



25 años de Cooperación Española
con América Latina y el Caribe
Conclusiones Encuentros

Integración Regional y Desarrollo

La Antigua, Guatemala
22 - 23 de enero de 2014



A. Presentación

Pocas regiones en el mundo ilustran mejor que Centroamérica la evolución de la Cooperación Española a lo largo de estos 25 años de trayectoria. El encuentro “Centroamérica y España, claves de futuro tras 25 años de asociación” se ha centrado en el apoyo al enfoque regional del desarrollo en Centroamérica. Un enfoque que forma parte de la naturaleza de la región desde su propia independencia y que está asociado a los diversos esfuerzos integracionistas del siglo XIX y a la consolidación de la integración centroamericana en la segunda mitad del siglo XX.

La cooperación regional es, además, una de las dimensiones más recientes de la Cooperación Española en la región y un ámbito en el que la capacidad de España de interpretar los intereses y necesidades de los países latinoamericanos alcanza su mayor intensidad, dando lugar a una experiencia pionera y destacada por su coherencia con la apuesta de España por una ayuda eficaz y de calidad.

La Cooperación Española nació en Centroamérica con la creación en 1984 de las primeras oficinas de cooperación técnica del entonces Instituto Iberoamericano de Cooperación. Aquellas oficinas fueron el germen de la presencia en el exterior de la Cooperación Española en la que Centroamérica es un ámbito de especial relevancia. Por la experiencia que España ha tenido en la región, hablamos de una zona del mundo que explica mejor que ninguna otra la evolución y madurez de su cooperación, una región en la que la Cooperación Española actúa con todos sus actores y todos sus instrumentos.

La cooperación con Centroamérica explica también el origen y los inicios de buena parte de la cooperación no gubernamental y descentralizada en España. Tras las ONGD de carácter religioso de décadas anteriores, en los años 80 surge una nueva generación de organizaciones derivadas de los movimientos de solidaridad con Nicaragua, El Salvador y Guatemala, en el marco de los conflictos centroamericanos. Todos los actores, ONGD, comunidades autónomas, ayuntamientos, diputaciones y fondos municipales de solidaridad, han estado o están en Centroamérica.

En 1984, la presencia española se articuló alrededor del Plan de Cooperación Integral con Centroamérica que, como la de otros actores externos de la región, estaba marcado por el interés político de los conflictos de la región y por la evolución de los procesos de Contadora y Esquipulas y a la firma de los acuerdos de paz. Tras 25 años, la Cooperación Española en Centroamérica se identifica por los siguientes rasgos:

- Es uno de los socios principales de casi todos los países de la región.
- Es una cooperación marcada por la diversidad de actores.
- Es una cooperación que hace uso de una creciente diversidad de instrumentos.
- Es una cooperación marcada por la Agenda de la Eficacia de la Ayuda.

La Cooperación Española ha crecido con y en Centroamérica. Hoy, 25 años después, se enfrenta a un entorno global en mutación que busca nuevos instrumentos de gobernanza global.

En este entorno cambiante, la pregunta que motiva este encuentro ha sido ¿cuál es el futuro inmediato de la relación de Centroamérica y España? La condición de países de renta media de los países centroamericanos es un factor fundamental para la reflexión sobre el futuro de la cooperación internacional en la región. Los porcentajes de población bajo los límites de la pobreza son un argumento extraordinario para justificar la permanencia de la cooperación. Pero el argumento choca con las cifras de recaudación fiscal y la resistencia de los sectores de cada país ante las reformas fiscales promotora de la equidad.

Por otra parte, la cooperación internacional en Centroamérica tiende a perder la relevancia que tuvo en tiempos cercanos en la mayoría de los países de la región, debido no sólo al menor peso relativo de sus fondos sobre los crecientes presupuestos nacionales, sino también por la visible retirada de agencias con rumbo a otras regiones del mundo.

La Cooperación Española en Centroamérica ha manifestado una evolución reciente muy positiva en clave de eficacia de la ayuda. Como otras cooperaciones, se enfrenta a varios retos destacados en Centroamérica en torno a la necesidad de organizar los procesos de evaluación de su impacto; de revisar sus instrumentos y las modalidades de cooperación asociadas a actores clásicos como las ONGD, la cooperación multilateral y la cooperación descentralizada; o a la posibilidad de definir nuevos instrumentos para otro tipo de actores como las empresas, los centros de investigación o la cooperación universitaria.

Uno de los escenarios más relevantes de la Cooperación Española en Centroamérica ha sido el la cooperación regional, que asocia sus programas a la integración centroamericana, ya sea como opción estratégica, como paliativo de la retirada de las agencias a otras regiones del mundo o como esquema propicio para la cooperación con países de renta media. Existen fundamentos poderosos para invertir en la integración y España es probablemente el país que lo ha hecho con más intensidad y eficacia.

En este contexto, la integración centroamericana se ha presentado en los últimos años como un espacio de desarrollo determinante para asegurar una respuesta suficiente de Centroamérica a tres desafíos globales que se le presentan en este siglo XXI: el cambio climático, la migración y la seguridad. El encuentro ha explorado la posibilidad de que la integración se convirtiese además en un marco favorable para el desarrollo de nuevos instrumentos como la cooperación horizontal sur-sur.

B. Desarrollo del Encuentro



El Encuentro “Integración Regional y Desarrollo. Centroamérica y España, claves de futuro tras 25 años de asociación” tuvo lugar los días 22 y 23 de enero de 2014 en el Centro de Formación de la Cooperación Española en La Antigua (Guatemala). Se trataba de un encuentro de carácter deliberativo de orden semi-cerrado, al que se podía acceder también mediante solicitud de invitación expresa.

El encuentro se convocó como una reflexión sobre el análisis de las relaciones entre España y Centroamérica y sobre el futuro de la cooperación en torno a los siguientes objetivos:

- Plantear los debates del desarrollo y la equidad en Centroamérica 25 años después de los acuerdos de Paz.
- Contribuir a la redefinición de los principios de la asociación entre Centroamérica y España.
- Apoyar el diseño de una propuesta de ejes de la agenda de la cooperación de España con Centroamérica con renovados y eficaces instrumentos y modalidades de cooperación.

El encuentro se centraba en las claves del desarrollo de la región y sobre el papel de la cooperación en esos debates. Pero lo hizo particularmente en el análisis de dos procesos simultáneos que han tenido lugar en los últimos 25 años en la región:

- El proceso de desarrollo que los países centroamericanos pusieron en marcha a partir de los Acuerdos de Esquipulas.
- El compromiso de España de acompañar a la región en ese proceso con una cooperación adaptada a sus necesidades.

Parece evidente que, tras los 25 años de democracia que impulsaron los Acuerdos de Paz de Esquipulas, Centroamérica necesita una renovación en el motor de su desarrollo para renovar así los compromisos de los gobiernos de la región ante su ciudadanía. Se valoraron los determinantes de los modelos de desarrollo de Centroamérica en las últimas décadas, sus obstáculos, políticas y avances; sus buenas prácticas y retos en la lucha contra la pobreza y por la equidad.

El encuentro ha pretendido también, de forma complementaria, discutir la posición de Centroamérica ante el mundo y sobre cómo puede la región defender sus intereses en un mundo con una gobernanza confusa; planteando cómo hacer para que no desaparezcan sus intereses en el relato de éxito de una América del Sur emergente que no es una experiencia común a la de Centroamérica.

Con estas premisas, la AECID convocó a un elenco de expertos centroamericanos y españoles procedentes de los ámbitos gubernamentales, de la cooperación internacional, y de algunos representantes del mundo académico y de los centros de pensamiento más relevantes que trabajan sobre la región.

La ceremonia de inauguración estuvo presidida por el Sr. Embajador de España en Guatemala y por el Sr. Secretario General del SICA, acompañados por el Director de Cooperación para América Latina y el Caribe de la AECID y por el Viceministro de Relaciones Exteriores de Guatemala. La presentación corrió a cargo del Director del Centro de Formación de la Cooperación Española en La Antigua Guatemala.

En los discursos del acto de inauguración se destacaron ya tres de las principales líneas de argumentación del encuentro: el cambio experimentado por Centroamérica a lo largo de este período y la necesidad de renovación de su proyecto de desarrollo, en primer lugar; el importante papel de acompañamiento que España ha tenido con la región desde Esquipulas hasta la actualidad, destacando su condición de “socio inseparable”, destacando especialmente el apoyo brindado a la integración y, por último, la necesidad que la región tiene de esta cooperación para superar las importantes barreras que todavía hoy obstaculizan su desarrollo.

La celebración del 25 aniversario de la AECID ha coincidido con el de la presencia de la Cooperación Española en Centroamérica. El encuentro demostró la relevancia de llevar a cabo un ejercicio colectivo de recuperación de la historia común, de construcción de una narrativa colectiva que permita sistematizar una experiencia rica y compleja y ofrecer un diagnóstico de necesidades y una orientación de políticas de cara al futuro. Con esa lógica de fondo, la constatación del compromiso de España con la región desde las autoridades españolas y centroamericanas ha sido uno de los grandes consensos que se alcanzaron durante el encuentro.

Mesa 1. 25 años de desarrollo en Centroamérica, 25 años de asociación con España

La primera mesa contó con la participación del Viceministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, el exPresidente de la República de Guatemala y firmante de los Acuerdos de Esquipulas, el Secretario General del SICA y el Director de Cooperación para América Latina de la AECID. La mesa estuvo moderada por la Coordinadora de la Secretaría General Iberoamericana para Centroamérica.

La mesa se centró en el enfoque regional de la Cooperación Española. En esta recuperación de la historia hay que situar la presencia de España primero en el entorno de los Acuerdos de Paz y del proceso de Esquipulas de finales de los años 80; y después en el marco de las actividades del Grupo Consultivo Regional de Madrid del año 2001 tras la catástrofe del Mitch, donde reaparece el enfoque regional del desarrollo en Centroamérica como movilizador del apoyo de la cooperación internacional. Es este episodio el que motiva el nacimiento del Programa de Cooperación Regional con Centroamérica que es presentado a los presidentes de la región en la Cumbre Iberoamericana de Bávaro en el año 2002. La región contaba ya entonces no sólo con la voluntad de los gobiernos y los actores de la región, sino también con el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) como marco jurídico e institucional capaz de avalar la propuesta regional.

Se destacó, por un lado, que la puesta en marcha del programa regional supuso romper las inercias de la administración, puesto que la AECID trabajaba hasta esos momentos con instrumentos y programas bilaterales coordinados desde los países, lo que significaba abrir nuevos espacios a la coordinación entre los responsables de cada uno de esos ámbitos. Por otro lado, en el fundamento y la consolidación de este programa ha sido muy relevante la vinculación con un socio universitario, la Fundación ETEA, en una asociación que se ha mantenido a lo largo de todos estos años y que representa un caso notable de colaboración provechosa entre la universidad y la AECID.

Las exposiciones destacaron la alta valoración que la región mantiene sobre la definición conjunta de su propio futuro a partir de los consensos de Esquipulas y en torno a su apuesta por la paz, la democracia y por la reactivación del proceso de integración como modelo de desarrollo. Este consenso contó con el apoyo de los países amigos, entre los cuales estuvo España desde el principio.

Se presentó un balance de los acuerdos de paz en Centroamérica, destacando la necesidad que en estos momentos tiene el proyecto centroamericano de promover la renovación de Esquipulas. Los Acuerdos de Paz forman parte de un continuum histórico que configura todavía a la Centroamérica de hoy. La búsqueda de una solución distinta a las propuestas tradicionales, que pasara por la alternativa de una democratización construida desde la región, dio lugar al interés de la cooperación internacional, especialmente de la de Europa y España.

Los países centroamericanos reforzaron de este modo y tras décadas de dificultades internas e injerencias externas, su papel de sujetos protagonistas de su propia historia y no de objeto histórico de las decisiones políticas de otros. Los resultados concretos de Esquipulas son conocidos: la pacificación, la institucionalidad democrática de América Central y el relanzamiento de la integración con una visión de desarrollo no estrictamente económica y comercial.

La “paz firme y duradera”, a la que se aludía en el proceso de paz, requiere resolver la problemática económica y social, que es una agenda aún pendiente. Es hora de que la integración centroamericana dé un paso hacia adelante en la búsqueda de un modelo de desarrollo que sea capaz de dar a Centroamérica los recursos necesarios para construir un nuevo modelo con características propias. Esto podría denominarse Esquipulas III, la Esquipulas de la integración, a someter a consenso de presidentes, partidos políticos y sociedad civil. El objetivo es alcanzar una sociedad desarrollada. “El sueño de Centroamérica es convertirnos en una región estratégica en lo económico y lo político, una región importante para el crecimiento, para la integración y el desarrollo económico del mundo”. El papel de la integración es convertirse en un instrumento central del desarrollo, en un instrumento para poder transformar para siempre América Central y “los últimos 25 años nos permiten pensar en que es posible conseguirlo”.

Pese a las perspectivas críticas con sus avances en estos 25 años, la integración constituye el eje articulador entre los acuerdos de Esquipulas y el presente de Centroamérica. En la actualidad, se puede afirmar que el proceso de integración está bastante consolidado en el ámbito económico, dado el comportamiento y volumen del mercado intrarregional. Pero también se consolida en lo político, registrando la incorporación de países (Panamá en la integración económica y República Dominicana en la integración política) o con la puesta en marcha de políticas regionales, sin perder de vista la importancia de la articulación de éstas con las políticas nacionales.

Los países están convencidos de la pertinencia de la integración como instrumento de desarrollo y su importancia y ventajas son más evidentes fuera y dentro de la región, pero es necesario que la ciudadanía sienta que la integración está a su servicio y que los bienes públicos regionales redundan en su beneficio y en la mejora de su bienestar. Los problemas de conectividad y movilidad de personas se sitúan en un plano prioritario, al igual que los de fortalecimiento institucional.

Los cinco ejes de la agenda de relanzamiento de la integración (seguridad, fortalecimiento institucional, comercio, integración social y lucha contra la pobreza y medio ambiente) que definieron los gobiernos centroamericanos en el año 2010 recogen el enfoque integral que caracteriza al proceso y protagonizarán la agenda de estos años. De entre todos, son los problemas de la integración social, centrados en la lucha contra la pobreza, en la seguridad alimentaria, en el acceso al trabajo, a la educación y a la salud, los que plantean el desafío más importante de la región para sus ciudadanos.

Pero, pese a los esfuerzos realizados, existen aún asuntos pendientes de definir en los temas de fortalecimiento institucional. Los avances en este ámbito pasan por que los países definan con mayor exactitud qué tipo de integración es la que quieren.

La mesa destacó la relevancia del rol de la cooperación internacional en el marco de la definición de los países de la región como países de renta media que está planteando algunos interrogantes de cara a la definición de la cooperación futura. En primer lugar, siguen existiendo grandes desafíos en materia social, a pesar de los avances registrados; y en segundo lugar, es necesario que los socios cooperantes sepan valorar estos esfuerzos y continuar con el apoyo a la región.

Dentro de las conclusiones de la mesa, se pusieron también de relieve la existencia de desafíos importantes. El principal de ellos, es que la ciudadanía centroamericana pueda percibir con claridad los beneficios de la integración, en una dinámica que vaya de lo regional a lo nacional y viceversa. El instrumento más adecuado *a priori* para llegar a la ciudadanía serían las políticas públicas regionales.



Una de las estrategias de política regional más relevantes que se han puesto en marcha en los últimos años ha sido la Estrategia de Seguridad Centroamericana (ESCA). La conferencia internacional para el apoyo a la ESCA (Estrategia de Seguridad Centroamericana) y el portafolio de proyectos que derivó de aquella, se articularon en torno a tres principios. El primer principio es el de la apropiación de la Estrategia por parte de los países centroamericanos que expresaron también de manera rotunda que su llamado a la responsabilidad en la lucha contra la violencia y el crimen organizado se debía centrar en el portafolio de proyectos definido a partir del consenso de los centroamericanos y en el rol de las instituciones nacionales en su ejecución. El segundo principio es el de la regionalidad de las iniciativas, para fomentar la articulación directa entre las instituciones a cargo de la seguridad de los distintos países. El tercer principio es el de la adicionalidad de los recursos, que definía la necesidad de comprometer recursos frescos que no procedieran de la reasignación de fondos ya asignados a la cooperación bilateral. Y, por último, el cuarto principio es el de la responsabilidad común compartida, aunque diferenciada, que manda a la comunidad internacional una demanda de corresponsabilidad a partir del rol de los países productores del de los consumidores o de los de tránsito, como es Centroamérica. En estos momentos el desarrollo de la estrategia tiene más dificultades en la ejecución de proyectos relacionados con los ejes de combate al delito y con el de fortalecimiento del sistema penitenciario. Además, la cooperación internacional tiene dificultades para actuar coherentemente con los principios de la Conferencia y la Estrategia.

La Cooperación Española merece una mención muy particular, según Guatemala, ya que España ha sido un socio incondicional de Centroamérica, uno de los pocos países que han acompañado a la iniciativa desde el principio, que ha creído en la integración centroamericana y cree en la ESCA y en su propuesta de principios de trabajo.

Los aspectos más relevantes de lo tratado en esta mesa fueron:

- La importancia de la apuesta que supuso el Programa Regional y la identidad que ha alcanzado dentro de la Cooperación Española y dentro de la cooperación internacional en Centroamérica.
- La naturaleza del programa regional forma parte ya de la cultura de la AECID y del SICA. Las lógicas resistencias iniciales, producto de su carácter innovador, han sido superadas.
- El valor de lo regional ante problemas regionales que requieren respuestas regionales. Lo regional posee una dinámica específica porque no sólo tiene como horizonte la generación de Bienes Públicos Regionales, sino que se convierte en palanca de cambio de las transformaciones nacionales.
- La seguridad se ha convertido en la línea de trabajo primordial en la cooperación con Centroamérica y se trata de un ámbito en el que la Cooperación Española no puede dejar de trabajar.
- Son los países centroamericanos los que marcan la pauta y el alcance de la integración.
- La compleja multidimensionalidad de la integración requiere una narrativa que dé coherencia a todo el conjunto y un liderazgo –el de la Secretaría General del SICA– que oriente el proceso y lo guíe.

Un elemento común en las distintas mesas del seminario, destacado por los ponentes de forma unánime, fue el reconocimiento a la contribución del apoyo de España a resolver los grandes problemas de Centroamérica. España ha demostrado que sigue siendo un gran aliado de la región, mostrando su interés por la cooperación sur-sur, por el desarrollo del ámbito iberoamericano de desarrollo y cooperación, y con su apoyo constante y alineado en los ámbitos regional y bilateral.

Mesa 2. Centroamérica hoy (I): Los determinantes del desarrollo

Esta mesa y la siguiente estuvieron centradas en los principales problemas de la región, mostrando la complejidad del desarrollo propio de países de renta media, con alta desigualdad y condicionados por las trampas del subdesarrollo. La región, no obstante, presenta también oportunidades y singularidades que permiten vislumbrar una evolución esperanzadora en las respuestas a los retos que enfrenta.

Como ponentes, se contó con la participación de un profesor de la Universidad de Salamanca e investigador del Instituto de Iberoamérica de esa misma universidad y del Centro para las Relaciones Internacionales de Barcelona (CIDOB), un profesor de la Universidad de Oxford, el Director del diario digital El Faro (El Salvador) y el Director del Estado de la región de Costa Rica. Los comentarios y la moderación corrieron a cargo del Director Ejecutivo de la Fundación ETEA.

Desde el enfoque político, se de relieve la singularidad del proceso de cambio llevado a cabo en estos 25 años, la consolidación de la democracia y los retos de futuro. Todo ello en un contexto regional que experimenta una triple transición: de la guerra a la paz, del autoritarismo a la democracia y de un modelo estado-céntrico agroexportador a otro neoliberal basado en productos no tradicionales de exportación y en las remesas.

La singularidad del proceso de cambio en Centroamérica podría definirse por la excepcionalidad de su transición a la democracia. A diferencia de lo ocurrido en otras regiones, se accedió a un proceso de democratización basado en el protagonismo de la mediación de la comunidad internacional, pactos precarios y el mantenimiento de las posiciones por parte de los actores involucrados. La gestión de la paz y de la democratización permite hablar de avances en el Estado de Derecho: se construyeron y consolidaron algunos elementos institucionales, como la gobernanza electoral, la autonomía del poder judicial o de las fuerzas armadas y la propia capacidad del poder ejecutivo. Sin embargo, el modelo de democracia no fue capaz de generar la necesaria correlación de fuerzas entre los actores, debido a la pervivencia de la exclusión social. Esta situación dio lugar a una democracia de baja intensidad que limitó la eficacia del sistema de partidos y su autonomía frente a las elites y frente al poder que fueron adquiriendo los grupos ilegales. Es lo que el ponente denominó como “regímenes híbridos”, que no llegan a ser plenamente democracias ni abandonan sus rasgos de autoritarismo. El resultado es la desafección de la ciudadanía y el cuestionamiento de la credibilidad de las instituciones democráticas. Por el contrario, destacó, las instituciones de naturaleza más autoritaria y vertical alcanzan mejor valoración.

En lo que respecta a los retos, parece todavía necesario el fortalecimiento del Estado mediante acciones que permitan una mayor presencia y un mayor esfuerzo en atención y prevención a los ciudadanos, como fórmula para combatir la debilidad de las instituciones. Se requiere la construcción de coaliciones políticas y sociales más robustas que permitan retar al actual statu quo. La dinámica predominante plantea una problemática que tiene sus ejes en lo global y en lo regional, quedando un tanto relegados los proyectos nacionales. Sin embargo, la región no cuenta con actores lo suficientemente numerosos ni fuertes para enfrentarlos. Esto hace pensar en la permanencia del dominio de las elites sobre la política y sobre la economía, que conlleva una sociedad donde no es posible el ascenso social ni la cohesión. “Las democracias funcionan porque reparten”, es decir si existe redistribución; de otra manera se convierten en regímenes híbridos.

¿Cómo pensar un modelo más equitativo que permita la incorporación laboral formal?. En la respuesta priman las necesidades de la población centroamericana y cómo se insertan en el modelo económico predominante. Éstas pasan por alcanzar mayores niveles de igualdad. Y la igualdad depende, en la realidad y a lo largo del tiempo, de tres factores fundamentales: la capacidad para crear empleo de calidad, es decir, empleo formal suficientemente pagado; la capacidad para asegurar cierto nivel de vida con independencia del mercado, por ejemplo cuando hay una situación de emergencia o de pérdida de empleo, que se relaciona a su vez con la incorporación social, esto es, con la posibilidad de contar con servicios de salud y de educación, principalmente; y la capacidad de redistribución de los recursos, de tal manera que no se produzcan situaciones de una excesiva concentración en pocas manos, como ocurre en Centroamérica.

La región no está peor que hace tres o cuatro décadas, pero lo importante es que tampoco está mejor, a diferencia de lo ocurrido en América Latina en general. La región no está siendo capaz de alcanzar ninguna de estas tres capacidades. No está creando empleo de calidad, con lo cual no puede asegurar el bienestar de los individuos ni tampoco se generan procesos de redistribución de los recursos.

La informalidad laboral es uno de los rasgos característicos de la región, que incluso se han incrementado en la última década, a diferencia de lo ocurrido en el resto de América Latina, registrándose incluso un significativo estancamiento del salario en las dos últimas décadas. En lo que se refiere a la incorporación social, es necesario destacar el incremento del gasto social en la región en estas décadas. La política social parece haber estado presente –por primera vez, a excepción de Costa Rica– en la agenda de los estados, pero siguen existiendo problemas en cuanto a la calidad y en la equidad de estos servicios.

El reto para la región no es sólo la creación de servicios públicos para los pobres, sino mejorar la calidad de éstos para incorporar a las clases medias. Para ello es necesaria la creación de coaliciones sociales y políticas que tengan voz y promuevan una demanda de políticas sociales de calidad que garanticen mejoras en la equidad.

En la región, la alta concentración del ingreso en los deciles más altos de la población está ligada al papel central de los grupos económicos familiares en los sectores más dinámicos. Estos han experimentado una creciente regionalización y vinculación con empresas transnacionales, que los hace cada vez más independientes de las dinámicas nacionales. Existe una dinámica típica de círculos viciosos y de interacciones explicativas de esta situación. Los sectores económicos que concentran las actividades de las elites son poco creadores de empleo, un empleo, además, de mano de obra poco cualificada, por lo que tiene poco interés en los beneficios que aportarían un mayor nivel de impuestos. Este hecho impide que los estados cuenten con recursos suficientes para financiar políticas públicas, consolidando así la posición de unas élites que todavía hoy ven el coste tributario y fiscal como un gasto y no como una inversión social.

Sería necesario, por tanto, un mayor protagonismo y participación de la clase media en las políticas públicas, propiciando su incorporación a los servicios públicos. “No se trata sólo de políticas, sino de política”. Es necesario visibilizar el poder de los grupos económicos y establecer diálogos más explícitos con los más importantes. Por otro lado, hay que empezar diseñando políticas simples pero bien elegidas, capaces de satisfacer a una mayoría social. Por último, en política social es necesario crear programas que puedan fomentar alianzas inter-clasistas.

Uno de los temas donde más impacto tiene la desigualdad que caracteriza la región es en la cuestión de la violencia y la inseguridad ciudadana. “Centroamérica atraviesa hoy una crisis de seguridad pública”. Se trata de una crisis que se mantiene durante años, que se ha convertido en estructural, por tanto nos invita a pensar que no se está enfrentando de manera correcta.

La violencia es un problema profundamente arraigado que comienza manifestándose en una violencia política, a continuación en una violencia social y termina en la violencia criminal, que es la que se encuentra hoy instalada en el conjunto de Centroamérica, gracias a la impunidad. La impunidad condiciona una narrativa que es continua al menos desde Esquipulas, especialmente en el “Triángulo Norte”, debido a que la paz garantizó la impunidad a los criminales de guerra, una tendencia que se instaló en las sociedades. De otro lado, se constata la penetración del narcotráfico en lo más profundo de las sociedades centroamericanas, alcanzando una importante implicación social. Han encontrado el poder en la violencia. Sin duda, las maras son un producto de la sociedad centroamericana, un espejo de la situación por la que atraviesan los distintos países de la región.

En cuanto a las élites, están totalmente desconectadas del resto del país. El sistema político se basa en el mantenimiento del pulso entre los bandos confrontados en la guerra. Una sucesión de liderazgos que han reducido el problema de la violencia a una caricatura, que bien podría estar representada por el hecho de que existe cinco veces más guardias privados que policías. Unos liderazgos que no son capaces de generar confianza ni de ilusionar a los ciudadanos. Más bien al contrario, las necesidades ciudadanas han chocado recurrentemente con una agenda política centrada en la obtención de resultados visibles y de triunfos electorales. Las soluciones a largo plazo no son políticamente rentables ante un electorado desesperado por la delincuencia, el crimen organizado y la situación económica.

¿Tiene solución esta situación? La respuesta de los expertos es positiva, pero requiere de fuertes intervenciones e inversiones en las regiones más vulnerables, políticas de prevención e inserción, de desarme, de fortalecimiento del sistema educativo y creación de oportunidades, de atención a las víctimas, de reformas judiciales y fiscales, de acuerdos nacionales, de planes estratégicos a largo plazo, del involucramiento de las comunidades, del combate eficaz a la corrupción y, sobre todo, de la capacidad de ilusionar a los ciudadanos. Pero la capacidad de ilusionar requiere liderazgo y voluntad política, y eso es precisamente de lo que se carece en estos momentos en la región.

La última intervención presentó la perspectiva de análisis regional que ha generado estos años el proyecto del Estado de la Región. Se señalaron las múltiples transiciones vividas a lo largo de estos años: de la guerra a una paz duradera, del autoritarismo a una democracia inclusiva, y a un Estado de derecho, de la sustitución de importaciones a unas economías abiertas bajo el horizonte del desarrollo, del predominio de la ruralidad al predominio de lo urbano y de una estructura demográfica piramidal a otra más modernizada y mejor adaptada a las exigencias de productividad. Se trata de un período turbulento, pero en el que no se cumplieron las peores previsiones de reiteración de las crisis.

Se remitió a los sucesivos Informes del Estado de la Región para tomar una perspectiva idónea. En el primer Informe, en 1999, se reconocía que por primera vez en treinta años la región había experimentado una década positiva y se presentaba la necesidad y pertinencia de contar con un enfoque regional para tener una perspectiva completa de las dinámicas de desarrollo de la región. En el segundo Informe, publicado en 2003, se mostró una Centroamérica que había perdido dinamismo en su ritmo de progreso. En el año 2011, el cuarto Informe llamó la atención sobre la nueva y más compleja situación internacional que enfrenta Centroamérica. Los buenos años de crecimiento económico a mediados de la década y los profundos cambios que experimentaron las sociedades del istmo fueron insuficientes para superar dichos retrasos históricos, y tampoco se constituyeron en la plataforma suficiente para afrontar el nuevo contexto mundial.



No obstante, la crisis no contrarrestó todos los avances que se habían experimentado en la bonanza previa. La región tiene hoy mayor capacidad de respuesta pese a los retrocesos registrados en varios frentes y a la incierta situación económica. Este hecho es ya, por sí mismo, un importante logro en una región cargada de vulnerabilidad e inestabilidad. El inicio de la segunda década del siglo XXI es, pues, un momento de particular riesgo para el Istmo y las nuevas amenazas superan por mucho las capacidades de reacción de los Estados considerados de manera individual.

El diagnóstico realizado hizo énfasis en la persistencia de la exclusión social. En las condiciones actuales de los países que presentan una alta exclusión social, las probabilidades de un acuerdo político para combatir la exclusión social son muy bajas. Aunque existe una moderada demanda ciudadana a favor de ese acuerdo, los partidos no lo propician, el Estado no puede y los poderes fácticos lo bloquean. La principal consecuencia del bloqueo a la redistribución social es una progresiva descomposición del sistema político, que amenaza con un Estado con incapacidad para cumplir con sus funciones básicas, que sin embargo no es un Estado enteramente fallido, sino más bien “degradado”.

Para lograr saltos cualitativos en la integración es necesario que los Estados cumplan mínimos y las sociedades sean internamente articuladas. El problema estratégico de la integración tiene que ver con el hecho de que varios de sus Estados, los de los países más grandes y poblados, son institucional y económicamente muy débiles. Los acuerdos políticos que ello requiere no serán fáciles ni libres de costos, sin embargo son una alternativa frente a los riesgos políticos e institucionales presentes en varios países.

Mesa 3. Centroamérica hoy (II): La integración como instrumento de desarrollo para Centroamérica

Moderada por la Secretaria General de SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana), la mesa recogió la visión y percepción de la integración de tres de los actores externos que vienen contribuyendo a su desarrollo y consolidación: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo España-SICA.

La integración centroamericana se ha conformado a lo largo de estos últimos años como uno de los instrumentos prioritarios para el apoyo a la región desde la cooperación internacional. En la sesión se ofrecieron sobrados argumentos que justifican esta tendencia, mostrándola como un espacio que ofrece ventajas comparativas y que está resultando un instrumento eficaz de cooperación. Ofrece un marco adecuado para la transformación de la región mediante el apoyo a la definición de políticas públicas que en estos momentos se encuentran en disposición de promover bienes públicos regionales capaces de combatir la exclusión y promover la equidad.

La consolidación del espacio multidimensional permite incidir sobre buena parte de los factores determinantes para el desarrollo de Centroamérica, especialmente desde la confirmación de los cinco ejes estratégicos de la agenda. El papel de la cooperación internacional en este proceso está siendo decisivo porque se focaliza en el acompañamiento del proceso de fortalecimiento institucional, y exige el compromiso por parte de la institucionalidad regional mediante procesos de transparencia, rendición de cuentas y evaluación de resultados.

La discusión sobre la integración terminó coincidiendo con la tesis sobre el agotamiento del modelo de Esquipulas. También esta mesa alcanzó cierto consenso a favor de la necesidad de un nuevo proyecto común y compartido, a partir del acuerdo regional y el respeto por la singularidad de las distintas sensibilidades que se hacen presentes en cada uno de los países.

Desde el BID, se analizó la integración como motor potencial del crecimiento y desarrollo a partir de las oportunidades emergentes que ofrece para la generación de bienes públicos de carácter regional. El análisis partió de la siguiente reflexión: “la integración es un motor potencial del crecimiento y del desarrollo porque ayuda a los países a superar las desventajas de sus mercados nacionales, atrae inversión y sirve de base para

acceder a mercados regionales y globales, otorga mayor relevancia y protagonismo en los foros, crea plataforma para la provisión de bienes públicos regionales y puede definir espacios para atender asimetrías sociales y territoriales. Pero necesita de una escala económica óptima, se debe dotar de una arquitectura institucional eficiente, debe mantener un equilibrio adecuado entre supranacionalidad e intergubernamentalidad, debe permitir la incorporación del sector privado y tiene que contar con una voluntad política sostenida en el tiempo“. Estos dos últimos aspectos institucionales son, a juicio del BID, especialmente relevantes.

En un contexto de transformaciones profundas y avances muy significativos en el conjunto de América Latina, la mesa se preguntó sobre qué tipos de bienes públicos regionales se podrían promover para apoyar los procesos de integración. Muchos de los desafíos que enfrenta América Latina, y particularmente en el caso de Centroamérica, no se pueden resolver ya desde lo nacional, sino que requieren una acción de cooperación colectiva y coordinada. Buena parte de ellos van a requerir algún tipo de regulación supranacional que armonice para que los operadores puedan trabajar de manera eficiente, lo que el BID denomina como el *software* de la integración.

La intervención del BID planteó también algunas las claves de futuro para la Cooperación Española en este tema. Teniendo en cuenta algunos de los factores que se dan cita, desde el descenso en los niveles de reducción de la pobreza de los últimos años hasta la rentabilidad de los sectores priorizados o las limitaciones de los presupuestos de la cooperación, sería conveniente identificar otros sectores de inversión más estratégicos que quizás requieran fondos más modestos.

Volviendo a la percepción de los beneficios de la integración por parte de la ciudadanía, es necesario fortalecer procesos que permitan la generación de masas críticas nacionales que apoyen a la integración, algo aún inexistente. Se cuenta con narrativas de la integración muy favorables, pues en estos momentos ya no hay países que no crean en ella, pero no ocurre lo mismo en el trabajo cotidiano de la integración. Es necesario reforzar la formación de los actores participantes de tal manera que conozcan los instrumentos, normativas y herramientas de la integración. La colaboración del BID, la Unión Europea y España en el Programa de capacitación en integración regional del SICA apunta con eficacia a ese objetivo y es una muestra valiosa de los frutos de la armonización de donantes en torno a instrumentos de los socios centroamericanos.

También estuvo presente en la discusión de la sesión el repaso al proceso de inserción de Centroamérica en la economía mundial a partir de la reactivación del SICA. Los dos últimos acuerdos comerciales firmados por la región, el DR-CAFTA y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, fueron los protagonistas del debate desde la perspectiva de la CEPAL. Centroamérica viene registrando un proceso de integración cada vez más estrecho en la economía internacional. Una inserción internacional que la CEPAL definió como la particular configuración de actividades, recursos y políticas mediante las cuales un país participa en la economía mundial.

Las economías centroamericanas configuran un mercado interno relativamente reducido con escasez de algunos recursos naturales estratégicos (minería, gas, petróleo, etc.). Se trata de países importadores de alimentos con escaso poder de negociación a nivel internacional, así como con una fuerte vinculación con los mercados más grandes de su entorno: EE.UU., México y, crecientemente, Colombia. Es un mercado que goza de una localización estratégica, de gran valor en una etapa como la actual, pero que registra estrategias de inserción diferenciadas y una creciente heterogeneidad que refuerza las divergencias.

Estas características, unidas al efecto de la integración, han terminado por convertir a Centroamérica en la región con mayor grado de apertura comercial de América Latina, aunque es más bajo que el de Europa. Una apertura muy rápida llevada a cabo en gran medida por la dinámica marcada por el regionalismo. El caso del DR-CAFTA ha sido bastante ilustrativo, pues ciertamente expandió el comercio, permitiendo un incremento inicial de las inversiones y de las exportaciones, pero también es cierto que el ritmo de importaciones de bienes y servicios aumentó más rápidamente que el de las exportaciones. Este hecho refuerza una característica estructural de las

economías centroamericanas que es el desbalance comercial con EE.UU. Se han disminuido los costos de los bienes de consumo pero a costa de incrementar el déficit de la balanza comercial. Por su parte, el crecimiento de las exportaciones no ha ido acompañado de un crecimiento económico en los países, debido a la insuficiencia de los encadenamientos productivos.

Con la Unión Europea, aunque no hay impactos del Acuerdo de Asociación, el balance es distinto. Las exportaciones centroamericanas han crecido a mayor ritmo que las importaciones, dentro de un cuadro general de déficit comercial. La UE exporta fundamentalmente bienes de consumo y de capital, mientras que importa bienes de capital y materias primas. Centroamérica ha mostrado un permanente déficit de su balanza comercial, con una tendencia al deterioro en las últimas dos décadas. Este deterioro se debe básicamente al aumento de las importaciones y al estancamiento de las exportaciones en la mayoría de los países.

En lo que se refiere al mercado intrarregional, la evolución de las exportaciones ha sido positiva. El comercio intrarregional es el segundo destino de las exportaciones centroamericanas, el más alto en las subregiones de América Latina. Hay evidencias de su mayor valor agregado, debido a su menor concentración en pocos capítulos y mayor contenido tecnológico. Existen, por tanto, indicios de existencia de incentivos reales para potenciar el mercado interregional entre los grupos empresariales. Un análisis del valor agregado generado por los principales sectores del comercio intrarregional permitiría impulsar aquellos sectores complementarios más idóneos para un desarrollo equilibrado en la región, lo que probablemente llevaría a definir una política industrial más enfocada hacia las PYMES. En estos momentos, las cadenas regionales de valor enfrentan todavía débiles encadenamientos productivos.

El impacto del comercio con China es otro de los elementos destacables en estos últimos años. China se ha convertido en el segundo socio comercial de Centroamérica, desplazando a México, y en una fuente relevante de la inversión extranjera directa. El acelerado crecimiento de las importaciones de China amenaza con desplazar al comercio intrarregional y algunas actividades productivas de la región. Por lo tanto, sería importante diseñar una estrategia para las relaciones con China, de manera que la región pueda beneficiarse de participar en algunas cadenas productivas con ese país y fortalecer su industria frente a las importaciones. Hasta el momento, sólo Costa Rica ha firmado un acuerdo comercial con China. El resto de los países centroamericanos mantiene relaciones diplomáticas con Taiwán y relaciones comerciales con China.

La última intervención de la mesa presentó la experiencia del Fondo España SICA que es el instrumento principal de la Cooperación Española con Centroamérica. La singularidad y relevancia del Fondo se encuentra en el potencial que ofrece su propia naturaleza. Se trata de un instrumento creado conjuntamente por la Secretaría General del SICA y por la AECID que se rige por los instrumentos de la Secretaría. Traslada la ejecución y el seguimiento a las instituciones del SICA, erigiéndose como un ejemplo relevante de alineamiento de la cooperación en América Latina.

Técnicamente, se trata de un programa cuatrienal de planificación anual con otro elemento innovador: la gestión orientada a resultados, que se apoya en un proceso de evaluación periódica. La evaluación de medio término llevada a cabo en 2009 concluyó definiendo al Fondo España SICA como un instrumento propicio para la integración y para la aplicación de la eficacia de la ayuda; muy eficaz pero aún poco eficiente por su dispersión y que plantea algunos problemas de coordinación bilateral-regional.

Con este aprendizaje, la segunda etapa del Fondo (2010-2013) es muy representativa de este principio de alineamiento y de la aplicación de los aprendizajes extraídos de la evaluación. En esta segunda fase se redujeron los ámbitos de actividades a tres ejes en función de las cinco temáticas principales de la agenda estratégica del SICA. Pero también se diseñó un proceso basado en la gestión por resultados y en la progresiva incorporación de la gestión cotidiana del Fondo en los procesos de la Secretaría General del SICA.

El Fondo España SICA se reconoce, en estos momentos, como el instrumento más eficaz de cooperación regional con el SICA y ofrece los resultados mejor percibidos sobre el proceso en su conjunto, contando con margen suficiente de mejora en aquellos aspectos menos desarrollados.

Durante los días 21 y 22 de enero en el mismo Centro de Formación de la Cooperación Española en La Antigua (Guatemala) se celebró un acto de rendición de cuentas del Fondo España SICA basado en el desarrollo de una Feria del Conocimiento que presentó los resultados de los proyectos apoyados por el Fondo España SICA en gestión del conocimiento y formación entre 2006 y 2013 y que han supuesto una inversión de cercana a los 50 millones de dólares. Se centró en cuatro de los resultados específicos del Fondo España SICA:

- El Programa SICA de capacitación en integración regional centroamericana, coordinado por la SG-SICA.
- Los apoyos en materia de prevención de riesgos y desastres, ejecutado por la Secretaría Ejecutiva de CEPREDENAC.
- La transversalización de la perspectiva de género en el SICA, ejecutada por la Secretaría Técnica del COMMCA en varias instituciones del Sistema.
- La Estrategia Centroamericana de desarrollo rural territorial (ECADERT) ejecutada por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano.

El segundo ejercicio de rendición de cuentas se celebró en abril de 2014 en la sede del SICA en El Salvador y estuvo centrado en la generación de Bienes Públicos Regionales en Centroamérica a partir de los apoyos de España. Esta segunda jornada destacó el fomento de bienes públicos en torno al:

- Fortalecimiento Institucional de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), destacándose la creación del Plan Maestro de Seguridad y los avances en la armonización de la legislación penal.
- La negociación conjunta de medicamentos en el sector salud.



- El Programa de apoyo a las MIPYMES para el aprovechamiento del mercado regional.
- El trabajo conjunto en el ámbito del turismo de los países centroamericanos en la última década, especialmente centrado en la atracción de turistas del mercado europeo y en la promoción del turismo intrarregional.

El ejercicio de rendición de cuentas ha sido un insumo fundamental para el nuevo marco de cooperación entre España y el SICA, definido en la comisión mixta de abril de 2014 con un nuevo plan para el período 2014-2017.

Mesa 4. Perspectivas de futuro (I): Los ejes de la agenda de desarrollo para Centroamérica

Esta mesa contó con la participación de un Director de la sede central de CEPAL y exministro de Finanzas de Guatemala, del Economista Jefe del PNUD en El Salvador, del Director de RUTA, de la Secretaria Ejecutiva del COMMCA (Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana) y de la Presidenta del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) de El Salvador. Estuvo moderada por el ex Director Ejecutivo del ICEFI de Guatemala. Esta sesión tuvo como centro las distintas políticas sectoriales que se han emprendido en la región a lo largo de estos años, la mayoría de las cuales han contado con un apoyo destacado de la Cooperación Española. El primer tema que se introdujo en ella fue el de las tendencias y perspectivas de las políticas fiscales en Centroamérica. Como se había puesto de manifiesto en los debates del día anterior, las debilidades de la política fiscal de los distintos Estados centroamericanos son identificadas como un importante obstáculo para la superación del subdesarrollo en la región. La baja recaudación de los Estados no permite afrontar las necesidades de servicios de la ciudadanía.

La vulnerabilidad fiscal, reflejada en los bajos niveles de inversión en política social, en los déficits fiscales y en el mantenimiento o incremento de la deuda pública, es la tónica general en la mayoría de los países. En los últimos años, ante el incremento de los gastos debido a las mayores necesidades sociales y a la necesidad de implementar políticas contracíclicas para frenar el impacto de la crisis internacional, en algunos de los países se han intentado articular soluciones a este importante desequilibrio, sin demasiados resultados. Las reformas fiscales han sido insuficientes debido al mal funcionamiento de los sistemas de recaudación; a la escasa efectividad de las políticas de reducción del gasto o al fracaso de los distintos escenarios de pactos políticos promovidos.

La CEPAL identificó una mayor vulnerabilidad en países como Costa Rica y Honduras, por la combinación en ambos de altos déficits fiscales con altos volúmenes de deuda, siendo Nicaragua el país que ostenta en estos momentos una posición más sólida. Se señaló que, con la excepción de Panamá, la inversión pública es muy baja, lo cual se conjuga con un gasto público de baja calidad muy criticado por la ciudadanía, que se vino incrementando desde 2009, pero ha tendido a la estabilización posterior debido a las distintas políticas de ajuste o de mejoras en la eficacia del gasto, que incorporaron la mayoría de los países. Los países también hicieron esfuerzos por incrementar sus ingresos fiscales. El aumento de la carga y las reformas tributarias han sido generalizados, pero siguen siendo muy heterogéneas. El objetivo han sido los impuestos sobre la renta, debido a las dificultades para incrementar la recaudación en otros tributos como el de los aplicables a inmuebles.

En definitiva, persiste el reto de mejorar la sostenibilidad financiera y de incrementar los recursos para dotar a los Estados de mayores instrumentos de gasto público. Se requieren mejoras significativas en tres aspectos: la obtención de mayores recursos, la mejora de la administración tributaria y la garantía de equidad tributaria. La región ha mostrado algunos avances a lo largo de estos años pero han sido claramente insuficientes. Las reformas sobre algunos impuestos, especialmente el de la renta, se ven contrarrestadas por la baja eficacia de los mecanismos de recaudación. Algunas de las experiencias de los últimos años muestran como la colaboración técnica en el marco regional mejora los resultados. Es el caso, por ejemplo, de los avances en la unión aduanera, que permite una mayor convergencia entre la acción técnica y política, tanto a nivel regional como nacional. No obstante, las negociaciones políticas se han llevado a cabo siempre en los niveles nacionales, y así continuará siendo.

Otro de los temas destacados fue la identificación de algunos de los factores claves de la planificación del desarrollo de la región, el caso de la articulación de actores, de la gestión de intereses y de la financiación, asuntos planteados por el PNUD.

Desde su enfoque, Centroamérica se enfrenta al reto de articular de forma adecuada las políticas que caracterizan el crecimiento y el desarrollo humano. En primer lugar, los Estados deben cumplir con su papel de promotores proactivos del desarrollo y fomentar visiones de largo plazo para conceder prioridad a los objetivos y metas humanas (trabajo, vivienda, sanidad, etc.). Es determinante que sean capaces de impulsar políticas equilibradas que garanticen su continuidad en el tiempo, superando las debilidades de una burocracia limitada por la falta de procesos regidos por la meritocracia.

Un segundo eje es la necesidad de articular proyectos de innovación social. Las políticas deben evitar perfiles de tipo asistencialista para garantizar recursos que permitan incorporar medidas de cohesión o de acceso universal a los servicios.

Otro de los ejes centrales de estas políticas tanto por su naturaleza como eje productivo, como por su condición de escenario destacado de políticas de lucha contra la pobreza, es el de la agricultura y el desarrollo rural. La relación entre lo rural y lo regional, planteada desde el Programa RUTA, vienen conviviendo en la región con un importante apoyo por parte de la Cooperación Española.

Las políticas que se han venido formulando estos años se caracterizan por una notable calidad en sus contenidos conceptuales y por los desafíos que suponen a la hora de medir sus impactos. Será necesaria una sistematización de los resultados y de las lecciones aprendidas antes de emprender algún tipo de reformulación. De llevarla a cabo, convendría tener muy presente una realidad: la asimetría institucional de los países, incluso en el nivel regional. En este último nivel, se requiere la definición de políticas que sean capaces de conectar lo regional, nacional y local, de tal manera que permitan enriquecer las políticas nacionales y las territoriales.

Las políticas de género y de participación de la mujer en el desarrollo de la región también han sido otro eje de trabajo protagonista en el ámbito regional y en los apoyos de la Cooperación Española en torno al COMMCA. Se trata, además, de un ámbito en el que se ha avanzado mucho. Los países que integran el SICA han creado un marco institucional muy funcional para sus instancias nacionales, y han promovido la creación de normativas e instrumentos para el logro de la igualdad, el empoderamiento y la inclusión de las mujeres. Los tratados y normativas de carácter internacional y regional han estado muy presentes a la hora de orientar las políticas nacionales. En el marco del SICA, el apoyo recibido durante estos años ha generado como resultado final la aprobación de la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género (PRIEG), cuyo lanzamiento se había producido en fechas inmediatamente anteriores a la celebración de este encuentro.

Sin embargo, queda mucho aún para alcanzar niveles satisfactorios. Esta política responde a la relevancia del papel como agente económico y social, y debe jugar un papel primordial en la identificación de la igualdad como factor crucial del desarrollo. Algunos de los datos expuestos por la Secretaría Técnica del COMMCA redundaron en este aspecto. Son varias las agendas abiertas en la región donde puede incidir desde un enfoque transversal, que es el que predomina en dicha política y el que se está implementando desde el SICA. La PRIEG propone medidas a desarrollar en siete ejes estratégicos, con sus correspondientes objetivos específicos: autonomía económica, educación para la igualdad, gestión y prevención integral del riesgo a desastres, salud en igualdad, seguridad y vida libre de violencias, participación política y en la toma de decisiones y condiciones para la implementación y la sostenibilidad. Esta política está llamada a alcanzar relevancia en los próximos años. Su construcción ha tenido lugar a partir de la forja de alianzas institucionales en los niveles nacional y regional, así como con los principales socios del desarrollo. Se trata de una de las pocas políticas aprobadas en el marco del SICA que se define a partir de una agenda transversal en varios sectores, la primera también de este tipo.

La apuesta realizada por la Cooperación Española en materia de género en la integración ha dado resultados satisfactorios, con impacto en el desarrollo de la región. Para la Secretaría Técnica del COMMCA, es necesario que la Cooperación Española pueda seguir concentrada en el fortalecimiento de las capacidades del Sistema para incorporar la perspectiva de género focalizada en dos temas fundamentales: su transversalización y la implementación de la PRIEG como bien público regional.

En cuanto a las políticas sociales, éstas han tenido un notorio protagonismo en los últimos años si tenemos en cuenta los niveles desde los que se partía, especialmente en algunos países donde el incremento del gasto ha sido notorio, como en El Salvador. El FISDL presentó algunas de las propuestas representativas llevadas a cabo en su país, como el programa de Comunidades Solidarias, rural y urbano. El sector de protección social es el que ha recibido la principal atención por parte de la cooperación internacional, siendo España el principal socio en El Salvador. Las políticas sociales están lejos de consolidarse como una apuesta de la región. La financiación de un sistema público de protección social y la finalización de otros procesos de gran relieve como la descentralización de la gestión social es un reto que sigue enfrentando la región.

Mesa 5. Perspectivas de futuro (II): Las demandas de la agenda de desarrollo centroamericana a la cooperación internacional

La última mesa del Encuentro congregó a los protagonistas de la cooperación en Centroamérica, sentando en la mesa a los técnicos responsables de la cooperación salvadoreña, y de las Oficinas Técnicas de Cooperación en El Salvador y Guatemala. El objetivo era obtener una apreciación de cuáles eran las demandas de la agenda del desarrollo centroamericana a la cooperación internacional y, concretamente, a la Cooperación Española. Participaron la experta en eficacia de la ayuda y ex Directora de Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, el Coordinador General de la Cooperación Española en El Salvador y en el SICA, y el Coordinador General de la Cooperación Española en Guatemala. La mesa estuvo moderada por la Jefa del Departamento de Cooperación con Centroamérica, México y el Caribe de la AECID.

Desde la experiencia de la Cancillería salvadoreña como gestora de la cooperación recibida, se comenzó caracterizando la agenda de la cooperación como difusa y con rasgos escasamente definidos. Una agenda que ha visto mermar notablemente la disponibilidad y la calidad de los recursos, y que ha registrado en términos globales la concentración geográfica y la salida de donantes de muchos territorios.

Centroamérica ha sido con frecuencia un campo de experimentación en la gestión de la cooperación internacional por factores como la entrada y salida de donantes, la regionalización, o la afluencia de nuevos actores. Pero también fue un alumno aventajado de los compromisos globales de la agenda de desarrollo en la adopción de la Agenda de la Eficacia, en las reformas del Estado o en los esfuerzos en otros temas prioritarios. Lo más relevante es que los países han pasado a ser decisores y no meros receptores en la adopción de las políticas.

En el ámbito regional, se destacó la existencia de una agenda del SICA que debe servir para orientar los pasos de la cooperación. No obstante, hasta ahora ha sido un marco poco eficiente para articular estrategias conjuntamente con los gobiernos. El SICA tiene pendiente el esfuerzo de modernizar sus instrumentos de cooperación con el objetivo de alcanzar intervenciones más integrales, como también demanda la cooperación.

Se reconocieron aportes sustantivos de la Cooperación Española en áreas prioritarias: gobernabilidad, protección social, agua, género, etc. España ha sido un socio que mantuvo un diálogo privilegiado con la región y ejerció de embajador de la región en los debates europeos sobre la política de cooperación. En su papel de líder de los países socios del SICA en la Agenda de Eficacia de la Ayuda ha facilitado la implementación de nuevos instrumentos y ha promovido el intercambio entre los países de la región. También fue un fiel impulsor del proceso de integración y del fortalecimiento del SICA y sus instituciones.

A partir de la experiencia nacional de la cooperación regional, la de El Salvador en este caso, se planteó un catálogo de propuestas para definir las claves de futuro de la cooperación en Centroamérica. Se solicitó a los países centroamericanos una mayor capitalización de los avances en la Agenda de la Eficacia y una maximización de los recursos de la cooperación bilateral. Para ello es necesario un mayor esfuerzo en la articulación entre las estrategias nacionales y regionales y respuestas conjuntas a desafíos globales: seguridad, cambio climático, inserción en mercados internacionales. Ello redundará en un mayor involucramiento en la definición de las agendas de desarrollo, entre ellas una apuesta por la cooperación sur-sur y cooperación triangular en el marco regional.

Se sugirió que el SICA debería avanzar sensiblemente en el proceso de ordenamiento institucional; fortalecer los mecanismos de gobernanza, generar mecanismos formales de participación y decisión de los países en los espacios de definición de estrategias y de diálogo regional con los donantes; promover el aprendizaje de las experiencias individuales de los países en materia de eficacia de la cooperación; crear sinergias entre las agendas e instrumentos de la cooperación; y facilitar el posicionamiento conjunto de los países centroamericanos en los espacios globales.

Se realizaron recomendaciones a la AECID: aprovechar el capital político que posee en su relación con la región; seguir impulsando la agenda de eficacia no sólo en el plano bilateral sino también el regional; atreverse con intervenciones piloto en temáticas emergentes; liderar el diálogo con donantes y promover una mayor armonización; fomentar la ruptura de inercias institucionales y seguir en la búsqueda de mejores instrumentos para la gestión de la cooperación; sistematizar las lecciones aprendidas; y trabajar en la articulación y coherencia entre las estrategias de acción exterior con la región y otras estrategias como las de inversión o promoción comercial.

La integración no debe ser percibida como la solución a todos los problemas de desarrollo de la región se plantaba desde la Cooperación Española de El Salvador. Algunas intervenciones desde el ámbito nacional resultan más pertinentes para atacar aspectos como la lucha contra la pobreza. Sin embargo, la integración sí ofrece soluciones pertinentes a determinados problemas regionales. No se trata, por tanto, de sustituir una lógica de desarrollo nacional por otra regional, sino de dimensionar las respuestas de acuerdo a la naturaleza de los problemas.

La incompatibilidad entre políticas nacionales o políticas regionales no existe, aunque haya generado cierta tensión. Existe la percepción de que hay competencia entre los fondos de ambas dimensiones, cuando eso no es cierto. A través de la implementación de los programas regionales se puede atender la eficacia de la ayuda de manera natural porque se establece un diálogo político horizontal. Es difícil establecer este tipo de relaciones cuando existe una relación de más dependencia del donante. Las donaciones generan desequilibrios que no son siempre impuestos por el donante, sino que son percibidos por el receptor.

La horizontalidad que provee la cooperación regional es un valor que debe aprovecharse. Como el Fondo España SICA ha demostrado, permite implementar modelos emergentes de cooperación (cooperación sur-sur y triangular) sin exigir al donante procesos de transferencia del conocimiento, puesto que la experiencia de los países integrados ya los ofrece como un activo propio. Uno de los ámbitos donde la cooperación en general, y la española en particular, ha aplicado con intensidad los instrumentos de cooperación bilateral y regional ha sido en el de la seguridad, donde además existen en Centroamérica políticas explícitas y de alto protagonismo tanto en el ámbito nacional como en el regional. La lucha contra la violencia y el crimen organizado es probablemente el principal reto de la región hoy día junto al combate contra la inequidad y la pobreza. Es también una política propicia para la articulación de iniciativas internas y externas, regionales, nacionales, locales y multilaterales.

Un problema central de la región que puede obtener respuestas en lo regional es la necesidad de que el estado rompa las causas estructurales de la violencia a través de la promoción del empleo, del crecimiento, de la movilidad social a través de la educación y el trabajo. En la compleja respuesta a la inseguridad es un componente principal la actuación contra la impunidad.

C. Conclusiones



El objetivo de este Encuentro “Integración Regional y Desarrollo. Centroamérica y España, claves de futuro tras 25 años de asociación” fue analizar dos procesos simultáneos de los últimos 25 años. Por una parte, el proceso de desarrollo que los países centroamericanos pusieron en marcha a partir de los acuerdos de Esquipulas. Por otra parte, el compromiso de España de acompañar a la región en ese proceso con una cooperación adaptada a sus necesidades.

El seminario nos ha ofrecido un amplio abanico de reflexiones sobre:

- Los fundamentos del desarrollo de Centroamérica a partir de Esquipulas.
- Los problemas determinantes del desarrollo de la región.
- Las potencialidades de la integración centroamericana como marco de desarrollo y de participación de Centroamérica en la sociedad global.
- Los rasgos de los 25 años de Cooperación Española en Centroamérica.
- El desarrollo de los instrumentos de cooperación regional entre Centroamérica y España.
- Los ejes de la agenda de desarrollo en Centroamérica.
- Las demandas que el desarrollo de la región plantean a la Cooperación Española de cara al futuro.

Las conclusiones que se pueden extraer de estas dos jornadas son muy ricas, pero también numerosas y complejas. De todas ellas, interesa destacar aquellos elementos que pueden ser de especial interés y orientación para la reflexión que la Cooperación Española está realizando con los países centroamericanos sobre su trayectoria, situación actual y, fundamentalmente, su acción de futuro.

La trayectoria de la CE en materia de Integración Regional en Centroamérica

- Los países de la región han desarrollado en estos años desde el ámbito nacional y desde el SICA un amplio conjunto de políticas de desarrollo. Han llevado a cabo reformas en aquellos instrumentos que permiten dotarla de recursos para emprender este tipo de políticas. No obstante, el esfuerzo aún es insuficiente. Los problemas estructurales siguen vigentes, así como la mayoría parte de los obstáculos que ejercen de freno a este tipo de políticas, destacando entre ellos es de la financiación de las políticas y servicios públicos. Los Estados aún deben perseverar en la transformación de algunos procesos que se verían fortalecidos por los consensos derivados de un nuevo proyecto estratégico que sume las capacidades regionales para enfrentar los desafíos del desarrollo en cada nación centroamericana.
- España ha sido un socio indispensable para el desarrollo de Centroamérica en estos 25 años gracias a factores como su compromiso de permanencia en la región, su voluntad de alineamiento a los intereses específicos de la región y sus gobiernos y sociedades, y a su flexibilidad para adaptarse a los avances y para comprender las dinámicas que condicionan el desarrollo de la región. El reconocimiento y agradecimiento a esta labor es amplio y unánime por parte de todos los actores de la región.
- Otro rasgo de la Cooperación Española ha sido su temprana apuesta estratégica por la integración regional como ámbito complementario de las políticas de desarrollo y de las estrategias de cooperación en Centroamérica. Desde la respuesta española a los Acuerdos de Esquipulas con el Plan Integral de Cooperación con Centroamérica (PICC) en los años 80; a la creación del Programa de Cooperación Regional con Centroamérica (PCRC) para responder al impulso a la integración regional que suponen los Grupos consultivos para la transformación y modernización de Centroamérica posteriores al Huracán Mitch de 1998; y a la intensa y renovada apuesta por la integración con el Fondo España SICA y su progresiva transformación en un instrumento altamente valorado en la región por su alineamiento con la agenda regional de desarrollo y en particular con el Plan de Acción para la reactivación de la integración.

El momento actual de la CE en materia de Integración Regional en Centroamérica

- Centroamérica ha recorrido en estos 25 años un proceso de desarrollo marcado por los objetivos de los acuerdos de Esquipulas en torno a la paz, la democracia, la libertad y el desarrollo de la región. Centroamérica experimenta ahora un período que contrasta muy positivamente con los 25 años previos a los Acuerdos de Esquipulas, lo que permite afirmar que en la historia de Centroamérica, estos 25 años podrán ser observados en el futuro como un período de salto cualitativo en su desarrollo.
- La evolución del desarrollo centroamericano debe analizarse en el marco de sus múltiples transiciones (de la guerra a la paz duradera; del autoritarismo a la democracia, a la inclusión y al Estado de derecho; de un modelo agroexportador a otro neoliberal basado en productos no tradicionales y en las remesas; de la sustitución de importaciones a una economía abierta y a las políticas de desarrollo, de lo rural a lo urbano, etc.). Las dificultades que enfrentan para cumplir sus objetivos los procesos de desarrollo, las políticas públicas, o los programas de cooperación, no responderían solamente a errores en su ejecución sino a las dinámicas contradictorias de un entorno marcado por esas transiciones múltiples. Las agendas de desarrollo y cooperación en Centroamérica podrían entonces centrarse en cómo completar esos procesos de transición.
- La respuesta común a los problemas comunes y la participación conjunta de la región en la sociedad global es otro elemento destacado de los debates. Los avances en este ámbito han sido muy significativos y es también hora de hacer balance. Centroamérica ha impulsado con el SICA un proceso de integración que se enfrenta a retos muy importantes pero que ha consolidado un nuevo espacio de políticas y de instrumentos de desarrollo que ofrecen potencialidades muy valiosas para la gestión de los intereses centroamericanos en la sociedad global y que puede propiciar la definición de políticas públicas que permitan la generación de bienes públicos regionales que puedan combatir la exclusión y promover la equidad.

Proyección a futuro de la CE en materia de Integración Regional en Centroamérica

- Los problemas en la región, no obstante, persisten y algunos de ellos son graves condicionantes de su desarrollo. Los debates nos han señalado la naturaleza y el comportamiento de algunos de ellos que condicionan especialmente el desarrollo y que se centran en las dinámicas de exclusión de una parte muy importante de la población de una región que tiene como problema central la desigualdad.
- La violencia y la inseguridad se han convertido en un problema de gran magnitud que genera otra vez un intenso sufrimiento en la región. Es un problema inesperado pensando en la guía de desarrollo que marcaba Esquipulas, pero tiene su raíz en los problemas y las vulnerabilidades de la región. Incluso se ha apuntado en el Encuentro que es un producto del cierre en falso de los procesos de paz. Es un reto al que deben responder urgentemente la región y sus socios porque se trata de nuevo de la manifestación desmesurada en Centroamérica de un problema global sobre el que hay responsabilidades compartidas. El Encuentro ha dejado abierta la pregunta sobre si esa amenaza puede ser un catalizador de un nuevo acuerdo general sobre las necesidades del desarrollo en la región.
- Parece evidente que nos encontramos en un momento de cambio y renovación en el desarrollo de Centroamérica. La región precisa de un nuevo Esquipulas como metáfora de un nuevo contrato o acuerdo social compartido que renueve los compromisos de todos los actores en cada uno de los países de la región y que marque algunas ideas comunes para la revisión de las políticas de desarrollo. El enfoque regional del desarrollo puede ser nuevamente un ámbito propicio para definir este acuerdo y la integración regional puede tener un papel estratégico en ello. Lo expresaba de forma muy sugerente el Presidente Cerezo con su afirmación sobre la Esquipulas de la integración.
- En el marco del regionalismo abierto, Centroamérica ha desplegado una amplia y diversa política de inserción internacional que ha ampliado la presencia de la región y sus intercambios comerciales en los mercados globales. Centroamérica se enfrenta ahora al reto de hacer esos acuerdos plenamente funcionales a sus estrategias de desarrollo. Para ello, deberá explotar las potencialidades de la unión aduanera para fomentar cadenas regionales de valor que ofrezcan oportunidades a pequeñas y medianas empresas más intensivas en empleo; y analizar sus oportunidades estratégicas en un mercado global marcado por nuevos acuerdos regionales entre potencias económicas o por las implicaciones de la presencia emergente de Asia y especialmente China.

Todos estos retos que Centroamérica identifica para su futuro inmediato constituyen al mismo tiempo la agenda de la Cooperación Española en la región.

Este encuentro ha permitido contrastar la percepción positiva que los centroamericanos tienen del compromiso de España por trabajar en la región, desde los instrumentos y necesidades que la propia región va definiendo, con una apuesta honesta por una ayuda eficaz y de calidad basada en una relación fraterna de 25 años que está fundada en la cercanía y el entendimiento entre las sociedades centroamericanas y la española.

Centroamérica confía en la capacidad que España tiene para apoyar sus políticas e iniciativas de desarrollo. Tras 25 años post-Esquipulas, Centroamérica parece dispuesta a reducir significativamente los obstáculos de fondo que frenan su desarrollo y el reto de la Cooperación Española es contribuir a este salto cualitativo del desarrollo de la región.