiación, alineamiento, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad. Pero esta Iniciativa abarca sin embargo un marco más amplio. Las propuestas emanadas de ésta reafirman la importancia de la integración como estrategia para facilitar la inserción de Centroamérica en el mundo globalizado, con un enfoque que combina la mejora de la competitividad con la cohesión social, teniendo en cuenta las asimetrías en el desarrollo de los países de la región²⁶. La región, en concreto, pretende dar prioridad a: la seguridad democrática, la coordinación de políticas fiscales, el mercado único de bienes y servicios, las migraciones y la política laboral, el medio ambiente, los desastres y la integración regional. Aunque esta iniciativa no esté incluida formalmente dentro de los acuerdos entre CA y la UE, ni ha sido presentada a las instancias de diálogo político, sí constituye un acuerdo al interior del SICA como su plataforma y agenda de futuro.

2.4.2 La reforma de la institucionalidad centroamericana

La creación y la estabilización del SICA representan uno de los logros contemporáneos más importantes de la región. En el marco del SICA se han desarrollado políticas y estrategias comunes en algunos sectores (ante todo en el económico, pero también en el medioambiental, el social etc.) con consecuencias tangibles para la población (en lo comercial, pero también, p. ej. en la facilitación del paso de las fronteras). Las instituciones del SICA han mejorado la comunicación entre políticos y técnicos de los países y han llevado a la introducción de un mecanismo regional de arbitraje.

Este sistema aunque imperfecto, fue creciendo y desarrollándose. Sin embargo, desde mediados de los años 90, se acentúan y perciben las debilidades del sistema y la necesidad de una reforma. En 1995, los

²⁶ SICA (2006), Propuesta de armonización y alineación de la cooperación externa con Centroamérica (s.l.)

Presidentes encomendaron a CEPAL y BID la elaboración de recomendaciones, adoptadas por los Presidentes en 1997. Desafortunadamente, se observa que son pocos los cambios que se han realizado y algunas recomendaciones siguen siendo fuertemente discutidas. Los cuatro ejes principales de la reforma abarcan los siguientes temas:

- La **redefinición de los roles del Parlamento y de la Corte de Justicia Centroamericanos**: mientras los delegados en ambos órganos y los defensores de un fortalecimiento del carácter comunitario del SICA desean aumentar sus competencias como órganos regionales²⁷, los presidentes se inclinan hasta ahora hacia la reducción del número de magistrados y diputados para aumentar la eficiencia dentro del marco limitado de competencias actual. Esto parece ser una de las condiciones previas para ganar el apoyo de los países miembros del SICA que hasta la fecha rechazan la participación en ambos órganos, ante todo de Costa Rica.
- La **unificación de las secretarías sectoriales en una Secretaría Única**, con sede en El Salvador y bajo la coordinación del Secretario General del SICA. Esta medida tiene como objetivo mejorar la coordinación técnica y política en el apoyo a la toma de decisión por los presidentes y consejos de ministros. Además, pretende reducir la dispersión institucional y aumentar la eficacia y coherencia del trabajo de las instituciones. Algunas de las secretarías más asentadas, como SIECA, han mostrado reparos a esta propuesta.
- El **financiamiento suficiente y asegurado de los órganos del SICA**. Los órganos son financiados equitativamente por sus respectivos estados miembros. Sin embargo, las contribuciones llegan de manera insuficiente e irregular. A pesar de representar una debilidad fundamental del sistema, los presidentes hasta ahora no han retomado la recomendación de establecer un mecanismo automático de pagos. En su cumbre del 16 de diciembre de 2006 los presidentes discutieron la creación de un Organismo Superior de Control del SICA para vigilar la administración de los recursos del proceso de integración regional. Instruyeron a la SG-SICA de preparar una propuesta final para la creación de tal ente.
- La **integración del Comité Ejecutivo del SICA**, previsto en el Protocolo de Tegucigalpa, para velar, entre otras tareas, por la ejecución de los acuerdos presidenciales. Debido a los recientes análisis que revelan, de nuevo, la débil realización de los acuerdos, los presidentes decidieron en su última cumbre integrar este Comité a partir del 2007 instruyendo a la SG la preparación de un reglamento respectivo.

La débil institucionalidad y las reformas que ésta plantea son ahora más que nunca claves para el éxito del modelo de integración y para su transposición en el escenario internacional, de cara principalmente a sus relaciones con Estados Unidos en el marco del CAFTA y de cara a la Unión Europea y al futuro Acuerdo de Asociación.

²⁷ Ver p.ej. las recomendaciones del PARLACEN, en PARLACEN (1998): Estudio Comparativo entre el Tratado Único del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el Tratado Constitutivo de la Unión Centroamericana (PARLACEN), América Central.

2.4.3 Logros y limitaciones de la integración económica en América Central

Al igual que pasara a nivel político institucional, desde 1990 el proceso de integración económica centroamericano ha conocido una importante reactivación. Bajo los parámetros del “regionalismo abierto” superó el estado de crisis en el que llegó a encontrarse en los ochenta.

Aunque ese proceso se hizo más lento hacia 1997, a partir de 2002-03 recobró dinamismo debido, entre otros factores, a la posibilidad de firma de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos [recuadro 1].

Uno de los mayores avances de la integración regional ha sido la conformación de una unión aduanera. El arancel externo común ya cubre el 95% del universo arancelario, lo que supone en torno al 90% del comercio exterior de los países centroamericanos, y

su nivel de protección efectiva es bajo, sólo un 6% en promedio. Se estima que los avances en la conformación aduanera entre los países del MCCA han significado una ganancia promedio de, al menos, un 0,5% del PIB regional. Además, existe un Manual Único de Procedimientos Aduaneros, un Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA), con su correspondiente reglamento (RECAUCA), y un Plan de Acción para la Unión Aduanera aprobado en 2004 para la eliminación del doble cobro arancelario, la distribución de la renta aduanera y la administración aduanera común.³⁰

Aunque las exportaciones centroamericanas se orientan en mayor medida al mercado estadounidense y, a cierta distancia, a la Unión Europea, la participación del comercio intrarregional en el total de las exportaciones ha sido relativamente elevada en relación a otros acuerdos regionales de América Latina y como se ha indicado anteriormente ha crecido significativamente en los últimos cinco años. La importancia del comercio intrarregional, no obstante, no es la misma para todos los países miembros.

La integración económica regional presenta sin embargo un escenario incierto en lo referido a otros muchos ámbitos. Aunque existe libre circulación en la mayoría de los productos, persiste un número

RECUADRO 1: DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACIÓN DE CENTROAMÉRICA: EL CAFTA-RD

CAFTA-RD ciertamente es una oportunidad para la aplicación de un grupo de reformas en América Central, particularmente en el área comercial. Esto ofrece una gran oportunidad para lograr mayor progreso en el fortalecimiento del crecimiento dirigido al comercio, pero no debe considerarse esta oportunidad como una única salida a la competitividad o al crecimiento sostenible. Por el lado positivo, puede ser potencialmente una herramienta mucho más útil que la combinación vista hasta ahora de la eliminación unilateral de barreras y preferencias comerciales, ya que garantiza el acceso a los mercados de larga duración a los más grandes socios comerciales, y consolida las reformas de los años recientes, elevando la credibilidad y atrayendo inversiones.

Según CEPAL, se estima que, en promedio, el Tratado podría significar un mayor crecimiento de entre 0,8% y 2,3% del PIB regional, con un aumento de 1,6% y 5,2% de las exportaciones totales. Sin embargo, hay que considerar que este acuerdo también tiene consecuencias de tipo normativo; puede generar una importante desviación del comercio intrarregional, debido a la competencia entre productos centroamericanos y los que proceden de Estados Unidos. De hecho, los compromisos asumidos en el CAFTA-RD son distintos, en cobertura y contenido, de los que se han asumido en el marco centroamericano. Al ser más imperativa, la normativa del CAFTA se superpone a las normas centroamericanas, o suple su ausencia, en materias como propiedad intelectual e inversiones, comercio transfronterizo de servicios, servicios financieros y telecomunicaciones²⁸. En cuanto a las normas de origen, existen diferencias entre los diversos acuerdos que podrían aumentar los costos de transacción afectando su competitividad e incluso restando margen a los posibles beneficios de los acuerdos ya suscritos.²⁹

²⁸ Salvo en el caso de Costa Rica, que asumió compromisos selectivos y graduales en materia de seguros y telecomunicaciones

²⁹ Véase Ángel, Amy y Noé Hernández (2004), “El impacto del CAFTA sobre la integración regional”, El Salvador, Programa regional Centroamérica en la economía mundial del siglo XXI/Instituto Superior de Economía y Administración de Empresas; Cordero, Martha (2005), “RD-CAFTA: características, impacto y perspectivas”, México, CEPAL; y (2004), *El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos: resultados de la negociación y características principales* (LC/MEX/R.854), México, CEPAL, marzo; y DURÁN, José y Raúl Maldonado (2005), *La integración regional en la hora de las definiciones*, Santiago de Chile, CEPAL, serie comercio internacional n° 62, LC/L.2454-P, diciembre

³⁰ Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006), *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2005-2006*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.2310-P

significativo de barreras físicas, técnicas y de otra índole que obstaculizan el comercio intrarregional, imponiendo costes adicionales elevados a los productos de la región.

Las importantes asimetrías existentes en el seno de la región, y con algunos de sus socios externos, no han sido abordadas adecuadamente. Aunque la región cuenta con una estrategia global de desarrollo, ALIDES, orientada a promover pautas de crecimiento con mayor equidad y respeto al medio ambiente, ésta no contempla mecanismos específicos para abordar las diferencias de renta, activos, y competitividad entre países, territorios, y grupos sociales de la región, más allá de las políticas nacionales. De igual manera, el entramado institucional y normativo de la integración contempla sólo mecanismos de armonización de políticas sociales. Por otro lado, aunque no es estrictamente un instrumento de cohesión o de desarrollo regional, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) cuenta con programas de financiamiento destinados a mejorar la competitividad, la lucha contra la pobreza y el desarrollo de las zonas fronterizas.

En este ámbito, no obstante, es oportuno mencionar el Plan Puebla-Panamá (al que se ha incorporado Colombia), impulsado por México, que contiene proyectos para facilitar la interconexión energética, el transporte y las telecomunicaciones en el istmo, así como la armonización de legislaciones, y pretende promover proyectos para reducir las asimetrías en materia de competitividad y el desarrollo humano, aunque su potencial no ha sido plenamente aprovechado por falta de impulso político y de recursos financieros.

2.5 La cooperación internacional en América Central ³¹

La cooperación internacional en América Central es una de las más importantes en cuanto a volumen de ayuda³². Los avances en el proceso de integración regional iniciado por la región, las catástrofes experimentadas y la existencia de diferentes instituciones regionales de carácter temático que actúan en la mayoría de los casos como contraparte regional han facilitado el desarrollo de una significativa cooperación internacional a nivel regional.

Después del Huracán Mitch una serie de organismos bilaterales y multilaterales se comprometieron con la reconstrucción de la región y la prevención de desastres y crearon el Grupo Consultivo para la Reconstrucción y la Transformación de América Central que en sus reuniones en Washington (1998), Estocolmo (1999) y Madrid (2001) brinda, en cooperación con el SICA, el seguimiento al proceso de reconstrucción y transformación regional. En Estocolmo el SICA presenta una visión centroamericana al respecto y se acuerdan los mecanismos de coordinación. Con base en este proceso, los países centroamericanos instruyen a la SG-SICA a elaborar una estrategia regional más amplia, con el enfoque de una transformación y modernización de la región a mediano y largo plazo. En 2001 en Madrid la región presenta su estrategia regional denominada “La transformación y modernización de Centroamérica en el siglo XXI”. El Grupo Consultivo confirma los principales ejes de esta estrategia como base para la cooperación y destaca la importancia del proceso de integración regional: *i*) la reducción de las vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales; *ii*) la transformación de los sectores productivos; *iii*) la gestión sustentable de los recursos naturales; y *iv*) el aumento en la participación de la sociedad civil en el desarrollo.³³

³¹ Este apartado se basa en los datos y en el análisis presentado en el Anexo 9: La cooperación internacional y los mecanismos de coordinación.

³² Según datos del Informe de Desarrollo Humano 2006 del PNUD, en 2004 el volumen de ayuda oficial al desarrollo recibido era el siguiente: Nicaragua 1.232 MUS\$ (el 27,1% de su PIB), 641,7 MUS\$ (8,9% del PIB), Guatemala 218 MUS\$ (0,8 del PIB), El Salvador 211,5 MUS\$ (1,3% del PIB), Panamá 37 MUS\$ (0,3% del PIB) y Costa Rica 13,5 MUS\$ (0,1% del PIB). Nicaragua está en el Top 10 de países receptores.

³³ Ver Comunicado de Prensa de la Reunión del Grupo Consultivo Regional para Centroamérica, de 9 de Marzo del 2001, Madrid.

En base a este proceso muchos donantes bilaterales y multilaterales escogieron el enfoque regional para sus intervenciones utilizando las instituciones regionales especializadas sectorialmente como contraparte regional de la mayoría de sus programas regionales. La gran variedad de proyectos y de donantes tiene como resultado una importante carga de seguimiento en el seno de las instituciones regionales de contraparte, agravada además por la existencia de procedimientos diferentes provenientes de diferentes fuentes.

2.5.1 Distribución por donante

Existe una gran variedad de donantes que actúan en la región a nivel regional. En el periodo que ha podido ser inventariado³⁴ se han destinado a la región en concepto de cooperación regional³⁵ 1.092 M\$US si incluimos la cooperación regional CE y 468,8 M\$US sin ésta última.

La Comisión Europea es el principal donante con un 57% de los fondos otorgados y junto con los Estados Miembros, el volumen de ayuda otorgada a la región por la Unión Europea asciende a 691,796 M\$US, es decir, el 63,3% del volumen total recibido por la región en concepto de cooperación técnica regional en el periodo considerado. La ayuda otorgada por los Estados Miembros (EM), que representa aproximadamente 68,5 M\$US, está proporcionada principalmente por España³⁶ que es el mayor donante, seguido de Holanda, Suecia y de Alemania.

Destaca con casi un 19% del total de los fondos Estados Unidos y organismos financieros internacionales y regionales como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Países como Canadá y Taiwán suponen también una importante fuente de recursos. Algunos donantes bilaterales y la mayoría de organismos financieros internacionales y regionales optan por intervenir bien sea en solitario o en el marco de iniciativas mesoamericanas, como es el Plan Puebla Panamá.

2.5.2 Distribución sectorial

Las prioridades de los principales donantes en la cooperación regional son diferentes. Destaca de manera notable el apoyo en el ámbito de la gestión de recursos naturales, con un 52% de los fondos regionales, Desarrollo económico, seguido de Integración regional institucional, tienen un 19% y un 10% respectivamente. Destaca igualmente el escaso espacio otorgado a la Integración regional económica, a la vulnerabilidad frente a fenómenos naturales, y a Paz y democratización.

Entre los donantes bilaterales, Taiwán es sin duda alguna el mayor contribuyente a la integración regional institucional. Cabe destacar que 2006 representa un cambio importante en el apoyo de los EM en este área ya que España interviene con dos grandes iniciativas: apoyo al desarrollo de la política de Armonización & Alineamiento de la SG SICA y la creación del Fondo Fiduciario SICA-España mencionado anteriormente. Las principales actividades del resto de los EM se concentran en la gestión de recursos naturales y vulnerabilidad.

³⁴ Ver en Anexo 11 el listado de programas financiados por donantes internacionales

³⁵ De los proyectos financiados vía el Plan Puebla Panamá se han tomado en cuenta únicamente aquellos que tienen como beneficiario dos países de la región o más y de éstos los de cooperación técnica, quedando excluidos los de inversión así como los préstamos.

³⁶ La cooperación regional de España es bastante reciente. El Fondo de España-SICA, destinado a la financiación y ejecución de proyectos y actividades a llevar a cabo por la SG-SICA, en los sectores identificados en el Programa de Cooperación Regional con Centroamérica, se estableció en Junio de 2006, si bien existe un MdE desde 2001, y ha aportado ya 6 M\$US. El Fondo será administrado por la SG-SICA y por otras instituciones regionales. A esto se añade también el programa de “Apoyo a la organización del proceso de organización de la ayuda”, de 12 M€ por año hasta 2008. En la cantidad total aportada por España se han contabilizado sólo los 12 M€ del 2006.

El Plan Puebla Panamá ha canalizado el 34,4% de los fondos de cooperación técnica regional principalmente otorgados por el BID y por el BCIE.

Destaca también la alta concentración y especialización sectorial de los diferentes donantes. Así, los tres principales donantes asignan más de un 86% de sus fondos regionales a un único sector: EEUU asigna el 94,7% y el BCIE el 98% de sus fondos a Gestión de Recursos naturales, y el BID el 86,5% a Desarrollo económico. Esta concentración sectorial viene acompañada en el caso de algunos donantes de la voluntad de evitar la multiplicación y dispersión de pequeñas acciones: EEUU, Canadá, Taiwán y Holanda tienen proyectos que oscilan entre los 10 y los 35 millones. El BID y el BCIE en el marco del Plan Puebla Panamá financian a su vez un programa de 28 y de 50 millones respectivamente.

3 LA ESTRATEGIA DE LA CE EN AMERICA CENTRAL

La Unión Europea y América Central mantienen relaciones de amplio espectro que engloban tres ejes dimensionales: (i) un diálogo político; (ii) un régimen comercial preferencial; y (iii) un amplio marco de cooperación. Estas relaciones han evolucionado en las dos últimas décadas y siguen haciéndolo, en atención a los cambios acaecidos en la región, como la pacificación y la vuelta a la democracia en los años noventa, y más recientemente a las tendencias económicas internacionales, así como al desarrollo social interno en América Central. Estos tres ejes han posibilitado el diseño de un programa con una lógica complementaria que confiere atención a la rehabilitación económica y social en respuesta a fenómenos coyunturales y que se enlaza con la prevención de desastres. Se configura así un modelo de intervención de desarrollo económico y social, que impulsa la integración regional, que consolida el proceso de paz y la democracia, y que respeta y mantiene el medioambiente de manera sostenible. La estructura de la lógica de intervención tiene, por lo tanto, unos pilares y/o ejes claves, que marcan el ritmo de toda la relación entre los dos bloques y determinan una cadena de efectos e impactos orientados a cumplir con las propuestas y con los objetivos de cada periodo y de cada línea de actuación³⁷.

3.1 El diálogo político UE-América Central y la definición de las relaciones comerciales

Como consecuencia de la grave crisis y de los conflictos que atravesaba América Central, la CE y sus Estados miembros iniciaron a mediados de los años ochenta un intenso proceso de diálogo político —el llamado “diálogo de San José”—, y la región se convirtió en un área prioritaria para la cooperación de la CE en América Latina. Se trataba de un importante esfuerzo económico, político y diplomático, en particular por ser América Central una región que anteriormente se encontraba fuera del radio de acción exterior de la UE, y respondió a objetivos eminentemente políticos: el compromiso de la UE con los procesos de paz, que desde la perspectiva de la UE y de los propios países centroamericanos sólo tendrían éxito si se basaban en la democratización y el desarrollo social y económico de la región³⁸.

3.1.1 Evolución y prioridades

En los años ochenta, el diálogo de San José se centró en el proceso de paz y democratización del istmo, evolucionando en paralelo a los procesos de Contadora y Esquipulas. Ese diálogo prestó un inestimable apoyo al proceso de paz. Este proceso fue respaldado por la ayuda al desarrollo, que aumentó significativamente, y el SPG-drogas.

³⁷ Ver diagrama de la lógica de intervención en el Anexo 8

³⁸ José Antonio SANAHUJA (1994), “Relations between the European Community and Central America in the 1990`s: Continuity, reactivation or change?”, Kees BIEKART y Martín JELSMA (eds.), *Peasants beyond protest in Central America. Challenges for ASOCODE, Strategies towards Europe*, Ámsterdam, Transnational Institute (TNI), pp. 141-207, y Edelberto TORRES-RIVAS (1995), “Las metamorfosis de una relación de amistad: los diez años del Proceso de San José”, en IRELA, *Anuario de las Relaciones Europeo-Latinoamericanas 1994*, Madrid, IRELA, pp. 85-123

En los años noventa, conforme fueron avanzando los procesos de paz y democratización, la agenda del diálogo político UE-América Central ha incorporado cuestiones como la integración regional, la prevención de desastres, y la reconstrucción tras los recurrentes desastres naturales que golpean a esta región. Elementos clave de ese cambio fue la reactivación de la integración regional a partir de 1990, y la voluntad de racionalizar su arquitectura institucional a partir de 1996. Tras el huracán “Mitch” de 1998 este proceso fue complementado con los grupos consultivos de Washington (1998), Estocolmo (1999), y de Madrid (2001), que vincularon la reconstrucción con los problemas estructurales de vulnerabilidad y desarrollo de largo plazo de América Central.

Con motivo de la renovación del diálogo en la XVIII Conferencia Ministerial de San José (Madrid, 2002), se decidió centrar la agenda en varios ejes temáticos³⁹ que se han reafirmado en reuniones posteriores. Esta agenda constituye un importante marco de referencia de la estrategia regional de la CE actualmente en vigor, adoptada en mayo de 2002. Como puede verse, esta agenda integra elementos de continuidad y de cambio; las prioridades derivadas de los años ochenta siguen vigentes, aunque adaptadas a la situación de la región en las décadas posteriores, y al tiempo se han incorporado cuestiones nuevas derivadas del nuevo contexto regional e internacional.

Más recientemente, a raíz de la Cumbre UE/ALC celebrada en Guadalajara, en mayo de 2004, la agenda incorpora la cohesión social.

Si bien ésta es abordada principalmente en las relaciones UE/ALC, y puesta en práctica a través del programa EUROSociAL, la declaración de la Cumbre alienta “a los países de la misma región o subregión a seguir desarrollando un diálogo regional o subregional, a través del cual puedan proseguir, de manera voluntaria, el intercambio de información sobre aspectos de cohesión social en los planes nacionales, así como examinar metas comunes de cohesión social y compartir experiencias sobre éxitos y fracasos”. La II Cumbre UE/AC celebrada al margen de la Cumbre UE/ALC de Viena de mayo de 2006

reitera también la importancia de potenciar la cooperación entre las dos regiones para lograr unos niveles más elevados de cohesión social, lo que incluye el buen gobierno, así como una integración regional más

RECUADRO 2 : LA COHESIÓN SOCIAL EN EL MARCO DE LAS RELACIONES UE/AL⁴⁰

En el contexto latinoamericano, y de sus relaciones con la UE, la cohesión social puede ser abordada desde tres ángulos.

- El primero se refiere a las políticas nacionales dirigidas a promover la equidad y el desarrollo social. Estas políticas son especialmente importantes ante las dinámicas de exclusión que afectan al ejercicio de los derechos ciudadanos de los pobres, de la población indígena, afro descendiente, y al fenómeno de la “feminización de la pobreza”.
- El segundo ángulo es el referido a los mecanismos encaminados a atenuar las asimetrías en los acuerdos de integración regional, y promover la transformación productiva, en aras de la convergencia de rentas. En general, estos mecanismos han estado ausentes en la integración latinoamericana y en especial de la centroamericana.
- En tercer lugar, esta cuestión afecta al diseño y aplicación de las políticas de cooperación de la CE con América Latina, con estrategias específicas para países de renta media, y en particular, en los “Acuerdos de asociación”. Esta dimensión es importante debido a la naturaleza de los nuevos acuerdos que se han caracterizado como “OMC plus”, donde se proponen reglas más exigentes que las que se negocian en la OMC tanto para el comercio de bienes y servicios, como para la circulación de capitales o derechos de propiedad intelectual. Estos son acuerdos de “integración profunda” entre economías del norte y el sur, que tienen importantes efectos sobre la cohesión social, la transformación productiva y las asimetrías que caracterizan a los países implicados.

³⁹ Véase Anexo 5 sobre las agendas centroamericanas y la estrategia de la CE en América Central

⁴⁰ Véase Christian Freres y José Antonio Sanahuja (2006), “La cohesión social en las relaciones Unión Europea-América Latina”, en Julio Cotler (ed.), *La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos/Secretaría General de la Comunidad Andina/OBREAL, pp. 29-64; y CEPAL (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, LC/G.2335/REV.1

profunda de Centroamérica⁴¹. Este tema gana especial fuerza, principalmente en la región, de cara al futuro Acuerdo de Asociación.

3.1.2 Hacia un Acuerdo de Asociación UE-América Central

La finalización de los conflictos armados y los cambios que se producen en el contexto internacional y regional en los años noventa condujeron a una ampliación y reevaluación de la política de la UE hacia América Latina y, por ende, hacia América Central⁴². Aunque mantenía el compromiso europeo con la paz y la democracia en Centroamérica, la nueva estrategia tenía un mayor contenido económico relacionado con el fuerte crecimiento del comercio y las inversiones europeas en los mercados emergentes de América Latina⁴³, también como respuesta estratégica al proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

La nueva estrategia pretendía establecer una “asociación” basada en los acuerdos “de tercera generación” ya existentes, y en nuevos acuerdos “de cuarta generación” con los “mercados emergentes” de América Latina. Se reservaba el nuevo modelo de “asociación” y los acuerdos más avanzados para los “mercados emergentes” de MERCOSUR, México y Chile. Para América Central y la Comunidad Andina de Naciones, se ofrecía la continuidad de los acuerdos “de tercera generación”, y en el caso centroamericano, el Acuerdo Marco de Cooperación CEE-América Central de 1993, que no abría la posibilidad de establecer un área de libre comercio, ya que se mantendrían las preferencias comerciales del SPG-drogas. Este régimen de acceso al mercado europeo, en vigor desde el 1 de enero de 1992, suponía una mejora considerable respecto del SPG, aplicado a los países en desarrollo “no asociados” de Asia y Latinoamérica, y por su carácter no recíproco, constituía, según la CE, un régimen particularmente apto para ambos grupos, debido a las marcadas asimetrías existentes entre América Central, los países andinos, y la UE.

América Central objetó el modelo de relación planteado por la UE, al considerarlo más desfavorable que los acuerdos “de cuarta generación”, y ha reclamado un verdadero “acuerdo de asociación” que incluyera libre comercio recíproco, aunque con un reconocimiento de las mayores asimetrías existentes.⁴⁴ Los Gobiernos centroamericanos han alegado que el SPG-drogas ofrecía menos beneficios de los esperados: no alentaba las inversiones, por ser de carácter unilateral, temporal y extraordinario, y excluía productos importantes, como el plátano. La Comisión, empero, no ha dejado de recordar que un acuerdo de asociación comportaría fuertes costes para sus economías, y que el mantenimiento de las preferencias unilaterales y no recíprocas del SPG-drogas representaría una opción mejor. Tras ser objeto de una demanda ante el órgano de solución de diferencias comerciales de la OMC, en 2005 la CE adoptó el nuevo sistema SPG-plus. Éste contempla un régimen de incentivos que se otorga a cambio de la ratificación, a más tardar el 31 de diciembre de 2008, de distintos convenios laborales y de medio ambiente, lo que ha suscitado reacciones contrarias por parte de algunos Gobiernos de la región. Además,

⁴¹ Ver la Declaración de la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe, Guadalajara (México), mayo de 2004, el Comunicado Conjunto de la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Central, Viena (Austria), Mayo de 2006.

⁴² En octubre de 1994 el Consejo de la UE aprobó una nueva estrategia hacia América Latina.

⁴³ Dicha estrategia fue debatida en los Consejos de Corfú (junio de 1994), Essen (diciembre de 1994) y Madrid (diciembre de 1995), y quedó reflejada en el *Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*. Ver también la Comunicación de la Comisión *Unión Europea-América Latina. Actualidad y Perspectivas del Fortalecimiento de la Asociación. 1996-2000*, COM (95) 495 final, 23 de octubre de 1995. Esta estrategia se mantuvo, aunque con un diálogo político de mayor rango y una agenda más ambiciosa, a través de la *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, sobre una nueva Asociación Unión Europea-América Latina en los albores del siglo XXI*, COM (1999) 105 final, marzo de 1999, elaborada de cara a la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-América Latina y el Caribe, celebrada en Río de Janeiro en 1999.

⁴⁴ Christian FRERES y José Antonio SANAHUJA (coords.) (2006), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias par una Asociación necesaria*, Barcelona, Icaria

al estar abierto a otros países, este nuevo sistema puede suponer una reducción de las preferencias para América Central, por lo que también ha sido considerado insuficiente.

En la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-ALC, la parte europea ofreció una “puesta al día” de las relaciones a través de nuevos acuerdos de asociación, aunque éstos no incluyeron un capítulo comercial. Se contempló la posibilidad de iniciar negociaciones comerciales, pero después de la finalización de las negociaciones de la OMC. El nuevo Acuerdo de Asociación UE-América Central, firmado en Roma el 15 de diciembre de 2003 debería sustituir al Acuerdo de tercera generación firmado diez años antes. Contempla diálogo político institucionalizado, y se amplían los campos de la cooperación al desarrollo, pero sin un área de librecambio. Debido a estas limitaciones, fue inicialmente rechazado por los gobiernos centroamericanos, así como por el Parlamento Europeo,⁴⁵ ya que no serían muy distintos de los acuerdos “de tercera generación” vigentes. Este acuerdo, no obstante, aún no ha sido ratificado por todas las partes, por lo que no ha entrado en vigor, y puede ser superado por el nuevo Acuerdo de Asociación.

Entre 2004 y 2006, finalmente, la UE ha aceptado un marco de relación más avanzado con la región, aunque supeditado a ciertas condiciones. En particular, en la Cumbre de Guadalajara volvió a quedar pospuesta la petición de Acuerdos de Asociación, y se acordaron dos condiciones previas para que puedan iniciarse las negociaciones: en primer lugar, éstas siguen supeditadas a la finalización de la “Ronda de Doha” de la OMC. Además, debería existir un “nivel suficiente” de integración económica regional. Para determinar si se había alcanzado este nivel se acordó realizar una “valoración conjunta” de la integración a partir de 2004, que de ser positiva conduciría “en su momento” a las negociaciones⁴⁶. La I Cumbre UE-América Central celebrada en mayo de 2004 en paralelo a la Cumbre birregional, acordó poner en marcha el proceso de evaluación conjunta en el segundo semestre de ese año. El proceso de valoración conjunta⁴⁷ finalizó en marzo de 2006 con la adopción del informe final.

A nivel ministerial, la Conferencia “San José XXI”, celebrada en Luxemburgo el 26 de mayo de 2005, reafirmó que la celebración de un Acuerdo de asociación entre la UE y América Central, incluida una zona de libre comercio, seguía siendo su “objetivo estratégico común”. La XIV Comisión Mixta, celebrada en Managua el 2 de marzo de 2006, recibió el informe final, y remitió a la Cumbre de Viena, en mayo de 2006, la decisión sobre el inicio de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación entre ambas regiones.⁴⁸ A partir de estos resultados, los Jefes de Estado centroamericanos, reunidos el 9 de marzo de 2006 en Panamá, adoptaron diversas decisiones relativas a la unión aduanera y otros aspectos de la integración, se comprometieron a ratificar el Tratado centroamericano sobre inversiones y servicios, y desarrollar un mecanismo jurisdiccional que pudiera garantizar la aplicación de la legislación económica

⁴⁵ Ver Parlamento Europeo (2004a), *Informe sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Comunidad Andina y sus países miembros, las Repúblicas de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y la República Bolivariana de Venezuela, por otra parte* (COM (2003) 695), Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: José Ignacio Salafranca, 26 de febrero, (A5-0119/2004); y (2004b), *Informe sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá* (COM(2003) 677), Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: Raimon Obiols, 26 de febrero, (A5/0120/2004).

⁴⁶ Este planteamiento ya aparecía en la Comunicación de la Comisión Europea previa a la Cumbre de Guadalajara (COM (2004) 220 final). Esta Comunicación recuerda que no es posible establecer un área de libre comercio birregional si en una de las dos regiones concernidas no hay libre circulación efectiva de bienes, servicios y capitales, debido a las insuficiencias del proceso de integración, como de hecho ocurría en ambos casos.

⁴⁷ Se analizó el marco institucional de la integración económica; la Unión Aduanera, en particular la implementación del Arancel Externo Común; el marco reglamentario comercial y los obstáculos no arancelarios al comercio intraregional, en particular las medidas sanitarias y fitosanitarias; agricultura y servicios; propiedad intelectual e indicaciones geográficas; compras gubernamentales; régimen de inversión, y reglas de defensa comercial.

⁴⁸ Véase el punto 6 del Acta de la XIV Comisión Mixta.

regional en toda la región. En ese sentido, la “evaluación conjunta” ha sido un importante catalizador del proceso de integración.

Con estos antecedentes, la Declaración final de la IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-América Latina y el Caribe, celebrada en Viena el 12 de mayo de 2006, Centro América adoptó la siguiente decisión en su punto 31: “Recordando el objetivo estratégico común de la Declaración de Guadalajara y teniendo en cuenta el buen resultado del ejercicio conjunto de evaluación de la integración económica regional llevado a cabo con Centroamérica, celebramos la decisión tomada por la Unión Europea y Centroamérica de entablar negociaciones relativas a un acuerdo de asociación, incluida la creación de una zona de libre comercio. Esta decisión se reiteró en la II Cumbre UE-Centroamérica.

En paralelo a este ejercicio de valoración conjunta, hay algunos elementos de contexto que pueden haber contribuido positivamente a que se adoptara esa decisión, y en particular el estancamiento de las negociaciones comerciales de la OMC, tras los escasos resultados de la Conferencia Ministerial de Hong Kong, en diciembre de 2005, lo que se ha hecho aún más evidente tras la suspensión de esas negociaciones en julio de 2006.

3.2 La estrategia de cooperación regional

3.2.1 Su definición

La cooperación regional de la CE en América Central, según los documentos de estrategia vigentes en el periodo 1996-2006, tiene como objetivo general el apoyo al proceso de paz, la reconciliación, la democratización, y el desarrollo social y económico. Las áreas prioritarias han sido el apoyo a la integración, y en particular el fortalecimiento de la unión aduanera, las políticas comunes, y las instituciones regionales. La estrategia ha combinado el apoyo al regionalismo —es decir, a las instituciones y las políticas regionales—, y las dinámicas de regionalización “desde abajo” impulsadas por la sociedad civil. En buena medida, recoge las propuestas centroamericanas de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) de 1994, y los “Lineamientos para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad regional” (“Lineamientos de Panamá”) de 1997, adoptados como consecuencia del estudio realizado por CEPAL y el BID sobre el funcionamiento de los organismos de la integración y la racionalización del Sistema de la Integración Centroamericana.

3.2.1.1 El periodo 1996-1997: la ausencia de estrategia

Este periodo es regido por el Acuerdo marco de cooperación entre la CEE y los países de América central de 1993. Éste no supone un marco estratégico regional específico. Su objetivo es el fortalecimiento y diversificación de la cooperación para lo cual define ámbitos de interés común, especialmente en temas económicos, comerciales, sociales, científico-técnicos, medioambiente y fortalecimiento y consolidación del sistema de integración centroamericano. Este acuerdo es por lo tanto una mera lista de sectores potenciales de actuación, muy similar a la establecida en el Reglamento ALA, y orientados principalmente a nivel bilateral y en menor medida a nivel regional.

La ausencia de una verdadera lógica de intervención en los primeros años del periodo considerado resulta en una cierta dispersión de actividades en ambos niveles. A nivel regional las intervenciones financiadas no responden a una lógica establecida, se trata casi exclusivamente de encuentros a nivel económico y político, de una acción de fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil (sindicatos), de gestión de empresas, de utilización eficaz de la energía eléctrica, de salud materno-infantil y de desarrollo de la investigación y divulgación en el campo de los cereales y de apoyo al desarrollo de las pesca en el istmo centroamericano. A nivel bilateral hay una mayor racionalización dada por la situación de transición vivida por los países que hace que la identificación de sectores de intervención sea en cierta medida más

sencilla y que a este nivel la falta de una estrategia explícita de mediano y largo plazo no suponga mayores inconvenientes.

3.2.1.2 El periodo 1998-2000: la aparición de la primera estrategia plurianual

El primer Documento de Estrategia Regional (*Regional Strategy Paper*, RSP) para el periodo 1998-2000 estableció como objetivo general la consolidación de la paz y la democratización, y el apoyo al proceso de integración, introduciendo como criterios la búsqueda de valor agregado, el impacto regional, la complementariedad con los documentos de estrategia nacionales (*Country Strategy Papers*, CSP), el apoyo condicionado a la adopción de acuerdos por parte de los países interesados, y la igualdad de género como cuestión transversal. Los tres componentes de acción identificados eran los siguientes:

- *Apoyo a la integración regional y a las políticas comunes*, y en particular, el establecimiento de la unión aduanera, la armonización de normas y la libre circulación, y la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias. En relación a las políticas comunes, se señalaban áreas como el desarrollo social, el medio ambiente, la pesca, y la ciencia y tecnología. También se proponían acciones para un mejor uso del SPG-drogas, en aras de un aumento de los flujos comerciales UE-CA.
- *La consolidación de las instituciones regionales*, con un sistema de seguimiento y ejecución de los acuerdos presidenciales; un mecanismo de financiación propio de las instituciones; y el apoyo al Parlacen y a la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ). También se previeron acciones de formación en materia de integración a través del programa ALFA.
- El fortalecimiento de la *participación de la sociedad civil en el proceso de integración*, y en particular en la definición de las políticas comunes.

Si se compara al periodo precedente, este periodo marca el inicio de un ajuste de corte estratégico a través del cual se prioriza un enfoque sectorial (menos sectores pero con más fondos a cada uno de ellos), sobre el volumen o la dispersión de las actividades.

3.2.1.3 El periodo 2000-2006: continuidad y profundización

Este periodo consta de dos documentos programáticos. Éstos marcan una importante continuidad en la estrategia de cooperación regional, no sólo en cuanto a sectores de intervención se refiere sino también en lo relativo a la concentración sectorial.

a) Memorando de Entendimiento CE-Secretaría General del SICA sobre las orientaciones plurianuales para la puesta en marcha de la cooperación comunitaria, 2001

Éste constituye un marco específico de programación para el periodo 2000-2006. Se adoptó conjuntamente a partir del principio de corresponsabilidad y de criterios de eficacia, concentración sectorial y complementariedad. La cooperación se concentraría en un número reducido de áreas de intervención, basadas en las prioridades de la agenda de integración, y por ello Centroamérica debería contar, en esas áreas, con políticas sectoriales adecuadas, aprobadas por las instituciones regionales responsables, con estructuras administrativas de ejecución y de control eficaces, y con capacidad financiera para respaldar y dar continuidad a las acciones financiadas por la CE. En aras de la complementariedad, la SG-SICA se comprometía a poner en marcha un mecanismo de coordinación eficaz entre los programas a financiar y los donantes. Dando continuidad a la estrategia regional 1998-2000, se identificaron las siguientes áreas de intervención:

- *Apoyo a la integración económica* y a la puesta en marcha de políticas comunes (entre el 50% y el 60% de los recursos de la CE procedentes del Reglamento ALA 443/92, estimados en unos 74,5 M€), en ámbitos como la modernización de las aduanas, la fiscalidad, la convergencia macroeconómica, la pesca, la prevención de desastres, el medio ambiente, y las políticas sociales y laborales.

- *Consolidación de la institucionalidad centroamericana* (entre el 20% y el 30% de los recursos de los recursos del Reglamento ALA). Además de las acciones de fortalecimiento institucional, se contemplaron acciones de formación sobre integración.
- *Fortalecimiento del papel de la sociedad civil en el proceso de integración* (entre el 10% y el 30% de los recursos del reglamento ALA), con acciones de divulgación y sobre la importancia de la integración, y otras acciones para promover la participación de los indígenas y de otros grupos étnicos no dominantes.

b) *La Estrategia Regional 2002-2006*

La estrategia 2002-2006 da continuidad a las anteriores en cuanto al apoyo a la integración regional, y a la participación de la sociedad civil en dicho proceso. También mantiene el principio de corresponsabilidad, y los criterios de eficacia, concentración sectorial y complementariedad. Sin embargo, incorpora la prevención de desastres y la mejora del medio ambiente como uno de los ejes prioritarios, lo que permite dar continuidad a largo plazo a las acciones realizadas en el marco del PRRAC, con una perspectiva de prevención, reforzando la integración en un ámbito no comercial.

El Programa Regional para la Reconstrucción de América Central (PRRAC), dotado de un presupuesto de 250 M€ hasta 2007, se creó en 1999, como respuesta al desastre provocado por el huracán Mitch. Este programa se inserta en el proceso de concertación y coordinación de la respuesta internacional al desastre del Grupo Consultivo iniciado con la reunión de Washington de diciembre de 1998, tras el huracán.⁴⁹ La programación del PRRAC forma parte del DER 2002-2006 como anexo y por lo tanto de la estrategia de cooperación de la CE.

El objetivo general expresado en el DER 2002-2006 es consolidar el proceso de paz y democratización de la región, apoyar el desarrollo económico y social, mediante la integración regional y la reducción de la vulnerabilidad. Dicha estrategia deberá además tener en cuenta la necesidad de promover el acceso equitativo de los hombres y las mujeres al desarrollo político, social y económico. Para ello, se opta por un número reducido de áreas de intervención, definidas a partir de la agenda de la integración regional, donde se pueda lograr un impacto real y mensurable en dicho proceso, y se aporte un valor agregado. Esos sectores son a) el apoyo a la integración regional, y en particular el fortalecimiento de sus instituciones y el desarrollo de políticas comunes; b) el apoyo a la participación de la sociedad civil en el proceso de integración; y c) la mejora del medio ambiente y la prevención de los desastres por causas naturales. En este ámbito también se contempla la vinculación de las actividades de DIPECHO. Esto refleja la importancia de las experiencias ya ganadas en el marco de este programa desde el 1996 y especialmente después del Mitch, a nivel local y regional.

La estrategia 2002-2006 contempla como sectores “de no concentración” la democratización y los derechos humanos, las acciones cofinanciadas con ONG, el medio ambiente, y el fomento del comercio y las inversiones entre la UE y América Central. En este último ámbito, se propone facilitar asistencia técnica para que América Central pueda aprovechar las preferencias arancelarias otorgadas por Europa; el desarrollo de las condiciones legales e institucionales para que la región sea más atractiva y segura para los inversores europeos; la promoción de normas comunes y de un marco legal armonizado; el fortalecimiento de los sistemas de garantías a la inversión; y la identificación de mecanismos para ampliar el comercio recíproco y las inversiones.

En base a lo mencionado anteriormente se identifican a lo largo del periodo tres ejes complementarios de cooperación donde cada uno, a su vez, genera una cadena de relaciones y efectos a lo largo del proceso de ejecución de las diversas actividades. A continuación se presentan los diagramas por eje de concentración.

⁴⁹ Ver la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento de Europeo relativa a un Plan de Acción Comunitario para la reconstrucción de Centroamérica*, COM (99) 201 final, 28 de abril de 1999.

DIAGRAMA 1: DIAGRAMA DE IMPACTO ESPERADO DE LA ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN REGIONAL CE EN AMÉRICA CENTRAL EN EL AMBITO DE LA INTEGRACION REGIONAL, 1998-2006

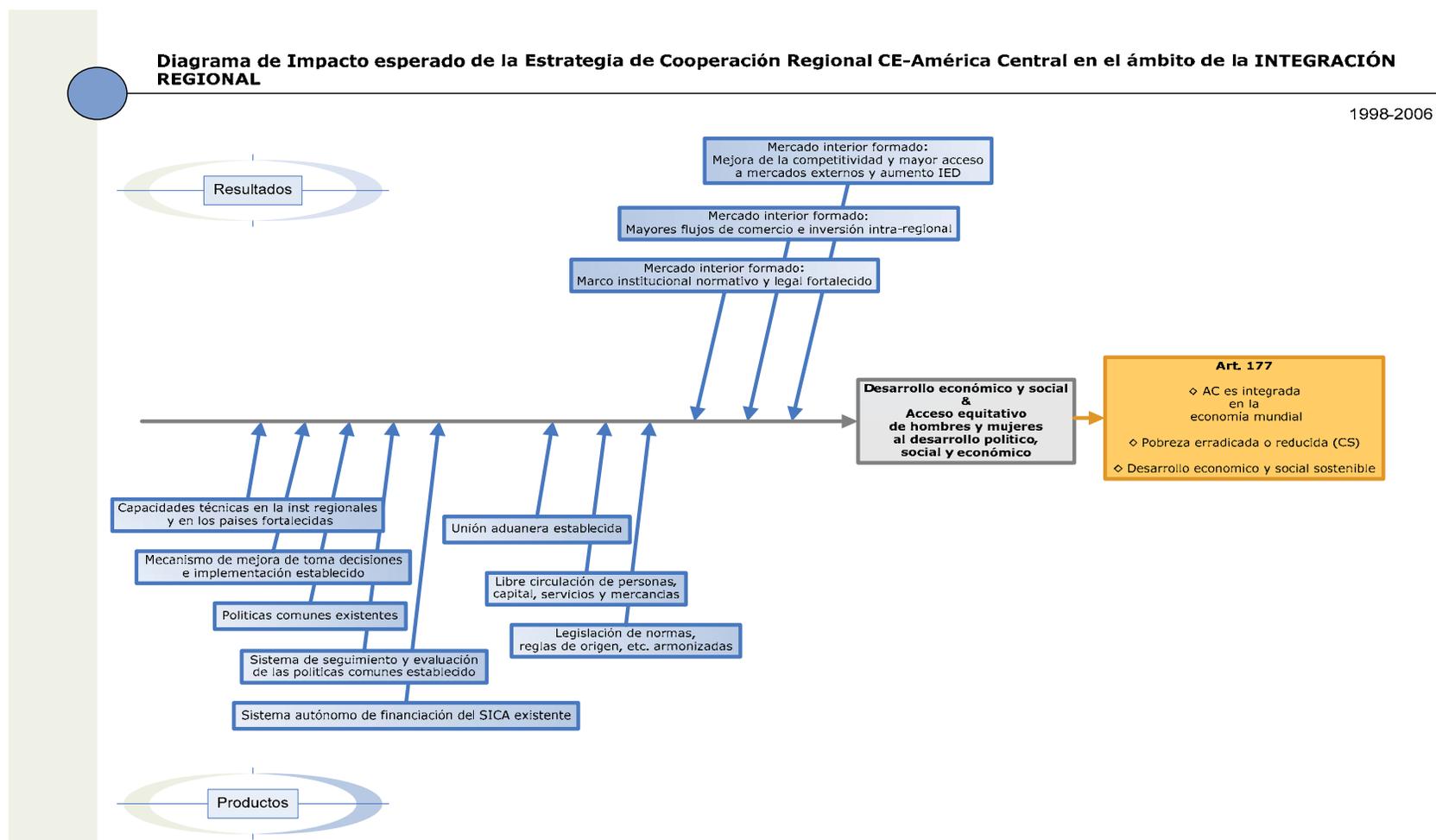


DIAGRAMA 2: DIAGRAMA DE IMPACTO ESPERADO DE LA ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN REGIONAL CE EN AMÉRICA CENTRAL EN EL AMBITO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL PROCESO DE INTEGRACION REGIONAL, 1998-2006

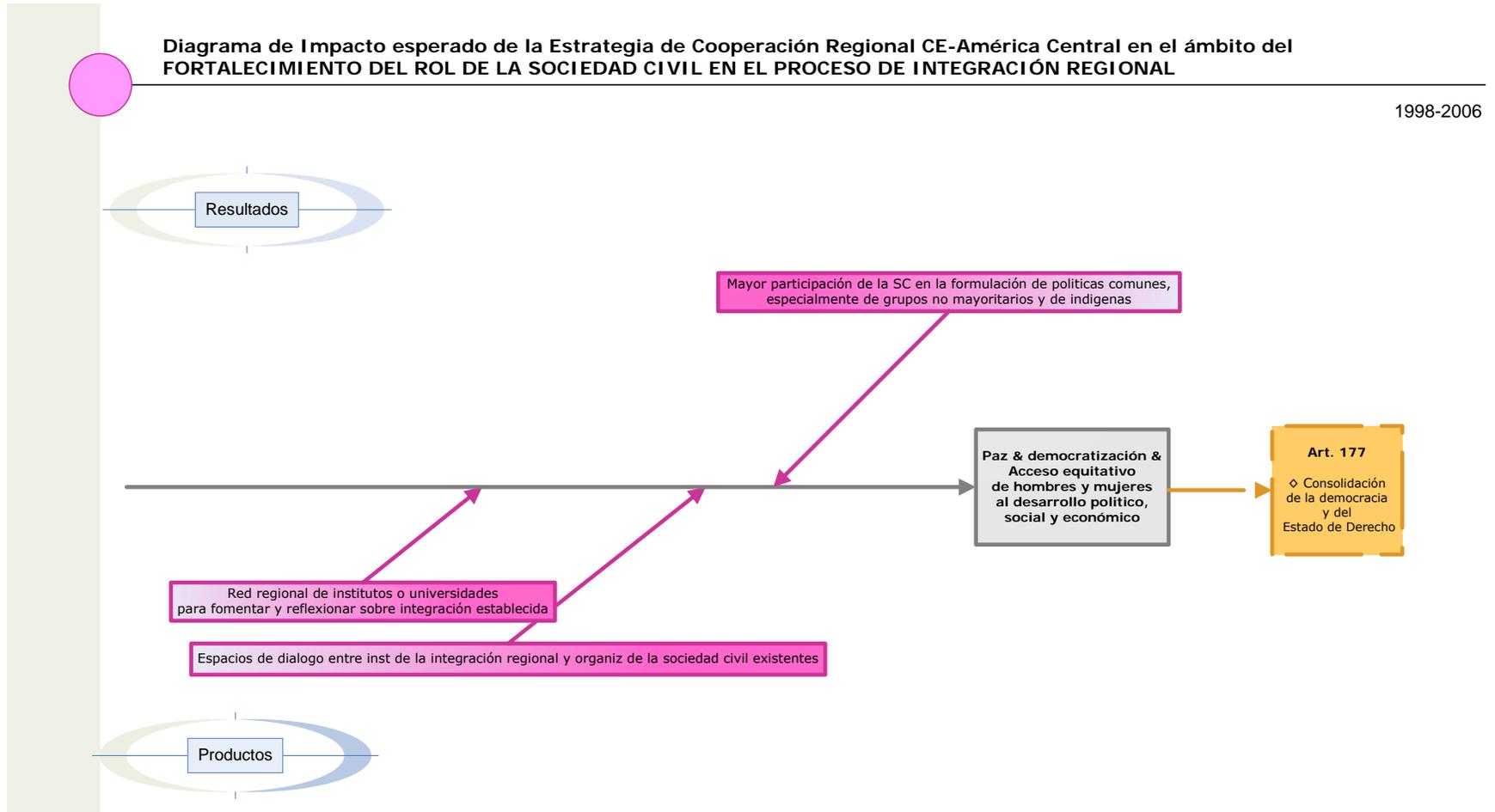
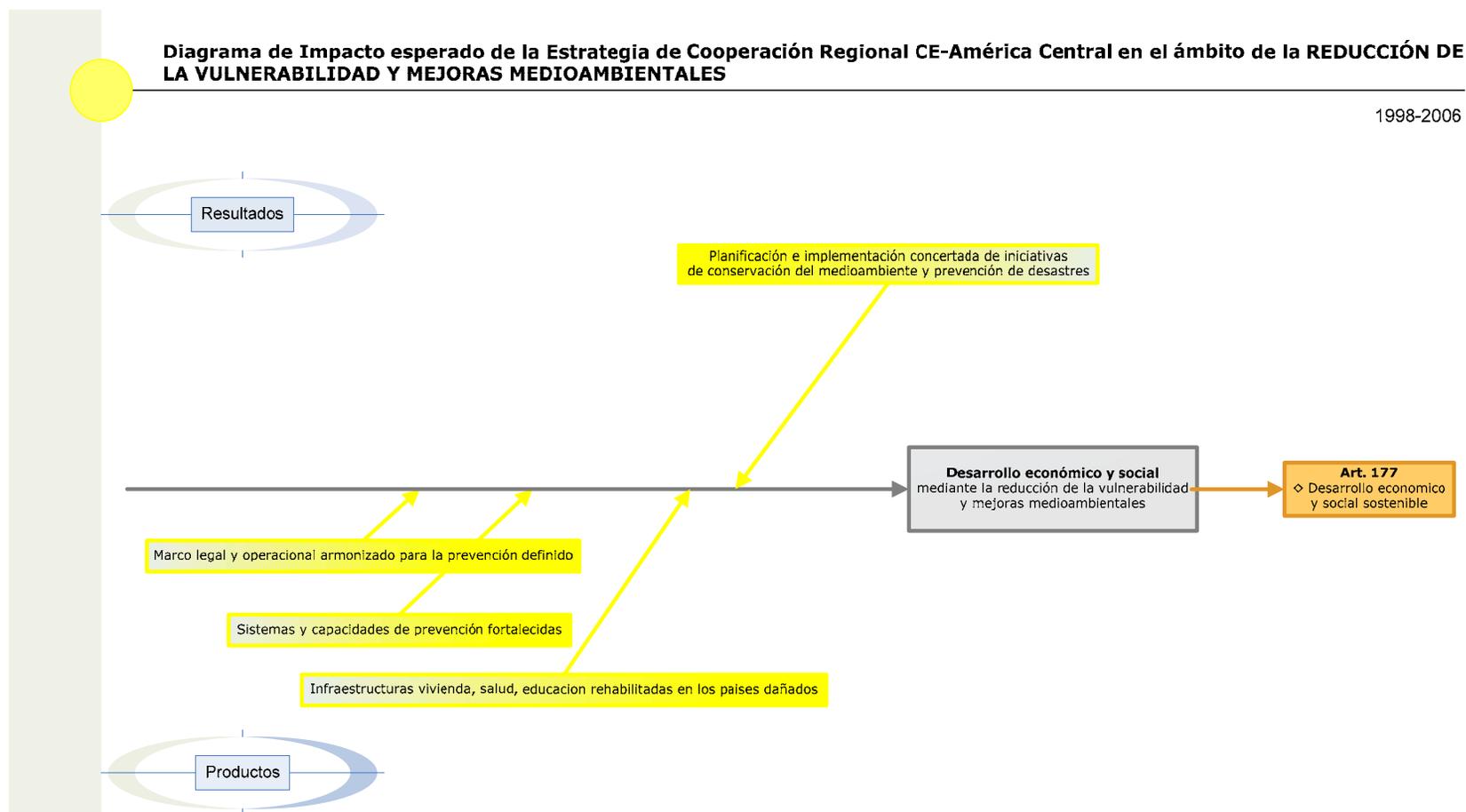


DIAGRAMA 3: DIAGRAMA DE IMPACTO ESPERADO DE LA ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN REGIONAL CE EN AMÉRICA CENTRAL EN EL AMBITO DE LA REDUCCION DE LA VULNERABILIDAD Y MEJORAS MEDIOAMBIENTALES, 1998-2006

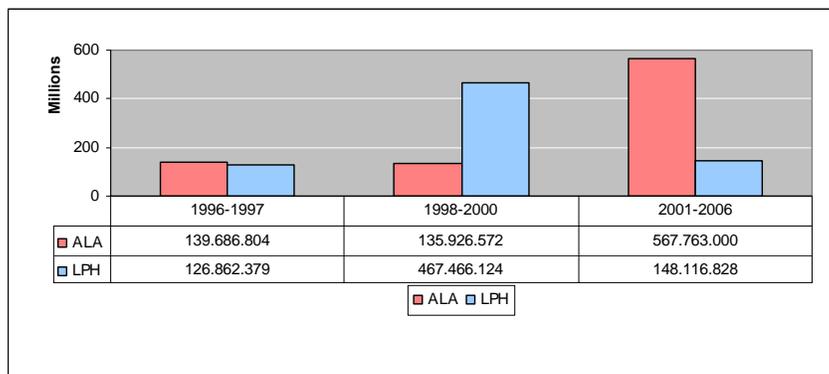


3.2.2 Su realización

En el periodo objeto de la presente evaluación América Central recibe en su conjunto (nivel regional y nivel bilateral) algo más de 843 M€ bajo el Reglamento Consejo 443/92 (Reglamento ALA). Si a esto se añaden las líneas presupuestarias horizontales (LPH)⁵⁰, que aportan 742 millones suplementarios, el total asciende a casi 1.586 M€.

La **distribución temporal** aporta elementos interesantes. A nivel de programación el Huracán Mitch marca un antes y un después en cuanto a la cobertura de la vulnerabilidad ambiental se refiere y pone en marcha una racionalización de la ayuda recibida por la región ya que la ayuda canalizada a través de las LPH conoce un importante auge en el periodo 1998-2000 en detrimento de fondos de cooperación programables.

GRÁFICO 6 : ASIGNACIONES POR FUENTE DE FINANCIACIÓN Y POR PERIODO



A **nivel sectorial**⁵¹ se observa que el reglamento ALA responde mayoritariamente a temas de interés e implicación regional, principalmente de índole institucional y económica, mientras que bajo las LPH los sectores responden a temas de carácter transversal que responden en algunos

Fuente: Inventario de proyectos financiados bajo el reglamento ALA y bajo las LPH en el periodo 1996-2006

casos a situaciones coyunturales y de emergencia y en otros a intervenciones de desarrollo local, de diversa índole y en diferentes temas, caracterizados en su mayoría por un enfoque *demand driven*.

3.2.2.1 Bajo el Reglamento ALA

Mientras en el periodo pre-programación (1996-1997) la cooperación abarcaba 12 sectores, el segundo y tercer periodo se concentran en 3 sectores. Sólo un sector repite en más de un periodo, Fortalecimiento institucional (Integración regional institucional), que se encuentra en el primer y tercer periodo⁵². Si bien esta relativa constancia refleja la importancia conferida a este aspecto, cabe destacar que hay una cierta evolución: en el primer periodo la dotación es limitada y los proyectos se centran mayoritariamente en la educación para la integración regional y en el tercer periodo la

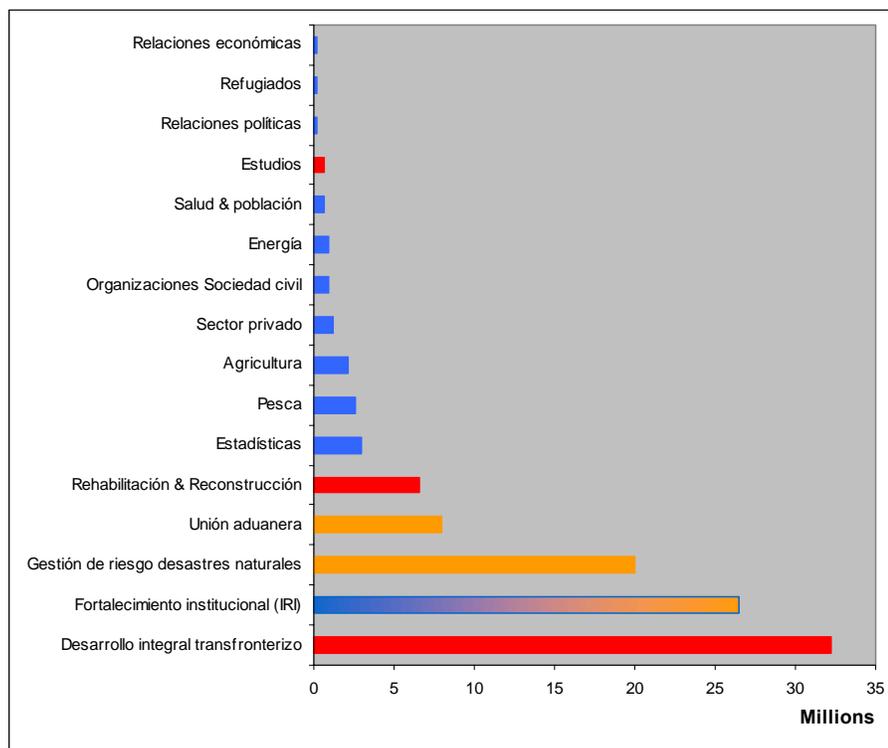
⁵⁰ Las líneas presupuestarias horizontales tomadas en cuenta son: Refugiados, Refugiados y desplazados, Rehabilitación, Prevención de desastres, Democracia y derechos humanos, Medio ambiente, Selvas tropicales, Drogas, Ayuda alimentaria, Víctimas de desastres y ONG. Se trata de líneas de financiación de carácter temático y que se destinan no sólo a la región sino al resto de regiones terceras que se benefician de la ayuda de la CE

⁵¹ La clasificación utilizada retoma en parte la que se realizó en la Evaluación del Reglamento ALA 443/92, DRN, 05/2002, en la cual la clasificación de los proyectos se llevó a cabo en consultación con EuropeAid y gracias a información de Internet y a las minutas de los Comités PVD-ALA, y cuando esto no era posible, utilizando los títulos de los proyectos. A partir de 2001, periodo no cubierto por dicha evaluación, la clasificación se ha hecho en base al título y en algunos casos gracias a información de Internet.

⁵² Ver gráfico 7: periodo 1996-1997 sectores en azul, 1998-2000 sectores en rojo y 2001-2006 sectores en naranja.

dotación pasa a ser muy importante y se concentra en programas de asistencia técnica a las instituciones regionales (Programa de apoyo a la integración centroamericana de 15 M€ y Apoyo al diseño y aplicación de políticas comunes centroamericanas de 10 M€).

**GRÁFICO 7: DISTRIBUCIÓN SECTORIAL A NIVEL REGIONAL BAJO EL
REGLAMENTO ALA, 1996-2006**



Fuente: Inventario de proyectos financiados bajo el reglamento ALA en el período 1996-2006

A nivel de macrosector⁵³ se observa cómo la integración regional, en sus vertientes institucional y económica, es el eje prioritario, seguido de la vulnerabilidad frente a fenómenos naturales [tabla 5], reflejando así los compromisos entre la CE y la subregión tomados en el marco del diálogo político y de la cooperación⁵⁴.

El macrosector paz & democratización, a pesar de su importancia histórica en la región y a pesar de ser uno de los temas regionales clave recogido en los diferentes documentos de estrategia, incluido el DER 2002-2006, tiene una asignación residual y es cubierto principalmente por las LPH y por el nivel bilateral. A nivel regional este sector se concentra en un 85% en el fortalecimiento de organizaciones sindicales. Cabe destacar también que uno de los ejes centrales de la estrategia, la participación de la sociedad civil en el proceso de integración, ha recibido fondos a nivel regional en el tercer periodo a través del Programa de Apoyo a la Integración regional (PAIRCA)⁵⁵ y a nivel bilateral de manera muy residual.

⁵³ La distribución de los sectores en macro-sectores se ilustra en Anexo 7

⁵⁴ Declaración de la Conferencia Ministerial de Florencia de 1996. La estrategia regional CE hacia América Central de 1998-2000, el Memorando de Entendimiento y la Conferencia Ministerial de Madrid (Diálogo de San José) de mayo del 2002, el DER 2002-2006

⁵⁵ Clasificado bajo "INTEGRACIÓN REGIONAL INSTITUCIONAL"

TABLA 8: DISTRIBUCIÓN MACROSECTORIAL POR PERIODO A NIVEL REGIONAL BAJO EL REGLAMENTO ALA, 1996-2006

Macrosector	1996-1997	1998-2000	2001-2006	Total Comprometido	%
INTEGRACION REGIONAL ECONÓMICA	9.809.885	30.000.000	8.000.000	47.809.885	45,20
INTEGRACIÓN REGIONAL INSTITUCIONAL	1.691.000	635.000	25.000.000	27.326.000	25,83
VULNERABILIDAD FRENTE A FENÓMENOS NATURALES ⁵⁶	0	6.551.049	20.000.000	26.551.049	25,10
DESARROLLO ECONÓMICO	2.289.903	0	0	2.289.903	2,16
PAZ Y DEMOCRATIZACIÓN	1.123.261	0	0	1.123.261	1,06
DESARROLLO SOCIAL	672.000	0	0	672.000	0,64
TOTAL	15.586.050	37.186.049	53.000.000	105.772.099	100

Fuente: Inventario de proyectos financiados bajo el reglamento ALA en el período 1996-2006

Los proyectos cubiertos por los otros macrosectores son marginales (representan el 3,86% del total) y no responden a ninguna estrategia explícita: se trata en su mayoría de encuentros de negocios, de gestión de empresas y de un proyecto de salud materno-infantil. Estos sectores se financian en el primer periodo caracterizado por una multitud de sectores muy similar a la cubierta por el Reglamento ALA. Cabe destacar que a pesar de la declaración unilateral de la CE, incluida en el Acuerdo-marco, en la que se fijaba el objetivo de prestar asistencia prioritaria a los proyectos de alcance regional y de intensificar esta cooperación cualitativa y cuantitativamente, en la práctica, la cooperación se focalizó en el ámbito bilateral.

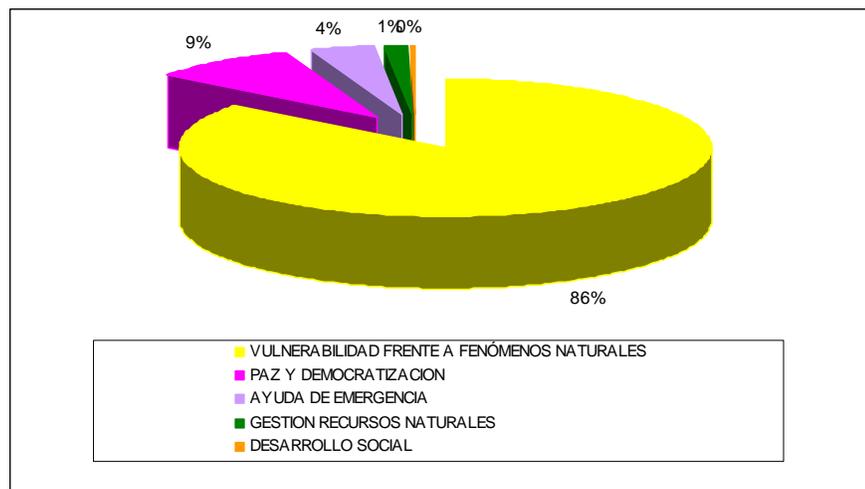
3.2.2.2 Bajo las LPH

A nivel regional se puede decir que el tipo de fuente de ayuda fue determinante en la respuesta de la CE a la situación de desastre natural y socioeconómico que atravesó la región. En el gráfico que se presenta a continuación se observa claramente la regionalización de la ayuda recibida vía las LPH, con un 86% del total de los fondos de las LPH en el periodo evaluado destinado a la rehabilitación y reconstrucción⁵⁷, a la asistencia a víctimas de desastres y a la gestión del riesgo a través de la línea Prevención de desastres.

⁵⁶ En relación al PRRAC, cabe recordar que el reglamento ALA financia únicamente los estudios y la asistencia técnica que condujeron a su definición. Los 250 millones de Euros para su implementación son financiados con fondos de la Línea presupuestaria de rehabilitación B7-313.

⁵⁷ El PRRAC representa el 100% de este sector. Si bien es una acción puntual de respuesta a situaciones coyunturales, representa el 70% de los compromisos de las LPH a nivel regional en el periodo 1996-2005 y el 142% de los fondos destinados a nivel regional bajo el reglamento ALA en todo el periodo 1996-2006. Esto refleja cómo acciones externas pueden influenciar y determinar una estrategia de cooperación.

**GRÁFICO 8 : DISTRIBUCIÓN MACROSECTORIAL A NIVEL REGIONAL
BAJO LAS LPH, 1996-2006**



Fuente: Inventario de proyectos financiados bajo las LPH en el período 1996-2006

Si se considera la distribución macrosectorial obviando la fuente, el macrosector “Vulnerabilidad frente a desastres naturales” recibe el 71,9% de las asignaciones, mostrando así una importante adaptación y capacidad de respuesta de la ayuda CE frente a importantes cambios contextuales.

**TABLA 9: DISTRIBUCIÓN MACROSECTORIAL A NIVEL REGIONAL BAJO EL REGLAMENTO
ALA Y LAS LPH, 1996-2006**

Macrosector	Total Comprometido	%
VULNERABILIDAD FRENTE A FENÓMENOS NATURALES	336.114.387	71,90
INTEGRACION REGIONAL económica	47.809.885	10,22
PAZ Y democratización	32.693.261	6,99
INTEGRACION REGIONAL INSTITUCIONAL	27.326.000	5,84
AYUDA DE EMERGENCIA	14.932.141	3,19
GESTION RECURSOS NATURALES	4.336.175	0,92
DESARROLLO económico	2.289.903	0,48
DESARROLLO SOCIAL	1.945.177	0,41
TOTAL	467.446.930	100

Fuente: Inventario de proyectos financiados bajo el reglamento ALA y las LPH en el período 1996-2006

En segundo lugar destaca con un 10,2% la “Integración regional económica”, eje central de la estrategia de cooperación CE en la región y financiado exclusivamente por el reglamento ALA. “Paz y democratización” asciende al 7% de las asignaciones y es en más de un 90% cubierto por las LPH. El 11% restante se divide entre “Integración regional institucional”, financiado en exclusividad por el reglamento ALA, “Ayuda de emergencia”⁵⁸, financiado por las LPH, “Gestión de recursos naturales” y proyectos de desarrollo económico y social. De los 467,44 M€, el 22,62% se asigna bajo el Reglamento ALA y el 77,37% bajo las LPH.

⁵⁸ Bajo este macro-sector está la LPH “Ayuda alimentaria”, B7-20. El PRESANCA está financiado bajo esta LPH.

4 RESPUESTA A LAS PREGUNTAS EVALUATIVAS ⁵⁹

PE 1. ¿EN QUÉ MEDIDA LA ACTUACIÓN REGIONAL DE LA CE, LA DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA REGIONAL Y LA IDENTIFICACIÓN DE SUS EJES PRIORITARIOS RESPONDEN A LA AGENDA DE AMÉRICA CENTRAL EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN, YA SU EVOLUCIÓN EN EL TIEMPO?

Valoración global

La estrategia regional de la CE y la estrategia de integración y desarrollo de América Central muestran un alto grado de pertinencia y sintonía, en particular las vigentes entre 1998 y 2006. A pesar de que en el período evaluado ha habido cambios importantes en la agenda regional centroamericana y en la capacidad de las instituciones regionales para formular tal agenda, la estrategia se ha adecuado, por la mayor parte, a estos nuevos escenarios y cambios en la agenda regional, y ha actuado con una gama variada de instrumentos económicos, sociales y políticos. Así mismo, los problemas estructurales de vulnerabilidad —como los que desveló el huracán Mitch—, han sido el origen de programas específicos, como el PRRAC o PREVDA, y han contribuido a incorporar a la Estrategia regional un nuevo eje de prevención y preparación ante desastres. Por otra parte, la evolución de los fondos del Reglamento ALA y de las líneas presupuestarias horizontales (LPH) revela un fuerte compromiso con la cooperación regional. A partir de 1998, recurriendo sobre todo a la ayuda no programable de las LPH, se observa un aumento espectacular de los fondos. En el último periodo (2002-2006) se observan mayor apego al principio de concentración, en las áreas prioritarias de la integración regional.

Sin embargo, frecuentes incumplimientos y retrasos por parte centroamericana parecen condicionar el éxito de la estrategia y de los programas y proyectos concretos, y si bien hay progresos visibles en cuanto a la unión aduanera, la adopción de otras políticas comunes o la reforma de las instituciones regionales registran pocos avances. De hecho, los Gobiernos de la región han acordado en dos ocasiones (Cumbres de Panamá I y Panamá II, 1997 y 2004) proceder a una amplia racionalización y reforma de dichas instituciones, pero distintos factores, que se detallan más adelante, han impedido que esas reformas se materialicen. Finalmente, la participación de la sociedad civil parece haber tenido escasa influencia en la definición y reorientación de la estrategia, ya que el diálogo CE-sociedad civil centroamericana ha sido escaso y discontinuo, y no se ha establecido a través del CC-SICA.

Criterios de Valoración

CVI. La estrategia de la CE está en sintonía con la estrategia de integración y desarrollo de la región.

La estrategia regional de la CE y la estrategia de integración y desarrollo de América Central muestran un alto grado de sintonía⁶⁰ si se atiende a los objetivos declarados en los distintos documentos programáticos de la CE, en particular los vigentes entre 1998 y 2006, cuando se comparan con la agenda de integración de Centroamérica. Así lo ponen de manifiesto también los textos emanados del diálogo político birregional. Ambas regiones están comprometidas con un modelo de integración que trata de promover, por un lado, mercados más eficientes y una mayor competitividad internacional; y, por otro lado, mayor cohesión social y territorial. Existe también un alto grado de consenso respecto a los medios y la secuencia para alcanzar esos objetivos, como

⁵⁹ Para una visualización de las preguntas con los correspondientes criterios de valoración e indicadores, véase Anexo 3. Las respuestas se basan en el análisis de las intervenciones de la CE por eje de concentración incluido en Anexos 7 y 8

⁶⁰ Véase Anexo 5

revela el desarrollo del diálogo de San José y otras instancias del diálogo político, y en particular, sobre el perfeccionamiento de la zona de libre comercio, la culminación de la unión aduanera, los avances hacia un mercado interior, el diseño y aplicación de políticas comunes, y el fortalecimiento de las instituciones regionales.

Hay que señalar, no obstante, que el contenido de la agenda regional de Centroamérica y el grado de cumplimiento de los compromisos regionales han variado en función de distintos factores:

- *La evolución del propio proceso de integración:* a partir de 1990 la integración centroamericana logra superar la profunda crisis a la que se ve sometida durante los años ochenta, y en el periodo 1990-1996 se observa un rápido proceso de reactivación de los intercambios regionales, y de reforma y modernización de su marco jurídico y su estructura institucional, con la adopción de los Protocolos de Tegucigalpa y Guatemala, y los Tratados de Integración Social y de Seguridad Democrática Regional. Sin embargo, a partir de 1997 inciden negativamente en ese proceso los cambios de gobierno de determinados países de la región y otros condicionantes económicos, y se inicia un periodo de estancamiento que se prolonga hasta 2002. Esa fase de estancamiento supone que las reformas para racionalizar la institucionalidad regional acordadas en la XIX Cumbre (“Acuerdos de Panamá I”, 1997) quedaran sin efecto, lo que conduce a un nuevo compromiso de reforma (Panamá II, 2004) en esta materia, que aún no se ha concretizado.
- *Acontecimientos excepcionales* que desencadenan desastres de gran magnitud, como el huracán Mitch, han promovido procesos de (re)definición de la agenda regional que han tratado de combinar la respuesta a corto plazo, estableciendo prioridades regionales de rehabilitación y reconstrucción, con una perspectiva de desarrollo sostenible de largo plazo, que reconocía que la magnitud de ese y otros desastres que golpean de manera recurrente a la región se debe a problemas estructurales de vulnerabilidad enraizados en las pautas de desarrollo que han caracterizado a la región centroamericana. El huracán Mitch da paso a un proceso de definición de la agenda regional, incentivado por los Grupos Consultivos de Washington, Estocolmo y Madrid, en el que tienen un papel destacado las instituciones regionales y las organizaciones de la sociedad civil, que contribuyen a que esa agenda —denominada “Transformación y desarrollo de Centroamérica para el Siglo XXI”— tuviera carácter regional, y no se limitara a ser un agregado de proyectos nacionales.
- *Los actores externos* han tenido también un papel importante en la definición de la agenda regional, lo que en ocasiones ha desvirtuado y desnaturalizado su contenido. En particular, la definición de la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES), adoptada en 1994, responde en gran medida a la influencia de Estados Unidos, y, al margen de su pertinencia, el fuerte énfasis que esa estrategia otorga a las cuestiones ambientales responde en gran medida a ese factor. La estrategia adoptada en el Grupo Consultivo de Madrid (“Transformación y desarrollo de Centroamérica para el Siglo XXI”) debe bastante a las demandas de los donantes externos. Esa estrategia es posteriormente incorporada al Plan-Puebla-Panamá (PPP), impulsado por México, que se orienta a la integración de Centroamérica y el Sur-Sureste de México, con una perspectiva mesoamericana y no centroamericana. Ese Plan, que responde en gran medida a los intereses mexicanos, parece haber debilitado el proceso de integración, desviándolo de sus objetivos regionales. Finalmente, a partir de 2003 la visible reactivación del proceso de integración regional, especialmente en su vertiente económica y comercial, y en particular los progresos en cuanto a la unión aduanera y la adopción de normas comunes, fue propiciada por las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR), impulsadas por Estados Unidos, que en ese marco tiene un papel clave a la hora de definir el contenido y el ritmo de la integración regional.

El proceso del Grupo Consultivo sirvió para redefinir la relación entre el SICA y la CE. Permitió un enfoque distinto al “catálogo de proyectos” vigente en la etapa 1996-2000. A partir de 1998, y sobre todo entre 2000 y 2002 hay un viraje hacia una cooperación que se concentra en áreas fundamentales: a) integración económica (unión aduanera y políticas comunes); b) fortalecimiento de las instituciones; c) Sociedad civil, para promover la apropiación social de la integración; y d) reducción del riesgo y de la vulnerabilidad. A partir de 1998 estas cuestiones ocupan un lugar central en la Estrategia de la CE a través del Memorando de Entendimiento CE-SICA, y posteriormente se incorporan, con un diseño más sistemático, a la Estrategia regional de la CE para el periodo 2002-06.

Sin embargo, existen notorias diferencias entre los compromisos políticos adoptados por las instituciones regionales, el grado de cumplimiento de dichos compromisos, y la voluntad de reforma de las instituciones regionales. En algunos de sus componentes, la estrategia de la CE depende de que esa agenda centroamericana se traduzca en normas, políticas y acciones concretas, lo que no siempre ocurre. La falta de eficacia de las instituciones, que se traduce en un alto grado de incumplimiento de los acuerdos, y en importantes retrasos en su cumplimiento por parte centroamericana, ha condicionado el éxito de la estrategia y de los programas y proyectos concretos. Hay avances visibles en el proceso de la unión aduanera, y como se verá, ello es un factor decisivo en los buenos resultados y la valoración positiva que recibe el programa de apoyo a la unión aduanera de la CE. Sin embargo, la falta de claridad y de definición respecto a las políticas comunes ha sido un importante condicionante en el desarrollo del Programa de Apoyo al Diseño y Aplicación de Políticas Comunes Centroamericanas (ADAPCCA). De igual manera, el apoyo de la CE a las instituciones regionales, y en particular, el programa PAIRCA se ve condicionado por los visibles incumplimientos del Acuerdo de Panamá II (diciembre 2004) sobre la reforma institucional a partir de las propuestas de la denominada “Comisión Ad Hoc encargada de elaborar una propuesta para el Replanteamiento Integral de la Institucionalidad Centroamericana”. El hecho es que, a pesar de ese acuerdo, no se han dado pasos significativos para establecer un marco institucional y normativo más eficaz que el actual, cuyas carencias han sido identificadas y refrendadas por distintos estudios de CEPAL, del BID y del propio SICA, algunos de ellos elaborados por PAIRCA.

Lo expuesto revela un alto grado de sintonía entre la estrategia propuesta por la CE y la desarrollada por los centroamericanos y, aunque en su ejecución se observan diferentes niveles de cumplimiento y de compromiso, se han logrado avances significativos. Por otro lado, también se observa que el grado de adecuación lo ha sido en menor manera en el campo social e institucional, donde no se contempló adecuadamente un análisis de las hipótesis y riesgos con referencia a la incidencia que podían tener estos elementos en el proceso de integración, y de allí surge probablemente la pérdida de eficacia de algunos programas y la falta de sintonía real entre ambas agendas. De esta constatación se puede deducir que un programa de apoyo a la integración regional para ser eficaz y sostenible demanda una serie de instrumentos que operen conjuntamente y donde el diálogo político y los acuerdos comerciales son elementos claves para definir el marco y para impulsar el proceso, y la cooperación viene solo en apoyo a la implementación “técnica”. En este caso se observa, por ejemplo, que los progresos en los aspectos técnicos han sido más relevantes donde los Estados de CA ya tenían un acuerdo y una voluntad política de constituir.

En ese sentido, un complemento eficaz de la estrategia ha sido el diálogo político, y en particular, la condicionalidad implícita asociada al Acuerdo de Asociación. La posibilidad de firmar ese acuerdo, al estar condicionado a que se realicen avances concretos en el proceso de integración, ha sido desde 2004 un poderoso incentivo para que esos compromisos de la integración centroamericana se materialicen, y de esa manera, están creando condiciones más favorables para que los programas de cooperación regional puedan llevarse a cabo adecuadamente. Esa

condicionalidad, no obstante, se ha centrado en la dimensión económica y comercial del proceso de integración, y la UE ha puesto menos énfasis en la dimensión institucional del proceso.

Hay que subrayar que tanto en la estrategia de la CE como en la estrategia regional de Centroamérica se observa que están ausentes o tienen menos importancia determinados componentes de la integración y de la estrategia del “nuevo regionalismo”, como es el tratamiento de las asimetrías, y las medidas para atenuar los costes del ajuste derivados de todo proceso de integración regional. Costes que han de ser considerados, pues en la medida que la integración supone una mayor liberalización de los mercados regionales, induce procesos de reestructuración productiva y el eventual cese de la actividad y el empleo en los sectores productivos, los grupos sociales y los territorios menos competitivos. Esta visión reduccionista de la integración se debe a opciones asumidas por los propios países centroamericanos —que la propia UE ha refrendado con su posición en la “evaluación conjunta” del proceso de integración y en la estrategia 2002-2006, que otorgan poca importancia a estas dimensiones de la integración—, pero también responden al hecho de que las organizaciones de la sociedad civil —no así las instituciones regionales, y en particular la SG-SICA—, más sensibles respecto a estas cuestiones, han estado relativamente al margen del proceso de definición de la estrategia de la CE ⁶¹.

CV2. La estrategia ha evolucionado y respondido a los requerimientos temporales de la región.

La estrategia regional muestra elementos de continuidad y de cambio. El apoyo a la integración regional y en particular a algunos de sus componentes, que se indican *supra*, ha sido una constante a lo largo del periodo 1996-2006. A ello contribuyó el diálogo político birregional, y en particular la definición de prioridades acordada en la Conferencia Ministerial San José XII, celebrada en Florencia (Italia) en 1996. Sin embargo, entre 1996 y 2000 la CE no contó con un enfoque estratégico en su actuación en Centroamérica. Este hecho se debe a tres factores: a) al estancamiento de la integración regional a partir de 1997; b) a la necesidad imperiosa de adaptar la cooperación para responder a acontecimientos como el huracán Mitch; y c) a la ausencia de un marco comprensivo de programación por parte de la CE hasta inicios del decenio de 2000.

Pese a esas carencias, la cooperación comunitaria mostró una gran capacidad de adaptación, como pone de manifiesto el lanzamiento del Programa Regional de Reconstrucción de América Central (PRRAC), y, con un enfoque de largo plazo, la incorporación a la Estrategia Regional 2002-06 de un nuevo eje de prevención y preparación ante desastres.

Con motivo de la renovación del diálogo en la XVIII Conferencia Ministerial de San José (Madrid, mayo de 2002), se decidió centrar la agenda en varios ejes temáticos, que se han reafirmado en reuniones posteriores. Esta agenda constituye un importante marco de referencia de la estrategia regional 2002-2006 de la CE, también adoptada en 2002. Esa agenda integra elementos de continuidad y de cambio; las prioridades derivadas de los años ochenta (paz y democratización) siguen vigentes, aunque adaptadas a la situación de la región en las décadas posteriores, y al tiempo se han incorporado cuestiones derivadas del nuevo contexto regional e internacional, y en particular de la agenda de la integración regional.

⁶¹ Ésta se ha canalizado a través de los órganos consultivos del SICA (el CC-SICA), y en el “foro de diálogo de la sociedad civil UE-Centroamérica sobre la integración regional”, celebrado en Bruselas en enero de 2004. La elaboración de la estrategia 2007-2013, sin embargo, supone un cambio importante en este ámbito, pues ha estado basada en un amplio proceso participativo, que sin embargo no se ha canalizado a través del CC-SICA, lo que desde los órganos del SICA se ha considerado inconsistente con la estrategia regional.

Otros ejes, como el referido a la unión aduanera, o el fortalecimiento de la institucionalidad regional, serían pertinentes debido a su importancia intrínseca, ya que mejoran la competitividad internacional de la región y contribuyen a generar otros efectos dinámicos de la integración. Sin embargo, las negociaciones del CAFTA-RD a partir de 2003, y la posibilidad de entablar negociaciones para un Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica a partir de 2006 los ha hecho mucho más relevantes.

Los Acuerdos Sur-Norte, como el CAFTA-RD plantean una agenda muy exigente en materia de fortalecimiento de las capacidades comerciales; tratamiento de las asimetrías, costes de transición, y transformación productiva, a la que la estrategia regional parece no haber respondido adecuadamente. La CE ha afirmado que los programas dirigidos a fortalecer las políticas de lucha contra la pobreza y la desigualdad se situarían en el marco nacional y no en el regional, y por ello los programas referidos a estas cuestiones están contemplados en los Documentos de Estrategia Nacional (DEP), pero cabe preguntarse si ese nivel de intervención es el único posible, o el más adecuado, para llevar a cabo políticas eficaces para afrontar un problema que depende, en buena medida, de interdependencias económicas que han ido creando un mercado regional—incluso en el ámbito laboral, como muestran las migraciones intraregionales—, que exceden esa capacidad regulatoria nacional. Como revela la propia experiencia europea, la integración de los mercados, a través de una mayor eficiencia, del crecimiento económico, la inversión y el empleo, pueden tener efectos positivos en la reducción de la pobreza y la cohesión social, pero también se requieren políticas activas con ese objetivo tanto en el nivel nacional, como en el regional.

Finalmente, la CE ha sabido adaptar sus prioridades a las necesidades de la región cuando ha sido posible, utilizando, por ejemplo, instrumentos flexibles como las LPH, o cuando las revisiones de las agendas y prioridades CA han coincidido con las fases de programación. Sin embargo, algunas prioridades como la migración, la seguridad o la cohesión social, que tienen un impacto regional, y que representan prioridades para la región desde hace algunos años, todavía no se han tomado en cuenta en la práctica. Estos temas sociales han influenciado la agenda en el periodo de implementación de la Estrategia regional 2002-06. En concreto, en 2004 la UE y América Latina decidieron formalmente incorporar la cohesión social a las prioridades del diálogo político birregional, si bien las actividades en este campo se han desarrollado a través de marcos birregionales, y no subregionales y, en lo que se refiere proyectos concretos, en el marco bilateral. El diálogo político UE-Centroamérica no ha abordado esta cuestión explícitamente hasta 2006, en la II Cumbre de jefes de Estado UE-CA celebrada en Viena, en paralelo a la Cumbre birregional UE-ALC.

CV3. La estrategia de la CE se adapta en términos financieros y de programación a las necesidades cambiantes de la región

La evolución de los fondos del Reglamento ALA y de las líneas presupuestarias horizontales (LPH) revela, en primer lugar, un fuerte compromiso con la cooperación regional, que se sitúa por delante de la que se otorga a cada uno de los países de la región. En segundo lugar, muestran un cierto grado de flexibilidad para responder a los cambios en la región, y en particular a los efectos del huracán Mitch. A partir de 1998, recurriendo sobre todo a la ayuda no programable de las LPH, se observa un aumento espectacular de los fondos, que pasan de 19,6 M€ en el bienio 1996-97, a 356 millones entre 1998 y 2000, para descender a 91 millones en el quinquenio 2001-05.

En relación a las modalidades de implementación, el programa que se ha adaptado mejor al proceso de integración es el de Apoyo a la Unión Aduanera Centroamericana (UAC), que está teniendo un papel muy relevante prestando el apoyo técnico necesario para su conformación. La pertinencia de este programa se deriva de las prioridades del propio proceso de integración y de las prioridades establecidas en la Estrategia Regional 2002-2006. El proyecto fue diseñado en 2001,

cuando el horizonte para la entrada en vigor de la Unión Aduanera Centroamérica (UAC) estaba fijado para el 2003, y pese a ello, comenzó a funcionar a mediados de 2004. Sin embargo, los cambios que se han producido en el contexto regional y en las propias prioridades de la UE —en particular, el CAFTA-RD y el proceso de evaluación conjunta del proceso de integración que se ha desarrollado entre 2004 y 2006 con vistas a la negociación de un Acuerdo de Asociación—, han hecho que este programa se vea revestido de una relevancia aún mayor, y que tenga carácter estratégico de cara a la actual agenda regional, y a la relación UE-América Central. Es importante resaltar, en este marco, que el proyecto UAC ha sabido adaptarse a los cambios que ha registrado el escenario regional, flexibilizando y modificando ciertos elementos de su diseño original que resultaban desactualizados o injustificados, y que ha entrado en su fase final sin grandes dudas respecto a la pertinencia de sus resultados y productos. El Programa de Consolidación de la Unión Aduanera (CONSUAAC), que habrá de dar continuidad al apoyo de la CE en este ámbito, aún no ha comenzado, pero habrá de afrontar los elementos de incertidumbre sobre el cumplimiento efectivo de los compromisos adoptados por parte de los Gobiernos centroamericanos sobre la unión aduanera y los elementos que la complementan, como el sistema de cobro y distribución del arancel externo común, que a pesar de los avances recientes aún no están garantizados por los órganos del SICA.

Lo mismo podría decirse respecto a la relevancia del programa ADAPCCA, pero éste, por el contrario, presenta también un significativo retraso en su inicio, y problemas en su diseño, orientación e implementación, en parte derivados de la falta de acuerdo en las instituciones regionales sobre las políticas comunes que este programa ha de apoyar, y en parte asociados a las dificultades técnico-administrativas que supone la escasa capacidad de absorción de fondos de las instituciones regionales. En este caso, la debilidad de la agenda regional también se ha convertido en un factor que puede condicionar seriamente sus resultados. Aun así, ya hay indicios de que los Estados Miembros del SICA han aceptado el desarrollo de políticas comunes, y el programa espera realizar aportes para concretar el desarrollo técnico y la implementación de dichas políticas, mediante asistencia técnica y capacitación.

PAIRCA es un programa importante para las instituciones del SICA en su dimensión política (SG-SICA, CCJ, Parlacen, CC-SICA), pero su implementación se ha visto afectada negativamente por varios problemas, algunos de ellos imputables al contexto en el que opera, que es desfavorable, y otros a su diseño e implementación:

- En primer lugar, la falta de acuerdo respecto a la reforma de las instituciones centroamericanas, y en particular el Parlacen y la CCJ, unida a otras dificultades iniciales, provocó importantes retrasos en su puesta en marcha y posteriormente ha afectado a la definición de objetivos y prioridades del programa.
- En segundo lugar, las fuertes presiones de las instituciones regionales sobre el PAIRCA, el juego político interno de dichas instituciones, en particular en el Parlacen, y las pugnas institucionales entre SG-SICA y el propio PAIRCA han desdibujado su orientación estratégica, y lo han llevado a sostener actividades muy diversas y parciales a la agenda del fortalecimiento de las instituciones, y en modo alguno prioritarias. La adscripción de este programa a la SG-SICA ha llevado a frecuentes choques interinstitucionales, a los que no son ajenos la desproporción existente entre los recursos de los que tiene a su disposición PAIRCA, y los que están en manos de la SG-SICA, más limitados. En el Parlacen se ha llegado a dar prioridad en los debates de esa Cámara a los procedimientos de licitación y gestión de PAIRCA, antes que a las funciones que cabe atribuir a un Parlamento regional —teniendo en cuenta, incluso, las escasas atribuciones del Parlacen—, que son de carácter propositivo y deliberativo, y de control político sobre el proceso de integración regional.

Esto supone que el Programa, en vez de fortalecer esta institución, puede estar desviándola de sus funciones.

- En tercer lugar, la debilidad institucional, administrativa y financiera de las instituciones del SICA, así como las reglas financieras de la CE⁶², ha implicado la participación del PNUD para la gestión financiera y contable, con mayores costes administrativos del Programa. Además, las complicaciones burocráticas que se derivan de la CE y de la participación del PNUD, como agente contable, afectaron inicialmente la actuación del PAIRCA. En particular se observaron retrasos importantes adscritos a la gestión financiera y administrativa.⁶³
- En cuarto lugar, los retrasos acumulados y los imperativos de la ejecución de los fondos han llevado a PAIRCA a priorizar los compromisos y los desembolsos, antes que el sentido estratégico de su acción, y financiar un gran número de Estudios cuya calidad y rigor académico podrían haber sido mejores. Sin embargo, algunos de ellos han tenido gran impacto, al ser instrumentos para la incidencia política por parte de la Presidencia pro Témporte o la SG-SICA, pero otros son redundantes y poco aplicables.
- Finalmente, se han observado dificultades de absorción y ejecución de los fondos a través de las débiles estructuras regionales⁶⁴.

CV4. Las áreas prioritarias de la estrategia consideran el apoyo al proceso de integración, y en particular el fortalecimiento institucional, y la dimensión económica y social de la integración

El examen de las asignaciones por línea presupuestaria, por sector y macrosector revela una significativa correlación entre los fondos asignados y las prioridades establecidas en la estrategia, especialmente a partir de 2001. Los documentos adoptados desde ese momento asumen de forma expresa el criterio de concentración, y una definición más ajustada de las prioridades de actuación. Si se analiza la distribución por macrosectores de los fondos del Reglamento ALA, la integración regional representa el 70% del total —45,2% asignado a la dimensión económica de ese proceso, y 25,8% a la dimensión institucional—, y un 25% para el sector vulnerabilidad y desastres.⁶⁵ En el periodo 2002-2006, no obstante el 47% se destina a la vertiente institucional de la integración, el 37% a vulnerabilidad y desastres, y el 15% a la vertiente económica. Ello revela un mayor énfasis de la estrategia hacia la dimensión político-institucional de la integración. Si se consideran los fondos de las líneas presupuestarias horizontales (LPH), el sector dominante, con el 71,9% de los fondos de las LPH, es la vulnerabilidad ante los desastres, probablemente a causa de que éstas no tienen carácter de ayuda programable, frente a la integración regional, que suponen casi el 16%.⁶⁶

No obstante, si se desagregan esos macrosectores, emerge una realidad un poco distinta, pues aparecen actuaciones no recogidas en la estrategia, como los programas de cooperación transfronteriza, que en los fondos del Reglamento ALA ocupan el primer lugar, con unos 33 M€.

⁶² De acuerdo con lo establecido en el capítulo 3 del Reglamento Financiero del 2003. Al no existir Contraloría regional y al no haber una nacional habilitada/apta para ejercer la figura del contable, se eligió al PNUD con el cual la CE tiene un convenio a nivel global para la gestión administrativa y financiera del programa.

⁶³ Véase Anexo 8 para mayor detalle.

⁶⁴ Según las entrevistas de la fase de campo y los informes de monitoreo, véase también Anexo 8 “Análisis de la intervención de la CE por eje de concentración, sección apoyo a la integración regional”

⁶⁵ Véase Tabla 7 Anexo 7

⁶⁶ Véase Tabla 8 Anexo 7

De igual manera, las asignaciones al sector organizaciones de la sociedad civil son bastante reducidas.⁶⁷

Respecto a los tres programas considerados (UAC, ADAPCCA y PAIRCA), su relevancia es alta en relación a las áreas prioritarias de la integración regional, pero hay muchas dudas sobre las actividades concretas realizadas. Por ejemplo, el proyecto de Apoyo a la Unión Aduanera se constituye como un instrumento de carácter técnico de alta calidad que permite elaborar propuestas de soluciones concretas a los diferentes obstáculos que encuentra la unión aduanera en su paulatina configuración. Ha apoyado el avance de “Plan de acción para la Unión Aduanera” del COMIECO. En particular, son atribuibles al programa la nueva versión del Código Aduanero Común (CAUCA), la propuesta en discusión de una Autoridad Aduanera supranacional financiada de forma automática con un porcentaje de la recaudación de los derechos de aduana, y un Arancel Integrado Informatizado basado en la interconexión telemática de los recintos aduaneros y tributarios. Aunque se trata de una prioridad menor, también incluye la creación de la Escuela Centroamericana Aduanera y Tributaria.

Por otro lado, en el caso de PAIRCA, la ausencia de un programa claro de reformas y la proliferación de seminarios y reuniones técnicas financiados por este programa, desvirtúan el enfoque estratégico con el que fue concebido. Por otro lado la falta de una adecuada articulación del programa con las instancias decisorias del SICA plantean serias dudas principalmente a nivel de sostenibilidad de muchas de sus actividades respecto al objetivo de fortalecimiento de la institucionalidad regional que preside este programa. Así, si bien el Programa tiene un grupo evaluador que tiene como objetivo garantizar la coherencia de las diferentes consultorías e informar a la Célula de Coordinador Técnica de posibles acciones a tomar para garantizar la calidad de éstas, el trabajo del grupo evaluador es muy reciente (septiembre 2006) y ha confrontado, en un inicio, con la dificultad de incidir en la calidad, ya que los informes que les fueron entregados eran informes finales. Esta dificultad ha sido superada, y se reporta ahora una mayor incidencia sobre los procesos.

PE 2. ¿HAY EVIDENCIAS DE CONTINUIDAD Y CONSISTENCIA EN LA DEFINICIÓN DE OBJETIVOS, DE ÁREAS PRIORITARIAS, Y DE SECTORES DE INTERVENCIÓN EN EL DISEÑO ESTRATÉGICO DE LA COOPERACIÓN REGIONAL? ¿HA CONSIDERADO LA ESTRATEGIA LA UTILIZACIÓN DE PROGRAMAS, MODALIDADES DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN DE LAS ACTIVIDADES REGIONALES TENIENDO EN CUENTA LA LÓGICA DE INTERVENCIÓN, EL VALOR AÑADIDO COMUNITARIO Y LA COORDINACIÓN CON LOS OTROS DONANTES?

Valoración global

La estrategia de la CE guarda un alto grado de continuidad, corresponsabilidad y concentración en lo referido al apoyo al proceso de integración. Tanto los objetivos definidos, como las áreas prioritarias y los sectores de concentración, guardan coherencia y consistencia durante el periodo evaluado, particularmente a partir del 2001 donde los documentos de estrategia asumen explícitamente los criterios de eficacia y concentración sectorial, partiendo de la premisa de que

⁶⁷ La vertiente político-institucional de la integración regional incluye los fondos destinados a la sociedad civil a través del PAIRCA (véase para mayor detalle el Anexo 8). El sector ONG vía la LPH “ONG”, recibe el 4% del total de los fondos asignados a la región en el periodo evaluado por las diferentes Líneas presupuestarias (ALA y LPH). De este % recibe el 1,99% a nivel regional y el 98% a nivel bilateral. Además, cabe señalar que otros actores no estatales reciben fondos vía otros programas horizontales como AL-INVEST en el sector empresarias ALFA en el sector de la educación terciaria, URB-AL en el sector del desarrollo local y otras LPH, como la de cooperación descentralizada, la líneas presupuestarias para medioambiente y forestas tropicales, etc

éste último es uno de los factores que contribuyen a esa mayor eficacia. La distribución de los fondos, especialmente en el Reglamento ALA, muestra que a partir de ese año se reduce el número de sectores y de programas, y en lo referido al proceso de integración, éstos incrementan su tamaño. En el último periodo (2002-2006) se observa una actuación claramente consistente con el principio de concentración, como sugiere la existencia de un número menor de programas de mayor tamaño, centrados además en áreas prioritarias de la Estrategia regional, y de la agenda de la integración regional.

En relación a la complementariedad, se ha tratado de asegurar un proceso de reforzamiento mutuo. Sin embargo, el peso reducido de los programas desarrollados con las organizaciones de la sociedad civil plantea, a priori, carencias significativas en este ámbito. En las áreas de gestión y ejecución de programas, la CE ha considerado y tomado en cuenta parcialmente la capacidad financiera y técnica de las instituciones regionales centroamericanas para asegurar la buena gestión y el sostenimiento de dichas instituciones y de sus actividades. Sin embargo, este objetivo no se ha materializado, la falta de voluntad política de los Gobiernos, y su preferencia por un esquema intergubernamental, ha afectado la eficacia de las instituciones regionales. Por otra parte, pareciera que la voluntad política de la CE de apoyar la participación de la sociedad civil se ha enfrentado a la actitud renuente de los Gobiernos centroamericanos, reacios a admitir a otros actores que no sean los propios Estados o las organizaciones internacionales. Sin embargo, en cuanto al eje vulnerabilidad y desastres, se percibe la implicación de los Gobiernos y de la sociedad civil en el proceso post-Mitch.

Criterios de Valoración

CVI. La estrategia CE mantiene el principio de corresponsabilidad y los criterios de eficacia, concentración sectorial y complementariedad.

La corresponsabilidad es un principio asumido de manera explícita en la estrategia de la CE como lo es el compromiso de la CE con las prioridades declaradas al desarrollo y a la integración. Ésa corresponsabilidad ha sido reforzada, además, por el diálogo político y en particular por la “evaluación conjunta” de la integración centroamericana, que ha condicionado la negociación del Acuerdo de Asociación a que se cumplan algunos de los compromisos asumidos por parte de los propios países centroamericanos en esta materia.

Sin embargo, como se ha indicado, el desigual compromiso de los Estados miembros con el proceso de integración y sus distintas dimensiones, que se ha traducido en reiterados incumplimientos y retrasos en las decisiones adoptadas, revela que ese principio no es asumido con todas sus consecuencias por parte de los Gobiernos de la región. Entre los factores que explican ese desigual compromiso se encuentran las distintas visiones y prioridades políticas de los países centroamericanos —las visiones de la integración de El Salvador y de Costa Rica, por ejemplo, son sensiblemente distintas—, lo que se han traducido en un marco político y jurídico de la integración “de geometría variable” o de “varias velocidades” que rinde un carácter complejo al proceso y le añade incertidumbre. Ello también incide negativamente en el desempeño de los programas de la CE.

A partir de 2001 los documentos de estrategia asumen explícitamente los criterios de eficacia y concentración sectorial, partiendo de la premisa de que éste último es uno de los factores que contribuyen a esa mayor eficacia. La distribución de los fondos, especialmente en el Reglamento ALA, muestra que a partir de ese año se reduce el número de sectores y de programas, y en lo referido al proceso de integración, éstos incrementan su tamaño.

En el último periodo (2002-2006) se observa una actuación claramente consistente con el principio de concentración, como sugiere la existencia de un número menor de programas de mayor tamaño, centrados además en áreas prioritarias de la Estrategia regional, y de la agenda de la integración regional, como el programa de apoyo a la Unión Aduanera Centroamericana o UAC (8 M€) y el programa de Consolidación de la Unión Aduanera Centroamericana o CONSUAC, aún no iniciado (7 M€); el Programa de Apoyo a la integración Regional o PAIRCA (15 M€); el Programa de Apoyo al Diseño y Aplicación de Políticas Comunes Centroamericanas o ADAPCCA (10 M€); el Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Centroamérica (PRESANCA) (12 M€); y el Programa Regional para la Reducción de la Vulnerabilidad y Degradación Ambiental (PREVDA) (20 M€).

En cada uno de estos ámbitos se ha establecido un programa regional con una elevada dotación presupuestaria (véase Anexo 7). No obstante, hay factores que han incidido negativamente: en primer lugar, el diferente ritmo de avance de la integración económica y la reforma institucional —más rápida la primera, más lenta e incluso estancada la segunda—; en segundo lugar las diferencias y la distancia geográfica, pero sobre todo institucional y política, que existe entre las instituciones contraparte de los diferentes programas —SIECA en relación a UAC y ADAPCCA, la SG-SICA en relación a PAIRCA— también ha sido un factor que ha impedido un trabajo conjunto en aras de ese objetivo. Hay que añadir que la SIECA es una institución técnica de creación anterior a la SG-SICA, con un sólido perfil técnico y buena reputación como entidad gestora de programas de cooperación externa, pero con algunas dificultades de comunicación con los Gobiernos. En estos momentos, cuando la integración centroamericana enfrenta desafíos tan relevantes como la consecución de la Unión Aduanera y la adopción de políticas comunes en temas tan sensibles como el tributario, la capacidad técnica no basta, y la SIECA necesita una mayor y más fluida comunicación con los interlocutores gubernamentales de sus estados miembros.

En el caso del PREVDA, las dificultades iniciales se deben ante todo a la debilidad de la organización regional ejecutora principal (CEPREDENAC) y a la complejidad del programa que requiere la coordinación estrecha entre las tres entidades regionales (CEPREDENAC, CRRH y CCAD) y sus respectivas instituciones nacionales.

Por otra parte, el diseño de la estrategia regional de la CE muestra que se ha intentado apoyar la dimensión institucional y política de la integración (el denominado “regionalismo”) a la dimensión temporal en el que se mueven los diferentes componentes. Se ha intentado incidir, por ejemplo, en la creación de interdependencias económicas y el fortalecimiento de las relaciones transnacionales entre actores de la sociedad civil (dinámicas de “regionalización”). En este marco, la estrategia revela que el criterio de complementariedad ha sido plenamente asumido. Sin embargo, el peso reducido, en términos financieros, y el sesgo de los programas desarrollados con las organizaciones de la sociedad civil revela carencias significativas en este ámbito y, en lo que se refiere a esta cuestión, una implementación inadecuada de ese criterio.

En cuanto a esta participación reducida de la sociedad civil, se ha observado que la voluntad política de la CE de apoyar la participación de la sociedad civil en el proceso de integración —uno de los ejes de la estrategia 2002-2006— se ha enfrentado a la actitud renuente de los Gobiernos centroamericanos, reacios a admitir a otros actores que no sean los propios Estados o las organizaciones internacionales⁶⁸. Sin embargo, éste no es el único factor. Existen distintas

⁶⁸ Es importante mencionar que el marco institucional del SICA es más favorable a la participación de la sociedad civil organizada, al dotarse del CC-SICA, pues en ninguno de los países de la región existe una tradición asentada ni un marco institucionalizado de consulta, concertación y diálogo social, con instituciones equiparables al CC-SICA o, en el

interpretaciones de este objetivo de participación y de la manera en la que se ha de traducir en acciones concretas, por parte de la propia CE, y más en particular en la orientación de los Programas y de las actividades de PAIRCA. Las organizaciones sociales y, en particular, las que integran el CC-SICA, demandan a la CE apoyo para fortalecer sus capacidades de interlocución, incidencia política y participación en el proceso de toma de decisiones de las instituciones del SICA, y de la propia estrategia de la CE, a través de recursos financieros, asistencia técnica y capacitación. Sin embargo, las actividades respaldadas por la CE a través de PAIRCA han incidido en mayor medida en la sensibilización y la difusión de la integración regional en la opinión pública centroamericana. De hecho, el análisis de las asignaciones presupuestarias, tanto en el reglamento ALA como en las LPH, indica que ese eje ha recibido muy pocos fondos —incluso considerando el fuerte peso de las acciones cofinanciadas con ONG dentro de las asignaciones de las LPH—, y el examen de los programas desarrollados a través de PAIRCA, como se indica más adelante (PE 6) muestra que las acciones de sensibilización reciben la mayor parte de los fondos, siendo más reducidas las que se destinan directamente al CC-SICA.

Respecto al ritmo y la secuencia de implementación de los programas de la CE, los retrasos generalizados que se han producido en la puesta en marcha de los programas regionales han tenido distintas consecuencias. En algunos casos, aunque han tenido el efecto positivo de soslayar problemas de naturaleza política interna en el SICA y en particular en algunas de las instituciones, como el Parlacen, en conjunto han incidido negativamente —caso de PAIRCA— al condicionar los calendarios de los desembolsos. Sin embargo, en otros casos —unión aduanera— han permitido adaptarlos a las condiciones, más favorables, creadas por la reactivación de la integración regional a partir de 2004 y de la evaluación conjunta entre Centroamérica y la CE.

CV2. La CE ha considerado y tomado en cuenta en su estrategia de cooperación la capacidad financiera y técnica de América Central para asegurar la buena gestión y el sostenimiento de las instituciones regionales

Uno de los objetivos declarados de la Estrategia de la CE desde 2001 es promover la reforma del entramado institucional del SICA, necesitado de una amplia racionalización, ya que, aunque éste tiene fortalezas significativas, también está aquejado de serias debilidades técnicas y administrativas, en particular en algunas de las instituciones. En ese contexto, uno de los aspectos más relevantes en los que la CE ha insistido es la necesidad de un mecanismo de financiación propio de las instituciones, pues ello contribuirá a la profundización del proceso, a su institucionalización, y a la postre incidirá positivamente en la sostenibilidad de los resultados alcanzados a través de los programas de la CE. Este objetivo, sin embargo, no se ha materializado, y entre las razones que explica este hecho se encuentran las dificultades técnicas para su diseño, la escasa voluntad política, la preferencia de los países de la región por un esquema intergubernamental protagonizado por los propios Gobiernos, en desmedro de la eficacia de las instituciones regionales, y las distintas visiones vigentes sobre la integración.

Las modalidades de implementación de los programas muestran que el diseño de los programas ha tenido en cuenta esas fortalezas y debilidades. El Programa de Apoyo a la Unión Aduanera ha sido

caso de la UE, el Comité Económico y Social Europeo. Sin embargo, el CC-SICA no es consultado de manera regular respecto a la agenda abordada por las Cumbre de Presidentes y en otras instancias de toma de decisiones del SICA. En distintos momentos, algunos representantes gubernamentales han objetado la representatividad y legitimidad como actores del proceso de las organizaciones regionales de la sociedad civil; algunos gobiernos de la región se han mostrado poco favorables a la celebración de los foros de la sociedad civil UE-CA, que, significativamente, son percibidos por las organizaciones sociales como “ventana de oportunidad” para dialogar con los gobiernos e incidir en sus políticas, al no existir mecanismos de interlocución y diálogo similares en el ámbito nacional (véase también CV6 de la PE7).

adscrito a SIECA, la institución regional de más larga trayectoria y con mayores competencias técnicas, y ese es uno de los factores de éxito del mismo. PAIRCA, por su parte, fue adscrito a la SG-SICA, pero habida cuenta de sus características institucionales, se adscribió la gestión administrativa del mismo al PNUD. Pese a ello, este programa no ha sido ajeno a un problema más amplio que afecta a las instituciones regionales: debido al fuerte peso de la cooperación externa, a la debilidad de sus estructuras, y a su extrema precariedad financiera —entre el 94% y el 96% de los recursos gestionados por la SG-SICA proceden de la cooperación externa, y los impagos y retrasos en las contribuciones de los Estados miembros son habituales—, las instituciones regionales tienden a convertirse en gestores de la cooperación externa, que buscan contribuciones para sobrevivir. La consecuencia de ello es que dicha institución tiende a descuidar sus atribuciones y se debilita el papel de las secretarías sectoriales de los órganos ministeriales adscritos a la SG-SICA, que debieran estar más centradas en la elaboración de propuestas políticas y en el seguimiento de los acuerdos adoptados en esos órganos. En el caso de la SG-SICA, este problema se ve agravado por la desproporción de recursos entre ese órgano y PAIRCA, y la presión por desembolsar que lo ha caracterizado. En relación al Parlacen, como ya se indicó, este órgano ha llegado a introducir en su orden del día distintas cuestiones relativas al acceso y el control de los recursos del PAIRCA, en desmedro de otras cuestiones que le competen. Estas distorsiones indican que el diseño de los programas no ha considerado adecuadamente qué consecuencias podía tener la debilidad institucional de las contrapartes.

CV3. Las acciones de la CE que se derivan de la estrategia de cooperación evidencian complementariedad con otros programas regionales y con los que se desarrollan por parte de otros donantes.

La evaluación revela que algunos de los programas derivados de la estrategia regional de la CE muestran un alto grado de complementariedad con otros programas regionales en materia de integración física y de las infraestructuras, como el programa SIEPAC de interconexión eléctrica regional, o algunas de las acciones del Plan Puebla-Panamá (PPP).

Respecto a los otros donantes, tal como se muestra en la PE 8, cabe decir que existe convergencia de objetivos y que a nivel de implementación se aprecia un buen nivel de complementariedad. Los macrosectores de actividad son en la gran mayoría de los casos los mismos, si bien reciben un peso mayor o menor en función de la fuente de recursos. En términos generales se puede decir que si bien la cooperación regional de la CE se ha centrado en la integración regional, en sus vertientes institucional y económica, así como en la vulnerabilidad frente a fenómenos naturales, la cooperación regional de los otros donantes se ha centrado en temas más típicos de desarrollo, como el desarrollo económico y social y la gestión de recursos naturales, o, en el caso de Estados Unidos, en acciones de apoyo a CAFTA. En concreto, USAID realizó un aporte de 50 M\$US a SIECA para analizar las exigencias y el impacto de CAFTA-RD y fortalecer las capacidades regionales frente a ese acuerdo de libre comercio, y ello contribuyó indirectamente al éxito de la posterior cooperación de la CE.

En relación a Taiwán y a España, que son los únicos países con una cooperación regional significativa, existe cierto grado de complementariedad, aunque sea un hecho no planificado. Taiwán, por ejemplo, ha realizado acciones de apoyo al área social y de fortalecimiento institucional. La cooperación española con el SG-SICA, que es más reciente, se concentra en áreas sociales, que la cooperación de la CE no ha primado, y se están utilizando instrumentos financieros novedosos, como un Fondo Fiduciario España-SICA que pueden contribuir indirectamente a la sostenibilidad de los programas de la CE.

Por último, los programas derivados de líneas horizontales, y los programas regionales de la CE, como AL-INVEST, ALFA o URBAL siguen su propia lógica, y no se observan sinergias ni complementariedad entre dichos programas y la estrategia regional.⁶⁹

CV4. Las actividades de los programas se ejecutan eficientemente y los recursos asignados corresponden a las necesidades identificadas en la estrategia de cooperación regional

Las evidencias recogidas respecto a PAIRCA y UAC muestran una realidad diversa en relación a la eficiencia con la que se ejecutan los programas y la asignación de los recursos. En el Programa de Apoyo a la Unión Aduanera, a mediados de 2005 la mayor parte de los recursos (89%) se habían destinado a dos objetivos accesorios: la interconexión telemática de los recintos aduaneros y tributarios, y en menor medida, la creación de la Escuela Centroamericana Aduanera y Tributaria, respecto al objetivo principal, que es la instauración de la unión aduanera, y que representaba el 5% de los fondos. Los gastos administrativos también han sido reducidos. No obstante, esto puede estar justificado por la naturaleza técnica de los distintos proyectos mencionados.

En el caso de PAIRCA, se ha observado que el elevado gasto administrativo que suponen los servicios de gestión financiera del PNUD no se correspondieron, inicialmente, con la calidad y la agilidad que se esperaba de sus servicios, lo que distintos partícipes del proyecto consideran que tiene un coste de oportunidad muy elevado, pues esos recursos, se alega, podrían haberse invertido en el fortalecimiento institucional de SG-SICA.⁷⁰ Cabe sin embargo mencionar que la participación del PNUD ha sido fundamental para desbloquear problemas normativos, y ha sido un gran facilitador, sobretodo en apoyo a la Célula de Coordinación Técnica del PAIRCA (CCT) a la hora de manejar y cumplir con los procedimientos exigidos por la CE, en concreto, en la aplicación de la regla N+3 que puso en riesgo muchas actividades del Programa. Por otra parte, también se cuestiona la calidad de la gestión si se tiene en cuenta el limitado impacto de algunos de los estudios y diagnósticos realizados a los que se da un débil e insuficiente seguimiento, y tampoco tienen la difusión adecuada⁷¹.

PE 3. ¿HASTA QUÉ PUNTO LA ESTRATEGIA REGIONAL DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DISEÑADA E IMPLEMENTADA POR LA CE HA IMPULSADO EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL A TRAVÉS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL, HA CONSOLIDADO LA DEMOCRACIA Y LA RECONCILIACIÓN EN LA REGIÓN, HA CONTRIBUIDO AL RESPETO DEL MEDIOAMBIENTE DE MANERA SOSTENIBLE Y A LA PROMOCIÓN DE LA COHESIÓN SOCIAL?

Valoración global

⁶⁹ Este aspecto se ha evidenciado de manera referencial, puesto que no sido motivo de análisis en esta evaluación, en entrevistas, en documentos consultados y en referencias directas de los miembros del equipo de evaluación, que han participado, de alguna manera, en estos programas. La mención especial de estos programas, recaen obviamente sobre los aspectos de coherencia de la estrategia regional

⁷⁰ Para mas detalles sobre el coste de oportunidad, véase también Anexo 8.

⁷¹ Sólo un reducida parte de las consultorías están publicadas en la web del Programa y los mismos Gobiernos conocen poco los estudios o consultorías hechos bajo PAIRCA y si lo conocen en ocasiones no lo atribuyen a PAIRCA: este es el caso del trabajo hecho sobre A&A y sobre el trabajo de Contraloría regional, (la carta de envío de la propuesta final para la creación del Entre Contralor regional, enviada por el Secretario general del SICA el 5 de Junio de 2007 a los Ministros de Relaciones exteriores, no menciona al PAIRCA.)

La integración regional que impulsa la estrategia de cooperación de la CE en Centro América ha tenido y tiene una incidencia significativa en el proceso de desarrollo económico y social⁷². Su diseño y objetivo implícito de promover una región integrada y consolidada y con efectivos grados de armonización entre los países miembros, está en construcción y su grado de incidencia en el desarrollo regional efectivo varía según la vertiente que se mire. En su vertiente económica se tienen avances importantes, sobre todo a nivel de comercio. En su vertiente institucional y social también se registran progresos, aunque los logros obtenidos no son del todo satisfactorios y su sostenibilidad es aun débil.

En cuanto a la vertiente social, el dinamismo y la efectividad mostrada por la estrategia en cada periodo es diferente, y está marcada por importantes acontecimientos regionales, donde se distinguen tres claros periodos. Sobresale su pertinencia, efectividad e impacto sobre todo en el primer periodo donde la CE ha tenido un papel destacado para lograr la pacificación, la reinserción y la vuelta a la democracia. En el segundo, la inclusión de los temas sociales en los esquemas de la reconstrucción, son pertinentes, sin embargo, su efectividad no se ha podido verificar, en parte por los retrasos en la ejecución, y en parte como consecuencia de una débil participación de las organizaciones sociales en el diseño y gestión de los mismos. En el tercer periodo tampoco se ha podido corroborar que la sociedad civil participa activamente en el proceso de la construcción regional, al contrario hay evidencias (Preguntas 6 y 7), de que los organismos de la sociedad civil, están al margen del proceso de integración.

Criterios de valoración

CVI. Evidencia de la contribución de la CE al proceso de paz, reconciliación y democratización es efectivo

La UE tiene más de una quincena de años como actor directo en el escenario político, económico y social de Centro América. La mediación de la UE en el establecimiento de un diálogo entre las partes y los programas y acciones económicas, sociales y políticas en el marco del proceso de pacificación y retorno a la democracia, están reconocidos por los actores regionales y otros⁷³ como elementos fundamentales para lograr la pacificación y el restablecimiento de la democracia a principios de los años 90. La CE ha contribuido eficazmente en el logro de estos resultados positivos y le han otorgado una gran credibilidad política, que le ha servido posteriormente para enfocar su cooperación en temas conexos importantes como son la integración regional y el desarrollo económico y social. Sin embargo, esta contribución parece no haber evolucionado a nivel regional y, a inicios del año 2000 no se ha podido observar un enfoque más adecuado donde se perciba la transición de un programa que pase del apoyo a la pacificación hacia un enfoque que refuerce e introduzca de manera directa el concepto del “buen gobierno”, por ejemplo (véase PE n.6)

Los conflictos internos han disminuido y en otros países como en Nicaragua han desaparecido; en todo caso la paz prevalece y se ha logrado el establecimiento de gobiernos democráticos en toda la

⁷² Nótese que en esta pregunta se ha optado por reducir a tres (de cinco) los criterios de evaluación, dejando los criterios de cohesión social y medio ambiente a preguntas como la quinta, sexta y séptima, que abordan estas problemáticas de manera más integral.

⁷³ Esta valoración, sobre los aportes de la CE, es compartida por todos los entrevistados y es reconocida por todos los gobiernos de la región visitados. Así mismo, los documentos, estudios, y evaluaciones realizadas por la CE y por otras agencias (CEPAL, Banco Mundial USAID, etc.) o investigadores, reconocen el rol destacado que ha tenido la CE en este proceso.

región. Por otra parte todos los gobiernos se han comprometido al fortalecimiento de estos logros y al respeto de los derechos humanos. Estos compromisos se reflejan ya en 1996 (en la reunión en Florencia) donde se plantean objetivos claves a cumplirse en CA: *i)*. promover un desarrollo social y económico sostenible; *ii)*. Intensificar la lucha contra la inseguridad y la delincuencia, respaldando la consolidación y modernización del Estado de Derecho; y *iii)*. Reforzar las políticas sociales. Posteriormente en la Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno celebrada en Río de Janeiro, se promueve el entendimiento político, económico y cultural de las dos regiones. La cumbre adoptó importantes decisiones, entre ellas: *reforzar el diálogo institucional, preservar la democracia y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, y combatir de manera conjunta cualquier amenaza contra la paz y la seguridad internacional*. Similarmente, en la segunda cumbre que tuvo lugar en Madrid del 2002, se evalúan los progresos realizados en la etapa anterior y se introducen componentes nuevos, tales como las relaciones económicas y financieras, incluidas las cuestiones relativas al comercio y las inversiones. Estos postulados y objetivos discutidos en las cumbres y reuniones, así como la adopción del proceso de programación regional por parte de la CE, están reflejados en el diseño estratégico del documento de programación 2002-2006, donde el compromiso de la CE, sigue siendo de apoyo a la paz, a la reconciliación, a los derechos humanos, a la cohesión social y al desarrollo económico.

En paralelo a los compromisos políticos asumidos para la preservación de la paz, hay que señalar las acciones concretas que se llevan a cabo desde la óptica que plantean los programas nacionales de cada país, sobre todo en Nicaragua y El Salvador, donde las iniciativas orientadas a la reinserción social, se complementan con otros programas vinculados a la generación de empleos (PYMES, por ejemplo), y al desarrollo local.⁷⁴

Aunque desde el programa regional no se haya evidenciado directamente acciones de apoyo a organismos de base, o de universidades, o de instituciones privadas/publicas trabajando en temas de pacificación o democratización, a nivel regional por ejemplo, indirectamente todos los programas analizados, ya sean sociales, económicos o de prevención, conllevan implícitamente el objetivo de promover acciones que fortalezcan y refuercen las instancias democráticas, en sus diferentes niveles, y se desarrollan programas que promueven la integración como modelo de desarrollo y de convivencia.

CV2. La evolución favorable de la relaciones económicas entre las dos regiones son percibidas positivamente

Aunque en términos absolutos los volúmenes comerciales, de negocios o de inversión extranjera no son abultados entre Centro América y la Unión Europea, su incremento es importante y se tiene la percepción de que estas relaciones irán en aumento. Después de EEUU la UE es el mercado externo más importante para el comercio centroamericano, representa alrededor del 12% del total de su comercio (US representa el 48%) y en términos de intercambios (exportaciones e importaciones) entre la región y la UE representa aproximadamente 0.5% del total del comercio exterior de la UE. El dinamismo, por otra parte es evidenciado por el incremento del comercio internacional donde Centro América, en su conjunto, ha visto incrementar sus exportaciones al mundo en más del 10% en los últimos 15 años. Aunque este crecimiento no es el mismo con respecto a los mercados de la UE (ha variado en menos del 2% en el mismo periodo), si lo es en cuanto a la inversión extranjera directa de la UE en la región (Se incrementó en más de 6 veces

⁷⁴ El equipo no ha podido revisar los documentos relativos a los programas de desarrollo integral transfronterizo que supuestamente fueron diseñados para actuar en las zonas afectadas por los conflictos armados, y tenían como objetivo general la contribución al proceso de paz y democratización de estas áreas. La falta de un registro/archivo en la CE ha impedido esta verificación.

desde 1990 que ascendía a 140 M€ a más 800 en el 2004).⁷⁵

Aunque las relaciones comerciales entre la UE y CA se muestran como positivas y favorables en el futuro, en la actualidad el comercio con la UE todavía es de carácter tradicional, muy vinculado al sector primario, y con poca diversidad en la oferta. Esta observación no es la misma que se registra en el comercio que CA tiene con EEUU, donde la fuente de crecimiento de sus exportaciones proviene de productos manufacturados, principalmente del sector textil (la fuerte incidencia de la maquila textil tiene un peso significativo en este desarrollo). En este sentido CA todavía tiene un déficit de competitividad con respecto a su producción y con respecto a su oferta internacional de productos, particularmente acentuada en sus relaciones comerciales con los mercados de la UE.

El SPG- droga es muy positivo para los centroamericanos, porque permite al acceso del mercado de la UE con un 90% de exención de derechos y ofrece a la región aumentar gradualmente sus exportaciones. Sin embargo, no es todavía satisfactorio para Centro América que aspira a un acuerdo de asociación comercial libre entre ambas regiones, a pesar de los pasos que hay que dar para lograr un acuerdo de este tipo. Temas pendientes como la coordinación macroeconómica, u otros aspectos referentes a la integración en el ámbito laboral, la definición de una política de competencia, o la implantación de mecanismos de protección con respecto a la propiedad intelectual, a la inversión o a la solución de controversias, son temas que impiden a CA lograr el modelo de asociación a la que aspiran.

Por otro lado, en el marco estrictamente económico y comercial, los empresarios centroamericanos son conscientes del potencial que ofrece Europa a sus productos. En su visión, los mercados de la UE representan un espacio donde se puede incrementar su oferta y ganar mayores cuotas de mercado para sus productos. Su percepción futura es muy favorable y ya hay indicios de querer penetrar el mercado Europeo con una canasta de productos más diversificada que la tradicional vinculada a productos primarios, que como se mencionó anteriormente es la predominante. Países como Guatemala y El Salvador por ejemplo, han incrementado su red y capacidad industrial significativamente en los 10 últimos años. Por su parte Costa Rica lidera la vertiente tecnológica y tiene aspiraciones de proyectarse a los mercados de la UE en el medio plazo.

Pero al mismo tiempo que se expresan con optimismo sobre el mejoramiento de las relaciones entre las dos regiones, sobre todo en los temas económicos y comerciales, se critica la política proteccionista que se practica sobre todo con referencia a los productos derivados del sector agrario. Por ello, se enfatiza en la necesidad de mantener un continuo diálogo con la UE, y en la necesidad de mejorar sus niveles de calidad y de productividad, estos últimos considerados como factores claves para mejorar su competitividad y por lo tanto incrementar sus márgenes en el mercado mundial, especialmente en la UE.

Desafortunadamente, la estrategia actual no ha acompañado el crecimiento del MCCA con programas que refuercen la competitividad de procesos o de productos nuevos, no tradicionales, o que tiendan a intensificar más su capacidad competitiva en el mercado global. Probablemente estos roles son más evidentes a nivel de cada país, donde las políticas económicas y los programas de cooperación a la innovación de las PYMEs, por ejemplo, articulan más sus actividades con cara a la competitividad. A nivel del programa sub-regional de la CE, la cooperación para fortalecer la competitividad y la producción, visto desde la oferta o demanda, no han sido motivo de atención. Hay evidencias, sin embargo, que estas han sido asumidas, de alguna manera, por el propio sector empresarial, estableciendo alianzas y redes de cooperación tanto a nivel de comercio como de

⁷⁵ Véase Anexo 6: “Estructura productiva y dinamismo económico de América Central” y sección 2.3.2 del capítulo 2

producción con empresas de CA, y con empresas extra-regionales. Guatemala, El Salvador y Costa Rica, son los países que han mostrado más actividad e interés a la competitividad e innovación.

CV3. Contribución de la CE al proceso de integración regional, y a la puesta en marcha de políticas comunes y fortalecimiento institucional⁷⁶

El programa de cooperación de la CE en la región se focaliza directamente en apoyar la integración regional y para ello la estrategia prevé una serie de acciones vinculadas a dos temas claves: el desarrollo de políticas regionales comunes y el fortalecimiento institucional. Hay indicaciones claras de la contribución del apoyo de la CE al proceso de integración sea vista a nivel de estudios como a nivel de construcción de instituciones, o a nivel de desarrollo de proyectos. Por ejemplo, Centro América considera la ayuda prestada por la CE en la preparación del documento estratégico “Centro América 2020”, o la contribución asignada para la participación de Paolo Cecchini y la CEPAL para la realización de un estudio coste beneficio de la integración en la Región (estudio similar que se llevo a cabo en la UE). Estos documentos son aportes claves para el proceso de integración de la región.

Por otra parte también se observa avances muy significativos al proceso de consolidación del mercado común. La puesta en marcha de apoyo a la unión aduanera supone una importante colaboración. El comercio intraregional se ha incrementado sustancialmente convirtiéndose en el segundo mercado más importante para los países miembros, después de EEUU. La modernización de las estructuras y tecnología aduanera ha incrementado la eficacia del comercio regional. La capacitación y transferencia de know how a funcionarios y técnicos en el manejo administrativo también han impactado positivamente en la gestión regional y nacional respectivamente. La modernización y homologación de los trámites administrativos y en la recaudación de información, también se espera que contribuya a un mayor dinamismo y de integración entre los países, cuando los proyectos concluyan, hoy en fase de preparación. Esta mayor relación comercial e integración promovida “desde afuera” entre las economías de la región, también se ha acentuado por la actividad misma desplegada por los propios empresarios. Como se verá más adelante, en Centro América se denomina “integración real” al proceso de integración desarrollada por las empresas centroamericanas, como producto lógico de racionalización del sistema productivo y de mercado.

Se observa, en este aspecto, que la integración real es un proceso que se ha venido dando en los últimos 10 años y que se ha configurado al margen de las divergencias nacionales, al margen del establecimiento de instituciones regionales y al margen incluso de mercado y-o aduanas comunes. Este proceso de integración se ha ido dando incluso ante la falta de normativas o reglamentos que puedan regular y-o eventualmente arbitrar las diferencias.

Los empresarios Centro Americanos saben que la integración es fundamental en la economía global y que, en su caso concreto, las economías de escala y la competitividad, se pueden lograr mediante la integración. Esta estrategia ya está en práctica, que como se menciono antes, hay más de 8000 empresas activamente operando en el MCCA y los niveles de expansión regional y de alianzas empresariales están en aumento. También es significativo mencionar la participación de Costa Rica en el establecimiento de la unión aduanera, donde la definición de un arancel común y la eliminación de puestos fronterizos, son logros que ya se habían planteado desarrollarse en el Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, y que hoy se ven prácticamente como realidad.

⁷⁶ El análisis aquí presentado incorpora también los criterios de valoración iv y vi sobre las políticas de cohesión social y la sostenibilidad de las instituciones regionales respectivamente

En lo que se refiere al desarrollo institucional, la CE también ha puesto interés y recursos para su constitución y fortalecimiento, sobre todo apoya las iniciativas de instituciones que promueven una dimensión política, económica, cultural, social y medioambiental de la región. Así, se tienen ya establecidas la creación de la Secretaria General, La Corte Centroamericana de Justicia, y el Comité Consultivo de la Integración Centroamericana. En el diseño de estas instituciones se refleja la influencia y las experiencias de la Unión Europea.

Pero a pesar de todos estos logros en la integración, quedan pendientes aspectos que traban el proceso e impiden el logro de un mayor nivel de compromiso entre los centroamericanos. Por ejemplo, el SICA todavía adolece de un marco que haga cumplir las normas y los acuerdos suscritos, todavía se antepone decisiones unilaterales sobre las regionales sobre los acuerdos realizados; la gestión y su capacidad operativa es frágil y muy dependiente de la decisión nacional de turno político en cada país, y al no contar con una fuente de financiamiento automático, su capacidad de ejecución es muy restringida y ha sido varias veces postergada.

En este sentido la integración "formal" y sus instituciones son débiles y sin suficientes recursos, las barreras nacionales para lograr una mayor libertad y circulación de bienes, y de personas entre los países miembros se antepone a un esquema de integración abierto. Las normativas para armonizar los aspectos legales, económicos, sociales y/o medioambientales, son todavía un freno a la integración. El grado de dispersión, y segmentación de las etnias y de las clases más deprimidas todavía prevalece en diferentes grados en la región. Los programas sociales referentes a la educación y a la salud, aun son deficitarios frente a las necesidades que existen. La participación ciudadana en las estructuras democráticas y de poder, ha mejorado pero todavía requieren de mayor apoyo para su consolidación, la exclusión social y la marginalidad existe sobre todo con respecto al género y a la niñez.

Todos estos ejemplos sirven para demostrar que la integración en Centro América ha avanzado a pesar de las limitaciones que muestra en todos los campos y que la CE se ha presentado como un socio importante, coherente y consistente y ha apoyado con recursos y acciones significativas en la construcción de un espacio regional común para los centroamericanos con capacidad de negociación con otras regiones y países y con potencial capacidad económica redistributiva y equitativa entre sus miembros y entre las poblaciones.

PE 4. ¿HASTA QUÉ PUNTO LOS PROGRAMAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y LA COORDINACIÓN ENTRE PROGRAMAS NACIONALES Y REGIONALES HAN CONTRIBUIDO A CREAR LAS CONDICIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE LA CE Y AMÉRICA CENTRAL, QUE INCLUYA UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO RECÍPROCO, COMO EL QUE EXISTE O SE ESTÁ NEGOCIANDO CON OTROS PAÍSES Y GRUPOS DE LA REGIÓN ¿HASTA QUÉ PUNTO LOS PROGRAMAS DE COOPERACIÓN PUEDEN APOYAR AL LOGRO DE UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO?

Valoración global

Algunas instituciones regionales, en particular SIECA, se han fortalecido con mayores capacidades técnicas, organizativas y de planificación. Sin embargo, las mejoras que se observan en la SG-SICA han sido limitadas respecto a las necesidades de reforma y fortalecimiento del SICA. La reforma de las instituciones ha sido asumida por el SICA a partir de diciembre de 2004, a través de un mandato presidencial sobre el "Replanteamiento integral de la Institucionalidad Regional", que ha permitido avances en lo referido al Parlacen y a la CCJ, si bien está pendiente la racionalización de las Secretarías y el establecimiento de un mecanismo de financiación estable del sistema. La puesta

en marcha del PAIRCA, pese a las dificultades señaladas, está respaldando este proceso. Aunque se trata de una iniciativa relativamente tardía, se ajusta a las nuevas necesidades planteadas por la negociación de un Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica.

No hay evidencia suficiente que demuestre que los programas bilaterales promueven la competitividad y el desarrollo del sector privado y sus actividades comerciales a nivel intraregional (PE.3). El inventario de proyectos muestra un número reducido de proyectos de envergadura dirigidos específicamente a la mejora de la competitividad, el fomento de las inversiones y los intercambios comerciales, y el apoyo a las PYME. Por otra parte, en la evolución del comercio intraregional, es difícil determinar el grado de impacto y de causalidad con la cooperación de la CE por razones analíticas y de desagregación. Pero, hay evidencias que el apoyo de la CE contribuye a la profundización de la integración, mediante la unión aduanera, la libre circulación efectiva de bienes, servicios y capitales en América Central, a la armonización de normas, y a otras condiciones que pueden contribuir la negociación de un Acuerdo de Asociación.

Con referencia a la complementariedad entre los programas bilaterales y regionales de apoyo al proceso de integración, esta es en todo caso secundaria. De igual manera, no se contemplan mecanismos y procedimientos de coordinación. En la mayoría de casos consultados se observa que la integración regional se considera objeto de la cooperación regional, y no de la bilateral.

Criterios de Valoración

CVI. Las instituciones regionales se han fortalecido con mayores capacidades técnicas, organizativas y de planificación.

En este ámbito, hay diferencias significativas. Algunas instituciones regionales, como SIECA, han mejorado significativamente sus capacidades técnicas con el concurso directo de la cooperación de la CE. En el Parlacen, la cooperación de la CE a través de PAIRCA ha permitido fortalecer los sistemas de información y se ha previsto un ciclo de formación de los diputados de esa Cámara. En la SG-SICA, las modalidades de implementación de PAIRCA no se han traducido aun en mejoras institucionales significativas: el trabajo hecho en el marco del sistema de información integrado y de seguimiento de los mandatos es sin duda alguna crucial y el diálogo entre direcciones ha mejorado pero aún es pronto para valorar el impacto del Programa. Además, si bien la Dirección de Planificación⁷⁷ ha sido creada, ésta ha empezado recientemente sus actividades y consta además únicamente de un Director, apoyado por un grupo de consultores, y todos ellos, incluido el Director, son financiados por PAIRCA, lo cual plantea serias dudas sobre su sostenibilidad en el tiempo. Finalmente, en el conjunto del SICA, la agenda de la reforma institucional sigue abierta.

Si se observa lo ocurrido en el periodo 1996-2006, hay que partir del año 1997, en el que se publicó un importante estudio sobre la institucionalidad regional elaborado por el BID y por CEPAL, y ese mismo año los Presidentes adoptaron los “lineamientos de Panamá” (Panamá I) que contemplaban diversas reformas para racionalizar una estructura caracterizada por la proliferación de Secretarías e instancias técnicas. Desde entonces, la reforma del SICA es una de las principales tareas pendientes de la integración, pero la primacía de un enfoque intergubernamental, las pugnas burocráticas, los intereses nacionales referidos a las sedes de dichas instituciones —en particular, entre Guatemala y El Salvador—, y el estancamiento del proceso de integración a partir de 1997 han impedido que esa reforma se materializara. Aunque las razones no son totalmente coincidentes, tampoco se ha logrado desarrollar al completo la reforma institucional acordada en 2004 (acuerdos “Panamá II”)

⁷⁷ El nombramiento del Director de Planificación data del 28 de Febrero 2007.

a partir de las propuestas de la denominada “Comisión Ad Hoc encargada de elaborar una propuesta para el Replanteamiento Integral de la Institucionalidad Centroamericana”.

La puesta en marcha del PAIRCA, en junio de 2005, ha supuesto un apoyo significativo a este proceso. Aunque se trata de una iniciativa relativamente tardía, se ajusta a las nuevas necesidades planteadas por la negociación de un Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica. No obstante, como ya se ha señalado, el estancamiento de la reforma institucional, y los problemas derivados de la implementación de PAIRCA, y su tardía puesta en práctica impiden por el momento que este programa tenga un impacto significativo en el fortalecimiento de las instituciones regionales.

En conjunto, el SICA sigue dominado por el intergubernamentalismo y la proliferación de órganos, que sin embargo son poco eficaces. Con motivo de la XXIX Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de países miembros del SICA de diciembre de 2006 se ha presentado un informe, elaborado con apoyo de PAIRCA, que revela que en 20 años se han efectuado 126 reuniones de Presidentes, es decir, un promedio anual de 6,3. Además, desde el 2000 hasta 2006 se produjo una aceleración, pues se han celebrado 78 cumbres, unas 11 por año, que arrojaron 247 mandatos. Lo más preocupante es que el 85% de esos acuerdos no tiene plazo; sólo el 54% de ellos han sido ejecutados o se encuentran en proceso de ejecución, además, el 25% de los mandatos no tienen asignado un ente responsable para su ejecución.

De igual manera, sigue pendiente la creación de un mecanismo de financiación propio de las instituciones regionales, que evite su dependencia de las no siempre puntuales contribuciones de los Estados miembros, y de una cooperación externa que, como se indicó, tiene un peso excesivo respecto a los recursos propios y termina orientando la agenda de esas instituciones hacia los requerimientos externos, y no hacia la profundización de la integración regional. El establecimiento de la Unión aduanera y del consiguiente acuerdo para la asignación de los ingresos procedentes del arancel externo común es percibido como una oportunidad para resolver este problema en una lógica “comunitaria”.

CV2. Los programas bilaterales promueven las competitividad y el desarrollo del sector privado y su actividades comerciales a nivel intraregional

El inventario de proyectos financiados por el Reglamento ALA muestra un aumento de la cooperación en los sectores “Comercio” y “Sector privado” en el periodo 2001-2005 respecto a los periodos anteriores. No obstante, dicho inventario muestra un número reducido de proyectos de envergadura dirigidos específicamente a la mejora de la competitividad, el fomento de las inversiones y los intercambios comerciales, y el apoyo a las PYME. En concreto, éstos se encuentran tan sólo en El Salvador y Guatemala, y se ha constatado que se han desarrollado de manera relativamente autónoma respecto a la estrategia regional 2002-06. Además, si se tiene en cuenta la posición de los países de la región respecto al Índice Global de Competitividad Mundial, se evidencia que las acciones de la CE o la de los mismos gobiernos no han sido suficientes para mejorar su capacidad competitiva internacional, a pesar de que a partir del 2004 se registran ligeras mejorías. En general, no hay evidencia suficiente que demuestre que los programas bilaterales de la CE promuevan la competitividad y el desarrollo del sector privado y sus actividades comerciales a nivel intraregional.

Por otra parte, en la evolución del comercio intraregional, que ha sido muy positiva en relación a otros grupos regionales, es difícil inferir relaciones de causalidad con la cooperación de la CE por razones analíticas y de desagregación, y en las percepciones de los actores privados y las instituciones gubernamentales consultadas, el crecimiento del comercio intraregional responde a la propia lógica del proceso.

La evolución del comercio intrarregional ha experimentado un notable crecimiento tanto en términos absolutos como relativos en el periodo evaluado y en particular en los últimos 5 años como ilustrado anteriormente (capítulo 2). Las exportaciones intraregionales han alcanzado en 2006 una cifra cercana a los 4.200 M\$US, lo que representa el 27% de las exportaciones totales de la región. Este es el nivel más elevado de todos los grupos regionales de América Latina. Con ello, Centroamérica se configura como el segundo mercado en orden de importancia para la región, sólo por detrás de Estados Unidos. En el período 2000 a 2005, el crecimiento promedio anual del comercio intracentroamericano fue del 8,4%, frente al 3,4% de las exportaciones con destino a otros mercados, lo que pone de manifiesto la importancia del MCCA para los países miembros. En la estructura del intercambio intrarregional de mercancías destacan los productos agroindustriales e industriales, frente a lo que sucede con las exportaciones a otros mercados, en las cuales predominan los productos primarios, mayoritariamente agrícolas. Se trata, por lo tanto, de flujos comerciales ligados a procesos de industrialización, y a la generación de mayor valor añadido. Además, las empresas participantes son en un 80% PYMES y suman aproximadamente 8.000 empresas, que generan alrededor de dos millones de empleos. Ello se traduce en fuentes de trabajo, el impulso de una clase empresarial de medianos propietarios, y el desarrollo de servicios relacionados con el comercio.

CV3. El apoyo de la CE contribuye a la profundización de la integración, mediante la unión aduanera, la libre circulación efectiva de bienes, servicios y capitales en América Central, a la armonización de normas, y a otras condiciones que pueden contribuir la negociación de un Acuerdo de asociación

En febrero de 2007, la zona de libre comercio centroamericana mantenía un reducida lista de excepciones para los cinco países, con sólo dos productos (café sin tostar y azúcar de caña), y algunos más en las relaciones bilaterales (café tostado, alcohol etílico, derivados del petróleo y bebidas alcohólicas destiladas). Por otra parte, la unión aduanera centroamericana ha experimentado un notable desarrollo en los dos últimos años. A finales de 2006 el 94,6% de los rubros del Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) se encontraban armonizados, y del 5,4% no armonizado, la mayor parte eran productos agrícolas sensibles y medicamentos.

Como se ha indicado, en este ámbito las actuaciones más relevantes son el Programa de Apoyo al Diseño y Aplicación de Políticas Comunes Centroamericanas (ADAPCCA) y el proyecto de apoyo a la Unión Aduanera (UAC). La valoración de los actores consultados coincide, de manera prácticamente unánime, en resaltar el importante aporte técnico del proyecto de apoyo a la unión aduanera. Ya se ha señalado que algunos componentes de la unión aduanera, como el nuevo Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA), la conexión informática de las aduanas y las administraciones tributarias, y las propuestas relativas al sistema de cobro del AEC son el resultado de las actividades de Programa UAC.

Ahora bien, sin menoscabo de la valiosa contribución realizada por dichos proyectos, el juicio generalizado que el proceso de valoración conjunta que se ha desarrollado entre 2005 y 2006, en palabras de un diplomático centroamericano destacado en Bruselas, “ha logrado en seis meses avances que antes habían tardado seis años”. El incentivo del Acuerdo de Asociación y en particular, la posibilidad de que se diera “luz verde” a las negociaciones en la Cumbre de Viena han actuado como verdaderos catalizadores del proceso de integración económica. En marzo de 2006, en particular, los Presidentes acordaron un Plan de Acción para la Unión Aduanera que incluye la firma de varios instrumentos jurídicos y la firma de un Convenio de Unión Aduanera a más tardar el 31 de diciembre de 2006, que se considera condición básica para el inicio de las negociaciones. De igual manera, la UE ha instado a la parte centroamericana a la ratificación y aplicación del

Tratado sobre Inversiones y Servicios, que supondría un avance muy importante en materia de libre circulación de capitales y personas.

CV4. Los programas bilaterales y regionales de apoyo al proceso de integración son complementarios y coordinados y tienen en cuenta la contribución de otros donantes y instituciones

En los primeros años del periodo cubierto por la evaluación los sectores de intervención de la CE a nivel país son principalmente de carácter social, de desmovilización y reinserción y de desarrollo económico. El Acuerdo marco de cooperación de 1993, único documento en vigor en el periodo, carece de un marco estratégico regional específico y su marco de actuación está orientado principalmente a nivel bilateral. Esto resulta en una escasa cooperación regional, carente de una lógica explícita. Esto hace que la búsqueda de una complementariedad con las intervenciones nacionales sea difícil, a pesar de que éstas tienen una mayor racionalización dada por la situación de transición vivida por los países que hace que la identificación de sectores de intervención sea en cierta medida más sencilla.

Posteriormente y a inicios de 1998, la evolución favorable de la situación social, política y económica de los países, así como la elaboración progresiva de documentos de programación estratégica elaborados por la CE desde 1998 en los países de la región, crean nuevas bases para generar una mayor racionalización de la ayuda y una mayor concentración sectorial, principalmente en temas como: Modernización y reforma de la Administración pública, Desarrollo local integral y sostenible y Desarrollo económico. Este enfoque de racionalización de la ayuda ya se puede ver de manera más explícita en los Documentos de Estrategia País (DEP) 2002-2006 donde se incluye un capítulo relativo a objetivos específicos de la CE en América Latina y América Central. Sin embargo, y a pesar de estas menciones explícitas del objetivo regional estratégico de la CE en América Latina, a nivel bilateral los DEP no mencionan los Documentos de estrategia regionales⁷⁸ y hay referencias muy escasas y concisas en los DEP relativos a los ejes de actuación regionales, así como sobre la contribución y las implicaciones que las acciones bilaterales pueden tener en el plano regional, a pesar de la coincidencia de los objetivos regionales y de los países⁷⁹

En los documentos de estrategia nacionales 2002-2006 el desarrollo económico, en particular el desarrollo de las capacidades institucionales, judiciales y reglamentarias en los ámbitos relacionados con el comercio, es visto como un medio para alcanzar la inserción de los países en la economía mundial, principalmente con la UE y a nivel intraregional. Pero aún así no hay evidencia de mecanismos de coordinación y complementariedad con las acciones regionales EN favor del comercio (por ejemplo UA)

PE 5. TRAS EL HURACÁN MITCH, EN 1999, LA COMISIÓN PREPARÓ UN CONJUNTO DE ACCIONES DE LA COOPERACIÓN (DIPECHO, PRRAC, PREVDA), APROVECHANDO EL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN PARA FORTALECER LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN AMÉRICA

⁷⁸ Sólo Nicaragua menciona el Memorando de Entendimiento de marzo de 2001 entre la CE y el SICA

⁷⁹ Así, en el DER de 1998-2000 se fija como objetivo: “Consolidar el proceso de paz y democratización de la región y apoyar a la región en su proceso de integración económica. Dicha estrategia deberá además tener en cuenta la necesidad de promover el acceso equitativo al desarrollo político, social, económico. Eso se hará a través de contribuciones a la implementación de políticas comunes, a la consolidación de la pacificación y democratización y al diseño y funcionamiento de la institucionalidad del sistema de integración. El crecimiento económico de la región puede aumentar en la medida en que avance hacia un espacio realmente integrado”. Es aún más claro el DER 2002-2006 cuyo objetivo es: “Consolidar el proceso de paz y democratización de la región, apoyar los esfuerzos en pro del desarrollo económico y social, mediante la dinamización de la integración regional y la reducción de la vulnerabilidad”.

CENTRAL. ¿HASTA QUÉ PUNTO RESPONDÍAN ESTAS INICIATIVAS A LAS NECESIDADES Y REQUERIMIENTOS DE LA REGIÓN?

Valoración global

La estrategia y programación de la CE con respecto a la prevención de desastres y mejoras ambientales responden a las **necesidades centroamericanas**. Su diseño y su conceptualización aparecen como adecuadas y pertinentes y en sintonía con las necesidades mostradas por la región. Sin embargo, en la ejecución, especialmente del PRRAC, se observaron algunas debilidades y no se aprovecharon las oportunidades para mejorar su contribución, sobre todo del fortalecimiento integral de la reducción del riesgo en la región. En el caso de PREVDA, también se observa que tiene un diseño y enfoque adecuado para fortalecer la prevención y el manejo ambiental a nivel regional. A pesar de que este programa acaba de iniciar sus actividades, se observa que tiene capacidad de aplicación en el sentido de **URD**, de retomar las buenas experiencias locales de ambos programas, y de desarrollar buenas prácticas a nivel regional. El **enfoque multisectorial** y de varios niveles (regional, nacional, local) utilizado en el PRESANCA y el PREVDA es muy valorado en Centroamérica por fortalecer una visión de desarrollo integral y por hacer sentir la integración regional a nivel local.

Se evidencia, por otra parte, que existe **complementariedad** general entre la programación de las medidas regionales con proyectos de otros donantes. Sin embargo, se echa de menos la falta de mecanismos de coordinación destinados a garantizar la complementariedad y obtener mayor sinergia en el futuro. En el sector ambiental existen, por lo menos, mesas a nivel nacional y CCAD hace el esfuerzo de coordinar las diferentes contribuciones. Éste no es el caso de la prevención para la cual no existen mesas de coordinación permanentes ni tiene CEPREDENAC actualmente la capacidad institucional para coordinar los aportes. Finalmente, la estrategia ha incluido pertinentemente la **transversalización** de la prevención de desastres y de la protección ambiental. Esta transversalización tiene un alto grado de coherencia con los requerimientos de la región. Sin embargo los logros obtenidos hasta ahora son insuficientes, en parte por la carencia instrumental para su aplicación y en parte por el desconocimiento técnico para su aplicación.

Criterios de valoración

CVI. Las intervenciones de la CE de prevención de desastres y la mejora del medio ambiente como uno de los ejes prioritarios de actuación, han sido pertinentes y responden a las necesidades de la región

La definición de los temas prevención de desastres y mejoras ambientales como eje prioritario del DER 2002-2006 y la programación del PRRAC⁸⁰ y PREVDA⁸¹ responden plenamente a la agenda centroamericana de la época post-Mitch.⁸² La degradación ambiental y los desastres naturales han sido reconocidos por los gobiernos centroamericanos como desafíos comunes y entrelazados a enfrentarse a nivel regional, para alcanzar un desarrollo sostenible del istmo. El PREVDA prevé fomentar la prevención de desastres y las mejoras ambientales en el ámbito de un manejo sostenible de las cuencas (de interés regional), un enfoque retomado para la reprogramación del

⁸⁰ Programa Regional para la Reconstrucción de América Central.

⁸¹ Programa Regional para la Reducción de la Vulnerabilidad y de la Degradación Ambiental.

⁸² Especialmente el Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica (1999), el Plan Ambiental de la Región Centroamericana (1999) y la Estrategia Regional para la Transformación y Modernización de Centroamérica en el siglo XXI (2001).

Fondo FOEXCA⁸³. Este abordaje multisectorial – el cual requiere la cooperación entre los sectores prevención de desastres, medio ambiente y agua – está altamente reconocido en la región.⁸⁴ Lo mismo vale para la combinación del fortalecimiento regional (armonización normativa y redes), con actividades piloto a nivel local, prevista para el PREVDA.⁸⁵ El alto nivel de correspondencia de la programación del PREVDA con las necesidades centroamericanas se refleja también en las grandes expectativas con respecto a su implementación.⁸⁶ La estrategia y la programación de PRRAC y PREVDA también son pertinentes en el contexto del concepto URD/LRRD⁸⁷, vinculando la ayuda de emergencia post-Mitch efectuada por ECHO⁸⁸ con un programa regional de reconstrucción orientado hacia el desarrollo sostenible (PRRAC), con un programa de desarrollo (PREVDA) y finalmente con la exigencia de tomar en consideración la prevención de desastres y el medio ambiente como temas transversales.

Además, la estrategia y la programación de las diferentes medidas están en sintonía con el amplio apoyo tanto al medio ambiente como a la reconstrucción post-Mitch y la prevención de desastres anunciado y brindado por la Comunidad Internacional. El Programa PRRAC de la CE fue iniciado en el marco del proceso consultivo entre América Central y donantes post-Mitch anhelando la transformación del istmo aprovechando la reconstrucción para la promoción de un desarrollo más sostenible⁸⁹.

A pesar de este proceso consultivo post-Mitch, la coordinación entre donantes a nivel regional, tanto para la gestión de riesgos como para el medio ambiente, es escasa. En cuanto a la gestión de riesgos, el Grupo Consultivo que iba a dar seguimiento al proceso de transformación post-Mitch dejó de funcionar más o menos en 2003. Con respecto al tema ambiental la CCAD hace el esfuerzo de coordinar las diferentes contribuciones. A pesar de esta coordinación deficiente, hay mayormente complementariedad que se debe a la referencia que proporciona la agenda sectorial centroamericana y al apoyo a las mismas entidades regionales. Los documentos de programación tanto de PRRAC como de PREVDA demuestran la toma en consideración de programas previstos o ejecutados por otros donantes. Sin embargo, el conocimiento mutuo entre los representantes de otras agencias y el personal involucrado actualmente en PREVDA está muy limitado y no hay indicios de que CEPREDENAC disponga de un mecanismo de coordinación efectivo.

CV2. Su asignación presupuestaria y normativa es adecuada.

⁸³ Fortalecimiento de las Exportaciones Centroamericanas, ejecutado por el BCIE. Addendum 3 al convenio FOEXCA, de enero de 2004.

⁸⁴ Marcos estratégicos mencionados arriba. En las entrevistas se hace hincapié tanto en el diálogo muy útil entre sectores a nivel regional como en la colaboración concreta a nivel de cuencas.

⁸⁵ Los entrevistados de diferentes organismos (donantes, organizaciones nacionales y regionales, programas) coinciden en la necesidad de vincular estrategias regionales con medidas locales y nacionales, ante todo para asegurar la sostenibilidad y para que la población sienta los beneficios de la integración. En este contexto se mencionan las buenas experiencias del PRESANCA y del programa binacional Honduras – El Salvador.

⁸⁶ Expresada ante todo en las entrevistas con representantes de tres entidades nacionales involucradas. Es aún más notable visto que las mismas instituciones lamentan su poca participación en el proceso de preparación del programa.

⁸⁷ El concepto “Vinculando Urgencia, Rehabilitación y Desarrollo” ha sido descrito por la CE en la COM (2001) 153 Linking Relief, Rehabilitation and Development – An Assessment. A través de URD/LRRD se anhela asegurar una transición continua y coherente entre los programas de ayuda humanitaria, la rehabilitación y reconstrucción, y los programas de desarrollo, incluyendo medidas aptas para la reducción de futuros desastres en cada fase.

⁸⁸ Incluye el programa DIPECHO (Disaster Preparedness) fortaleciendo capacidades de preparación ante emergencias locales.

⁸⁹ En cuanto al contexto internacional véase ante todo la Declaración de Estocolmo, de 1999, la estrategia de la SG SICA denominada “La transformación y modernización de Centroamérica en el siglo XXI”, de 2001, y la COM 1999/201 final relativa a un Plan de Acción Comunitario para la reconstrucción de Centroamérica.

La programación de fondos para el tema de la reducción del riesgo en combinación con la conservación del medio ambiente ha sido adecuada. Esta observación es válida para el presupuesto asignado al programa de reconstrucción PRRAC (250 M€) que ofrece suficientes posibilidades de fomentar la prevención, como los 20 M€ programados en el DER 2002-2006 para el PREVDA. Ambos presupuestos parecen adecuados para fomentar un marco normativo y operacional armonizado a nivel regional. Además, en el contexto de la prevención de desastres, y aún más a nivel de mejoras ambientales, hay una variedad de donantes bi- y multilaterales que apoyan a las iniciativas regionales con fondos importantes, a los cuales los programas de la CE se añaden. Especialmente en el caso de CEPREDENAC, pero también en los casos de CCAD y CRRH, la multitud de iniciativas podría sobrepasar la capacidad de absorción de las entidades regionales. Sin embargo, se evidencia que hay muy pocos gastados por parte de la CE en favor de la reducción de la vulnerabilidad a nivel regional. Esta discrepancia se debe, por un lado, al hecho de que el PRRAC en su ejecución no tenía carácter regional y que sus contribuciones a la prevención son puntuales y locales. Por el otro lado, el convenio del PREVDA se firmó, con atrasos, solamente en Enero de 2006 y su implementación está igualmente postergada.

En cuanto a la normativa, se puede observar que la CE dispone de suficientes instrumentos para atender la reducción de riesgos de desastre en todas sus fases y contribuir a las mejoras ambientales. En general, la normativa parece adecuada. Sin embargo, no hay suficiente claridad en cuanto a los criterios necesarios para asegurar la consideración consecuente de los riesgos de desastre y medidas de su reducción, y por lo tanto, el PRRAC no aprovechó plenamente sus oportunidades en este aspecto (ver CV iii). Otra debilidad de la normativa, mencionada en varias entrevistas de campo, es la rigidez de los procedimientos de la CE que se consideran demasiado difíciles para ser aplicados a nivel de programas regionales y, afirman incluso, que tanto la rigidez temporal (regla del D+3)⁹⁰ como la complejidad de los reglamentos pueden mermar la calidad de la ejecución. El D+3 representa, por ejemplo para el PREVDA, un gran reto debido a que no considera la necesidad de concertación y el tiempo que se necesita, requerido a nivel regional para la implementación de este programa.

CV3. La ejecución de los programas de reconstrucción y prevención de desastres se ha desarrollado en coherencia con los requerimientos del concepto LRRD, en un marco temporal adecuado y ha sido satisfactorio para los habitantes de la región.

El concepto URD/LRRD (vinculando Urgencia, Reconstrucción y Desarrollo) ha sido insertado a nivel regional en **la concepción misma de los programas**: el primero, ECHO, ha contribuido de manera muy significativa a la ayuda de emergencia y a la rehabilitación a corto plazo; el segundo, PRRAC, ha sido un apoyo importante a la reconstrucción de zonas afectadas priorizadas, con visión de desarrollo sostenible; el tercero, DIPECHO, fortalece capacidades de preparación ante desastres a nivel municipal en todos los países de la región; y el cuarto, PREVDA, fomenta la prevención de desastres como parte integral del desarrollo.

Sin embargo, **en la práctica** esta vinculación parece abstracta, con unas pocas excepciones. No existe un hilo conductor que hubiera permitido relacionar los beneficios de los programas de tal manera que haya fortalecido el enfoque integral (URD) a nivel político-estratégico, institucional o de zonas modelo. **En el ámbito regional**, sólo unos proyectos de DIPECHO y ahora el PREVDA retoman el tema de la gestión de riesgos, mientras que el PRRAC se realizó en cuatro subprogramas con poca interrelación. En este marco se hizo el esfuerzo de apoyar a las instituciones **nacionales** en Nicaragua, Honduras y Guatemala, aunque con diferente enfoque y sin ámbito regional. **En el ámbito local** existen ejemplos de coincidencia territorial entre ECHO y

⁹⁰ Según esta regla todos los fondos tienen que ser comprometidos 3 años después la firma del convenio de financiación.

PRRAC y entre PRRAC y DIPECHO. Además, algunos proyectos del PRRAC han introducido elementos de gestión de riesgos (prevención, mitigación, preparación) en sus actividades. Sin embargo, estos ejemplos de vinculación URD y de inclusión de la gestión de riesgos no resultaron de una estrategia expresada en los diseños de proyectos sino dependían ante todo de la visión e iniciativa propia del personal de cada proyecto.⁹¹ Además, los atrasos experimentados en el arranque de PRRAC han contribuido a deshacer el vínculo entre la ayuda de emergencia brindada por ECHO y la reconstrucción. En cuanto a la inclusión de medidas de prevención se pueden observar importantes avances en el PRRAC especialmente en los últimos años. Según personal de ECHO, en este Programa se aplican análisis de riesgo en la rehabilitación a corto plazo desde hace tres o cuatro años. Igualmente, el proyecto de apoyo a la reconstrucción de El Salvador después de los terremotos 2001 (PROARES) establece análisis de riesgos como base para introducir aspectos preventivos en la rehabilitación de viviendas y en la fundación de nuevos asentamientos.⁹²

ECHO ha realizado, después del Mitch, una labor muy extensa y reconocida de ayuda humanitaria y rehabilitación a corto plazo.⁹³ Igualmente se valoran mucho el apoyo post-Stan, ante todo en Guatemala, y los programas DIPECHO. Entre las ventajas de DIPECHO mencionadas en las entrevistas de campo, destacan su contribución al desarrollo sostenible local y el intercambio de conceptos y experiencias que ofrece en el marco de talleres nacionales y regionales.

A pesar de algunos atrasos en la fase de preparación y en la implementación de algunos proyectos, el PRRAC está finalizando los últimos proyectos en el curso del año 2007. Resumiendo toda la información obtenida mediante documentos y entrevistas, el PRRAC es un programa de reconstrucción orientado hacia el desarrollo. En este sentido, parece haber alcanzado logros importantes en la mayoría de las zonas de intervención. Lastimosamente, el PRRAC perdió, en la implementación, su carácter regional y no se aprovechó la oportunidad de contribuir, de manera sistemática y coherente, a la inclusión de aspectos preventivos en la región.

El convenio CE-SICA con respecto al PREVDA fue firmado en enero de 2006, después de unos tres años de negociación. Este largo periodo de negociación sirvió para acercar las tres secretarías regionales involucradas (CEPREDENAC, CRRH y CCAD). Las tres entidades nacionales visitadas (CONRED, SNET y SINAPRED), sin embargo, no se sienten partícipes de este proceso lo que representa una de las causas de los atrasos serios que PREVDA sufrió desde la firma del convenio. Otras causas de estos atrasos que ponen en peligro la realización del programa en el marco temporal previsto son la debilidad institucional de CEPREDENAC y la complejidad del programa y de los procedimientos (en particular la regla D+3).

Finalmente, no se ha podido obtener evidencia de que el programa de desarrollo de zonas fronterizas en América Central (FOEXCA- ZONAF), previsto a inicios de 2004 para contribuir a la integración regional a través del manejo de cuencas y el fortalecimiento de municipios transfronterizos con enfoque en la vulnerabilidad y el medio ambiente – este ejecutando medidas al respecto⁹⁴.

⁹¹ Esta apreciación se basa tanto en las entrevistas como en los documentos de monitoreo de PRRAC que demuestran que la prevención de riesgos no ha sido un tema de atención especial ni sistemática.

⁹² Disposiciones Técnicas y Administrativas de Ejecución PROARES.

⁹³ Respecto a la siguiente valoración de los diferentes programas de la CE, hay que tener en cuenta que en la fase de campo no fue posible hablar con los beneficiarios finales a nivel local. Se resumen más bien las opiniones de los representantes de los beneficiarios institucionales (organizaciones nacionales y regionales), de personal de programas, de la Sociedad Civil organizada y de otros donantes.

⁹⁴ El primer de tres objetivos del proyecto era “Contribuir a mejorar la calidad de vida de las poblaciones de los municipios fronterizos centroamericanos, mediante acciones tendientes a reducir la pobreza y la vulnerabilidad y a fortalecer las capacidades de gestión y de participación social” (Disposiciones técnicas y administrativas de ejecución).

CV4. La estrategia de la CE hace hincapié en el carácter transversal de la reducción de riesgos y de la degradación ambiental, de manera coherente y en sintonía con el policy mix de la Unión Europea.

Para la CE, la conservación medioambiental es uno de los temas transversales establecidos formalmente⁹⁵. Desde 2001, la CE incluye en su sistema de supervisión de su cooperación al desarrollo la sostenibilidad ambiental, habiéndose elaborado un manual con *checklists* y se otorga formación para facilitar la inclusión del medio ambiente en todos los programas. Sin embargo, la estrategia no es lo suficientemente clara y la aplicación sistemática de la transversalidad medioambiental no se desarrolló explícitamente. Recientemente, y en el marco de la preparación de las estrategias de cooperación 2007-2013 la Comisión adopta un enfoque más sistemático.⁹⁶ En este contexto se elaboró en 2005 un perfil ambiental de la región centroamericana, incluyendo los riesgos de desastres naturales.⁹⁷ La prevención de desastres representa un tema transversal reciente. Hasta el momento no existen guías o mecanismos para asegurar su inclusión en estrategias, programas y proyectos a nivel global.

Las entrevistas realizadas en la región también confirman para América Central lo indicado en el documento preparado por el Tribunal de Cuentas⁹⁸, donde se señala explícitamente sobre la falta de una aplicación sistemática de estos temas en las estrategias y programas de la CE. Muy pocas referencias al tema se encuentran en los programas regionales, aparte de PRRAC y PREVDA. El PRESANCA es el único programa regional que considera de una manera coherente, ante todo los aspectos ambientales. A nivel de programas nacionales o binacionales, la integración del tema ambiental es mucho más avanzada que la prevención. A pesar de su incidencia en la región, el medio ambiente y la prevención de desastres no son un tema prioritario ni del diálogo político ni de las relaciones comerciales entre la CE y América Central; aunque se mencionan en varios de los documentos tanto regionales como nacionales. A nivel comercial se ha podido encontrar que hay incentivos para el medio ambiente previstos por ejemplo en el SGP-plus y en el diálogo político se afirma la necesidad de la reducción de la vulnerabilidad de manera coyuntural. Además, a nivel del diálogo se hace énfasis en el desarrollo sostenible y la cohesión social en América Central lo que favorece a mejoras en las áreas ambiental y de prevención de desastres. No se detectó ninguna evidencia de coordinación entre los diferentes componentes con respecto al medio ambiente o la reducción del riesgo de desastres.

CV5. La estrategia ha permitido dar continuidad a largo plazo a las acciones realizadas en el marco del PRRAC y de DIPECHO, con una perspectiva de prevención (en el sentido de LRRD) y un enfoque regional que refuerza el proceso de integración en un ámbito no económico o comercial.

Tanto la estrategia como la programación de PRRAC y PREVDA prevén la continuidad entre las diferentes intervenciones por parte de la CE. En la práctica, esta coherencia no existió durante mucho tiempo entre las acciones de ECHO/DIPECHO y PRRAC, salvo en algunos casos locales y excepcionales. Sin embargo, en la estructura de la CE, ante todo en el equipo de Managua, la coherencia entre los programas ECHO/DIPECHO, PRRAC y PREVDA ha mejorado en los

Según información de la DCE Managua, la ejecución del programa ha sido muy baja. En las entrevistas de campo no se ha podido identificar una sola actividad en el sector de la vulnerabilidad.

⁹⁵ Ver COM (00) 264 y Conclusiones del Consejo del 31 mayo 2001 sobre la integración de los aspectos medioambientales en la política de desarrollo para promover el desarrollo sostenible.

⁹⁶ Tribunal de Cuentas (2006): Informe Especial N° 6/2006 sobre aspectos ambientales de la cooperación al desarrollo llevado a cabo por la Comisión, Diario Oficial de la Unión Europea 235/1 del 29-9-2006.

⁹⁷ AGRIFOR Consult (2005): Regional Environmental Profile of the Central American Region, Final Report.

⁹⁸ Tribunal de Cuentas (2006), ver penúltima nota al pie de página.

últimos años en el contexto de la preparación del PREVDA. Se formó un grupo técnico incluyendo al PRESANCA y en tres entrevistas se expresa el deseo de retomar las experiencias locales en el marco del componente 4 de PREVDA, el manejo sostenible de doce cuencas de la región en el caso de coincidencia territorial. PRESANCA es un ejemplo positivo en cuanto a la coherencia entre programas de la CE porque, además de participar en el grupo técnico interno GdR, parece retomar experiencias y metodologías del PRRAC Salud y colaborar con cuatro proyectos DIPECHO.

Antes de negociarse el PREVDA, el actor principal con respecto al tema, tanto en Bruselas como en Centroamérica, era el personal de ECHO/DIPECHO quien, además de implementar y monitorear medidas de preparación en la región, inició la elaboración de orientaciones conceptuales comunes para la CE en el año 2003.⁹⁹ A pesar de quedarse sin aprobación final, este documento contribuyó a la discusión estratégica al interior de la CE.

No existe una estrategia ni una visión por parte de las contrapartes centroamericanas de retomar experiencias de ECHO/DIPECHO o PRRAC en el PREVDA, p.e. en la selección de cuencas. Ante todo, el conocimiento del PRRAC entre las entidades ejecutoras y beneficiarias del PREVDA (a nivel regional y en los tres países visitados) es muy bajo¹⁰⁰. Destaca la discrepancia en la percepción entre el personal DCE/PRRAC y otros actores. Los últimos no están enterados, con pocas excepciones, de apoyos brindados por PRRAC a la GdR y por lo tanto no lo toman en consideración para la preparación de PREVDA. Por otro lado el grupo técnico “gestión de riesgo” de la DCE Managua podría apoyar al proceso identificando experiencias PRRAC y ECHO/DIPECHO valiosas a considerar.

CV6. Las diferentes acciones de la cooperación de la CE (ECHO, PRRAC, PREVDA, LHP, etc.) contribuyen a reducir la vulnerabilidad y conseguir mejoras ambientales, dinamizando a la vez la integración regional. De esa manera contribuyen a consolidar el proceso de paz y democratización de la región y apoyan los esfuerzos en pro del desarrollo económico y social.

Es difícil hablar de impactos a nivel regional en el tema de la prevención de desastres (o gestión de riesgos) y mejoras ambientales, visto que aparte de la creación del PREVDA no ha habido mucha actividad al respecto. Sin embargo, se han constatado resultados tangibles a nivel local, gracias a medidas emprendidas a través de diferentes proyectos. En el ámbito nacional se perciben contribuciones valiosas por parte de la CE en el tema ambiental (p.e. FORGAES en El Salvador, PRRAC desarrollo rural en Honduras), mucho menos en la GdR (actividades puntuales en el marco de DIPECHO, PRRAC, FORGAES). En el marco del PRRAC-PROCEDAMO y del Programa Binacional de Desarrollo Honduras – El Salvador ha habido iniciativas puntuales transfronterizas en el tema ambiental.

A nivel regional, DIPECHO ha apoyado a CEPREDENAC en la formulación del Plan Regional de Reducción de Desastres 2006-2015 el cual sirvió de base para planes nacionales. Una actividad clave de DIPECHO a nivel regional ha sido, en los años pasados, sus talleres de diagnóstico y planificación. Estos talleres, aparte de identificar las prioridades temáticas y territoriales de los programas DIPECHO IV y V, se percibieron como foros significativos de intercambio de información y experiencias. Por la debilidad institucional de CEPREDENAC, DIPECHO fortalece actualmente a nivel regional la comunicación y divulgación de información y experiencias mediante proyectos ejecutados por organismos internacionales (PNUD e IFRC).

⁹⁹ ECHO (2003); Disaster Preparedness and Prevention (DPP): State of play and strategic orientations for EC policy.

¹⁰⁰ Se ha encontrado sólo un caso en Guatemala de beneficiario del PREVDA (CONRED) que fue ejecutor de un proyecto PRRAC

Un efecto positivo que ha tenido la fase de negociación y de arranque del PREVDA es acercar a las secretarías regionales de agua (CRRH), medio ambiente (CCAD) y gestión de riesgos de desastres (CEPREDENAC). Especialmente los representantes de estas organizaciones, pero también otros entrevistados, valoran mucho este proceso que fomenta un enfoque integral. Otro efecto de PREVDA, aún en su fase inicial, es haber puesto a la luz las diversas facetas de la debilidad institucional de CEPREDENAC.

En resumen, a través de la cooperación regional la CE todavía no ha podido impactar de manera significativa en la mejora de capacidades, armonización de normas o el fortalecimiento de organizaciones. Sin embargo, la programación y el interés de los entes involucrados son prometedores con respecto a posibles logros que se pueden alcanzar con el apoyo de PREVDA.

PE 6. HASTA QUÉ PUNTO LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE LA CE A NIVEL REGIONAL HAN DESARROLLADO LA TRANSVERSALIZACIÓN DEL BUEN GOBIERNO, INDÍGENAS, LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y EL ENFOQUE DE GÉNERO, COMO QUEDA ESTABLECIDO EN EL MDE?

Valoración global

Los esfuerzos que se han desarrollado tanto en Bruselas, como en la Delegación Regional para normar y operativizar los temas transversales en la cooperación y diálogo político de la CE, no han producido todavía los efectos esperados en la estrategia regional de CA, especialmente en el caso de los derechos de los pueblos indígenas y de las mujeres a la igualdad de género. La transversalización, no se ha hecho conforme a los lineamientos de la CE en la definición e implementación de sus programas de cooperación en la región centroamericana, perdiéndose así la oportunidad de contribuir e influir en los contenidos, procesos y mecanismos, así como el de apoyar y reforzar la institucionalidad de la integración a través del SICA. Esta debilidad en cuanto al tratamiento estratégico de la transversalización, también se refleja en la falta de asignación de recursos financieros, de indicadores y criterios para el seguimiento, ya que desde la formulación e implementación de la mayoría de programas y proyectos no se incluyen estos temas de forma transversal.

Criterios de valoración

CVI. Los ejes transversales han sido considerados en las acciones de la CE e introducidos convenientemente en los documentos oficiales del SICA y subsistemas

Los ejes transversales en las acciones de la CE en Centro América no han sido retomados conforme la voluntad política expresada en los tratados internacionales, ni en las normativas y reglamentos de la CE sobre esos temas. En los Comunicados de los Diálogos Políticos UE-CA se menciona más el tema ambiental, seguido del de gobernabilidad y derechos humanos; los derechos de las mujeres a la igualdad de género y los de los pueblos indígenas son por los que menos se ha hecho incidencia¹⁰¹.

De igual manera, la percepción sobre estos temas se constata que es débil: 15 de las 16 personas entrevistadas opinaron que los temas transversales no son temas estratégicos de la CE; que el apoyo se centró en la pacificación, seguido del apoyo a la reconstrucción post Mitch; y que la

¹⁰¹ Ver Documento de Escritorio

cooperación hacia la integración se ha enfocado más en aspectos económico-comerciales y en la institucionalidad del Sistema. Hay que destacar que todas las personas entrevistadas de la sociedad civil centroamericana desconocían los documentos normativos de la CE con referencia a los temas transversales, con excepción del tema medioambiental.

Así mismo, se encuentra que en los documentos oficiales de la Secretaría General del SICA y de los subsistemas de la integración se hace escasa mención a los derechos de los pueblos indígenas y de las mujeres; aparecen citados con más frecuencia los derechos humanos y los temas ambientales. Sin embargo, éstos últimos son mencionados en vinculación a la gestión de riesgos, sobre todo motivado por la cantidad y diversidad de desastres sufridos por la región en los últimos años y no de manera integral, ni transversal.

Con relación a los derechos humanos, si bien han sido incorporados de manera general en los documentos, carecen de expresiones concretas, especialmente con relación a grupos marginados como la creciente población migrante centroamericana tanto dentro, como fuera de la región o con relación al tráfico de personas.

CV2. La gestión y operacionalización de los ejes transversales en los programas regionales de la CE es efectivo y se llevan en sintonía con las demandas sociales.

Durante los primeros años del período en estudio 96 a 2000, en el marco de la Plataforma de Acción de Beijing de la IV Conferencia Mundial de la Mujer, hubo programas específicos para mujeres financiados por el Reglamento ALA como el Programa de Adolescentes y el Proyecto Centroamericano Mujer, Salud y Violencia, MUSAVIA, cofinanciado por la CE, el FNUAP y ejecutado por tres ONG europeas, Terra Nuova, GVC y Entrepueblos; éstos aunque regionales por su presencia geográfica, carecían de una visión integracionista o regionalista.

En los demás programas, el **género** es mencionado como un eje transversal. En la mayoría de ellos no se aplican las guías, las orientaciones metodológicas o los indicadores establecidos para su ejecución y seguimiento. En algunos proyectos del PRRAC se desarrollaron acciones a favor de las mujeres en dependencia de los lineamientos de la ONG europea, ONG nacional, o consorcio europeo/nacional encargado de la implementación; en otros se incluye el género como un criterio de no exclusión, pero sin acciones afirmativas. Hay mención específica a la participación de las mujeres en todas las acciones en PRESANCA, vinculada con la seguridad alimentaria y las tareas tradicionales de las mujeres. No aparece con claridad en los otros programas ni se refleja en los indicadores o criterios de evaluación.

Las organizaciones de mujeres entrevistadas expresaron que no se han tomado en cuenta sus planteamientos incorporados en el Plan de Acción Regional de Beijing, en la Agenda Económica de las Mujeres Centroamericanas y en otras iniciativas regionales.

Con relación a los **pueblos indígenas**, a inicios del período en estudio se apoyaron proyectos del Consejo Indígena Centro Americano (CICA) y de CODEHUCA para promover y dar visibilidad a sus derechos. Actualmente en los programas en ejecución sólo aparecen de manera directa en el Programa Binacional de Desarrollo Honduras – El Salvador y en zonas de pueblos indígenas como los garífunas en Honduras, la población miskita en el Río Coco en Nicaragua a través de la contratación de ONG, con el PRRAC.

De la misma manera, en los municipios de intervención de PRESANCA donde hay presencia de pueblos indígenas Guatemala (Huehuetenango y San Marcos), la zona norte de Nicaragua (Madriz, Wiwili –Jinotega- y Waspam –RAAN), su participación y demandas se consideran prioritarias, y son retomadas por las ONG europeas, consorcios y ONG nacionales contratadas

El **buen gobierno o gobernabilidad tampoco están reflejados adecuadamente**. A pesar de los diversos escándalos de corrupción y las frecuentes demandas de mayor participación, este tema tampoco ha sido transversalizado como lo plantea la Guía de Gobernabilidad¹⁰², en los seis ejes definidos: democratización, promoción y protección de los derechos humanos, refuerzo al estado de derecho e imperio de la ley, mejoramiento de la participación de sociedad civil y refuerzo de sus capacidad, reforma de la administración pública, administración de finanzas públicas y del servicio civil. Los temas de buen gobierno solamente se incorporan en PAIRCA para describir una de las características de la región (falta de gobernabilidad); en los demás proyectos no se toma en cuenta la debilidad institucional en la implementación de los ejes descritos anteriormente, ni se incorpora en los resultados, acciones o indicadores.¹⁰³

No obstante, los distintos actores de la región reconocen el importante papel que jugó la CE en la pacificación de la región después de los años de violencia, pero señalan además que el esfuerzo se centró mucho en los aspectos de inserción de los desmovilizados, a lo que se conoce como “silenciar los fusiles” sin profundizar en otros aspectos, como el rol que podría jugar la CE en el fortalecimiento de la sociedad civil, y en acercar al gobierno con la sociedad civil, balanceando su apoyo en gobernabilidad hacia las organizaciones civiles.

La cooperación de la CE en **Derechos Humanos** como línea horizontal ha evolucionado a lo largo del período considerado por el presente estudio. Al inicio, su papel y aporte fue muy importante – como fue reconocido en las distintas entrevistas - en la formación de redes de activistas y defensores de los derechos humanos, la coordinación y fortalecimiento de las comisiones no gubernamentales de derechos humanos de la región centroamericana, y la sensibilización sobre los derechos de los sectores excluidos como las mujeres, afro descendientes, lesbianas y homosexuales e indígenas. Posteriormente, modifica su modalidad de apoyo en beneficio de consorcios de ONG, instituciones regionales como ILANUD o CEJIL con el Programa Plurianual de Derechos Humanos (PPDHAC), pero no logra trascender el enfoque por país para alcanzar la visión regional, a pesar de desarrollarse en casi toda la región.

CV3. Instrumentos y canales de ayuda de la CE adecuados para la consideración de estos temas

Los representantes de la sociedad civil entrevistados que han conocido los proyectos bilaterales de la CE, los regionales de inicios de los noventa y en la actualidad el PAIRCA, dijeron no conocer a profundidad los otros programas regionales en marcha y haber tenido una limitada participación en la formulación de los mismos- a excepción de algunos esfuerzos que se han realizado en los últimos años de manera muy puntual y poco efectiva-. Estos actores, en su mayoría miembros del Consejo Consultivo del SICA, demandan mayor nivel de participación de sus organizaciones miembros, y del CC-SICA mismo, como instancia oficial en la formulación de los distintos proyectos regionales.

Según esas personas que han cubierto cargas de jefatura en organizaciones regionales de la SC¹⁰⁴ en base a su experiencia en otros programas bilaterales y regionales de la CE, la implementación de

¹⁰² European Commission, Handbook on Promoting Good Governance in EC Development and Co-operation, Brussels, 2004, Page 8.

¹⁰³ Sin embargo en cuanto a la implementación, en 24 municipios de 4 países de la región PRESANCA ha desarrollado un programa de fortalecimiento de aspectos relativos a la necesidad de planificación, comunicación y transparencia en la gestión de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, fomentando mecanismos de participación activa, auditoría social y seguimiento y evaluación de acciones municipales (proyectos principalmente).

¹⁰⁴ por ejemplo, CSUCA, CICA, CODEHUCA, Foro de Mujeres, ACICAFOC

programas a través de empresas consultoras o consorcios de ONG europeas dificulta y limita el fortalecimiento de la institucionalidad regional, la eficacia de la ayuda de la CE, y el protagonismo de la sociedad civil en el desarrollo de CA. Con respecto a sus experiencias, los entrevistados estiman como muy elevados los costos de transacción; muy limitada la difusión y aplicación por parte de consultores y personal de la Delegación de los lineamientos de la CE para los temas transversales y su debida implementación y seguimiento, y la poca participación de la sociedad civil en la implementación de los programas como parte de las debilidades de los instrumentos de ayuda de la CE que deben ser revisados.

En relación a los temas transversales de manera específica, la CE ha definido o perfeccionado lineamientos específicos con definiciones, criterios, recomendaciones e indicadores para ellos¹⁰⁵ que permiten contar en este momento con mejores instrumentos para la aplicación y el monitoreo de la transversalización: la organización de la Oficina de *Quality Support* en la sede; el funcionamiento de Comités de Género o Ambiente en la Delegación y la sección de Desarrollo Social en la Delegación introducidos con la reorganización del noviembre 2006 dan cuenta del interés sobre estos temas.

CV4. Los recursos financieros dentro de los presupuestos de acciones y programas de la CE para los temas transversales son suficientes

En los documentos analizados¹⁰⁶, los temas transversales carecen de asignación financiera específica en los presupuestos de los programas/proyectos ya sea para distintas acciones (programas directos sobre los temas), o asignación de una parte del presupuesto de los programas para los mismos (transversalización).

CV5. Las representaciones de sociedad civil de las poblaciones indígenas y grupos étnicos, mujeres, ambientalistas participan en las acciones y gestión de los programas regionales de la CE

De acuerdo las observaciones y las opiniones recogidas durante la fase de campo, las organizaciones de sociedad civil consideran que la apertura hacia las organizaciones de mujeres e indígenas ha sido limitada, y recién se ha empezado a tomar en cuenta por la CE¹⁰⁷. La mayor implicación ha sido a través de los proyectos de cofinanciación con ONG europeas, y algunos se concentraron al inicio de lo noventa.

¹⁰⁵ Entre otros:

- Commission of European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee participation of non-state actors in EC development policy Com(2002) 598 final , Brussels 2002
- Comisión de las Comunidades Europeas, COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES HACIA UNA ESTRATEGIA MARCO COMUNITARIA SOBRE LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES (2001-2005), COM (2000) 335 final, Bruselas, 2000
- Comisión de las Comunidades Europeas, COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO - PROGRAMA DE ACCIÓN PARA LA INTEGRACIÓN DEL FACTOR GÉNERO EN LA COOPERACIÓN DE LA COMUNIDAD AL DESARROLLO /* COM/2001/0295 final */ , Bruselas, 2001
- European Commission, HANDBOOK ON PROMOTING GOOD GOVERNANCE IN EC DEVELOPMENT AND CO-OPERATION, Brussels, 2004

¹⁰⁶ La lista de documentos analizados se encuentra en Anexo 7

¹⁰⁷ Con PAIRCA y con las reuniones de Viena (abril 2006) y de Tegucigalpa (marzo 2007) para analizar el Acuerdo de Asociación entre UE y Centro América.

La existencia de un espacio institucional clave como es el Consejo Consultivo del Sistema de Integración Centro Americano (CC-SICA), reconocido como el espacio oficial por el Protocolo de Tegucigalpa tampoco había sido parte de la interlocución, ni apoyo de la CE hasta incluirlo recientemente en el PAIRCA.

En la actualidad, el CC-SICA cuenta con 26 organizaciones regionales, incluidas organizaciones de indígenas, afro-descendientes y mujeres. Al mismo tiempo, ha venido conformando capítulos nacionales para ampliar la participación y representatividad del espacio.

Las personas entrevistadas opinaron que no conocen los compromisos de la CE con los pueblos indígenas, que tampoco la UE ha hecho lobby para que Panamá y El Salvador ratifiquen el Convenio 169 de la OIT sobre poblaciones tribales e indígenas, y que no hay un verdadero compromiso de la CE con la organización de los pueblos indígenas a nivel regional, y en su participación en los procesos de integración.

PE 7. ¿EN QUÉ MEDIDA LA ESTRATEGIA DE LA CE HA REFORZADO EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL PROCESO DE DESARROLLO DE LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA CENTRAL?

Valoración Global

La CE reconoce en sus documentos la importancia del papel que tiene la sociedad civil y la necesidad de ampliar su participación, pero los lineamientos para su inclusión han sido definidos y aplicados sólo recientemente.

Es sólo recientemente, en el marco de la reunión de Viena, que mecanismos de consulta con la instancia oficial de la sociedad civil regional, el CC-SICA¹⁰⁸, se han establecido en el ámbito del proceso de integración vía el PAIRCA.

La CE ha implementado pocos y discontinuos esfuerzos de diálogo con la sociedad civil, y no se ha reconocido adecuadamente los espacios institucionales definidos en el Protocolo de Tegucigalpa. De igual manera, aún en los pocos esfuerzos de consulta sobre estrategias nacionales y algunas regionales, no se ha implementado la retroalimentación con quienes han intervenido sobre los resultados de su participación. Por lo tanto, se constata que la CE no ha tenido un papel destacado en el fortalecimiento de la sociedad civil regional, como agentes importantes y propietarios de la integración y desarrollo centroamericano.

Criterios de valoración

CVI. Contribución CE a la participación de la SC en el proceso de integración efectiva en términos de acciones y de recursos financieros

¹⁰⁸ La instancia oficial de la sociedad civil regional en el proceso de integración, el CC-SICA, surge en el marco de la transición democrática que caracterizó la década de los 90 en algunos de los países de la región y ha pasado por un proceso de trabajo de concertación interna entre las diferentes organizaciones que la conforman, además del fortalecimiento de la instancia como tal. Así, de las 18 organizaciones que la conformaban en el 1995 cuando fue formalmente constituida, el CC-SICA actualmente cuenta con 24 miembros. El CC-SICA está integrado por los sectores empresariales, laboral, académico, mujeres, indígenas, afro caribeños y otras fuerzas vivas del Istmo Centroamericano. La lista completa de los miembros se encuentra en la página web: www.ccsica.org

La CE menciona en distintos documentos, como las estrategias y programas (PAIRCA, PRESANCA, PREVDA), que las organizaciones de la sociedad civil deben jugar un papel muy importante y que es necesario apoyar su participación y fortalecimiento. No obstante, hay poca evidencia – hasta el PAIRCA que está aún en ejecución – de que esas declaraciones se concretaran. En la mayoría de los programas, a pesar de reconocer su rol, no se menciona cómo se va a lograr la participación de la sociedad civil. En el caso de los programas como el de la Unión Aduanera las menciones son aún más escasas.

Se desarrollaron algunas actividades de consulta para la definición de los programas, como en el ADAPCCA, el PAIRCA y el PRESANCA¹⁰⁹. También, se estableció la incorporación de un representante de sociedad civil en los Comités Consultivos de ADAPCCA, PRESANCA y de PREVDA, aunque en este último es sólo como observador. No obstante, estos programas no integran al CC-SICA, como ha hecho el PAIRCA, sino que a organizaciones o espacios escogidos por los programas mismos, de acuerdo a la opinión de distintos entrevistados.

Varios de los integrantes del CC-SICA mencionaron que la CE no apoyó de manera armónica la institucionalidad regional establecida en el Protocolo de Tegucigalpa al no haber tomado en cuenta al CC-SICA en su cooperación, si no, hasta su reciente incorporación en el PAIRCA, donde es beneficiario directo del PAIRCA (recibe recursos técnicos y financieros para su fortalecimiento como instancia regional y en sus expresiones nacionales) y miembro de su Consejo Consultivo.

Así mismo, mencionaron la falta de mayores esfuerzos por parte de la CE para que esta instancia participara en la formulación de las estrategias, programas regionales, y fuera incluida como parte de su diálogo político con la institucionalidad regional oficial, para dar mayor protagonismo a la sociedad civil oficial en el proceso de integración. Se señaló también que la CE había privilegiado las relaciones con otros espacios como Centro América por el Diálogo, surgido de la experiencia del Meso Diálogo Guatemalteco.

El análisis de la contribución financiera destinada a la cooperación con el CC-SICA a través del PAIRCA, no ha logrado contrarrestar esta visión: se trata de un presupuesto limitado y marginal en relación al total del Programa y al total de la cooperación (véase para detalles el Anexo 8)

La inclusión de este organismo en el marco del diálogo y de cooperación es reciente e inicia con la reunión de Viena del 2006 y la reunión de marzo de 2007 en Tegucigalpa, para discutir el Acuerdo de Asociación Europa – Centro América, donde se le otorga un papel importante al CC SICA. Un acontecimiento importante a destacar es el nombramiento del CC-SICA como contraparte del CESE en el marco del proceso de formulación y aprobación del Acuerdo.

CV2. Política CE de participación de la Sociedad Civil en el proceso de integración abordado de manera adecuada

La CE cuenta con una serie de lineamientos y políticas para la participación de la Sociedad Civil¹¹⁰. Sin embargo, éstos no han sido incorporados adecuadamente en las estrategias y programas de la

¹⁰⁹ No hay mención en el documento de este Programa, pero se dieron consultas en el 2004. Esto ha sido confirmado también por el director del Programa

¹¹⁰ Dos documentos clave son:

- Commission of European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee Participation of Non-State Actors in EC Development Policy. COM(2002) 598 final , Brussels 2002
- European Commission, Guidelines on principles and good practices for the participation of non-state actors in the development dialogues and consultations, November 2004

CE¹¹¹. Entre los elementos que se enfatiza en los lineamientos está que el diálogo debe ser continuo, considerado como un proceso¹¹²

En opinión de varios de los actores, la cooperación de la CE ha estado muy dirigida a los gobiernos y ha estado más centrada en los aspectos comerciales que en la participación de sociedad civil y el apoyo al fortalecimiento de sus capacidades, lo establecen sus lineamientos. Es sólo con el PAIRCA que se contempla una asignación de recursos para dicho fortalecimiento, aunque el monto es aún limitado con relación al total del programa y a las necesidades (de 15 M€ del PAIRCA, 3,2 se dedican a sociedad civil y únicamente aproximadamente 10% del total se ha canalizado al CC-SICA)¹¹³.

En los programas de cooperación, ha habido poco apoyo al fortalecimiento de la sociedad civil regional, y poca complementariedad entre los programas bilaterales y regionales para su fortalecimiento e integración. Por ejemplo el PRESANCA colabora con unas organizaciones de la SC como FEMICA (Federación de los municipio de América Central) y con REDCASAN (Red Centroamericana de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutrición) pero el PRESANCA no tiene fondos para financiar la SC (no están previstos en las DTA) por lo cual la cooperación es difícil y sobre base voluntaria.¹¹⁴ A pesar de sus atrasos y del hecho de que las actividades han empezado solo a mitad del 2006 los entrevistados reconocen que el avance más grande a nivel regional hasta ahora ha sido el fortalecimiento del Comité Consultivo regional para la SAN al cual participan también asociaciones de la SC como el FEMICA y el CSUCA (Consejo Superior Universidad Centro América).

Es hasta en los Acuerdos de Roma del 2003 que se acuerda establecer “*un Comité consultivo conjunto, compuesto por representantes del Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (CC-SICA) y del Comité Económico y Social Europeo (CESE) para ayudar a la Comisión mixta a promover el diálogo con las organizaciones económicas y sociales de la sociedad civil.*” Esto se ratifica con los Acuerdos de Viena y se materializa en diferentes foros que se han realizado para presentar iniciativas conjuntas en el marco del proceso de negociación del mencionado Acuerdo.

Desde entonces, se ha iniciado una rica y valiosa experiencia del diálogo entre la sociedad civil de Centroamérica y de Europa, a través del CC-SICA y el CESE para canalizar las aspiraciones y propuestas de un amplio espectro de la Sociedad Civil de ambas regiones.

CV3. La sociedad civil se apropia, comprende y comparte el proceso de integración.

En términos generales el proceso de integración sigue siendo un tema poco conocido y es dominio de muy pocos grupos. La mayor parte de la población no conoce el proceso mismo, menos aún los beneficios que se puedan generar de la integración, y en algunos casos tampoco se comparte. En distintos momentos, las organizaciones de sociedad civil han tenido un papel más activo en la integración o en el ámbito regional, como en el período posterior al Huracán Mitch o durante las discusiones para la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (CAFTA) por las circunstancias.

¹¹¹ “In this context, EC policy aims at *further strengthening and involving* NSAs in the development process”. (página 4 – COM (2002) 0598)

¹¹² El documento antes mencionado Guidelines on Principles and Good Practices establece como lineamiento “Ensure, under the responsibility of the HoD, that appropriate steps are taken towards the progressive involvement of NSA in the development process in all regions, in particular through promoting an effective dialogue with them and their participation in the whole programming cycle”. Página 17.

¹¹³ Para mas detalles, véase Anexo 8

¹¹⁴ Entrevistas de la fase de campo.

Después del Mitch, se dieron procesos con relación a la integración con participación de organizaciones de sociedad civil, especialmente en la preparación del Grupo Consultivo regional de Madrid en 2001. Por un lado, el CC-SICA contribuyó con la Secretaría General del SICA a la definición de la propuesta oficial para la reconstrucción y transformación de la región. Para ese momento, el CC-SICA no se planteaba con claridad la conformación de capítulos nacionales, ni la necesidad de ampliar su participación y representatividad; por ello, una serie de organizaciones integran sus planteamientos paralelamente.

Más recientemente, en las negociaciones sobre el CAFTA, distintas organizaciones han participado; pero en ese marco, la integración no ha tenido un papel central especialmente por la forma en que se han dado las negociaciones, con condiciones diferenciadas por país lo que ha contribuido a mantener a los países separados, así como a la sociedad civil y con un papel muy limitado para el SICA. Contradictoriamente con el carácter regional del Tratado, ese proceso contribuyó a restarle proyección e importancia a la integración.

Quizás la evidencia mas clara sobre los beneficios que tiene la integración se concentra en las organizaciones económicas y comerciales, donde la margen de los apoyos internacionales, se percibe y se vive el fenómeno de la integración de manera directa. La existencia de redes comerciales regionales, de empresas productivas y de servicios y el establecimiento de “join ventures”, entre empresas de la región, es un indicador de que hay organismos de la sociedad civil que si están mirando la integración como una alternativa de desarrollo. De la misma manera se ha podido constatar que hay un movimiento cultural y académico, promovido por algunas universidades centroamericanas, que consideran la integración como una fase para el desarrollo regional y por ende nacional. Los eventos promovidos por las universidades en Guatemala y El Salvador, para reflexionar sobre el proceso de integración, ya sea en el marco del CAFTA-RD, o en otros ámbitos, como las relaciones con CARICOM, indican que hay un resurgimiento académico para abordar la participación de CA en los nuevos escenarios internacionales y regionales.

En este contexto embrionario de construcción de una sociedad y cultura mas integracionista, la CE ha contribuido hasta ahora de manera limitada a la apropiación y comprensión por parte de la mayoría de la sociedad civil de las ventajas que tiene la integración regional. A fecha de junio 2007, la campaña de sensibilización y comunicación contemplada en el marco del PAIRCA no ha empezado aún.

CV4. La sociedad civil está sensibilizada respecto a las ventajas sociales, económicas y de desarrollo sostenible que la integración puede aportar.

La mayoría de las opiniones de las personas entrevistadas se centran en que la sociedad civil no está sensibilizada sobre las ventajas de la integración, que es más un tema de grupos de intelectuales y de las organizaciones regionales, y sobre todo de los empresarios que se han visto beneficiados de la cooperación; que la mayoría de la población desconoce el proceso; y que lo más visible recientemente es la ventaja del libre tránsito por medio de el C-4¹¹⁵.

Al margen de la campaña de sensibilización anteriormente mencionada, no hay evidencia de acciones específicas financiadas por la CE para sensibilizar, informar y documentar a la SC sobre

¹¹⁵ Mecanismo de supresión de control de pasaporte entre Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador

los costes y beneficios de la integración, y las realizadas recientemente por PAIRCA son insuficientes y de alcance muy restringido ¹¹⁶.

De acuerdo a la documentación revisada y a la opinión de las personas entrevistadas, son pocas las organizaciones que están sensibilizadas sobre las ventajas de la integración. Esto se ha visto reforzado por la actitud poco positiva de algunos de los gobernantes de los países centroamericanos o por los conflictos vinculados a la migración, especialmente en el caso de Nicaragua y Costa Rica.

CV5. Se ha desarrollado información, mecanismos de participación apropiados y los beneficios son suficientemente visibles para la mayoría de la población.

De acuerdo a lo observado y a la opinión de las personas entrevistadas, la información sobre la integración y sus beneficios son aún poco visibles para la mayoría de la población. En lo que se refiere a los mecanismos de participación en el sistema de integración aunque han venido mejorando y ampliándose aún son insuficientes. El CC-SICA ha venido evolucionando y promoviendo un mayor diálogo, especialmente con la conformación y ampliación de los capítulos nacionales, y en la reciente reunión de Tegucigalpa de marzo pasado, participaron Centroamérica por el Diálogo, ALOP y otras instancias regionales de sociedad civil.

Estos mecanismos en los que se amplía la participación de la sociedad civil son insuficientes carecen de apoyo al fortalecimiento de los mecanismos de diálogo entre la sociedad civil y las instancias oficiales de integración. La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo ha abierto espacios a organizaciones de sociedad civil a través del Foro Ambiental, pero su funcionamiento es limitado ya que los criterios de “membresía” de las organizaciones parte de los mismos del CC-SICA y es que las organizaciones tengan presencia en todos los países, lo cual limita a organizaciones con mucha beligerancia, pero sin presencia regional.

CV6. Los gobiernos reconocen a la sociedad civil como actores fundamentales en el proceso de desarrollo y de integración.

Es unánime que ni los gobiernos, ni el SICA y sus secretarías reconocen de manera consistente a la sociedad civil como un actor fundamental; los espacios más importantes de la sociedad civil que son reconocidos son los partidos políticos que eligen de manera popular en elecciones nacionales a sus Diputados para el PARLACEN, y la empresa privada que es el actor clave del SIECA; sin embargo, en las sesiones de más alto nivel como la Cumbre de Presidentes y otras instancias de toma de decisiones, las organizaciones de la sociedad civil no están presentes.

PE.8. DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA PROGRAMACIÓN Y DE LA EJECUCIÓN DE LAS ACCIONES REGIONALES DE LA CE, ¿EN QUÉ GRADO SE EJERCE LA COMPLEMENTARIEDAD Y COORDINACIÓN CON LAS ACTIVIDADES DE OTROS DONANTES, EN PARTICULAR CON LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA Y CON LA BEI, O CON LAS INICIATIVAS NACIONALES? ¹¹⁷

¹¹⁶ Hay un estudio diagnóstico de FLACSO que evidencia la exclusión y/o limitada participación en el proceso de integración regional de las mujeres, los indígenas, jóvenes, afro descendientes y personas con discapacidades y un diagnóstico sobre los actores económicos más activos en la integración regional. Si bien estos estudios han sido útiles para la posterior identificación de acciones dentro del PAIRCA, no han sido suficientemente diseminados y no garantizan por sí solos una sensibilización sobre lo que significa la integración regional y sus ventajas. Además, la calidad del estudio de FLACSO sobre sectores excluidos tiene importantes deficiencias a nivel metodológico.

¹¹⁷ La fuente analítica utilizada para contestar a esta pregunta se encuentra en Anexo 9 “Cooperación internacional y mecanismos de coordinación”

Valoración global

A pesar de la evolución de la cooperación internacional originada a raíz del Huracán Mitch y del auge que ésta conoce al principio de los años 2000, no existe una coordinación explícita de carácter regional en América Central. La escasa voluntad de los donantes de consensuar sus estrategias, dotadas de objetivos explícitos o implícitos diferentes, hace muy difícil avanzar hacia tal coordinación. Además, el proceso de alineamiento y de apropiación de la ayuda en el ámbito regional se presenta difícil y complejo en el corto plazo. Si bien hay indicios de mejora que revelan una voluntad política centroamericana de mejorar sensiblemente el impacto de la cooperación vía una coordinación operativa y efectiva, las principales condiciones para que este proceso se dé son aún inexistentes: la débil institucionalidad del SICA, y en particular de su Secretaria General, la falta de una agenda estratégica centroamericana comprehensiva y la falta de una financiación efectiva de las instituciones regionales, son los principales elementos que han impedido ejercer una efectiva coordinación en el contexto regional.

En cuanto a la complementariedad, si bien existe a nivel de programas, ha sido propiciada de manera casi automática por los acontecimientos vividos por la región (desastres naturales y - CAFTA-RD y más recientemente la posibilidad de negociar un Acuerdo de asociación UE/AC). El carácter institucional de los donantes ha facilitado también la complementariedad de facto, principalmente en el caso de la UE y en concreto de la CE, que por su propia historia de integración es considerada por los otros donantes como una institución con un fuerte valor agregado potencial. Finalmente, cabe añadir que si bien se da un grado importante de complementariedad, la falta de coordinación hace que los costes de transacción sean más altos de lo deseado y que el riesgo de duplicidad de acciones sea muy elevado.

Criterios de valoración

CV1. La coordinación y complementariedad de las acciones regionales de la estrategia de la CE con otras acciones que promuevan el desarrollo social, económico e institucional en América Central en los varios periodos programáticos

A pesar de que la misma región fijó ya en Estocolmo como uno de sus objetivos el coordinar los esfuerzos de los donantes, es a partir del 2001, con el GC de Madrid, que se propicia el verdadero inicio¹¹⁸ de la actuación regional de una amplia gama de donantes internacionales con la presentación de la región como “una Centroamérica integrada, con una sola voz y un solo planteamiento regional”¹¹⁹, con una agenda verdaderamente regional, establecida tanto por los gobiernos como por las instituciones del SICA .

En general la coordinación a nivel regional fue débil y limitada en el tiempo, y ejercida por los propios donantes y no impulsada con acciones concretas por la región¹²⁰. En este contexto cabe evidenciar el papel jugado por la iniciativa mexicana del Plan Puebla Panamá (PPP), presentada oficialmente por el presidente mexicano Vicente Fox un mes después del Grupo Consultivo de Madrid y que supuso un elemento importante de distorsión y de debilitamiento de la agenda centroamericana. Si la agenda centroamericana de Madrid se presentaba como una agenda comprensiva de desarrollo¹²¹ la agenda del PPP da un enfoque mesoamericano y se centra

¹¹⁸ Del listado de proyectos que ha podido ser inventariado sólo ocho iniciativas regionales corresponden a un periodo anterior al Huracán Mitch: cinco de Canadá, una de USAID, una de Taiwán y una de COSUDE

¹¹⁹ La transformación y modernización de Centroamérica en el siglo XXI, Enero 2001

¹²⁰ La coordinación entre donantes es a nivel nacional y en algunos temas concretos, principalmente medioambiente.

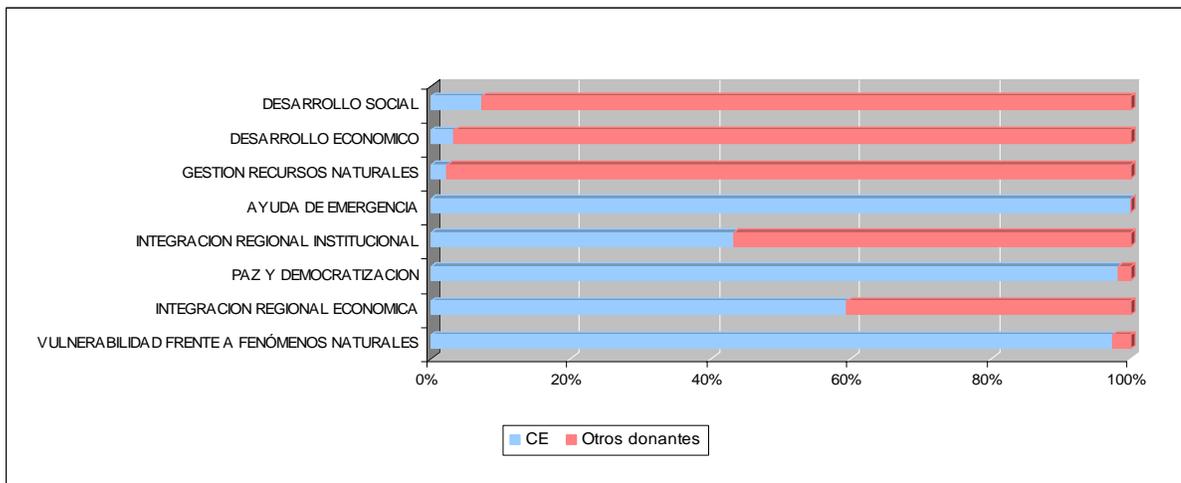
¹²¹ Se centraba en: i) la reducción de la vulnerabilidad ambiental, ii) en la modernización y transformación del aparato productivo, iii) en la disminución de las asimetrías e inequidades en los procesos de desarrollo, iv) en el fortalecimiento

principalmente en la integración física a través de grandes proyectos de infraestructura, sin aportar además muchas iniciativas nuevas ya que reúne bajo esas siglas acciones que ya estaban presupuestadas; o acciones que eran anteriores y distintas, como el programa de interconexión eléctrica SIEPAC. La definición de dos agendas paralelas, de carácter y alcance diverso aunque complementarias en cuanto a integración económica se refiere, hizo que la región perdiese la primera oportunidad de que los donantes se alineasen a una agenda regional única.

A pesar sin embargo de esta ausencia de coordinación, y de macrosectores de actividad similares en la mayoría de los casos, hay una complementariedad de facto a nivel de programas entre la CE y otros donantes (excluidos los EM) y se percibe una falta de solapamiento debido a los montos limitados de un donante u otro en un macrosector específico. La cooperación regional de los otros donantes se ha centrado en temas más típicos de desarrollo, como la gestión de recursos naturales y el desarrollo económico y social que son los temas de concentración de la CE en la región a nivel bilateral.

Cabe destacar que solo en el macrosector Integración regional institucional y económica hay una intervención relativamente significativa también de los otros donantes. En áreas como ayuda de emergencia, y democratización, y aspectos de vulnerabilidad la CE es prácticamente el único donante a nivel regional.

GRÁFICO 9 : COMPLEMENTARIEDAD DE LA COOPERACIÓN REGIONAL CE Y OTROS DONANTES POR MACROSECTOR, EN %



Fuente: Inventario de la Cooperación regional con América Central financiada por la CE (Reglamento ALA y LPH) y Otros Donantes

A nivel de coordinación entre la CE y los Estados Miembros la coordinación es también prácticamente nula. Se realizan reuniones esporádicas y la CE consulta a los EM en el proceso de elaboración de sus documentos de estrategia pero este proceso de consulta es tardío y su impacto es escaso.

Si bien no constituye un factor explicativo en sí mismo, cabe mencionar que las orientaciones para reforzar la coordinación operativa entre la Comunidad Europea y los EM, fijadas en las *Directrices para reforzar la coordinación operativa entre la Comunidad y los Estados miembros en el ámbito de la cooperación*

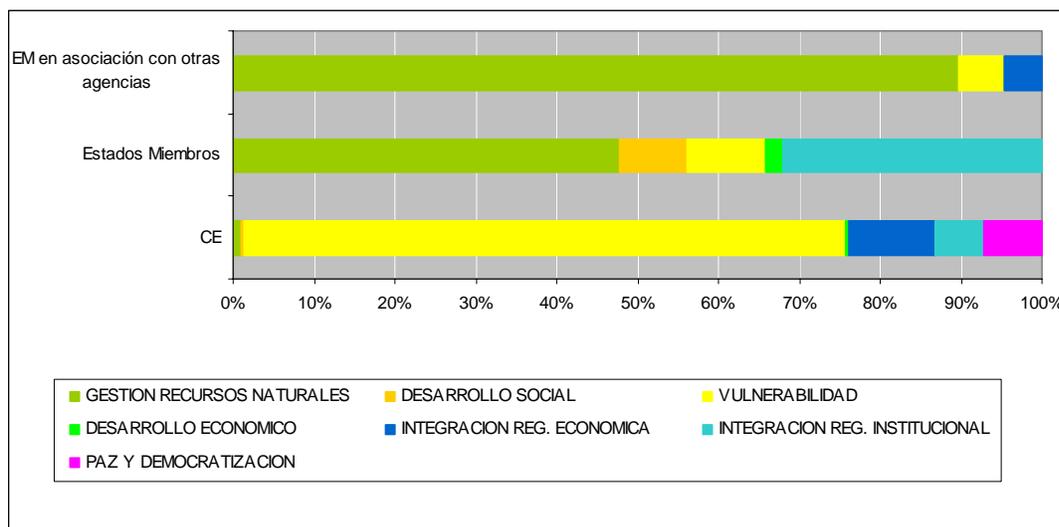
de la integración económica regional (integración económica, integración física y fortalecimiento de la institucionalidad regional), v) en la modernización del Estado y fortalecimiento de las instituciones públicas y vi) en el manejo racional de los recursos naturales

para el desarrollo¹²² de 1998, por las que correspondería a las delegaciones iniciar y controlar el proceso de balance conjunto de la situación, en particular respecto de aspectos como son las prioridades del país y del sector, las políticas apoyadas por la Comunidad o los EM, la existencia y el funcionamiento de mecanismos de coordinación en los que participan otros donantes, se dirigen exclusivamente a la actuación a nivel de país y no constituyen por lo tanto un marco de actuación aplicable a nivel regional.

Al igual que ocurre con otros donantes internacionales, a pesar de la ausencia de una coordinación operativa se aprecia que en términos de programas existe un buen nivel de complementariedad. El único caso de potencial solapamiento es el de apoyo a la integración regional institucional, sector que podría ser considerado como ventaja comparativa por la historia de la construcción europea y por el perfil institucional de la CE. Este apoyo es sin embargo debido únicamente a un EM, España, y esto desde 2006, y se centra en un programa de apoyo a la organización de la ayuda en el marco de la Iniciativa de Viena, y a la constitución de un Fondo Fiduciario que intervendrá en varios sectores pero que pretende ser un instrumento de apropiación del SG SICA en cuanto a prioridades regionales se refiere. Estas dos intervenciones son por lo tanto de índole diversa, pero complementaria, a las intervenciones regionales de la CE en este macrosector.

Las intervenciones del Banco Europeo de Inversiones (BEI) realizadas en el marco de los Mandatos ALA II y III impartidos por el Consejo de la UE¹²³ se hacen por la naturaleza del mismo vía préstamos y no vía cooperación técnica, y no son computables como AOD

GRÁFICO 10 : COMPLEMENTARIEDAD DE LA COOPERACIÓN REGIONAL CE Y ESTADOS MIEMBROS POR MACROSECTOR, EN %



Fuente: *Inventario de la Cooperación regional con América Central financiada por la CE (Reglamento ALA y LPH) y Otros Donantes*

¹²² Comunicación del Consejo, de 9 de marzo 1998. Diario Oficial C 97 de 31.3.1998

¹²³ La misión del BEI es la de conceder préstamos para proyectos de inversión en aquellos países ALA que han firmado acuerdos de cooperación con la UE. Dichos mandatos forman parte de la política exterior comunitaria de cooperación para el desarrollo.

CV2. En aras de la complementariedad de las intervenciones de la CE y de otros donantes, la SG-SICA pone en marcha mecanismos de coordinación eficaz entre los programas a financiar por los donantes

La preocupación por la búsqueda de una efectiva armonización de las acciones de los donantes tiene una historia relativamente larga ya que se origina en mayo 1999 con la Declaración de Estocolmo. En esta ocasión tanto la región como la comunidad internacional de donantes fijan como mandato el coordinar las acciones de los donantes guiados por las prioridades establecidas por los países receptores. Declaraciones y acuerdos posteriores, como el MdE CE-SICA de 2001 o el GC de Madrid del mismo año, inciden en la importancia de la coordinación pero ninguno llega a plasmarse en la práctica de forma efectiva.

A pesar de constituir un avance importante en pro de una coordinación efectiva, estos ejercicios no dejan de ser limitados y poco ambiciosos y contribuyen marginalmente a mejorar la situación. Este marco iniciado en 1999, así como el auge de la cooperación regional y la toma de conciencia por parte de América Central de las consecuencias que este escenario genera para las instituciones regionales del SICA, da lugar a la Propuesta de Armonización y Alineación de la cooperación regional para la región presentada en Mayo de 2006 en Viena, en paralelo a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno ALC-UE. Esta Propuesta constituye el primer análisis detallado de la cooperación y, al mismo tiempo que reconoce el papel crucial jugado por la cooperación internacional en la integración centroamericana, pone en evidencia la alta dependencia de las instituciones del SICA con respecto a la cooperación.

La Iniciativa constituye un ejercicio correcto y útil, refleja una potencial voluntad política importante por parte de la región de cara a la mejora de la eficacia e impacto de la cooperación recibida y está en línea con los compromisos internacionales, pero es aún muy reciente para valorar su alcance y factibilidad ya que carece actualmente de una hoja de ruta, lo cual explica en parte el escepticismo con el que ha sido acogida. La capacidad institucional de la SG SICA para ejercer el rol de coordinador regional y la ausencia de una agenda regional única, común y renovada a la que los donantes deberían responder¹²⁴ son dos de los principales factores que arrojan sombras sobre la factibilidad de un plan de esta índole. A esto se le suma además la reticencia de algunos de los principales donantes en la región, a pesar de los compromisos internacionales adquiridos, de llegar a conocer un sistema de coordinación de este tipo liderado por la región para garantizar su apropiación y en el que ellos tendrían que acoplar sus estrategias e intereses en la región a la agenda centroamericana una vez exista.

5 VALORACIÓN GLOBAL & CONCLUSIONES

5.1 Valoración Global

En el largo periodo analizado (1996-2006) han intervenido una multitud de factores que han incidido positiva y negativamente en la acción estratégica de las intervenciones, similarmente el camino recorrido por los países Centro Americanos socios en el proceso de integración, ha sido desigual y con enfoques diferentes sobre cómo llegar a cubrir los objetivos propuestos, en el ámbito del desarrollo regional. Sin embargo, la experiencia por la que se ha atravesado, en todos los ámbitos, ya sean estos políticos, económicos, sociales o institucionales, ha sido enriquecedora para todos los participantes, desde el donante hasta el beneficiario final directo e indirecto. Los resultados también han sido favorables en la mayoría de las actuaciones, aunque con diverso grado

¹²⁴ Ésta está siendo elaborado con el apoyo del PAIRCA

de cumplimiento se pueden ver y valorar impactos importantes. El contexto actual ofrece nuevas oportunidades para la consolidación del proceso de integración y para el apoyo que puede ofrecer la CE en este ámbito. Sin embargo, hay una serie de factores, prioritariamente institucionales que demandan atención para garantizar la sostenibilidad del proceso de integración y por ende de los resultados de la estrategia de la CE. Se presenta a continuación una síntesis de las fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas que el equipo ha identificado y que se puede explorar, robustecer y tomar en cuenta en las futuras acciones de carácter sub-regional.

RECUADRO 3: SINTESIS DE LA VALORACION GLOBAL DE LA ESTRATEGIA CE 1996-2006

<p style="text-align: center;">FORTALEZAS</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pertinencia, consistencia y corresponsabilidad ▪ Adecuación al contexto y a la problemática ▪ Con enfoque estratégico coherente y mixto ▪ Ejecución variada y complementaria ▪ Enfoque temporal eficaz y práctico ▪ Resultados tangibles y en funcionamiento en la dimensión económica/comercial ▪ Incorporación pertinente de nuevas iniciativas ▪ Resultados satisfactorios 	<p style="text-align: center;">DEBILIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Insuficiente actuación en el campo social ▪ PREVDA: Gestión e implementación compleja ▪ Aplicación parcial de la Transversialización ▪ Escasa atención técnica y financiera a las instituciones y a la sociedad civil ▪ Escasa participación de la sociedad civil ▪ Insuficiente atención y acciones de cohesión social ▪ Tratamiento parcial de los temas medioambientales ▪ Cooperación y coordinación rígida y no consensuada ▪ Ausencia de complementariedad entre regional y bilateral
<p style="text-align: center;">OPORTUNIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La negociación y las buenas perspectivas CAFTA-RD, EU-CA-AA ▪ Un mercado común ampliado y en crecimiento ▪ Nuevas oportunidades como la Iniciativa de Viena ▪ La preparación del nuevo programa regional 2007-2013 ▪ La CE tiene experiencia valiosa en temas cruciales para la región: migración, cohesión social, seguridad ciudadana 	<p style="text-align: center;">AMENAZAS</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Auto financiación débil de las instituciones regionales y elevada dependencia financiera de la cooperación internacional ▪ Falta de una agenda estratégica única centroamericana y de una hoja de ruta ▪ Instituciones regionales implicadas en temas de prevención de desastres con débiles capacidades de coordinación de la cooperación ▪ Visión del modelo de integración no compartido por todos los países de CA

5.2 Conclusiones específicas

Definición de la estrategia de cooperación

1. **Una cooperación con un enfoque estratégico común.** Existe un alto grado de coincidencia entre la agenda regional de América Central y la estrategia regional de la CE. Ello se debe a que Centroamérica es la subregión de América Latina donde la cooperación de la CE tiene mayor experiencia acumulada, tiene mayor trayectoria en el diálogo político con la UE, y es la región que más avances ha experimentado en su proceso de integración regional. Todo ello ha contribuido a que la estrategia de cooperación regional de la CE y la agenda regional centroamericana muestren un alto grado de convergencia.[P1]
2. **Objetivos estratégicos coherentes con los nuevos desarrollos.** En los años ochenta la paz y la democratización fueron el objetivo común del diálogo político y la cooperación de la CE con Centroamérica. Esos objetivos se han mantenido en los años noventa y siguen

teniendo relevancia en la actualidad. En la década de los noventa la integración regional, como estrategia para el desarrollo y para mejorar la inserción de Centroamérica en la economía mundial se convierte en el tema más relevante en la agenda regional, y la CE lo asume plenamente. [P2]

3. **En sintonía con las necesidades regionales y plantea una agenda común en varias dimensiones.** En primer lugar, en cuanto al modelo de integración: trata de promover mercados más eficientes y una mayor competitividad internacional, con instituciones que tengan mayor capacidad para la coordinación de políticas nacionales y la definición de normas y políticas comunes, y que tenga mayor cohesión social y territorial, en un marco de sostenibilidad ambiental. En segundo lugar, en cuanto a la estrategia y la secuencia del proceso de integración, a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio, la constitución de la unión aduanera, y el mercado común. Y en tercer lugar, en cuanto a las prioridades de la cooperación regional de la CE para promover esos objetivos, que se han definido de manera clara y coherente, y responden a los criterios de concentración sectorial, complementariedad, y corresponsabilidad. Sin embargo, se percibe que se ha dado más atención a los temas económicos que a temas emergentes tal cual la seguridad ciudadana, la cohesión social, la migración para los cuales nos se han todavía definido estrategias a nivel de la subregión a pesar de su dimensión regional importante. Así mismo, el enfoque hacia la democracia no ha evolucionado suficientemente de un apoyo a la desmilitarización y paz, hacia el concepto de buen gobierno en la gestión de los asuntos regionales con temas cuales la lucha frente a la corrupción y la implicación y refuerzo de la sociedad civil en el proceso de integración regional. [P, 2, 3, 4, 6]
4. **Pertinencia y coherencia de la estrategia de prevención de desastres con las necesidades de la región.** Tanto la estrategia como la programación con respecto a la prevención de desastres y mejoras ambientales responden a las necesidades de la región. Esta valoración se evidencia en la alta prioridad otorgada en el DER post-Mitch 2002-2006, en el objetivo de vincular las medidas de ayuda de emergencia, reconstrucción y desarrollo aplicando un enfoque de reducción de riesgos, y en la propuesta de transverzalizar ambos temas en la cooperación de la CE. En este marco, la estrategia y la programación de PRRAC y PREVDA se han revelado como pertinentes con la realidad regional. [P5]

Implementación de la estrategia y su sintonía con los avances de la región

5. **Se evidencia un ritmo desigual en el avance de la integración regional que ha condicionado la actuación de la CE en la región.** En el proceso de integración y en la definición de la agenda regional se pueden identificar distintos momentos y periodos, más o menos favorables. Dentro del periodo considerado (1996-2006) cabe distinguir una etapa de estancamiento del proceso de integración, que se prolonga desde 1997 a 2002, en el que la agenda se centra en la rehabilitación y la reconstrucción tras el paso del huracán Mitch. Ese proceso, no obstante, contribuye a redefinir la agenda regional, contribuyendo a perfilar la Estrategia Regional de la CE para el periodo 2002-2006. A partir de 2003 se observa un proceso de reactivación de la integración regional motivado por factores internos y externos, entre ellos la negociación del CAFTA-RD con Estados Unidos, y el proceso de evaluación conjunta de la integración regional acordado en 2004 con la CE, con vistas a la negociación de un Acuerdo de Asociación. [P2, 3]

6. **En el proceso de integración y de reactivación, no todos los países del SICA comparten el modelo propuesto.** Ese proceso de reactivación, sin embargo, no supone que los Estados miembros del SICA compartan las mismas visiones de la integración regional, y participen de la misma manera, pues hay diferencias notables entre los países partidarios de la profundización del proceso, como El Salvador, y los más renuentes al mismo, como Costa Rica, y no todos son partícipes por igual de los instrumentos jurídicos de la integración. [P2]
7. **La estrategia 2002-2006 y en concreto algunos programas de la CE se muestran pertinentes y han respondido eficientemente a las nuevas exigencias de la agenda regional.** La estrategia regional, con su fuerte énfasis en la integración económica y el fortalecimiento de las instituciones regionales —particularmente, el programa de apoyo a la unión aduanera centroamericana (UAC)— se ha adaptado adecuadamente a esa agenda. En cuanto al Programa de Apoyo a la Institucionalidad Regional Centroamericana (PAIRCA), es igualmente pertinente en relación a esa agenda regional, pero su efectividad se ha visto afectada por un contexto institucional desfavorable y por otros problemas relacionados con su implementación. [P2,4]
8. **Apoyo novedoso para superar el enfoque asistencialista predominante en América Central en la prevención de desastres.** La CE ha incluido correctamente un enfoque novedoso para lograr la reducción de desastres, que se sustenta en la integración de elementos de prevención y mitigación en el desarrollo económico, social y ambiental. La preparación de acciones, que incluyan este nuevo concepto está correctamente indicada y es apoyada por DIPECHO y por algunos proyectos PRRAC. Teniendo en cuenta la vulnerabilidad de la región se observa, sin embargo, que en muchos proyectos los elementos de mitigación y prevención no han sido integrados y/o articulados con muchas actividades productivas o de reconstrucción, perdiéndose así la oportunidad de generar mayor impacto y sostenibilidad en las acciones de la estrategia. Con todo, algunas buenas experiencias se han dado, sobre todo en el ámbito local, en zonas PRRAC y ahora se espera que el PREVDA apoye a la región para dar el salto necesario y pasar de una actitud *atencionista* a la prevención y el desarrollo sostenible.[P5]
9. **Compleja y lenta ejecución de la contribución programada en el ámbito regional en los programas de reconstrucción y prevención de los desastres.** Los avances en la ejecución de las acciones a nivel regional son pocos y conllevan significativos retrasos en relación a lo previsto en el DER 2002-2006.. Por su parte el PRRAC perdió, en la implementación, su carácter regional y no introdujo, de manera sistemática y coherente, la prevención y aspectos ambientales en sus zonas de intervención. La CE no aprovechó, por falta de coordinación interna al respecto, la multitud de medidas locales, ejecutadas por ECHO/DIPECHO, PRRAC y otros, para fortalecer criterios comunes de gestión de riesgos a nivel regional o de zonas modelo. Con el PREVDA, a pesar de estar en fase de inicio, la CE ya ha contribuido al imprescindible acercamiento multisectorial a nivel regional. De la implementación del PREVDA dependerá la valorización final de la estrategia regional 1996-2006 con respecto a los impactos sobre la prevención de desastres y mejoras ambientales. Por otra parte, de las acciones del PREVDA dependerá si se logra contribuir a fortalecer la perspectiva de la prevención a nivel regional de manera duradera y así contribuir al proceso de integración en un ámbito no económico o comercial. [P5]
10. **Transversalización deficiente.** La transversalización de la protección ambiental y de la reducción de los riesgos de desastres es altamente importante para el desarrollo sostenible de América Central y, por lo tanto, para los diferentes programas y formas de cooperación (incluso para el diálogo político y comercio) de la CE con la región. Esta transversalización

es más avanzada con respecto a la protección medioambiental. Sin embargo, hasta ahora falta una aplicación sistemática de criterios establecidos con visión global. Hay indicios de que esta aplicación mejorará en el siguiente periodo de programación de la cooperación (2007-2013). En cuanto a la gestión de riesgos de desastres falta todavía el marco conceptual y unos criterios comunes de la CE para su aplicación sistemática. Su inclusión depende mayormente de decisiones del personal de las DCE o de proyectos. En este marco se observan iniciativas para mejorar la coordinación interna y la transversalización a nivel de país. [P6]

11. **Instituciones regionales débiles y procesos complejos.** La cooperación entre las entidades responsables para el manejo del agua, para el medio ambiente y para la prevención de desastres es altamente relevante para el desarrollo de la región y los primeros pasos dados en la fase de negociación del PREVDA son valorados muy positivamente. Sin embargo, la cooperación representa una innovación para la región y requiere el establecimiento de procesos de negociación entre los actores sectoriales. La complejidad es incrementada por la necesaria coordinación entre los niveles regional y nacional. Las instituciones regionales involucradas y, ante todo, el CEPREDENAC, son débiles y requieren de mucho apoyo y acompañamiento para lograr los objetivos propuestos [P5, 6]

Resultados e impactos

12. **Las intervenciones de la CE han contribuido positivamente a la profundización de la integración en su vertiente económica.** La Estrategia Regional de la CE y, en particular, el programa de apoyo a la unión aduanera, han sido y son un apoyo efectivo al proceso de integración económica al atender a dos dimensiones relevantes en ese proceso. Por un lado, al apoyar la configuración de un espacio de libre circulación, se refuerza la creación de interdependencias económicas regionales (dinámicas de “regionalización”). Por otro lado, se ha apoyado la constitución del marco regulador y las políticas de apoyo de dicho proceso (“regionalismo”) a través de la constitución de la unión aduanera, y, en menor medida, de otras políticas comunes. Sin embargo, los importantes avances del proceso desde 2003 son atribuibles, sobre todo, a “catalizadores externos” como la negociación del CAFTA-RD y, sobre todo, el proceso de evaluación conjunta iniciado tras la Cumbre de Guadalajara (2004), que llevó a la decisión adoptada en la Cumbre de Viena (2006) de entablar negociaciones para la firma de un Acuerdo de Asociación UE-CA. [P2, 3]
13. **El apoyo CE a la integración regional tiene una incidencia directa en el proceso de desarrollo económico, a pesar de que su contribución es difícil de medir.** Las acciones que se derivan del apoyo otorgado a la constitución de una unión aduanera y de un mercado común, desde el diálogo hasta los programas de cooperación, han contribuido a establecer un mercado común, que aunque imperfecto, funciona sobre todo como un nuevo espacio comercial atractivo y en crecimiento. Los indicadores del creciente flujo de comercio intraregional tanto de las importaciones como de las exportaciones evidencia que la constitución y puesta en marcha del MCCA ha sido un factor importante de desarrollo económico regional. En este nuevo escenario despliegan sus actividades más de 8000 PYMEs, generando aproximadamente cerca de dos millones de empleos. [P2, 3]

- 14. Los programas de apoyo a la integración muestran resultados desiguales.** Como consecuencia de los desiguales avances del proceso de integración en su dimensión económica y política, y de factores relacionados con el calendario y las modalidades de implementación, los resultados de los programas de apoyo a la integración son desiguales. El que se ha adaptado mejor a los cambios de la agenda regional y está prestando un apoyo más relevante al proceso de integración es el Programa de Apoyo a la Unión Aduanera Centroamericana (UAC). En contraste, el Programa de Apoyo a la Institucionalidad Regional Centroamericana (PAIRCA) se ha visto afectado por la falta de acuerdo y de voluntad política respecto a la reforma institucional del SICA; por presiones políticas y conflictos interinstitucionales; y por la debilidad institucional de la contraparte —la SG-SICA—. Además, se han detectado dificultades en el calendario de ejecución, en el ritmo de los desembolsos y en la capacidad de absorción de la contraparte. Sus resultados, finalmente, no siempre son altamente pertinentes y tienen una calidad desigual, si bien algunos de ellos son aportes útiles para la reforma institucional y para mejorar la eficacia de las instituciones que integran el SICA. [P2, 3, 4]
- 15. En lo referido a la dimensión político-institucional, los resultados son más limitados y se han detectado algunos efectos negativos** que pueden contribuir a su debilitamiento. En particular, se ha observado que instituciones como la SG-SICA y el PARLACEN dedican mayor atención y recursos a la captación y gestión de la ayuda externa, que a las competencias que tienen atribuidas, dada su recurrente debilidad financiera y su fuerte dependencia de la cooperación internacional. [P4]
- 16. Un enfoque parcial en los programas de apoyo a la participación de la sociedad civil.** En relación al fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración —uno de los tres ejes de la Estrategia Regional 2002-2006—, la acción de la CE no está teniendo aún el impacto deseado en relación a su fortalecimiento y participación en el proceso de integración y la actuación de ésta es poco conocida por la sociedad civil misma, al margen de la que beneficia directamente de apoyo vía PAIRCA. Sus acciones han sido muy escasas para fortalecer las redes y los mecanismos de coordinación de las organizaciones de la sociedad civil, para mejorar su capacidad de participar efectivamente en el diseño e implementación de las iniciativas, incluyendo las políticas comunes, y las dirigidas a promover la participación en las acciones de representantes de los pueblos indígenas y grupos étnicos no dominantes. En relación con este hecho, aunque no necesariamente como factor causal, se ha constatado que dicha participación se enfrenta a notorias resistencias por parte de los Gobiernos centroamericanos. El CC-SICA, en este contexto, fue objeto de una atención marginal en la definición del PAIRCA, si bien el apoyo recibido, vía sus miembros, se ha incrementado gracias a la componente CSUCA y al apoyo a FEDECATUR en el marco del Acuerdo con la SITCA. [P2, 6, 7]
- 17. Limitada adecuación al nuevo escenario regional donde los acuerdos Sur-Norte, la cohesión social, migraciones, y seguridad humana emergen como cuestiones prioritarias.** En el periodo de aplicación de la estrategia 2002-2006 emergen con fuerza nuevas temáticas en la agenda regional. En primer lugar, la firma y entrada en vigor del CAFTA-RD, y el posible Acuerdo de Asociación UE-CA. En segundo lugar, tanto el diálogo político birregional UE-ALC, como el subregional UE-CA, han reconocido la cohesión social como uno de los ejes de la relación y uno de los objetivos de la cooperación. En tercer lugar, la violencia social y la inseguridad ciudadana, son problemas clave para la sociedad centroamericana y se han convertido en cuestiones críticas en la agenda del desarrollo y de la gobernabilidad democrática de la región. Finalmente, dentro

de esa agenda regional las migraciones intra y extrarregionales y sus efectos en materia de derechos humanos, respecto al impacto social y económico de las remesas, han adquirido una importancia creciente. Todos estos temas no han sido abordados suficientemente por la estrategia actual. [P6, 7]

18. **Las acciones orientadas al desarrollo social y democrático están presentes en todo el periodo, sin embargo los resultados son heterogéneos.** En los tres periodos analizados la estrategia siempre ha tenido una vertiente orientada al desarrollo social, y ha sido una de sus grandes prioridades: en el primero lo trata con iniciativas planteadas dentro del marco del proceso de pacificación y de democratización de la región; en el segundo lo vincula a las intervenciones de reconstrucción y prevención, como consecuencia de los desastres originados por el huracán Mitch; y en el tercero asume la importancia que tiene la sociedad civil en el proceso de desarrollo, y particularmente en la construcción de la integración regional. Sin embargo, la efectividad de la estrategia en cada periodo es diferente. Sobresale su pertinencia, eficacia e impacto sobre todo en el primer periodo donde la CE ha tenido un papel destacado para lograr la pacificación, la reinserción y la vuelta a la democracia. En el segundo periodo, la inclusión de los temas sociales en los esquemas de la reconstrucción, donde los ejes dominantes son la prevención de desastres y el desarrollo son pertinentes, sin embargo, su efectividad no se ha podido verificar, en parte por los retrasos en la ejecución de los principales programas, y por otra parte como consecuencia de una débil participación de las organizaciones sociales en el diseño y gestión de los mismos. En efecto, se evidencia que la atención prestada a los grupos más vulnerables como mujeres, pueblos indígenas, ha sido marginal, con limitadas asignaciones financieras y con escaso desarrollo técnico, como se evidencia en la falta de indicadores y sistemas de monitoreo. En el tercer periodo tampoco se ha podido corroborar que la sociedad civil participe activamente en el proceso de integración, al contrario, hay evidencias de que los organismos de la sociedad civil de dimensión regional están al margen del proceso. Una explicación proviene del desconocimiento propio sobre la integración, y otra proviene de la falta de iniciativas concretas de apoyo con carácter regional para dinamizar la inclusión de los organismos de base en las estructuras regionales. Además, temas relacionados a la gobernanza, como la lucha contra la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones han sido tratados sólo a nivel nacional a pesar de la importancia que tiene para otorgar credibilidad al proceso de integración. [P3, 5, 6, 7]

Coordinación y complementariedad

19. **No hay coordinación sistemática y formalizada entre donantes** A pesar del establecimiento de los Grupos Consultivos y del impulso que tomó la cooperación regional a inicios de los años 2000, y del reciente análisis sobre la cooperación que percibe la región y que se presentó en Viena en el marco de la Iniciativa sobre A&A, no se han establecido mecanismos de coordinación operativa. La oferta de cooperación prevalece sobre la demanda. La ausencia de una agenda estratégica única y de una hoja de ruta comprensiva centroamericana a la cual debería responder la comunidad internacional de donantes obliga a que la agenda sea definida por los donantes y no por América Central. **(PE 8).**
20. **Insuficiente participación de la SG-SICA** El papel jugado por la SG SICA en cuanto a coordinación se refiere es aún muy escaso aunque la Iniciativa de Viena es una base útil

para seguir avanzando y que demuestra la existencia de una voluntad política centroamericana para mejorar la eficacia e impacto de la cooperación. La reticencia de algunos donantes y las debilidades institucionales de diversa índole que conoce el SICA limitan en el corto y mediano plazo, si no en el largo plazo, las posibilidades reales de que la región se apropie la cooperación recibida y pueda ejercer el liderazgo que le corresponde. **(PE 8).**

21. **Sintonía y complementariedad de los programas CE y de otros donantes.** A pesar de la ausencia de coordinación se observa complementariedad entre los programas CE y de otros donantes entre macrosectores y al interior de un mismo macrosector, aunque con grados diferentes. Por ejemplo, la coordinación es mejor entre donantes involucrados en el tema ambiental que entre los que apoyan la gestión de riesgos. La complementariedad se da de manera natural por el contexto regional de esta década y en el caso de la CE, en el eje de apoyo a la integración regional, por su característica institucional y su historia reciente. Así mismo en el caso del PREVDA se observa que las iniciativas existentes se tomaron en cuenta durante la preparación del programa. Sin embargo, tanto los frecuentes cambios de personal en las instituciones y en el personal de las DCE, como la falta de mecanismos de coordinación entre los donantes han incidido en la construcción de una memoria histórica para sintetizar y considerar las lecciones aprendidas y obtener mayores sinergias. **(PE 2, PE 8).**
22. **La coordinación a nivel de la UE es también inexistente o muy limitada** No se han establecido mecanismos de coordinación operativa y la única forma de coordinación existente a nivel regional es el proceso de consulta en el marco de la elaboración de los documentos de estrategia, pero los tiempos y el impacto real de esta consulta son muy limitados. La existencia de directrices para reforzar la coordinación operativa entre la Comunidad y los Estados miembros en el ámbito de la cooperación para el desarrollo se limita al ámbito nacional. **(PE 8).**
23. **El grado de coordinación de los programas regionales y bilaterales de la CE es muy escaso** A pesar que en el ámbito de los DEP, en muchos casos, la integración regional y la vulnerabilidad frente a desastres naturales son considerados como temas transversales, sólo en un DEP se hace expresa mención al DER como parte del marco de la cooperación bilateral. además, la implementación y la gestión independiente de los programas y el escaso flujo de información en la CE y entre la CE y los beneficiarios finales hace difícil la coordinación operativa, aunque se espera que la nueva estructura organizativa de la DCE pueda mejorar estos aspectos. **(PE 8).**

6 RECOMENDACIONES

Las recomendaciones han sido estructuradas considerando el orden de prioridad y el ámbito de actuación en el que se deben desarrollar

SOBRE LO POLÍTICO Y ESTRATÉGICO

1. **Intensificar el apoyo al proceso de integración económica a través del diálogo político y la cooperación regional.** Es necesario consolidar y profundizar los avances registrados en la integración en los últimos años, en particular en lo referido a la culminación de la unión aduanera, el establecimiento de un mecanismo de distribución de los ingresos arancelarios, las normas comunes en materia de libre comercio de servicios, régimen de inversiones, propiedad

intelectual y resolución de diferencias comerciales. regional. Así mismo, es de mucha importancia **consolidar el desarrollo económico regional promoviendo la armonización de políticas comunes.** El desarrollo sostenible del MCCA y de la Unión Aduanera pasa por la definición de políticas comunes, necesarias para mejorar la competitividad de las economías centroamericanas y hacer frente a las asimetrías entre los socios, respondiendo a las exigencias de liberalización que suponen tanto el CAFTA-RD como el futuro Acuerdo de Asociación Centroamérica-UE. Acciones vinculadas a la formulación y diseño de políticas como: la política comercial común, la política fiscal y tributaria, la política macroeconómica de armonización (cambiaría por ejemplo), y la política industrial y agrícola, deberían ser abordados para darle dinamismo, credibilidad y transparencia técnica y social al proceso de integración económica. La combinación del diálogo político y la cooperación regional puede ser el mejor mecanismo para ello. El proceso de negociación del Acuerdo de Asociación ofrece una oportunidad para dar continuidad a dicho diálogo político y asegurar la sintonía de la cooperación regional con la agenda de la integración económica. [C1, 2, 3, 5, 12]

2. **Adaptar la Estrategia de la CE a las exigencias del Acuerdo de Asociación UE-AC y el CAFTA-RD.** La cooperación de la CE puede jugar un papel importante, en el marco de ambos acuerdos, con acciones que complementen el libre comercio, y con instrumentos de desarrollo para promover la cohesión social en la región. Ambos acuerdos, que se inscriben en la dinámica reciente de negociación “Sur-Norte” de integración económica entre socios caracterizados por importantes asimetrías, plantean una agenda muy exigente para los países centroamericanos en términos de modernización, ajuste y reestructuración productiva; “buen gobierno”; cohesión social y territorial; y adaptación de las estructuras y marcos institucionales y normativos de la integración. La nueva estrategia debería asumir estos retos, para imprimir dinamismo a los acuerdos y para garantizar la participación de la sociedad civil en el proceso de integración. [C5, 6, 12, 13]
3. **Más atención a la dimensión institucional de la integración.** La cooperación regional de la CE está condicionada por la débil capacidad institucional del **SICA**. Por lo tanto, se recomienda apoyar la reforma institucional y la racionalización del SICA, mediante las siguientes acciones: mejorar su eficacia a la hora de trasladar los acuerdos de las instancias presidenciales y ministeriales a acciones concretas; mejorar la seguridad jurídica en las normas regionales, cuya naturaleza jurídica es poco clara; crear un mecanismo efectivo de resolución de controversias; y establecer un mecanismo de financiación estable de las instituciones regionales. Así mismo se recomienda fortalecer las instituciones regionales encargadas de la gestión de los programas de prevención y medioambiente. Para ello es necesario acompañar y fortalecer a **CEPREDENAC, CCAD y CRRH** en la implementación del PREVDA. Acciones como asistencia técnica para el establecimiento de mecanismos duraderos y efectivos de coordinación entre sectores, debería ser implementada. Dentro del refuerzo institucional, es importante respetar y fortalecer el **CC-SICA**, como máximo organismo de representatividad de la sociedad civil regional, tal y como establecido en el Protocolo de Tegucigalpa sobre su oficialidad, y fortalecer su capacidad técnica y de gestión, con acciones orientadas a la transferencia de conocimientos, formación y capacitación in situ y en los países de la UE, en temas vinculados a la concepción, normalización y gestión de organismos sociales en el proceso de integración, recogiendo las experiencias europeas y latinoamericanas. La sostenibilidad de la capacidad de las instituciones regionales depende en gran medida de la voluntad política, pero tendría que ser abordada poniendo condicionalidades para que garanticen continuidad al proceso y a la implementación de las acciones de cooperación. [C6, 7, 14, 15]
4. **La cooperación debe reflejar la calidad de la relación de socios.** Es importante que la cooperación esté sujeta al grado de compromiso y participación que demuestren las propias

instituciones nacionales y regionales en el proceso de integración y correspondiente a las exigencias del Acuerdo de Asociación UE- AC. Por lo tanto, se recomienda vincular la cooperación regional al cumplimiento de planes y programas por parte de las instituciones regionales, a la participación efectiva de los Estados centroamericanos en la autofinanciación de sus organismos, y a la gestión eficaz y transparente de los recursos. [C, TODAS]

5. **Reforzar las acciones de prevención de desastres y mantenimiento del medioambiente,** haciendo hincapié en su carácter regional y su relevancia para el desarrollo sostenible de América Central. Los instrumentos como el diálogo político y la cooperación al desarrollo, deben enfatizar la práctica y la ejecución de estas acciones, máxime si se tiene en cuenta la vulnerabilidad que presenta la región hacia los desastres naturales. [C8, 9]
6. **Plantear enfoques nuevos para incluir las problemáticas más recientes y dar mayor atención a temas emergentes como las migraciones y la seguridad ciudadana.** Ambos temas tienen una importante dimensión regional, y son la expresión de las recientes dinámicas de transnacionalización que afectan al conjunto de América Central. En materia de seguridad ciudadana, Centroamérica cuenta con un marco regional de coordinación de políticas —el Tratado Marco de Seguridad Democrática Regional—, cuyo potencial no ha sido plenamente aprovechado, y puede configurarse como una de las dimensiones de la integración regional, y objeto de una actuación por parte de la CE. [C10, 16,17, 18]

SOBRE ASPECTOS OPERATIVOS Y DE GESTIÓN

7. **La revisión de los programas regionales más complejos.** Esta evaluación, así como otros documentos anteriores, ponen de manifiesto problemas significativos en la orientación, enfoque e implementación de PAIRCA y/o ADAPCCA, por lo que éstos precisan un seguimiento cercano y constante por parte de la Delegación así como vía evaluaciones regulares para permitir, a partir de estas medidas, sus eventuales reorientaciones, de manera a garantizar su pertinencia y adecuación al contexto y su capacidad de tener impacto. Así mismo, la revisión de estos programas complejos permitiría un desarrollo más equilibrado entre las diferentes estructuras del sistema de integración [14,15]
8. **Integrar de manera operativa y directa la transversalización de los temas sociales, de prevención de desastres y del medioambiente.** Centro América comparte problemáticas sociales comunes que tienen que ser abordadas en todas las acciones regionales de manera efectiva y eficiente, en áreas como las referidas al género, pueblos indígenas, ambiente, derechos humanos y buen gobierno. Para ello, se recomienda desarrollar acciones de capacitación al personal de las delegaciones de la CE sobre la utilización de los “guidelines” (con guías o manuales de orientación práctica); que la Sección de Desarrollo Social de la DCE participe y emita criterios sobre los procesos de formulación y evaluación de las estrategias y programas regionales para asegurar su incorporación, asignación de recursos, y definición clara de resultados e indicadores. En referencia a la protección medioambiental y la prevención de riesgos, se recomienda primero definir, entre las diferentes entidades de la Comisión, conceptos y criterios internos de gestión de riesgo. Segundo, establecer mecanismos para garantizar la aplicación de ambos temas tanto en la preparación de programas y proyectos como en su implementación y evaluación. Para la reducción de los riesgos de desastres se recomienda fortalecer y ampliar las iniciativas de intercambio entre los diferentes entes involucradas (ECHO/DIPECHO, RELEX, AIDCO) en Bruselas y América Central para

mejorar el intercambio de información, aumentar la sinergia y complementariedad entre actividades en los ámbitos local, nacional y regional. [C 9, 10, 11, 23]

9. **Enfatizar sobre una mayor participación de la Sociedad Civil en todos los procesos.** Esta recomendación pasa por hacer respetar y hacer cumplir los lineamientos sobre la participación de sociedad civil en los programas, tomando en cuenta que ésta debe darse en las cinco etapas del desarrollo de la cooperación: la estrategia de desarrollo, la estrategia de la respuesta de la Comunidad, el diálogo sobre la política y los procesos de implementación y revisión¹²⁵. Esta participación tiene que ser extendida a los programas económicos como la unión aduanera y el de políticas comunes incluyendo a representantes del CC-SICA como representantes reconocidos de la sociedad civil centroamericana. [C5, 15, 16]
10. **Mayor implicación y compromiso con las redes regionales de la sociedad civil y con un diálogo más estructurado y ampliado sobre el proceso de integración.** Es necesario un enfoque más amplio y comprehensivo de la participación de la sociedad civil, asumiendo un mayor compromiso con las redes regionales de la sociedad civil más representativas y eficaces, en apoyo de las dinámicas de “regionalización” protagonizadas por esas organizaciones. Acciones específicas que fomenten foros, seminarios, y todo tipo de eventos para incrementar el diálogo a nivel regional, reforzarían y motivarían una amplia participación de la sociedad civil. Se debe abrir un diálogo y apoyo amplio por parte de la CE a las organizaciones regionales de sociedad civil, especialmente de las mujeres, pueblos indígenas, y del medioambiente. En estas convocatorias se deberían incluir a las ONG europeas presentes en la región, a los estados miembros, y a la sociedad civil centroamericana a fin de que éste sea más fluido, amplio y transparente y se puedan perfilar acciones comunes, coordinar actividades, y supervisar y evaluar la participación social en el proceso de integración. [C 15, 16]

SOBRE COORDINACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD

11. La **CE debería asumir el liderazgo en lo relativo al apoyo de la integración regional tanto institucional y social como económica**, por el peso que otros donantes le otorgan en esta esfera y por el reconocimiento que las instituciones y órganos regionales le confieren. Se recomienda, así mismo, que la CE, junto con la SG SICA, impulsen un análisis global de la cooperación internacional de todos los donantes que actúan a nivel regional en América central, basado en el trabajo de inventario llevado a cabo por la SG SICA, y ver así la experiencia y valor agregado de otros donantes en macrosectores específicos, como la gestión de recursos naturales, en el que EEUU podría tener un papel de liderazgo importante, o en vulnerabilidad frente a fenómenos naturales y desarrollo económico y social. Se trataría de buscar la participación de donantes dispuestos a ejercer, en coordinación con la SG SICA, el liderazgo en macrosectores específicos.[C 19,]
12. **Fortalecer el liderazgo en la coordinación de la SG-SICA.** Las capacidades institucionales de la SG-SICA y en concreto de su Unidad de Cooperación Internacional requieren de asistencia técnica para desarrollar eficientemente su rol de coordinadores. Este fortalecimiento debe estar acompañado de condicionalidades por parte de la UE y en concreto de la CE. Para asegurar la viabilidad de la Iniciativa de Viena, uno de los requerimientos clave es el

¹²⁵ European Commission, GUIDELINES ON PRINCIPLES AND GOOD PRACTICES FOR THE PARTICIPATION OF NON-STATE ACTORS IN THE DEVELOPMENT DIALOGUES AND CONSULTATIONS, November 2004, página 15

establecimiento de un mecanismo de financiación del SICA, que disminuya sustancialmente la alta dependencia financiera de las instituciones y órganos del sistema y que evidencie la voluntad política de mejorar el impacto de la cooperación regional y de invertir en su propia integración regional. Esto se acompañaría con un esfuerzo conjunto con España, que apoya a la SG SICA desde 2006 en el establecimiento de una hoja de ruta en el marco de la Iniciativa de Viena. [C 20]

13. La UE debe asumir los compromisos fijados sobre la coordinación y complementariedad de la ayuda internacional. A nivel regional, la CE y los EM, deben dar seguimiento al trabajo iniciado por América Central en cuanto a coordinación y complementariedad se refiere, en la llamada Iniciativa de Viena, así como a las *Directrices para reforzar la coordinación operativa entre la Comunidad y los Estados miembros en el ámbito de la cooperación para el desarrollo*¹²⁶. [C 21]

14. Mejorar la coordinación con otros donantes involucrados en la prevención de desastres. A pesar de que existe una complementariedad general entre los programas con enfoque regional, una coordinación más fluida y periódica ayudaría a evitar duplicaciones y a aprovechar sinergias tanto a nivel regional (p.e. fortalecimiento institucional de CEPREDENAC) como a nivel nacional/local (p.e. manejo de cuencas). Para tal efecto se recomienda, por un lado, buscar el intercambio a nivel nacional, tal como ha sido iniciado recientemente por la CE en Nicaragua, y por otro lado en el marco del PREVDA, seguir fortaleciendo las capacidades de CEPREDENAC y de las otras instituciones regionales involucradas como CCAD y CRRH en favor de una coordinación efectiva de las contribuciones externas. [C 21, 22,]

¹²⁶ Estas son: i) reuniones periódicas para actualizar las prioridades, evitar la duplicación, adoptar un enfoque común en la medida de lo posible e intercambiar información y puntos de vista sobre las prioridades que deben fijarse, etc.; ii) intercambio de información; iii) estudios, análisis y evaluaciones conjuntos; iv) programas comunes que se presentan como programas sectoriales; v) armonización y adaptación, dentro de lo posible, de las formas de ayuda, así como coordinación simétrica de los agentes a nivel de las oficinas centrales.