



COMISIÓN EUROPEA

Marzo 2007

**DOCUMENTO DE ESTRATEGIA
REGIONAL
PARA AMÉRICA CENTRAL
2007-2013**

DOCUMENTO DE ESTRATEGIA REGIONAL
PARA AMÉRICA CENTRAL
2007-2013

1.	OBJETIVOS DE COOPERACIÓN DE LA UE Y LA CE.....	13
1.1	Objetivos generales	13
1.2.	Objetivos Específicos en América Latina y América Central	23
2.	AMÉRICA CENTRAL - ANÁLISIS REGIONAL.....	3
2.1.	Situación política.....	3
2.2.	Situación económica y social.....	43
2.3.	Medioambiente y sostenibilidad.....	73
3.	PRESENTACIÓN GENERAL DEL PROCESO Y LA AGENDA DE INTEGRACIÓN REGIONAL CENTROAMERICANA	83
3.1.	Principales obstáculos y desafíos para una integración sostenible en América Central	133
4.	PRESENTACIÓN GENERAL DE LA COOPERACIÓN DE LA CE PASADA Y ACTUAL, COORDINACIÓN Y COHERENCIA	153
4.1.	Presentación de la cooperación pasada y actual, lecciones aprendidas	153
4.2.	Información sobre programas de los Estados miembros de la UE y de otros miembros.....	193
4.3.	Análisis del Policy mix (coherencia con otras políticas de la UE)	203
5.	PROPUESTA DE ESTRATEGIA DE RESPUESTA DE LA CE.....	213
5.1.	Objetivos de la cooperación y criterios para la selección de sectores	213
5.2.	Estrategia de respuesta en los sectores prioritarios.....	213
5.3.	Temas transversales.....	233
5.4.	Justificación y principales riesgos.....	233
5.5.	Coherencia y complementariedad.....	243

6.	PROGRAMA INDICATIVO DE TRABAJO.....	273
6.1.	Objetivos principales	273
6.2.	Sectores prioritarios y beneficiarios meta.....	273
6.2.1.	Fortalecer el sistema institucional para la integración regional.....	273
6.2.2.	Consolidar la unión aduanera y las políticas armonizadas y comunes conexas.....	273
6.2.3.	Fortalecer el buen gobierno regional y aspectos de seguridad.....	283
6.3.	Beneficiarios meta.....	293
6.4.	Resultados esperados	293
6.5.	Tipo de asistencia que se proveerá.....	293
6.6.	Temas transversales.....	303
6.7.	Paquetes financieros y actividades por medio de otros instrumentos presupuestarios en la región	323
6.8.	Programa indicativo de trabajo.....	333

Anexo 1	América Central: Indicadores Económicos y Sociales
Anexo 2	CE- América Central: Resumen de Cooperación
Anexo 3	Matriz de donantes
Anexo 4	Perfil medioambiental regional - Resumen
Anexo 5	Policy Mix (coherencia con otras políticas de la CE)

RESUMEN EJECUTIVO

Este borrador del Documento de Estrategia Regional forma parte del proceso permanente de gestión de la cooperación que realiza la Comisión Europea en América Central (la cual comprende las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá). Es un elemento clave en el proceso mejorado de programación incorporado por la reforma de gestión de la ayuda externa, cuyo objetivo es garantizar una mayor coherencia entre las prioridades estratégicas de la UE y el apropiado *policy mix* (coherencia con otras políticas de la CE) de cada país o región asociados. La estrategia se fundamenta en la agenda de desarrollo propia de América Central, así como en los objetivos de cooperación de la Comisión. Adicionalmente, tiene como referencia de base la estrategia regional para América Central del período 2002-2006.

Para el período 2007-2013, el programa de cooperación de la Comisión con América Central se enfocará principalmente en la prioridad de la integración regional. La selección final de proyectos y los montos correspondientes se fundamentarán en los resultados de una identificación detallada y los estudios preparatorios realizados por la Comisión, en estrecha colaboración con las autoridades centroamericanas pertinentes.

Una dotación indicativa de €75 millones ha sido destinada para América Central durante el período 2007-2013, bajo el instrumento financiero para cooperación al desarrollo (ICD). Estos recursos serán reforzados con los proyectos financiados por las líneas presupuestarias específicas de la CE y por los programas regionales América Latina. Los recursos del programa indicativo serán reforzados con proyectos financiados a partir de otras líneas presupuestarias temáticas, a partir de los programas nacionales de América Central y de los programas regionales de América Latina.

1. OBJETIVOS DE COOPERACIÓN DE LA UE Y LA CE

1.1 Objetivos generales

En aplicación del **Artículo 177 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea**, la política de cooperación para el desarrollo de la Comunidad debe promover el desarrollo económico y social sostenible de los países en desarrollo, la integración gradual de estos países a la economía global y la lucha contra la pobreza. La estrategia de la Comunidad en este ámbito debe contribuir al objetivo general de desarrollar y fortalecer la democracia y el Estado de derecho, así como el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En noviembre de 2005 el Consejo, los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, el Parlamento Europeo y la Comisión aprobaron el “Consenso Europeo para el Desarrollo”, el cual por primera vez ofrece una visión compartida que guía el accionar de la UE en materia de cooperación para el desarrollo, tanto en el ámbito de los Estados miembros como de la Comunidad. Establece que el principal objetivo de la política de desarrollo de la Comunidad es la erradicación de la pobreza en el contexto de un desarrollo sostenible, incluyendo la consecución de

los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), junto con el fortalecimiento de la democracia, la buena gobernanza y el respeto a los derechos humanos. El Consenso también enfatiza la importancia de asociarse con los países en vías de desarrollo y promover la buena gobernanza, los derechos humanos y la democracia, con el objetivo de una globalización más equitativa. Reafirma el compromiso de promover una política coherente para el desarrollo, fundada en la garantía de que la UE tome en cuenta los objetivos de cooperación para el desarrollo en todas las políticas que lleva adelante y que pueden tener un impacto en los países en vías de desarrollo, y que estas políticas sustenten objetivos de desarrollo. Reitera el principio de apropiación de estrategias y programas de desarrollo por parte de los países asociados, y aboga por un diálogo político más amplio y un mayor espacio para la sociedad civil en la cooperación para el desarrollo.

1.2. Objetivos Específicos en América Latina y América Central

Sobre la base del Artículo 179 del mismo **Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea**, un nuevo Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD) fue adoptado en diciembre 2006. América Central reúne los requisitos para participar en programas de cooperación financiados bajo el ICD (Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo (CE) No. 1905/2006 del 27 de diciembre 2006, el cual establece un instrumento financiero para la cooperación para el desarrollo).

La **Cumbre de Guadalajara de 2004**¹ entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea puso el énfasis en el multilateralismo, la integración regional y la cohesión social (para reducir la pobreza y combatir las desigualdades y la exclusión), que son las principales prioridades el diálogo sobre políticas y la cooperación. Estos objetivos deben ser transformados en programas de acción específicos para América Central, a través de iniciativas nacionales para la cohesión social e iniciativas regionales para la integración regional.

En su **Comunicación de Diciembre 2005** sobre una “Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina”, la Comisión reafirmó su objetivo de asociación estratégica con toda la región e hizo hincapié en la necesidad de establecer un diálogo sobre políticas, cooperación específica, fomento del comercio y la inversión, y una estrategia de cooperación más apegada a las agendas políticas y a las necesidades de los países beneficiarios.

En el caso específico de América Central, la cooperación tomó forma con el **Diálogo de San José**, lanzado en Costa Rica en 1984, el cual sigue siendo el canal prioritario para el diálogo político entre las partes. Originalmente este diálogo anual fue instaurado para dar apoyo al proceso de pacificación y democratización en la región. Fue confirmado en 1996 y 2002 incorporando otros temas, como el desarrollo económico y social.

El **Acuerdo-Marco de Cooperación para el Desarrollo Regional**, suscrito entre seis países centroamericanos y la Comisión en 1993, entró en vigor en 1999. Este acuerdo de “tercera

¹ http://europa.eu.int/comm/external_relations/ca/polpdca_12_03_en.pdf.

generación” abarca la cooperación en una amplia gama de actividades y dispone la creación de un Comité Conjunto de seguimiento, que a través de subcomisiones estudia detalladamente sectores específicos que están dentro del Acuerdo.

En **diciembre 2003**, un nuevo **Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación** fue suscrito entre la UE y América Central, el cual, una vez ratificado, institucionalizará el Diálogo de San José y ampliará la cooperación para incorporar áreas como la migración y la lucha contra el terrorismo. También abre las puertas a un futuro Acuerdo de Asociación, que es el objetivo estratégico común de ambas partes, como había sido establecido en la Cumbre Unión Europea-América Latina celebrada en Guadalajara, en mayo de 2004, el cual incluye una zona de libre comercio. Las dos regiones decidieron que un futuro Acuerdo de Libre Comercio debía edificarse sobre el resultado de la Agenda de Desarrollo de Doha y tras alcanzar el nivel suficiente de integración económica regional. En la **Cumbre de Viena en mayo de 2006**, y sobre la base de los resultados positivos de una evaluación conjunta del proceso de integración económica en América Central realizada en 2005-2006, los Jefes de Estado y Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe decidieron lanzar negociaciones para un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y América Central, incluyendo una zona de libre comercio. En dicha ocasión, América Central reafirmó su compromiso de profundizar el proceso de integración económica regional, incluida la creación de una unión aduanera.

2. AMÉRICA CENTRAL - ANÁLISIS REGIONAL

2.1. Situación política

A finales de los años '70 y comienzos de los '80 una serie de conflictos internos sacudían a Guatemala, El Salvador y Nicaragua, mayormente debido a las desigualdades económicas y sociales, y a regímenes políticos represivos, agravado por las políticas llevadas a cabo en la región por potencias extranjeras. Estos conflictos también afectaron a Costa Rica y a Honduras, debido a la presencia de grupos armados operando fuera de los países en conflicto y por la cantidad de personas desplazadas. Enfrentados a una situación de agudización de la crisis y al peligro de una regionalización de la guerra, surgieron diversas iniciativas que promovían soluciones fundadas en el diálogo y la negociación. Así, el Grupo Contadora fue creado en 1983, compuesto por Venezuela, Colombia, México y Panamá, con un Grupo de Apoyo integrado por Brasil, Argentina, Perú y Uruguay, reforzando de esta manera el proceso de pacificación. Paralelamente, y complementando estos esfuerzos, el Diálogo de San José entre la Comunidad Europea y América Central fue iniciado en 1984.

Animados por el desarrollo de estos procesos, los Presidentes de América Central comenzaron las “negociaciones de Esquipulas”. Así, sobre el principio de que la paz, la democracia y el desarrollo están inextricablemente conectados, adoptaron un plan de paz que le puso fin a diversos factores que alimentaban el conflicto, incluyendo la desmovilización de los grupos armados irregulares y su

reintegración a la vida civil, como se pudo lograr gradualmente en Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

Cabe señalar que las activas gestiones europeas fueron un aporte significativo para resolver estos conflictos por la vía pacífica, descartando así la opción militar. En la década de los '90 se alcanzó un consenso general a favor de las soluciones negociadas. Los avances alcanzados en la construcción de la paz y la democratización han transformado notablemente la región, como lo demuestra el haber reemplazado una prolongada tradición autoritaria por unas elecciones normales, parlamentos más sólidos y creación de foros para la participación de la sociedad civil.

Sin embargo, a pesar de los diversos avances alcanzados en estos países, la gobernabilidad sigue amenazada, y la democracia sometida a altibajos. El marco legislativo es aún débil en la mayoría de estos países, y la polarización política es un obstáculo para alcanzar el fundamental consenso. Desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, América Central experimenta una alarmante serie de amenazas interconectadas, que incluyen el incremento de la violencia social, altos niveles de violencia contra mujeres, presiones migratorias, crimen organizado y tráfico de droga. Las instituciones que administran la justicia tienen muy poca credibilidad. Aunque algunos países han tomado medidas para combatir estos problemas, la persistencia de la corrupción -en el sector público como en el privado- es un serio obstáculo al desarrollo. Las diversas formas de exclusión social socavan las bases de la convivencia. La combinación de la violencia generalizada y la percepción de la impotencia de los gobiernos para enfrentarla, sumada a la impunidad, crean un entorno en donde el temor a la violencia se vuelve una rutina generalizada que impregna la dimensión del quehacer social en toda la región. Estas deficiencias, en sociedades donde el tejido social e institucional es todavía frágil, ponen de relieve la vulnerabilidad de la región.

2.2. Situación económica y social

En relación a una década de relativo desarrollo económico vigoroso en los años '90, el crecimiento del PNB en América Central ha promediado un 4.2% durante el período 2003-2005. Aunque representa una mejora respecto al período 2000-2002, está por debajo de los resultados globales de la región latinoamericana, debido a la manera en que se administra el capital de recursos naturales y a la actual situación del mercado mundial. Las importaciones y exportaciones centroamericanas de bienes aumentaron en 2003-2005, como también sucedió con las transferencias de capitales privados hacia la región, principalmente compuesto de las remesas de la diáspora, que en América Central superan la inversión extranjera directa. El sector de exportaciones ha crecido en los últimos años, especialmente debido a la expansión de las maquilas, una industria que, sin embargo, está enfrentando una competencia creciente por parte de productores asiáticos en los mercados estadounidenses, particularmente en el sector textil. La tasa de crecimiento de este sector cayó de 19.4% en 2003 a 4.4% en 2004. Esta tendencia se mantuvo en el 2005. Adicionalmente, la reducción del aporte al valor agregado por parte de las maquilas durante 2000-2005 (-3.7% en 2004, -6.7% en 2005) indica que el importante papel desempeñado por este sector en los años noventa está disminuyendo, especialmente en Costa Rica.

Estados Unidos sigue siendo el socio comercial más importante de América Central (45.1% del total de exportaciones e importaciones para el año 2005), seguido por la UE (8.9% en 2005). El comercio centroamericano intra-regional sumó un 27% del total de exportaciones y 13% del total de importaciones en 2003. A pesar de que ha habido un cierto grado de diversificación en las exportaciones de la región, los productos tradicionales como el café, la banana y el azúcar aún constituyen una proporción considerable, particularmente con destino a Europa. La participación centroamericana del total de importaciones y exportaciones de la UE es más bien limitada (cerca de 0.3% en 2005), siendo las exportaciones de América Central sobre todo productos agrícolas y las importaciones desde la UE predominantemente productos manufacturados. El tradicional excedente comercial que presenta Centroamérica ha ido en aumento desde el 2001, alcanzando cerca de 1.000 millones de Euros en 2005. El intercambio comercial de Centroamérica con la UE está muy concentrado en unos cuantos países². En general, las exportaciones de la UE hacia el Istmo centroamericano se enfocan menos en un país específico; sin embargo, Costa Rica y Panamá en el 2005 acapararon juntos el 55% del total de las exportaciones de la UE.

América Central recibe los beneficios de las tarifas preferenciales unilaterales de la UE, concedidas a través del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), el cual, desde 1990, suspendió los impuestos aduaneros en las exportaciones agrícolas e industriales hacia la UE. El régimen SPG "Drogas" fue reemplazado en 2005 por el nuevo esquema SPG "Plus", que tendrá validez hasta el 2008, y ofrece un acceso preferencial continuo a los países comprometidos con la promoción de desarrollo sostenible y el buen gobierno. En enero 2006, un nuevo sistema de tarifa única fue implementado para la exportación de la banana a la UE. Todos los países de América Central son miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

La estabilidad macroeconómica general en América Central ha sido respaldada por resultados fiscales positivos, asistidos parcialmente por iniciativas de reducción de deudas en Nicaragua y Honduras, dentro del marco del programa para Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE). A pesar de que en 2004 el déficit de la balanza comercial y el saldo de la cuenta de capital se agravaron, la inversión extranjera directa aumentó en un 2.6% para alcanzar cerca de 2.000 millones de dólares. Aún así, incrementar la eficacia del sistema fiscal sigue siendo un desafío importante en la región. La recolección de impuestos es todavía muy baja en algunos países (por ejemplo, 10.5% del PNB en Guatemala en el 2005). Esto limita seriamente las posibilidades de inversión social para lograr la cohesión social. Varios países centroamericanos enfrentan una evasión fiscal generalizada y una baja capacidad de recolección de impuestos. Sobre este punto, en el Anexo 1 se pueden ver datos macroeconómicos más exhaustivos.

² (Especialmente Costa Rica, que alcanzó más del 64% de las importaciones centroamericanas hacia la UE, en 2005.)

La distribución del ingreso en América Central se caracteriza por fuertes variaciones nacionales y regionales. El ingreso per capita va de menos de US\$ 1.000 en Nicaragua y Honduras, pasando por US\$ 2.000 en Guatemala y El Salvador, llegando a más de US\$ 4.500 en Costa Rica y Panamá. Exceptuando a Costa Rica, la distribución del ingreso es muy desigual entre el 40% más pobre que recibe entre el 10% y el 14% del ingreso total. Sin embargo, entre el año 1990 y el 2000 mejoraron los indicadores de desarrollo humano en todos los países de América Central, excepto en Costa Rica (ver Anexo 1, en indicadores sociales).

Siguen vigentes en la región serios problemas en el área de la educación. Aunque el analfabetismo ha disminuido en los últimos años en la mayoría de estos países, la disminución es lenta, y todavía afecta a un 27% de la población mayor de 15 años, especialmente las mujeres. La escolarización de los alumnos centroamericanos ni siquiera alcanza los cinco años, mientras que los jóvenes asiáticos logran un promedio de 8.6 años de estudios. La región adolece de limitadas oportunidades educativas para niños y niñas de corta edad (preescolar), poca continuidad en el sistema educativo (altos índices de deserción en secundaria) y el escaso impacto de la educación superior para desarrollar una sólida vanguardia tecnológica.

Aunque en las últimas cuatro décadas se registra un aumento de la esperanza de vida, todavía hay diferencias notables entre los países centroamericanos (por ejemplo 77.7 años en Costa Rica, contra 65.9 años en Guatemala). Un desafío mayor en este sector es el control de las enfermedades transmisibles, en donde se han dado pasos importantes gracias a la coordinación regional, pero un mejor control de la malaria y el dengue siguen aún pendientes. Existen también marcados contrastes en el grado de cobertura de los servicios de salud (que van desde el acceso universal en Costa Rica, hasta una cobertura baja o muy baja y una oferta altamente discriminatoria de los servicios en Guatemala).

En la región centroamericana, la epidemia del VIH/SIDA es grave, con alrededor de 37.500 muertes registradas en el período que va de 1998 a 2003. Las estimaciones oficiales de prevalencia del VIH son mayores para Honduras (1.6%), seguido de Panamá (1.5%), Guatemala (1%), El Salvador (0.6%), Costa Rica (0.6%) y Nicaragua (0.2%). Sin embargo, es muy probable que estas estimaciones no reflejen la situación real, que por lo demás está agudizándose.

Según la OIT, el desempleo en la región centroamericana afecta a aproximadamente 1.5 millones de personas, lo que equivale al 8% de la fuerza laboral total, la cual suma unos 18.8 millones. Alrededor del 60% de los trabajadores están empleados en el sector informal, y en actividades productivas rurales o indígenas. Un elevado porcentaje de la fuerza laboral tiene bajos niveles educativos.

La seguridad alimentaria sigue siendo un problema en América Central, presentando tasas de malnutrición que van desde 20% en El Salvador y 25% en Nicaragua, hasta 30% en Honduras y 50% en Guatemala, en donde en ciertas zonas la tasa se dispara hasta alcanzar el 80%, según fuentes del Programa Mundial de Alimentación (PMA).

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), estima que alrededor de 2 millones de salvadoreños y 1.2 millones de guatemaltecos viven en Estados Unidos. Las estimaciones del número de nicaragienses que viven en Costa Rica van desde 225 mil hasta 400 mil. Se pueden avanzar cantidades significativas de ciudadanos guatemaltecos y salvadoreños en Belice. América Central también alberga emigrantes en tránsito desde América del Sur hacia América del Norte, como también es el caso de México. La migración desde América Central hacia la Unión Europea no es significativa, debido quizá a la proximidad de Estados Unidos. Las remesas son una parte importante del ingreso en América Central.

Aunque América Central no es un productor importante de drogas, es la región predilecta para el tránsito de éstas desde América del Sur hacia Estados Unidos y Europa. Esto ha tenido un impacto en la región tanto en el consumo de drogas como en las actividades criminales relacionadas, lo cual tiene como consecuencia un incremento de las actividades de lavado de dinero. La región sigue estando afectada por el tráfico y el consumo de cocaína a gran escala. La región sigue siendo afectada por el tráfico y el abuso a gran escala de cocaína.

Las encuestas indican que en ciertos países de América Central y del Caribe hay un importante abuso de medicaciones farmacéuticas que contienen sustancias psicotrópicas. En 2004, las instituciones policiales de diversos países de la región, informaron sobre crecientes capturas de cargamentos de cocaína, así como controles de precursores químicos más estrictos. Hay, sin embargo, indicios de que las organizaciones de tráfico de estupefacientes están adaptando sus métodos de manera a evadir los esfuerzos de los servicios policiales. Al mismo tiempo, se ha incrementado la ola de crímenes violentos que cometen jóvenes integrantes de pandillas conocidas como “*maras*”. Hasta el momento sus actividades se han restringido a Honduras, El Salvador y Guatemala, con cierta presencia en el sur de México. La seguridad ciudadana es una de las prioridades de la cooperación y del diálogo en el ámbito sub-regional, así como la relación con otros países afectados directa o indirectamente por este fenómeno social (Estados Unidos, Colombia, etc.).

2.3. Medioambiente y sostenibilidad

América Central es un corredor biológico, cultural y económico. La geografía regional es muy diversa, con variaciones que van desde montañas elevadas hasta planicies, ofreciendo un clima templado en ciertas zonas y tropical -seco y húmedo- en otras. Hay una gran diversidad ecológica de interés mundial. Este espacio, que representa el 2% del planeta, contiene cerca del 12% de la diversidad biológica mundial. La región alberga la segunda barrera de arrecifes coralinos más extensa del planeta: unos 1600 kilómetros a lo largo de la costa sud-este de México, Belice, Guatemala y Honduras. La región también posee selvas tropicales húmedas, bosques semi-áridos, praderas y forestas montañosas. Tiene el 8% de los manglares restantes del planeta. Sin embargo, la región padece una creciente –y en algunos casos irreversible- degradación ambiental, con implacable erosión de tierras arables, deforestación y agotamiento o contaminación de las fuentes de agua, amenazando así la biodiversidad terrestre y marina.

Entre las causas principales de esta situación se encuentran las políticas y leyes medioambientales inadecuadas, la vulnerabilidad institucional y las prácticas agrícolas destructivas, como la quema de los campos antes de la siembra, agravado todo por los efectos de la pobreza y la persistencia de métodos de producción contaminantes o dañinos. Por otro lado, el crecimiento de las urbanizaciones de las últimas décadas, en gran medida debido a la migración desde las zonas rurales a las zonas urbanas, y la continua pobreza e inequidades sociales, además de acrecentar la presión sobre los servicios públicos ya insuficientes en las áreas urbanas, han incrementado la criminalidad y la violencia –incluida la violencia intrafamiliar- alcanzando niveles alarmantes en la mayoría de los países de la región, mientras continúa creciendo la miseria en amplios sectores de la población rural. Las poblaciones rurales y urbanas más castigadas económicamente se encuentran en las zonas más vulnerables a los desastres naturales, en contraste con aquellos sectores con mayores ingresos. Tales riesgos suponen sequía al sur de Honduras, erupciones volcánicas en El Salvador y Nicaragua, inundaciones en Honduras, Nicaragua, Guatemala y El Salvador, y derrumbes e inundaciones en zonas urbanas y peri-urbanas. En las últimas décadas, han aumentado en frecuencia e intensidad los desastres naturales que están estrecha e inextricablemente asociados a la variabilidad climática.

El Anexo 4 contiene un resumen del **Perfil Medioambiental Regional (PMR)**, preparado en el contexto del ejercicio anterior a la programación para esta estrategia. Pone de relieve los temas técnicos cruciales que deben ser enfrentados, como el agua, la contaminación ambiental y la gestión de los recursos naturales. Adicionalmente, subraya los avances realizados en la última década para la creación de instituciones, políticas y programas vinculados al tema medioambiental, y los montos significativos de financiamiento de los donantes para este sector. Los detalles de las recomendaciones hechas por el PMR están expuestos en la sección 4.1.

3. PRESENTACIÓN GENERAL DEL PROCESO Y LA AGENDA DE INTEGRACIÓN REGIONAL CENTROAMERICANA

A partir de la revitalización del proceso de integración centroamericano a comienzos de la década de los '90, el proceso de integración regional ha mostrado un avance relativamente estable en las áreas política, económica y social. Históricamente, la agenda para el desarrollo regional centroamericana se centró en los procesos de integración política y económica; sin embargo, en los últimos 10 a 15 años, estas iniciativas se han visto reforzadas por numerosos acuerdos de desarrollo regionales, estrategias y programas en el ámbito del desarrollo sostenible, la integración social y las garantías democráticas, entre otros aspectos, lo cual indica un claro compromiso e interés por alcanzar niveles más elevados de cooperación e integración regional.

Desde los años '60, la **integración económica** ha sido uno de los principales pilares del proceso de integración centroamericano. Actualmente, el sub-sistema de integración económica incluye a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, como miembros del Protocolo de Guatemala, de 1993. Panamá también firmó este Protocolo, pero no es miembro del sub-sistema

de integración económica. Este proceso es esencialmente inter-gubernamental (fundado en las decisiones tomadas por los Ministros de Integración Económica), en tanto que la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), provee asistencia técnica. El proceso de integración económica tomó un fuerte impulso cuando en 1996 El Salvador y Guatemala decidieron acelerar el proceso de creación de una unión aduanera. Honduras y Nicaragua optaron por integrarse a este proceso en el año 2000, y Costa Rica se sumó en el 2002. También en el año 2002 estos cinco países centroamericanos aprobaron un Plan de Acción de Integración Económica, el cual cubre: aspectos normativos, como un código aduanero uniforme, mecanismos de resolución de diferencias, servicios e inversión; armonización de tarifas aduaneras; libre circulación de bienes; negociaciones comerciales; facilitación comercial y creación de una unión aduanera.

Grandes logros se han realizado con la aprobación de instrumentos legales y otras medidas para fortalecer el comercio sub-regional, incluyendo: a) establecimiento de un mecanismo de resolución de diferencias; b) facilitación del comercio a través de la eliminación de la mayor parte de las 60 barreras a las actividades comerciales identificadas a comienzos de 2002; c) avances en la modernización de las aduanas y en las formalidades de paso de fronteras; y d) reducción de la lista de excepciones de los productos excluidos de la libre circulación entre miembros del SIECA. Estas medidas contribuyeron a incrementar el flujo comercial intra-regional hasta superar los US\$3.000 millones por primera vez en el año 2002, los más altos dividendos registrados por algún acuerdo de integración en América Latina y el Caribe. Se tiene amplio conocimiento de casos de aumento en inversiones intra-regionales, tales como: servicios financieros, especialmente bancarios; hoteles y restaurantes; distribución y centros comerciales; líneas aéreas; y el sector de alimentación y bebida, entre otros.

Está en marcha el proceso de construcción de una unión aduanera entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Avances concretos han sido realizados para la integración en tres áreas: i) pasos de frontera integrados, para que los procedimientos se realicen una sola vez (contrario al habitual doble-procedimiento –uno por cada país); ii) un edificio común para albergar a oficiales de aduana e inmigración de ambos países (pero que aún requieren dos pasos); y iii) instalaciones aduaneras periféricas en las que un país alberga una oficina en el territorio de otro país (por ejemplo en un puerto) donde la mercadería es inspeccionada y registrada para pasar directamente hasta el país de destino.

Estas medidas están destinadas a facilitar el comercio pero no forman parte de la construcción de una unión aduanera, lo cual supone abolir el conjunto de los controles aduaneros. Uno de los puntos difíciles de superar es la recolección de obligaciones fiscales en los puertos de entrada a la unión aduanera y la distribución de dichos ingresos. En primer lugar, una recolección compartida supone una tarifa exterior común (de otra manera los importadores podrían escoger como lugar de destino el país con las tarifas de ingreso más bajas). En segundo lugar, actualmente los gobiernos también efectúan el cobro de los impuestos de venta y consumo en los puertos de entrada. Estos impuestos no están armonizados, y tienen diferencias sustanciales. Una reforma hacia la

armonización, que pueda incluir el impuesto sobre el valor añadido, es deseable pero difícil de implementar. En tercer lugar, existe el tema del control. La intensidad del contrabando varía en función del país. En una unión aduanera, esto podría tener efectos fiscales indeseados para los países que ejercen controles severos.

Los progresos que se realizan para lograr una Tarifa Exterior Común son constantemente diezmados por los acuerdos de libre comercio bilaterales (o multilaterales), como los de México, Canada, Chile, Panamá y República Dominicana. Esto será más complicado con los arreglos preferenciales negociados con Estados Unidos en el marco del CAFTA (Costa Rica todavía no lo ha ratificado). A pesar de que se han hecho notables progresos para la creación de una unión aduanera, la compatibilidad de los diferentes acuerdos celebrados con terceros países es un desafío para incrementar la integración económica regional. Está claro que sin una renegociación con las terceras partes, la unión aduanera no podrá materializarse en un futuro inmediato.

En la **Cumbre UE-América Latina y Caribe**, celebrada en Viena en mayo de 2006, América Central reafirmó su compromiso de ejecutar las decisiones tomadas por los Jefes de Estado SIECA en marzo de 2006, en Panamá (incluyendo la creación de una Unión Aduanera), así como su compromiso de alcanzar la ratificación del Tratado Centroamericano de Inversiones y Servicios, y desarrollar un mecanismo jurídico que refuerce la aplicación la legislación económica regionales toda la región. Esta decisión se fundamenta en los resultados positivos del proceso de Evaluación Conjunta de la integración económica en América Central, el cual tuvo lugar en el período 2005-2006.

En cuanto al **diseño institucional**, el Protocolo de Tegucigalpa de 1991 constituye, efectivamente, la piedra fundamental del Sistema Centroamericano de Integración (SICA), conformado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, así como Belice, que se unió a éste en diciembre de 2000, y la República Dominicana, que es miembro asociado desde el año 2003.

Un conjunto de ambiciosas normativas establecidas en la Declaración Presidencial Panamá II, el 12 de julio de 1997, busca racionalizar y reforzar el marco de la integración regional. Estas reformas incluyen: mayor coordinación entre todas las partes, unificación de todas las secretarías en una única Secretaría General, avanzando hacia un único instrumento legal, al mismo tiempo que se revisan y racionalizan los estatutos, los costos y el funcionamiento del Parlacen (Parlamento Centroamericano) y la Corte de Justicia Centroamericana, y se adopta un mecanismo automático de financiamiento y un presupuesto único.

Desde la adopción de la Declaración Presidencial Panamá II, el proceso de integración regional ha avanzado de manera sostenida, con una mayor frecuencia de reuniones al nivel presidencial y otros, reforzadas con el lanzamiento y/o promoción de una serie de iniciativas que han requerido una acción regional concertada. Estas iniciativas van desde lo político, lo económico, lo comercial, lo social y lo medioambiental, hasta asuntos de seguridad (por ejemplo, la acción regional ante el Huracán Mitch; la "Propuesta de Madrid" para la transformación y la modernización de América

Central, etc.). Sin embargo, estos avances no han sido reforzados con progresos similares en la implementación de las reformas institucionales adoptadas en Panamá en 1997, u otros avances que se hayan hecho en torno a estos temas. La lentitud con la que se está llevando a cabo esta reforma funciona como un freno para la implementación de las iniciativas regionales y el cumplimiento de los objetivos de integración regional acordados en los más altos niveles. En este sentido, un cierto número de importantes temas requiere atención. Son los siguientes:

- Los persistentes problemas de coordinación, seguimiento, ejecución y evaluación de las decisiones presidenciales y ministeriales, identificadas en las Normativas de Reforma Panamá II;
- La necesidad de consolidar la base legal del montaje institucional y reformar los estatutos de la CCJ y el Parlacen, para racionalizar su costo y operatividad. El sistema tiene que tener un base legal claramente definida que dé orientaciones sobre el poder y el mandato de cada instancia, de tal manera que los roles de unos y otros sean mejor comprendidos. También es fundamental asegurar que los poderes/mandatos de las instituciones regionales estén ante todo enfocados a asuntos de naturaleza regional;
- La necesidad de establecer un mecanismo automático de financiamiento para las instituciones regionales, que debe ser definido por los Ministros de Finanzas, y un mecanismo de auditoría o control financiero. Las normativas incluidas en esta Declaración también proponen la creación de un presupuesto único, preparado por la Secretaría General;
- La necesidad de garantizar eficiencia administrativa, a través de la unificación de las secretarías de integración sectorial en una única Secretaría General, y proporcionar a todas ellas mandatos claros, además de adecuados recursos financieros y humanos. Un cierto número de secretarías no tienen los recursos necesarios para ejecutar sus mandatos;
- La fuerza de la integración regional depende también, en gran medida, de la incorporación del mayor número posible de representantes de cada país en las instituciones regionales y de la participación efectiva en el proceso de los entes clave (gobierno, sociedad civil y entidades regionales). En este sentido, debe subrayarse que Costa Rica, Guatemala y Panamá no son miembros de la CCJ y Costa Rica no es miembro del Parlacen. Panamá está estudiando su posible integración a la Unión Aduanera Centroamericana, pero Belice no participa debido a su pertenencia al CARICOM.

Finalmente, en cuanto a la interfase gobierno-instituciones regionales-sociedad civil, hay consenso regional en cuanto a que se deben hacer esfuerzos para promover mayor conciencia y apropiación de sus respectivos roles y responsabilidades, y facilitar este proceso. La sociedad civil organizada está reconocida como parte del proceso de integración regional a través de la decisión (Protocolo de Tegucigalpa) de establecer un Comité Consultativo (CC-SICA). El CC-SICA ya existe, pero actualmente no está financiado por el SICA y se estima que no tiene una amplia representatividad.

Otras prioridades en el ámbito regional

América Central también ha establecido bases para el diseño de políticas y ha tomado medidas para ampliar la cooperación regional en las siguientes áreas:

- Promoción del desarrollo **humano, crecimiento económico con justicia social** y promoción y protección del **medioambiente** sobre la base de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), de 1994. Las áreas estratégicas privilegiadas en la región para la gestión ambiental están descritas en Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA), e incluyen: agua; tecnologías de producción limpias; desarrollo institucional para la gestión del medioambiente; bosques y biodiversidad. Los principios básicos del desarrollo sostenible adoptados por la región también sustentan el enfoque adoptado en mayo de 1999 por el Grupo Consultivo de Estocolmo, en apoyo al proceso de reconstrucción a raíz de las catástrofes provocadas por el Huracán Mitch a finales de 1998.
- Inclusión de la **agenda social** entre las prioridades del proceso de integración. La integración social ha sido promovida recientemente, con una notable evolución alcanzada en la cobertura de seguridad social fronteriza en situaciones de emergencia, así como campañas coordinadas para prevenir la propagación de enfermedades de transmisión vectorial. Se ha avanzado también en los programas de seguridad alimentaria y educación.
- Todos los países centroamericanos tienen un programa nacional para el VIH/SIDA, que incluyen planes estratégicos para prevenir y controlar la epidemia del VIH/SIDA, desarrollo de sistemas de vigilancia, acceso a consejería y pruebas voluntarias de VIH, cambios en conductas y campañas de distribución masiva de preservativos orientadas hacia los grupos de alto riesgo, así como la promoción y defensa de los derechos humanos de las personas que viven con el VIH/SIDA.
- En el área de las **políticas laborales**, recientemente la región reafirmó su compromiso con los principios y derechos laborales fundamentales de la OIT, en una declaración hecha el 30 de junio de 2005 por los ministros del trabajo y representantes de empleadores y empleados en apoyo al desarrollo del “trabajo decente”. Los objetivos fundamentales de este programa incluyen la promoción de normas laborales internacionales, creación de empleo, ampliación de la protección social y el fortalecimiento del diálogo social. Debe agregarse a esto que la nueva iniciativa comercial enmarcada en el Sistema de Preferencias Generalizadas Plus (SPG +), para el período 2006-2008, beneficiará a países que –entre otras cosas- observan estándares internacionales de derechos ambientales, humanos y laborales. Esto representa un estímulo para que América Central ratifique y ponga en práctica un cierto número de convenciones de la OIT (los seis países centroamericanos han sido incluidos en la lista de países beneficiarios).
- El Tratado Marco de **Seguridad Democrática** en América Central fue firmado en diciembre de 1995, y es un elemento clave para una nueva visión de la seguridad de la región, que se

asienta sobre un concepto más amplio e incluyente que el enfoque meramente militar. Recientes iniciativas sobre seguridad se han enfocado en temas como la prevención y la lucha contra el tráfico de armas livianas, y medidas para la reducción y la prevención del crimen organizado, como la Orden de Detención Centroamericana.

- **Vulnerabilidad.** La prevención y preparación ante desastres naturales es una política regional de primera importancia. El CEPREDENAC, una secretaría técnica que está dentro de la SG-SICA, que ha recibido apoyo por medio de una medida de cooperación internacional, es el cuerpo regional con mandato en este sector. De igual manera, la seguridad alimentaria que incluye nutrición también ha sido una preocupación de las estrategias regionales, y ha recibido apoyo de los donantes multilaterales como la OPS, la FAO y la Unión Europea.
- El Plan Puebla-Panamá (PPP) 2001, es una iniciativa de desarrollo multi-nacional cuya meta es acelerar la **integración física y el desarrollo sostenible** en siete países (cinco centroamericanos, más Belice y nueve estados del sur de México). El PPP está dividido en ocho áreas principales: interconexión eléctrica, desarrollo de sistemas de telecomunicaciones, integración vial, desarrollo sostenible, desarrollo humano, prevención ante desastres naturales, fomento al comercio y al turismo.
- Con respecto al comercio, como fue mencionado anteriormente (ver párr. 1.2), las negociaciones para alcanzar un Acuerdo de Asociación con la UE, incluyendo un Acuerdo de Libre Comercio, es percibido por la región como un objetivo de alta prioridad y un medio para fortalecer los vínculos económicos y las inversiones. Adicionalmente, durante los dos últimos años, y especialmente durante el año 2003, América Central ha hecho un significativo esfuerzo para negociar un nuevo Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (CAFTA), el cual fue firmado en mayo de 2004 e incluye a la República Dominicana. América Central también ha celebrado importantes acuerdos comerciales con México y Canadá.
- Hay un interés creciente en América Central por incrementar la cooperación regional en el **sector energético** de manera a reducir el impacto del aumento del precio del petróleo, mejorar la eficiencia del sistema y explorar las posibilidades de aprovechamiento de recursos energéticos y tecnologías alternativas, incluyendo la promoción de la energía renovable.

3.1. Principales obstáculos y desafíos para una integración sostenible en América Central

Los principales desafíos de mediano plazo que actualmente enfrenta la región centroamericana, pueden agruparse en cuatro grandes categorías:

- **Fortalecimiento de la democracia**, y sobre todo la falta de protección de las libertades fundamentales, la falta de transparencia en la administración de los asuntos públicos, y el funcionamiento del sistema electoral y las estructuras de los partidos políticos, todo lo cual amenaza los progresos democráticos alcanzados hasta la fecha.

- El desarrollo y la estabilidad de la región centroamericana, así como el éxito de la integración regional, dependerá de la capacidad centroamericana de enfrentar **las amenazas tradicionales y no tradicionales a la seguridad ciudadana**.
- **Vulnerabilidad económica**, que tiene como resultado una menor competitividad de parte de los países centroamericanos debido a un diseño estructural que les obliga a depender mucho de la exportación de materias primas, de la producción de las ‘*maquilas*’, de las remesas, de recursos energéticos importados y del turismo, todo lo cual depende estrechamente de las fluctuaciones y las tendencias de los mercados globales.
- **Falta de cohesión social**, originada esencialmente por los altos niveles de pobreza y de extrema pobreza, una distribución muy desigual de la riqueza y los ingresos, y una limitada oferta de los servicios sociales básicos y del acceso a éstos, como salud y educación, lo cual afecta a una parte importante de la población. Las restricciones presupuestarias se ven agravadas por la débil administración fiscal y la evasión impositiva generalizada. La persistencia de estos fenómenos crea un círculo vicioso de la pobreza, conduce a la búsqueda de alternativas de sobrevivencia (migración, criminalidad, etc.), a conflictos sociales y al estancamiento económico.
- **Vulnerabilidad medioambiental**, determinada por las condiciones naturales de la región, que la expone con frecuencia a los desastres naturales (terremotos, huracanes, inundaciones y sequías), que han aumentado en las últimas décadas como consecuencia del creciente uso irracional de los recursos naturales, incluyendo el agua y los bosques, agravado por una débil gestión del medioambiente (por ejemplo, la contaminación).

Estos grupos de problemas están estrechamente inter-relacionados. Sin embargo, no están repartidos uniformemente en la región, como lo demuestran los diversos grados de exclusión social. Con la excepción de Costa Rica, la pobreza afecta a casi la mitad de la población de la región (o más en algunos casos). El comercio informal absorbe un 40% de la fuerza laboral y el monto del gasto social es insuficiente para corregir estos desequilibrios y mejorar la calidad del capital humano.

Sumado a los desafíos de desarrollo antes mencionados, la región también enfrenta la necesidad de profundizar su agenda de integración regional, la cual es una herramienta fundamental para prevenir conflictos, consolidar la democracia, el buen gobierno y promover el desarrollo sostenible. A pesar de la evidente voluntad política en aras a una integración regional, los avances se han visto limitados en determinadas ocasiones por los siguientes desafíos:

- **Debilidad institucional**: todavía debe hacerse bastante trabajo para mejorar la coordinación, la base legal, el financiamiento, los mandatos, la organización, la competencia técnica y los recursos humanos de las diversas secretarías técnicas.

- ***Diferentes enfoques y grados de interés respecto a la integración:*** los países de la región no muestran el mismo grado de interés ni la misma voluntad para asumir compromisos. Aún cuando existiera la posibilidad de una integración con múltiples velocidades, en algunos casos la prioridad parece ser la relación con los mercados externos y el desarrollo de estos vínculos comerciales sobre una base individual. Más aún, los procedimientos para poner en práctica el principio de integración a “dos-velocidades” aún no ha sido definido con claridad.
- ***Disparidades económicas intra-regionales:*** las preocupaciones en torno a las consecuencias de una integración producto de un desarrollo económico desigual entre los países, están creando reservas en algunos de éstos en cuanto a las medidas, efectos y procedimientos del proceso de integración. Consecuentemente, además de una visión amplia, realista y de largo plazo, fundada en sólidos acuerdos y voluntad política, y en capacidad para la integración, resulta necesario adoptar medidas y programas tendientes a reducir los desequilibrios económicos, y promover una distribución justa del ingreso, tanto en el ámbito regional como a lo interno de cada país. Para alcanzar este objetivo, el desarrollo de sistemas fiscales eficientes y transparentes es un tema que debe ser abordado en la mayoría de los países de América Central.
- ***Ausencia de mecanismos de financiamiento para reforzar y desarrollar el sistema de integración:*** el SICA no tiene un sistema de financiamiento adecuado, lo cual limita grandemente sus iniciativas y su capacidad de llevar a la práctica su mandato. Una excesiva dependencia de la cooperación internacional le está provocando serias ineficiencias operativas.
- ***El carácter vinculante de las normativas y las resoluciones:*** el carácter incipiente de la legislación regional y de los instrumentos vinculantes, sumado a la fragilidad de los mecanismos de aplicación de los mismos, amenaza la legitimidad del proceso, debido a la falta de una aplicación práctica de las medidas y las decisiones.
- ***Empoderamiento social del proceso de integración:*** en la mayoría de los países concernidos, amplios sectores de la sociedad están aún aislados del proceso de integración, ya sea debido a una falta de medios efectivos de participación, porque los beneficios de esta participación no se visibilizan, o debido a que estos sectores no tienen una conciencia clara del potencial que representa su contribución al proceso.

4. PRESENTACIÓN GENERAL DE LA COOPERACIÓN DE LA CE PASADA Y ACTUAL, COORDINACIÓN Y COHERENCIA

4.1. Presentación de la cooperación pasada y actual, lecciones aprendidas

Tendencias recientes de la cooperación de la CE en el ámbito regional

Después de un período de cierta gran “dispersión sectorial” de la ayuda en las décadas de los ’80 y los ’90, en un contexto de altibajos políticos y económicos del proceso de integración, la cooperación de la CE con América Central en el ámbito regional se ha centrado progresivamente en un número más limitado de prioridades, con una visión a más largo plazo y poniendo especial énfasis en apoyar el proceso de integración. Este nuevo enfoque fue iniciado a finales de la década de los ’90, sobre la base de una serie de apreciaciones acerca de los requerimientos de desarrollo de la región, un número de evaluaciones (ver abajo), y decisiones conjuntas tomadas en el nivel político por la CE y los gobiernos centroamericanos³.

Como consecuencia de ello, el Documento de Estrategia Regional 2002-2006, reducía a tres los sectores prioritarios:

- (1) Apoyo al proceso de integración regional, implementación de políticas comunes y fortalecimiento institucional;
- (2) Fortalecimiento del papel de la sociedad civil dentro del proceso de integración; y
- (3) Reducción de la vulnerabilidad y una mejor gestión ambiental.

De una dotación global de €74.5 millones para el DER del período 2002-06, unos €40 millones están actualmente siendo canalizados como ayuda directa al proceso de integración regional el cual, de hecho, puede ser visualizado como el sector focal principal de la estrategia. En contraste con esto, durante el período 1984-2000 sólo 5% del total estimado de €450 millones para cooperación regional con América Central (en el sentido más amplio), fue asignado por la Comisión a la ayuda directa al proceso de integración regional.

Esta ayuda está estrechamente ligada al enfoque adoptado por la UE en la Cumbre UE-América Latina y Caribe, celebrada en Madrid en el año 2002, y reiterada en Guadalajara en el 2004, donde se insistió en que América Central debía profundizar su proceso de integración para poder ser candidata a un amplio Acuerdo de Asociación con la UE.

Por último, el DER 2002-06 fue complementado por un número de programas de cooperación regional, en parte financiados por líneas presupuestarias temáticas, en áreas como la promoción de los derechos humanos, seguridad alimentaria, prevención de desastres naturales y desarrollo local en zonas fronterizas, incluyendo la gestión de las cuencas hídricas. La región también recibe apoyo clave de una serie de programas regionales de la CE para América Latina, como ALFA, Alban (educación superior), @lis (sociedad de la información), URBAL (cooperación entre ciudades y gobiernos locales), AL-Invest (sector privado), ALURE (uso racional de la energía), OBREAL (el observatorio de las relaciones UE-AL), y EUROSociAL (cohesión social). También debe

³ Decisiones tomadas en la Reunión Ministerial del Diálogo de San José, realizada en Florencia en 1996.

mencionarse la cooperación en el área juvenil (dentro del Programa "Youth"), así como la ayuda a la integración regional a través de contribuciones al diálogo y a la colaboración en temas macroeconómicos centroamericanos (vía proyecto REDIMA II)⁴. Específicamente en cuanto a la Política de Investigación y Desarrollo, cabe destacar que los Programas Marco de Investigación de la UE favorecen la cooperación con países centroamericanos y valoran el potencial de experiencia y el **conocimiento** que existe en la región.

Los países centroamericanos también son elegibles para financiamientos del Banco Europeo de Inversiones (BEI) bajo el mandato del "ALA III", en el período 2000-2007. Bajo estas condiciones, los fondos del BEI son empleados para financiar inversiones en países firmantes de convenios de cooperación con la UE. No hay montos asignados por país. Las actividades actuales en América Central, por un monto global de aproximadamente €65 millones, incluyen la interconexión eléctrica en el ámbito regional, financiamiento para pequeños y medianos emprendimientos y proyectos de reconstrucción, y/o iniciativas de desarrollo del sector privado en las zonas afectadas por el Huracán Mitch. Una presentación más completa de la cooperación de la UE con América Central y un resumen de los principales programas de cooperación a nivel regional aparecen en el Anexo 2.

Lecciones aprendidas

En el período reciente, la CE no ha llevado a cabo una profunda evaluación específica de la cooperación regional en América Central, entre otras razones porque la mayoría de las iniciativas dentro del DER del período 2002-06, aún se están implementando⁵. Sin embargo, un número de recomendaciones pueden ser derivadas de una serie de análisis utilizados durante la preparación del DER 2002-06. Brevemente, estos análisis subrayan, entre otras cosas, que:

- El apoyo de la CE a los procesos sub-regionales de integración es pertinente y recibe impulso debido a una demanda muy concreta de cooperación regional;
- El apoyo a la integración regional a través del fortalecimiento de las instituciones y la sociedad civil en América Central, debería ser la prioridad de la CE. La ayuda de la Comunidad debería concentrarse en la creación de un marco regulatorio y en herramientas de gestión y monitoreo que abran perspectivas a la movilidad de las personas, los capitales y los bienes;

⁴ Administrado a través del ECLAC de NNUU (<http://www.eclac.cl/redima/>)

⁵ Los resultados de una evaluación de la cooperación UE-AC en el nivel regional, durante 1996-2006, se espera estén disponibles en 2007.

- La eficacia de la cooperación entre Estados a través de entes de integración regional podría ser mejorado por el requerimiento previo de establecer unas normativas y una legislación comunes. Cualquier verificación inicial de la relevancia de la cooperación regional debería considerar más las capacidades y la voluntad de todos los interesados, en los ámbitos nacional y regional, privado y público.

Otros indicadores

Otras indicaciones útiles pueden ser tomadas de la evaluación hecha en 2005 de la estrategia regional para América Latina cubriendo el período 1996-2006⁶, de la revisión intermedia del DER 2002-06, y del trabajo preparatorio realizado para este documento de estrategia en 2004 y 2005 (la misión de pre-programación y el Perfil Medio-ambiental Regional). La evaluación del año 2005 subraya los siguientes puntos de interés especial para esta estrategia:

- La importancia que tiene para la CE reforzar la integración en el nivel sub-regional como una meta intermedia en la ruta hacia una integración más profunda en América Latina y como un medio para promover una asociación estratégica con la UE;
- En lo que respecta a la cohesión social, la sostenibilidad de la acción de la CE se verá beneficiada al adaptar dicha acción a las condiciones específicas del país en cada sub-región;
- Otra recomendación es reforzar la legitimidad y la credibilidad de la acción de la CE al nivel regional acrecentando las consultas y la incorporación de la sociedad civil.

La **revisión intermedia** de la estrategia, conducida en el 2003, concluyó que aunque hubo algunos cambios en la cronología de la programación (adelantos y atrasos), no había necesidad de revisar lo esencial del DER 2002-06, porque las principales áreas priorizadas siguen siendo desafíos para la región. Adicionalmente, el análisis realizado por la **misión de programación 2007-2013**, confirmó la pertinencia de actualidad y el carácter de avanzada del DER 2002-2006.

El **Perfil Medio-ambiental Regional** de 2005 para América Central recomienda que, aunque los asuntos medioambientales son homogéneos en la región y que los problemas vinculados son compartidos por todos los países, sería mejor desarrollar acciones locales en estos temas y poner en red las acciones de interés general, como por ejemplo la armonización del marco legal e institucional, y el intercambio de información, lo cual deberá ser continuado al nivel regional. En este contexto, la Comisión Europea está procediendo a lanzar un programa regional dotado de €20 millones para la reducción de la vulnerabilidad y la degradación ambiental, que se enfocará en la prevención de desastres, gestión del agua y del medioambiente. En este sentido, el DER pone énfasis en que las tareas más urgentes para la región son aumentar la toma de conciencia y lograr el cambio de comportamiento de las personas que están en el terreno, lo cual deberá ser un eje

⁶ Esta evaluación cubre la cooperación regional durante el período 1996-2001 y el Documento de Estrategia Regional 2002-2006.

transversal de todos los programas de la CE, y será necesario adoptar un enfoque de reducción del riesgo en la planificación.

Finalmente, en cuanto a las iniciativas temáticas al nivel regional, son un tema clave para profundizar la coherencia entre las acciones llevadas a cabo en los ámbitos regional y nacional y para apoyar de manera más clara el proceso de integración regional. Con este fin, deberá incluirse un componente que tenga el objetivo de reforzar las capacidades de las instituciones regionales y el diálogo con la sociedad civil.

4.2. Información sobre programas de los Estados miembros de la UE y de otros miembros

Una presentación general de los principales programas internacionales de cooperación puede encontrarse en la matriz de donantes (Anexo 3). El análisis de los principales donantes en el nivel regional muestra una clara ventaja comparativa para la opción de ayuda al proceso de integración regional de la CE.

En cuanto a la UE, España es uno de los Estados miembro que más está presente en la región centroamericana. Las principales áreas de su cooperación regional incluyen el fortalecimiento de la administración pública, la salud, la educación, el desarrollo sostenible y la gestión de los recursos naturales y el medioambiente, la prevención de desastres y la reducción de la vulnerabilidad ecológica, el turismo, la micro-empresa y la pesca. Alemania estuvo/está aún presente con enfoques temáticos sub-regionales como la creación de empleo y competitividad industrial (sostenible); energías renovables; micro créditos; prevención de desastres y gestión de cuencas hídricas. Italia, los Países Bajos, Suecia y Finlandia también aportan montos significativos a través de sus programas de cooperación regional. Durante los últimos años la mayor parte de los fondos aportados por estos donantes fue asignada a la gestión del medioambiente y los recursos naturales, especialmente por parte de Suecia, país que planea poner aún mayor énfasis en esta área de la integración regional durante el período 2004-2008.

Otros donantes

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sigue siendo el mayor proveedor de préstamos multilaterales para la región centroamericana. Su programa regional se enfoca en tres áreas básicas: crecimiento económico e infraestructura; desarrollo humano; y desarrollo sostenible. Su apoyo se centra en tres iniciativas regionales clave, es decir el Grupo Consultivo Regional Madrid 2001, el Plan Puebla-Panamá (PPP), y el Acuerdo de Libre Comercio negociado entre América Central y los Estados Unidos (CAFTA), en 2003-2004. Las iniciativas para infraestructura en el contexto del PPP, especialmente las carreteras y la interconexión de la red eléctrica, han acaparado el grueso de los préstamos del BID. Su apoyo a la integración regional y al mejoramiento de la capacidad comercial en el contexto del CAFTA también es importante.

En cuanto al VIH/SIDA, los programas nacionales de VIH/SIDA reciben apoyo a través de un préstamo del Banco Mundial por el orden de los US\$8 millones, para que la región pueda desarrollar un mejor acceso a diagnósticos de calidad, un sistema de vigilancia regional contra epidemias, mejor prevención y prácticas de control, así como mecanismos para la reducción de la vulnerabilidad hacia el VIH/SIDA en las poblaciones itinerantes.

La nueva estrategia de la Agencia estadounidense para el Desarrollo Internacional (AID) hacia América Central y México durante el período 2003-2008, tiene la meta medular regional de ayudar a que América Central y México lleguen a ser más democráticos y prósperos, compartiendo más equitativamente con los ciudadanos los beneficios del crecimiento que llegan a través del comercio. Reduce el enfoque de la inversión de la AID a un número limitado de ‘escenarios de acción’ establecidos en el marco de la Cuenta Desafíos del Milenio: legislación justa, libertad económica e inversión en la sociedad civil.

4.3. Análisis del *Policy mix*

El análisis de las políticas y los instrumentos de la CE y su posible impacto en América Central, muestra que los puntos más relevantes son consistentes y coherentes con estas estrategias, en particular el comercio, la agricultura, el medioambiente, la salud y la protección del consumidor, los mercados internacionales, el sistema fiscal, la competitividad, la justicia, la sociedad de la información, la investigación y la prevención de conflictos. Recientemente, la Comisión Europea introdujo una herramienta de evaluación de impacto, aplicable a toda propuesta significativa, la cual ayuda a mejorar la coherencia de las medidas en preparación, a través del enlace de todos los servicios potencialmente interesados en varios escenarios y que buscan obtener resultados esperados. Es más, en muchas áreas, la coherencia se obtiene introduciendo ciertos principios – como el de género- en los ejes principales (*mainstreaming*).

Sin embargo, funcionarios y representantes de la sociedad civil de América Central han expresado su preocupación en torno a un cierto número de temas, particularmente:

- Las barreras a la inversión de largo plazo debido a la insuficiencia de los mecanismos comerciales del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG);
- Las restricciones al comercio como resultado de políticas estrictas de protección del consumidor a través de controles sanitarios y fitosanitarios;
- El posible impacto negativo de las políticas inmigratorias de la UE sobre las remesas de la diáspora, que son un elemento esencial del equilibrio macroeconómico;
- Lo que se percibe como el carácter proteccionista de la política agrícola comunitaria;
- Los productores centroamericanos de banana han mantenido un frente común ante el régimen de importación de la UE, pues consideran que discrimina su producción y favorece a los productores de la ACP y de la UE;
- Las dificultades para la incorporación de contrapartes no estatales a través de un sistema de selección de financiamientos que requiere mejoras;

- La falta de coherencia y sostenibilidad de los proyectos financiados por algunas líneas presupuestarias horizontales y temáticas.

Un análisis más detallado de la coherencia de las políticas enfocadas en la región centroamericana puede ser consultado en el Anexo 5.

5. PROPUESTA DE ESTRATEGIA DE RESPUESTA DE LA CE

5.1. Objetivos de la cooperación y criterios para la selección de sectores

Como fue decidido en la Cumbre Unión Europea-América Latina celebrada en Guadalajara en 2004, un Acuerdo de Asociación UE-AC, que incluye un Área de Libre Comercio, es el objetivo estratégico fundamental de ambas regiones. En la Cumbre de Viena, en 2006, los Jefes de Estado decidieron lanzar las negociaciones para dicho Acuerdo de Asociación.

En este sentido, la Estrategia Regional 2007-2013 para América Central se centrará en **un objetivo principal: apoyar el proceso de integración política, económica y social en el contexto de la preparación del futuro Acuerdo de Asociación** entre la UE y América Central.

El apoyo de la CE para la integración regional busca fortalecer las relaciones políticas y económicas entre la UE y América Central y por ende facilitar la negociación y la implementación del futuro Acuerdo de Asociación sobre la base del mutuo interés de ambas regiones. Para dar apoyo a la integración regional, se pueden poner a consideración tres grupos de potenciales medidas:

- El primer grupo conlleva el **fortalecimiento del sistema institucional para el proceso de la integración centroamericana;**
- El segundo grupo se enfocará la **consolidación del proceso económico de integración regional;**
- El tercer grupo comprenderá aspectos relativos al **reforzamiento del buen gobierno y de la seguridad regional.**

5.2. Estrategia de respuesta en los sectores prioritarios.

i) Fortalecimiento del sistema institucional para el proceso de integración centroamericana.

El objetivo de este componente es apoyar la reforma del sistema de integración incorporado en la agenda centroamericana a través del fortalecimiento de las capacidades, mejoramiento de la coordinación, del marco legislativo, de mecanismos financieros eficaces, mandatos, organización y competencias técnicas y recursos humanos, entre los diversos actores involucrados. En este sentido, la cooperación deberá enfocarse en las instituciones regionales, los sistemas de coordinación intergubernamentales y las entidades nacionales involucradas en el

proceso de integración. Cabe destacarse que este apoyo estará restringido a aquellas instituciones que participen en temas estrictamente relacionados con el proceso de integración regional.

ii) Apoyo al proceso de integración económica

El principal objetivo de este componente es la creación de una unión aduanera regional y reducir las barreras no tarifarias del comercio intra-regional, en la perspectiva de un posible futuro mercado común.

Este grupo de medidas incluirá la **creación de la unión aduanera centroamericana**; apoyo a aspectos específicos del proceso de integración económica, como la simplificación de los trámites aduaneros y el comercio, la aceptación de estándares internacionales, como el Marco Normativo de la OMC para Asegurar y Facilitar el Comercio Global, medidas sanitarias y fitosanitarias (SPS), desarrollo de un enfoque regional relativo a las regulaciones técnicas de bienes y estandarización sobre la base de normas internacionales, para promover la libre circulación de bienes y evitar las barreras técnicas que obstaculizan el comercio (armonización regulatoria y reconocimiento mutuo), servicios e inversión, y derechos de la propiedad intelectual; y el desarrollo y la implementación de otras políticas y leyes comunes armonizadas, dentro de la región centroamericana, que puedan contribuir a la creación de un mercado común. Para este último, las iniciativas que pueden ser tomadas en cuenta van desde políticas fiscales (por ejemplo, apoyo a la administración fiscal para el mejoramiento de la recolección de impuestos y facilitar la transparencia y un intercambio eficaz de información), el marco legislativo laboral, hasta las medidas medioambientales, entre otras.

Teniendo como meta canalizar la ayuda al proceso de integración económica:

- la evaluación conjunta de la integración económica regional en América Central realizada en 2005 y 2006, por el Grupo de Trabajo Conjunto ad-hoc, aportó un panorama claro de los desafíos regionales que se deben enfrentar para alcanzar mayores niveles de integración económica;
- las conclusiones del Informe Final del Grupo de Trabajo Conjunto, así como otras necesidades que puedan surgir del proceso de negociación y de ejecución de un Acuerdo de Asociación, también serán sistemáticamente tomadas en cuenta en el diseño de los programas de apoyo a esta estrategia.

iii) Buen gobierno regional y aspectos de seguridad

El tercer grupo de medidas cubrirá aspectos relacionados con el fortalecimiento del buen gobierno regional en el contexto de mitigar el impacto de la libre circulación de bienes, capitales y personas debido al incremento de la integración regional, especialmente en el proceso de creación de una Unión Aduanera y el desarrollo de un mercado interno.

En el marco del área de cooperación en el buen gobierno, democracia, derechos humanos y apoyo a las reformas institucionales del ICD, en particular en relación a la cooperación y reforma política en el campo de la seguridad y la justicia, la Comunidad llevará a cabo medidas en el estricto cumplimiento de las guías de la OCDE/DAC, tomando en consideración las conclusiones relevantes del Consejo Europeo

Habrán una dotación específica en cada uno de los tres componentes de esta estrategia para la **participación de la sociedad civil** en la preparación y la implementación de los programas que apoyan el proceso de integración regional y aumentan el empoderamiento social del proceso de integración y la visibilidad de la acción de la CE.

5.3. Temas transversales

La cooperación entre ambas partes deberá hacerse sobre la base de una participación amplia de la sociedad civil y observando los principios de justicia social –incluyendo lo relativo a género, respeto de las minorías y culturas diferentes, especialmente los grupos indígenas, prevención de conflictos y sostenibilidad medioambiental. Detalles pueden encontrarse en el Programa Indicativo Regional.

5.4. Justificación y principales riesgos

Este enfoque es consistente con las conclusiones de este análisis, con el presente programa y con las principales lecciones aprendidas, lo cual sugiere que la cooperación de la CE debería seguir enfocándose en un número limitado de sectores con valor agregado. Como ha sido subrayado en la matriz de donantes, la Comisión es básicamente el sostén clave, a través de la dotación de fondos, del proceso para el establecimiento de una unión aduanera, del desarrollo y ejecución de políticas comunes y del fortalecimiento de las instituciones regionales a través de la SG-SICA y el SIECA. En este sentido, esta estrategia regional debe ser entendida como una continuación del DER 2002-06, ya que los dos grupos de medidas de diseño institucional y reforzamiento del proceso de integración económica se construirán a partir de los resultados del presente programa.

Finalmente, los recientes acontecimientos de la región han puesto de relieve que hay un incremento de movimientos ilegales a través de las fronteras que requieren enfoque y cooperación multinacional, un ámbito en el que la UE ha adquirido una experiencia única.

Los compromisos asumidos por las dos regiones en los niveles más altos no son las únicas razones para escoger este enfoque. Al mismo tiempo, la integración regional debe ser visualizada como un objetivo de largo aliento para la cooperación entre la UE y América Central, de modo a promover en toda la región la estabilidad política y el desarrollo socioeconómico sostenible, y reducir la vulnerabilidad. En este sentido, como lo muestra este análisis, hay una conciencia clara de la importancia de una integración regional en términos de reforzar la posición de la región ante los mercados globales y en las negociaciones externas, así como en defender la agenda de desarrollo y

permitirle reunir el capital necesario para enfrentar los nuevos desafíos comunes. Un sistema institucional más eficiente y una integración más profunda también son herramientas para detener otros peligros que enfrenta la región, tal como se puntualiza en las secciones anteriores, como son:

- **Reforzar la democracia.** La integración regional en América Central ha demostrado contribuir a la estabilidad política y al mejoramiento del diálogo regional y la cooperación entre los países, teniendo como resultado la consolidación de la democracia y el estado de derecho en la región.
- **Reducir la vulnerabilidad y la dependencia económica de la región.** Al mismo tiempo, una rápida implementación de la agenda de integración económica podría contribuir a diversificar el comercio, estimular la competitividad, atraer la inversión extranjera y garantizar una integración gradual de América Central en los mercados mundiales.
- También se espera que la negociación de un Acuerdo de Asociación entre la UE y América Central estimule una mejor **convergencia de las diversas visiones y niveles de interés respecto a la integración.** Una cooperación más cercana y una integración económica al nivel regional, unido con un grado mayor de cohesión social, también contribuirán, en una etapa ulterior, a la **reducción de las disparidades económicas intra-regionales.**

Principales riesgos asociados a la estrategia

- Falta de compromiso y voluntad política para profundizar el proceso de integración económica; posibles cambios en los gobiernos y en la posición política de éstos respecto a la integración regional; falta de legitimidad y credibilidad del proceso de integración regional por parte de la sociedad.
- Lentitud en la ejecución y aplicación de medidas comunes; poca capacidad de eficiencia de la cooperación entre Estados y de las instituciones regionales; falta de recursos financieros para la integración regional;
- Estabilidad macroeconómica. Lentitud económica debido a factores externos desfavorables (precio del petróleo, exigencias estadounidenses, precio de materias primas);
- Diferentes visiones de lo que deben ser las políticas de seguridad.

Se espera que la ejecución del futuro Acuerdo de Asociación entre la UE y AC, que también tiene el objetivo de impulsar el proceso de integración del Istmo, contribuya a disminuir las causas profundas de una parte de los riesgos asociados a esta estrategia.

5.5. Coherencia y complementariedad

- i) Coherencia entre las estrategias nacionales y la estrategia regional para América Central

La integración regional como tal, que cubre el marco institucional regional y la integración económica, será tratada como un elemento importante de esta estrategia regional. Las estrategias

bilaterales de los países para América Central incluirán medidas específicas orientadas al reforzamiento de las capacidades nacionales para poner en práctica los compromisos asumidos en los ámbitos nacionales e internacionales. En cuanto al reforzamiento del proceso de integración, el objetivo es promover y consolidar los marcos legislativos y normativos adoptados por América Central que tienen un impacto específico en la creación de la unión aduanera y, de manera más amplia, la legislación que incide en los mercados internos, a través del fomento de la libre circulación de personas, de capitales, de servicios y de bienes. De este modo, la asistencia al sector productivo será cubierta por acciones específicas en los niveles nacionales, en coherencia con el marco regional.

La ayuda para incrementar **la cohesión social**, que es el otro desafío clave que enfrenta la región centroamericana, como fue enfatizado en la Cumbre de Guadalajara, será proporcionada principalmente a través de las estrategias nacionales, como también será el caso de las iniciativas sectoriales en áreas como la educación, la salud, el desarrollo rural y la descentralización. En ese sentido, la parte más significativa de los recursos dentro del programa 2007-13 para la región (previsiones para países y para la región), serán asignados para aumentar el grado de cohesión social en América Central.

En cuanto al buen gobierno **regional y a los aspectos de seguridad**, este DER se centrará en la cooperación intra-estatal y posibles medidas regionales comunes en aras a crear un área de seguridad y libre circulación en América Central, dentro del contexto de una unión aduanera, y de manera más amplia, para la creación de un mercado interno. El DER 2007-13 para El Salvador, Guatemala y Honduras incluirá un componente más específico dirigido a detener el incremento de la violencia juvenil y promover valores entre los jóvenes sobre la base de un enfoque integrado y medidas de prevención, dentro del estricto respeto de los derechos humanos.

Desafíos medioambientales. El Perfil Regional Medioambiental indica claramente que este componente debe ser transversal. El DER 2007-13 para Honduras incluye un componente específico de medioambiente. Adicionalmente, el programa regional para la reducción del riesgo y la degradación ambiental, con un presupuesto de €20 millones, será ejecutado durante el primer período cubierto por esta estrategia. Si fuera necesario, la posibilidad de lanzar una nueva iniciativa de la CE en este sector debería discutirse al momento de la evaluación de esta estrategia, en principio en el 2010, tomando como referencia la experiencia de este programa. Adicionalmente, como ha sido subrayado en la lista de donantes, al nivel regional el sector medioambiental debería recibir ayuda significativa de parte de otros donantes claves. Por último, el componente medioambiental será integrado a sectores específicos de este DER (*mainstreaming*): i) la dotación para el fortalecimiento del sistema institucional de integración regional incluye posible ayuda específica al sector del sistema que la cooperación regional dedica al área medioambiental; ii) el componente dirigido al fortalecimiento de la integración económica incluye, entre otras cosas, el desarrollo y la implementación de políticas comunes armonizadas que contribuyan a la creación de un mercado común (incluyendo medidas medioambientales).

ii) Coherencia con el Programa Regional para América Latina

La coherencia de esta estrategia, tanto con el Programa Regional para América Latina como con las estrategias nacionales de las Repúblicas centroamericanas, es garantizada por medio de su enfoque fundamental en la integración regional. Este enfoque permite: a) que el Programa Regional para América Latina se concentre en temas horizontales y áreas en donde la transferencia de conocimientos entre la UE y América Latina es de una importancia capital; y b) que las estrategias centroamericanas se enfoquen en políticas de construcción de la nación, como el buen gobierno, el estado de derecho, la cohesión social y programas sectoriales, incluyendo la descentralización y el desarrollo local.

El sector prioritario escogido para la cooperación, es decir la integración regional, complementa enteramente las estrategias nacionales propuestas para los países centroamericanos. En algunos casos, dependerá de la capacidad institucional involucrada en el proceso de integración regional, y se ha previsto la suficiente flexibilidad en el nivel regional como para atender las necesidades nacionales específicas que resultan esenciales para alcanzar objetivos regionales. La propuesta de estrategia regional también complementa los principales programas temáticos regionales (PPDHAC, etc.), y los programas regionales latinoamericanos, incluyendo AL-INVEST, @LIS, URBAL, ALFA, ALBAN y EUROSOCIAL, entre otros. Siempre que sea posible, las actividades de la CE que están dentro de este DER, deberían contribuir a proveer una política coherente y un marco metodológico que promueva las sinergias y fomente la retroalimentación transversal (*cross-fertilisation*) con las acciones ejecutadas dentro de cada uno de estos programas.

iii) Complementariedad con Estados miembros de la UE y otros donantes

Con la excepción de la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y España, el resto de los donantes activos en América Central (sobre todo los Estados Unidos, las Naciones Unidas y el Banco Mundial), tienen una agenda que prácticamente no incluye la dimensión regional. Como está indicado en la matrix de donantes, la CE es el donante clave que apoya el proceso y las instituciones regionales de integración, a través de la SG-SICA y el SIECA. Este liderazgo ha sido reconocido por los Estados miembros de la UE. Adicionalmente, la exclusión de nuevas ayudas de la CE para el medioambiente limitarán las posibilidades de duplicación e inconsistencia entre Estados miembros de la UE.

El BID es el otro principal donante que apoya la integración, pero la diversidad de sectores atendidos, con énfasis especial en la interconexión de sistemas de infraestructura, deja en claro que complementan las contribuciones de la UE. La CE y el BID mantienen una comunicación constante, a la que se incorporará un canal específico relativo a la integración. Finalmente, debe añadirse que el único sistema efectivo de coordinación en la región se encuentra en el plan de infraestructura que apoya el BID, el cual incluye dos sistemas principales de infraestructura –energía eléctrica y sistema vial-, comprendidos dentro del marco del Plan Puebla-Panamá. A pesar de que no hay mecanismos institucionalizados para la coordinación de donantes locales, América Central está

analizando la posibilidad de lanzar iniciativas piloto para armonizar y alinear la cooperación en el nivel regional y, en este sentido, la CE podría considerar la posibilidad de apoyar este proceso.

6. PROGRAMA INDICATIVO DE TRABAJO

El programa indicativo de trabajo ha sido desarrollado sobre la base de análisis anteriores y en consulta con las autoridades regionales, las Delegaciones de la CE en América Central encabezadas por la Delegación de Nicaragua y los Estados miembros de la UE representados en la región. El programa indicativo de trabajo estará sujeto a revisiones anuales por los mismos actores que lo diseñaron, durante las cuales se pondrá especial atención en los indicadores y los resultados esperados de la estrategia, y es sobre esta base que podría realizarse algún cambio.

6.1. Objetivo principal

El objetivo global de la Estrategia Regional 2007-13 para América Central será apoyar el proceso de integración política, económica y social en el marco de la preparación del futuro Acuerdo de Asociación con la UE.

6.2. Sectores prioritarios y beneficiarios meta

Las principales medidas a considerar incluirán:

6.2.1. Fortalecer el sistema institucional para la integración regional

El objetivo de este componente de la estrategia es fortalecer el sistema institucional para el proceso de integración centroamericana. Servirá para consolidar el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) como un todo, desarrollando mayor coordinación y efectiva capacidad de ejecución por parte de todos los involucrados en el proceso. Se debe hacer énfasis en que esta ayuda estará restringida a aquellas instituciones que estén claramente involucradas en temas relacionados con la integración regional.

6.2.2. Consolidar la unión aduanera y las políticas armonizadas y comunes conexas

El objetivo de este componente de la estrategia es concolidar la implementación de la unión aduanera centroamericana, en la línea del Plan de Acción para la Integración Económica Centroamericana, alineadas también con las decisiones tomadas por los Presidentes en Panamá, en marzo de 2006. Adicionalmente, busca apoyar el desarrollo del comercio intra y extra-regional, servicios e inversiones, derechos de la propiedad intelectual, medidas sanitarias y fitosanitarias (SPS), desarrollar una perspectiva regional hacia el enfoque regulatorio y una perspectiva común de las actividades de estandarización, con base en los estándares internacionales (libre circulación de bienes), y eliminar las barreras técnicas al comercio para

desarrollar e implementar otras políticas comunes y armonizadas que contribuyan a la creación de un mercado común. Para esto último, las iniciativas que pueden considerarse van desde políticas fiscales, especialmente el aspecto impositivo, y la legislación laboral, hasta medidas medioambientales, entre otras. Se canalizará la ayuda al proceso de integración económica, tomando en consideración los resultados de la evaluación conjunta de la integración económica regional en América Central, realizada por el Grupo de Trabajo Conjunto ad-hoc, que se espera provea un panorama claro de los requerimientos regionales. Además de esto, otras necesidades surgidas del proceso de negociación y ejecución del Acuerdo de Asociación, una vez que sea lanzado, serán sistemáticamente tomadas en cuenta para el diseño de los programas de ayuda dentro de este componente.

6.2.3. *Consolidar el buen gobierno regional y aspectos de seguridad*

El objetivo de este componente de la estrategia es consolidar el buen gobierno regional apoyando la cooperación entre las autoridades nacionales centroamericanas (como aduanas, policía, poder judicial, Ministerio del Interior, etc.), dirigido a mitigar el impacto de la libre circulación de bienes, capitales y personas a medida que avance el proceso de integración, especialmente en el contexto de la creación de una Unión Aduanera y del desarrollo de un mercado interno.

En el marco del área de cooperación en el buen gobierno, democracia, derechos humanos y apoyo a las reformas institucionales del ICD, en particular en relación a la cooperación y reforma política en el campo de la seguridad y la justicia, la Comunidad llevará a cabo medidas en el estricto cumplimiento de las guías de la OCDE/DAC, tomando en consideración las conclusiones relevantes del Consejo Europeo.

Los programas asociados con esta área focal deben contribuir a la prevención del crimen y podrían abarcar actividades como: profundización del conocimiento mutuo de los sistemas legales y regulatorios de los Estados miembros; operaciones conjuntas de vigilancia de aduanas; desarrollo de un sistema regional de información de aduanas sobre los movimientos fronterizos; proyectos de cooperación regional entre la policía y las autoridades judiciales; intercambio de las mejores prácticas para la identificación criminal y para prevenir y combatir el tráfico ilegal; y estudios sobre cómo fortalecer más la efectividad de la aplicación de las leyes en el nivel regional. Se dará prioridad a la cooperación transregional, sobre la base de valor añadido regional claro y voluntad política (refuerzo de la capacidad institucional, refuerzo del marco institucional y regulatorio y diseño de políticas).

Se garantizará la coherencia apoyando las áreas relacionadas con la seguridad, el buen gobierno y las políticas sociales, en el contexto de las estrategias individuales nacionales.

6.3. Beneficiarios meta

Las entidades involucradas en la cooperación en las áreas antes mencionadas incluirán las instituciones principales del SICA (SG-SICA, la Corte Centroamericana de Justicia y el Parlamento Centroamericano), las secretarías técnicas del SICA, comités e instituciones intergubernamentales, entidades nacionales y miembros de la sociedad civil que participan en el proceso de integración regional. Se podrían incluir las iniciativas que responden a políticas de integración regional, concebidas para ser implementadas en el nivel nacional bajo la supervisión de las instituciones regionales.

6.4. Resultados esperados

Los indicadores relacionados con los objetivos antes mencionados serán especificados cuando los programas de ayuda individuales estén preparados, e incluirán un sub-módulo estadístico cuando sea necesario. Sin embargo, de manera general:

- En cuanto a los aspectos institucionales, los indicadores podrían ser declaraciones, acuerdos, decisiones y planes de acción realizados según los cronogramas propuestos;
- En cuanto a la unión aduanera y las políticas comunes relacionadas, los indicadores podrían ser: adopción de leyes regionales relevantes; el nivel de intercambio de bienes y servicios intra-regional; el número de barreras al comercio intra-regional; la parte de inversión intra-regional directa respecto a la inversión directa total; y la existencia y ejecución de la legislación regional y las normas de estándares internacionales asociadas;
- En cuanto a la seguridad regional, los indicadores podrían ser los índices de incautaciones y los niveles de criminalidad, así como una gama de indicadores de desarrollo social o humano.

Las medidas políticas a ser adoptadas por la región comprenderán la ejecución efectiva de la propia agenda de integración regional. Esto incluirá, en particular: realizar reformas institucionales en las instituciones regionales clave y garantizar el financiamiento y los recursos humanos necesarios para el proceso de integración; implementar el plan de acción regional para la integración económica, incluyendo la Unión Aduanera Centroamericana; armonizar o desarrollar una legislación común en las áreas de cobertura; y mantener y consolidar los procesos democráticos, el estado de derecho, la seguridad y la estabilidad macroeconómica.

6.5. Tipo de asistencia que se proveerá

Como en el caso del actual DER 2002-06, este programa indicativo será principalmente implementado por medio de proyectos “clásicos”. Sobre la base de los proyectos diseñados hasta la fecha, se podría pensar en una mezcla de diferentes mecanismos, todos adaptados a las características de las partes interesadas, las áreas temáticas y las necesidades de transferencia de recursos. Podrían incluir:

- Fomento del diálogo en torno a políticas;
- Capacidad de organización institucional y formación de personal;
- Promoción de la cooperación y asistencia mutua entre autoridades nacionales, incluido a través de redes de cooperación y hermanamientos;
- Apoyo a los esfuerzos para la integración regional y a la coordinación y armonización regional del marco legal y los enfoques sectoriales;
- Apoyo a la formulación de políticas regionales comunes;
- Proyectos y programas para sustentar la ejecución de dichas políticas comunes;
- Apoyo a los esfuerzos de la sociedad civil;
- Transferencias directas del saber basado en la experiencia de las instituciones de la Unión Europea y otras organizaciones europeas relevantes;
- Identificación de sinergias y efectos multiplicadores entre las diferentes iniciativas que han sido promovidas en la región (de lo micro a lo macro);
- Fomento del intercambio y la disseminación de información, experiencia y mejores prácticas entre los países centroamericanos y con la UE.

Por el momento, las condiciones para el financiamiento de actividades regionales por medio de apoyo presupuestario no han sido alcanzadas. La estructura institucional regional carece de un sistema autónomo de financiamiento con un cuerpo regional independiente de supervisión, similar a la Corte de Auditores de la UE. La CE podría considerar esta posibilidad si la situación evolucionara en el futuro, por ejemplo, sobre la base de una reforma institucional, incluyendo la provisión de recursos automáticos y un presupuesto único en el ámbito regional.

6.6. Temas transversales

La cooperación entre ambas partes debería fundamentarse en el objetivo de una amplia participación de la sociedad civil y los principios de justicia social –incluyendo la equidad de género, el respeto de las minorías y las culturas diferentes, especialmente los grupos indígenas, prevención de conflictos y sostenibilidad ambiental. Todas las acciones preparadas para estas áreas deben tomar en consideración los siguientes temas transversales:

Igualdad de oportunidades y exclusión: toda acción dentro de esta estrategia tomará en consideración la participación equilibrada de hombres y mujeres, y el acceso de las comunidades indígenas, de manera a combatir la exclusión y la marginalización. En particular, la equidad de género deberá promoverse en el ámbito regional (diseño de políticas, iniciativas piloto, intercambio de buenas prácticas) como un complemento y en coherencia con el Documento de Estrategia País de la CE para el período 2007-13. Éstos prevén acciones específicas en esta área; adicionalmente, un Perfil de Género está incluido en el Documento de Estrategia País (DEP) para América Central.

Sostenibilidad medioambiental: Las repercusiones de los desastres naturales y la vulnerabilidad del medioambiente son serios obstáculos al desarrollo sostenible en América Central. Los temas relativos a la gestión de los recursos naturales, incluyendo el agua, los bosques y la biodiversidad, son especialmente importantes. Se deberían desarrollar criterios para evaluar el impacto

medioambiental y la sostenibilidad de todas las acciones. En este sentido, siempre que sea apropiado, la Comisión alentará la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en las políticas regionales y en otras acciones comunes que se tomen en los niveles regionales, de modo a concebir medidas que detengan/reduzcan todo impacto negativo en el medioambiente y optimicen todo impacto positivo. Las iniciativas deberán ser consistentes con las políticas medioambientales prioritarias de la CE y con las futuras medidas dirigidas a reducir la vulnerabilidad de la región frente a los desastres naturales y la preservación medioambiental. En el marco de la estrategia regional para América Central 2002-06, en el año 2005 la Comisión Europea aprobó un programa para la reducción de la vulnerabilidad y la degradación medioambiental con un monto asignado de €20 millones, que estará enfocado en la prevención de desastres, agua y gestión medioambiental. Sus resultados, y las lecciones aprendidas, podrían retroalimentar la implementación del componente de fortalecimiento institucional y capacidad organizativa (ver sección 6.2.1). Debería fomentarse el vínculo entre el programa DIPECHO y esta iniciativa regional. Adicionalmente, el riesgo de la gestión debería ser incorporado a los ejes principales de todas las acciones del nivel regional, particularmente dentro del componente de consolidación del sistema institucional para la integración regional.

Apoyo a la sociedad civil: Los tres sectores prioritarios para la cooperación incluirán un componente específico dirigido a promover la participación de la sociedad civil en el proceso de integración, y la apropiación social del proceso, que incluya: programas para el debate y la divulgación de la información, capacitación y medidas para una toma de conciencia que facilite la valoración del proceso de integración por las partes interesadas. También se requerirán esfuerzos para reforzar las redes ya existentes, mecanismos de coordinación y organizaciones de la sociedad civil, para incrementar su capacidad de participar eficazmente en la formulación e implementación de iniciativas, incluyendo la preparación de políticas comunes. También se deberá tener presente en estas medidas la necesidad de fomentar la participación de los representantes de grupos indígenas y grupos étnicos minoritarios, así como también ampliar la visibilidad de las acciones de la CE.

Migración, justicia y asuntos internos: Las acciones de la CE en el nivel regional deberían abordar aquellos factores que provocan la vulnerabilidad social ante la trata de personas y la inseguridad, incluyendo la migración ilegal, con especial énfasis en los grupos más vulnerables (mujeres, niños y grupos indígenas). Las medidas en esta área deberían fundarse sobre un enfoque integrado con base en el respeto de los derechos humanos y la búsqueda de una respuesta de políticas coordinadas, incluyendo las áreas de la libertad, la seguridad y la justicia, el desarrollo, el empleo, la igualdad de género y la no-discriminación.

Otros temas que deberían ser abordados apropiadamente por el DER: la descentralización, la promoción de las tecnologías de la información, la lucha contra la corrupción, fomento de y respeto de los derechos humanos (como los derechos de niños y niñas, de los grupos indígenas, estándares laborales fundamentales, etc.), y el VIH/SIDA y la salud sexual y reproductiva. El combate contra el VIH/SIDA ha sido incorporado transversalmente a los ejes principales en el proceso de programación al analizar, en el contexto de los DEP de la región centroamericana, la agenda de las

políticas gubernamentales, particularmente sobre VIH/SIDA y salud sexual y reproductiva, así como el análisis de la importancia que reviste este tema en los países asociados.

6.7. Paquetes financieros y actividades por medio de otros instrumentos presupuestarios en la región

Los principales instrumentos financieros que podrían ser utilizados para financiar la implementación del Programa Indicativo de Trabajo de la CE en América Central son los diferentes programas temáticos de la Comisión, de la manera siguiente:

El Programa Indicativo Regional cubre asistencia financiera y técnica, y cooperación económica, con un monto provisional que se presenta para cada sector; como indicado en el DER, la dotación para América Central en el período 2007-2013 ha sido establecida en €75 millones.

El programa de trabajo para América Central contiene dos Programas Indicativos Regionales (PIR), uno de 2007 a 2010, indicativamente con cuatro séptimos del total de los recursos que se asignarán a la cooperación regional en el Istmo, el otro de 2011 a 2013, con tres séptimos de los recursos. Antes de lanzar el segundo PIR, se realizará la revisión intermedia del DER. El segundo PIR es sólo tentativo, en el sentido que el resultado de la revisión intermedia del DER podría tener como resultado ciertos cambios. El componente “Consolidación de la Unión Aduanera y armonización de políticas comunes relacionadas” estará condicionado a la implementación satisfactoria de los dos programas: “Ayuda a la Unión Aduanera Centroamericana” ALA/2001/003-214, el cual está siendo implementado actualmente (contribución de la CE: 8M de Euros), y el programa de Unión Aduanera previsto en el marco de la Programación 2006 (contribución de la CE: 7M de Euros).

La selección final de proyectos y sus correspondientes montos será ajustada en función de las necesidades y objetivos y en base a los resultados de la identificación detallada y los estudios preparatorios realizados por la Comisión. El financiamiento del programa indicativo de trabajo está condicionado a la disponibilidad de los fondos del presupuesto anual de la Comisión. Financiamiento adicional en forma de préstamos podría obtenerse del Banco Europeo de Inversiones (BEI).

Otros programas temáticos e instrumentos horizontales para financiar temas específicos, incluyendo áreas como los derechos humanos y la democracia, medioambiente y conservación de los recursos naturales, drogas y cooperación descentralizada. Especialmente:

Derechos humanos y democracia: Esto podría cubrir la continuación del Programa Multi-anual para la Democracia y los Derechos Humanos en América Central (PPDDHAC) (por ejemplo, promover una agenda de Derechos Humanos en colaboración con los ejércitos centroamericanos), así como

otras prioridades para la región, tales como la lucha contra la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, promover estándares laborales internacionales y combatir la violencia contra las mujeres.

Conservación del medioambiente y de los recursos naturales: mayores recursos deberían dirigirse a la prevención y capacitación contra desastres en el nivel regional, especialmente con el objetivo de reducir los riesgos entre las poblaciones más vulnerables y mejorar la planificación local en las zonas fronterizas vulnerables. Una atención especial se requiere para mejorar la gestión de las cuencas hídricas y la utilización de tecnologías que favorezcan la ecología, en la misma línea del programa regional 2005, para mitigar la vulnerabilidad.

Cooperación descentralizada y co-financiamiento para actores no estatales: como fue mencionado al abordar los temas transversales, un énfasis especial debe ser hecho para promover la participación y la apropiación del proceso de integración por parte de la sociedad civil.

En el marco del instrumento de estabilidad, si se considera relevante, acciones posibles a nivel regional podrían incluir: i) apoyar, a través de asistencia legislativa y administrativa, a los gobiernos y sociedad civil en acciones regionales contra la violencia armada, la difusión ilegal de armas pequeñas y ligeras, municiones y otros restos de la guerra; y ii) apoyar gobiernos en sus esfuerzos regionales para cumplir con sus obligaciones internacionales de lucha contra el terrorismo. Se dará prioridad a la cooperación transnacional, en base a voluntad política clara para resolver estos problemas.

En el Anexo 5 se ofrecen más detalles sobre el posible uso de otras líneas presupuestarias (*Policy mix* y otros instrumentos).

6.8. Programa indicativo de trabajo

La tabla que presentamos a continuación ofrece una visión indicativa de las previsiones para la implementación del programa de trabajo. La dotación definitiva y el desglose anual para el PIR 2, será determinado a la luz de la evaluación conjunta de integración económica y resultados de implementación del PIR 1, sobre la base del monitoreo e informes de evaluación, y la revisión intermedia de esta estrategia (en principio en 2010); también deberá tomar en cuenta los resultados de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación bi-regional.

	PIR 1				PIR 2	Total
	2007	2008	2009	2010	2011-2013	
1. Fortalecimiento del sistema	15 M				5 M EUROS	20 M

institucional para la integración regional	EUROS					EUROS
2. Consolidación de la unión aduanera y armonización de las políticas comunes conexas		25 M EUROS			22 M EUROS	47 M EUROS
3. Fortalecimiento del buen gobierno regional y aspectos de seguridad			4 M EUROS		4 M EUROS	8 M EUROS
Total	15 M EUROS	25 M EUROS	4 M EUROS		31 M EUROS	75 M EUROS (100%)