

CRÓNICAS

Foro Unión Europea–Centroamérica con el Círculo de Copán. Una crónica

Vicente González Cano y Francis Santos Carrillo¹

Los pasados días 9, 10 y 11 de Octubre, la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación tuvo ocasión de participar en los actos organizados en España por el Círculo de Copán. Nacido quince años atrás, el Círculo se ha constituido en un grupo de pensamiento estratégico cuyo objetivo se ha situado en la contribución a la formulación de las agendas de desarrollo de Centroamérica, con especial énfasis en el proceso de integración regional. Esta contribución incorpora no sólo el análisis de la problemática integracionista, sino también la evaluación de oportunidades para la transformación estructural del istmo. La creación y vigencia de esta red generadora de pensamiento, integrada por personas de reconocida trayectoria nacional y regional tanto en la política como en lo académico o la sociedad civil, tiene como objetivo el servir como agentes catalizadores, formular e impulsar iniciativas claves que generen propuestas para poner en marcha nuevas y mejores dinámicas hacia el desarrollo humano de la región.

La actividad de mayor relieve tuvo lugar los días 10 y 11 de Octubre en Madrid, en la sede de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), bajo el título “Encuentro Centroamérica–Unión Europea”, y estuvo organizada por la Unión Europea, el Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana de la Unión Europea (PAIRCA), el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Fundación Carolina, la SEGIB y el Centro Internacional para el Desarrollo Humano de Costa Rica (CIDH).

Con un formato de seminario, el encuentro (inaugurado por el Secretario General de la SEGIB, Enrique Iglesias, y clausurado por el ex presidente del gobierno de

¹ Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.

España, Felipe González) contó con la participación de algunos de los protagonistas principales de la política centroamericana, como Eduardo Stein, Vicepresidente de la República de Guatemala y de la Presidencia “pro-tempore” del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y el Ministro de Vivienda y Pobreza de Costa Rica, Fernando Zumbado, ambos miembros del Círculo de Copán. También estuvo presente, en representación del SICA, Haroldo Rodas, Secretario General de la Secretaría de Integración Económica (SIECA) y Elmer Miranda, Director General de Relaciones Económicas Internacionales del gobierno de Panamá.

Por parte europea participaron el asesor del Parlamento Europeo, Javier Fernández, el Encargado de Negocios de la Comisión Europea en la región, Tomás Abadía, y el Director General para Centroamérica de la SEGIB, Javier Sandomingo. Además de la dirección de PAIRCA, con Héctor M. Dada Sánchez y Dante Ramírez, se encontraba el representante de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Bruselas, José Manuel Salazar, y una nutrida representación del Círculo de Copán. También estuvieron presentes algunos de los académicos más reputados en el estudio de la región centroamericana, tales como Víctor Bulmer Thomas, del Chattam House de Londres; Klaus Bodemer, del Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo (IIK); Günter Maihold, Director de la Fundación Ciencia y Política de Berlín (SWP); Alexander Kallweit, representante de la Fundación Ebert; Michael Daumer, de la Fundación Konrad Adenauer; y José Antonio Sanahuja, Director de Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Iberoamericanos, de la Universidad Complutense. Junto a ellos, completando el grupo de asistentes, se encontraban los representantes de la Cooperación Europea, con AECI a la cabeza, pero también de la cooperación sueca y alemana. Y finalmente, como representación de la sociedad civil, se encontraba el representante de ALOP en Europa, así como el Director de ACSUR Las Segovias. En total, un público escogido de unas 30 personas.

El Encuentro de Madrid formó parte de las actividades organizadas por el Círculo de Copán en su intento de establecer una alianza estratégica con actores y grupos europeos conocedores de la realidad centroamericana, especialmente sensible en una coyuntura como la actual, de cara al inicio de las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica. Su objetivo es desarrollar un proceso de análisis y discusión de estrategias que promuevan el desarrollo de la cohesión social, así como el del fortalecimiento del proceso de integración centroamericano.

El momento fue especialmente propicio, ante la convergencia de varias circunstancias excepcionales. El Encuentro se producía en vísperas del inicio de las negociaciones

por un acuerdo de asociación con la Unión Europea, un hecho que, si bien no está resultando tan relevante en las agendas de la región como la negociación y posterior firma del Acuerdo de Libre Comercio EEUU–Centroamérica (conocido por sus siglas en inglés, CAFTA), sí podría proporcionar beneficios indirectos al propio proceso de integración regional, especialmente relevantes en lo que se refiere a la consolidación de la construcción institucional. El calendario ofrecía también el incentivo de poder llevarlo a cabo coincidiendo con las celebraciones en Madrid del día 12 de Octubre. Otro hecho importante tiene que ver con la Presidencia “pro-tempore” del SICA, que Guatemala ostenta en estos momentos, y que ha permitido tomar la iniciativa del evento a Eduardo Stein, Vicepresidente de la República de Guatemala y uno de los más destacados miembros del Círculo de Copán. Su liderazgo tiene mucho que ver con la organización de este encuentro y con la participación de las destacadas figuras que estuvieron presentes en el mismo. Por último, buena parte de los comentarios y posicionamientos durante los dos días de trabajo estuvieron marcados por la aprobación en referéndum (por cierto, el primero de su historia) de la firma del CAFTA en Costa Rica.

La estructura de las jornadas se articuló en torno a tres sesiones de trabajo durante día y medio, con una temática específica cada una de ellas. El formato elegido fue el de sesiones de debate abierto, partiendo de una temática propuesta y un documento de posición presentado por alguno de los miembros del Círculo.

Cabe destacar que la doble característica de foro informal (los representantes políticos participaban a título personal, o como miembros del Círculo, pero no como miembros de sus respectivos gobiernos) con participantes del más alto nivel generó un debate profundo y abierto, en el que se llegó mucho más allá de posturas institucionales y previsibles.

I. El proceso de negociación Centroamérica–Unión Europea. Coherencia política desde un modelo propio de integración

Posiblemente, el principal activo del proceso de negociación a emprender entre Centroamérica y la Unión Europea sea la coherencia política que transmite el mismo proceso y los principios sobre los que se va a soportar. Es cierto que existen ciertas inconsistencias y algunos aspectos controvertidos, pero un acercamiento suficientemente integral al proceso permite comprobar la coherencia de haberse establecido un modelo de negociación plenamente congruente con el propio modelo europeo de integración. Esta coherencia destaca aún más si se tiene en cuenta que

no siempre se da en la aplicación de la política de la Unión Europea como actor global. Un buen ejemplo está en los objetivos a veces enfrentados de la política comercial y la de cooperación al desarrollo.

Este principio de coherencia política es especialmente visible al contrastar lo ocurrido con el modelo y los resultados de la negociación del CAFTA. Buena parte de las intervenciones reflejaron este contraste y la idea misma del modelo propio, centradas en varios aspectos. En primer lugar, la Unión Europea ha exigido una negociación de región a región, de forma que la UE va negociar con la región como bloque, con el SICA como representante institucional. A los evidentes beneficios directos que va a suponer este formato, se añade un beneficio indirecto de consolidación del proceso regional de integración y de sus instituciones que no se ha dado en el proceso del CAFTA, en el que cada país ha negociado separadamente con EEUU. Este hecho, si bien parte con algunas debilidades de partida², determina ese principio de coherencia.

2. Más integración y más completa. La necesidad de profundizar en la integración regional centroamericana

Uno de los aspectos más interesantes del Encuentro fue que en éste se ofreció todo el compendio de economía política que se manifiesta en el estudio de los procesos de integración regional, y que ha hecho de ellos un instrumento estratégico de desarrollo. En este sentido, el proceso centroamericano es el más antiguo de cuantos se han puesto en práctica en América Latina, partiendo de presupuestos similares al planteamiento de partida europeo. La apuesta por la reactivación del proyecto integrador tras la firma de los Acuerdos de Esquipulas mostró la pervivencia del ideario integrador de una región que en su día fue Federación. A pesar de la irregularidad que ha vivido el proceso desde su reactivación oficial en 1991, los avances alcanzados en los últimos años le llevaron a ser la primera plataforma regional latinoamericana elegida por Europa en la Cumbre de Viena del pasado año para negociar el acuerdo de asociación, a pesar de que el volumen de sus intercambios comerciales es inferior a los de la Comunidad Andina o MERCOSUR.

² Entre ellas, la más destacada es la falta de acuerdo final (entre los gobiernos centroamericanos) para que hubiese un interlocutor único, lo que se ha resuelto con un proceso rotatorio entre los países de representación ante la UE. No son tampoco irrelevantes las dificultades asociadas al ambiguo papel de Panamá, o el que Belice no haya entrado en las negociaciones del CAFTA.

Pese a esto, en más de una ocasión se puso de manifiesto la necesidad de una mayor profundización en el proceso para garantizar un avance sin contratiempos, y la mayor eficacia posible de sus resultados.

En esta línea, el representante de la Comisión Europea en la Región, Tomás Abadía, puso sobre la mesa de debate algunos de los requerimientos de la Unión Europea a la región. En particular, hizo un llamamiento al compromiso de Panamá con el proceso de integración, enfatizando que tanto la región como la Unión Europea necesitan la presencia de Panamá. También recordó que la conformación de la Unión Aduanera es un requisito "sine qua non" para llevar a buen puerto las negociaciones, siendo necesario un grado de armonización mínimo de los derechos aduaneros que hasta ahora no se ha conseguido.

Asimismo apareció la problemática que vienen suscitando las negociaciones con MERCOSUR, con niveles de homogenización y armonización en su política comercial inferiores a los que muestra Centroamérica. Desde el representante de la Comisión Europea, se insistió en la confianza de que un éxito en las negociaciones con Centroamérica, podría servir de acicate y extrapolarse a MERCOSUR y la Comunidad Andina (CAN), mostrándose optimista en que se pueda entrar en una nueva dinámica con estos bloques a partir del acuerdo de asociación con América Central. Sí se quiso dejar claro, por parte de este representante europeo, que la UE no afronta esta ronda negociadora desde posiciones hegemónicas, citando textualmente: *"nunca vamos a tener una intención hegemónica... tenemos fuertes valores morales"*.

Más de un comentario hizo referencia al empuje que esta negociación amplia y profunda podía suponer para el propio proceso de integración de la región. Sin embargo, algunos ponentes manifestaron sus dudas a este respecto. Así, Luis Guillermo Solís señaló que no observa que exista voluntad política para avanzar, dado que la región no está dispuesta a hacer en lo político lo que sí está dispuesta a llevar a cabo en lo comercial y económico. Volvió a hacer uso de la retórica para preguntarse: ¿cuál es el equivalente político a la unión aduanera? Reflexionando en voz alta, señaló que la negociación conjunta es compleja por la inmadurez del SICA, por la incapacidad institucional de la región y por las dificultades para llegar a acuerdos en ese marco, debido a la desconfianza de los países hacia esa institución.

3. Una negociación con tres pilares: los ejes comercial, político y de cooperación

Otra diferencia trascendental entre el CAFTA y las negociaciones con la UE es que, en este caso, el ámbito de éstas va más allá de lo estrictamente comercial; o, para ser más correcto, de los aspectos estrictamente económicos³. De este modo, el acuerdo de asociación va a girar en torno a tres ejes: el comercial, el político y el de cooperación.

Esta decisión, en principio va en la dirección de corregir una de las tradicionales incoherencias de la política exterior de la UE, en la que las orientaciones de la política comercial guardan casi nulos vínculos (cuando no son claramente opuestas) con las de cooperación. Sin embargo, esta mejora parte de una serie de restricciones que limitan su alcance.

Por un lado, y como comentó también Tomás Abadía, pese a que el eje político está prácticamente conformado, el de cooperación parte de la existencia de un acuerdo cerrado antes del inicio de las negociaciones para el período 2007–2013. La polémica de la existencia de este acuerdo de cooperación “a priori” estuvo presente a lo largo de todas las sesiones de debate, encontrando numerosas voces que propugnaban una renegociación del mismo en base a la modificación de la coyuntura.

Pero incluso no parece tan claro que se esté avanzando lo suficiente en el eje político. Javier Fernández, representante del Parlamento Europeo señaló la inexistencia de relaciones entre su institución y el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), para después preguntarse si, después de todo este proceso y todos estos años de cooperación y colaboración, ya no había nada que dialogar en lo político, si es que ahora era mejor la bilateralidad. En su opinión, es necesario dar mayor contenido a los ejes político y de cooperación, para impedir que el eje comercial dirija el proceso. Con respecto a las numerosas alusiones a la renegociación del acuerdo de cooperación 2007–2013, indicó que no habría problema para abrir un posible proceso de renegociación. Reiteró el argumento utilizado anteriormente por Tomás Abadía, según el cual la UE busca socios, no aliados, debido a la inexistencia por parte de de la UE de un esquema de tipo “hard–power”.

³ Aunque el CAFTA con EEUU es, en principio, sólo un acuerdo comercial, en su articulado hay referencias expresas a otros capítulos, tales como los bienes públicos, la circulación de capitales financieros, reglas de origen...

El académico británico Víctor Bulmer Thomas, uno de los comentaristas más reputados y respetados en la región, a quien se debe el texto principal "Centroamérica 2020", fue pesimista en cuanto al diálogo político, debido a que los partidos políticos tradicionales europeos no encuentran una contrapartida adecuada en Centroamérica, dada la desestructuración de los partidos políticos en la región.

En lo que se refiere a los aspectos comerciales, desde la Comisión Europea se quiso mandar un mensaje conciliador, especialmente en temas como el banano y el azúcar, que van a estar en la mesa negociadora. También se puso de manifiesto la dificultad en alcanzar acuerdos muy satisfactorios para la región, debido a la repercusión indirecta de los mismos sobre los países ACP. No obstante, en la discusión sobresalió la exitosa experiencia llevada a cabo con Chile, en contraste con la menos relevante asociación con México, una oportunidad calificada en algún momento como desaprovechada. Se puso también de manifiesto el significado que para Centroamérica debe suponer el hecho de haber sido la primera región latinoamericana elegida por la Unión Europea para alcanzar un acuerdo de asociación.

4. La cohesión social como clave para el aprovechamiento equilibrado de los beneficios del acuerdo

El ponente principal para este tema fue Bulmer Thomas, quien dudó que el tema se mantuviera en la agenda de los países de la región dentro de diez años, expresando su escepticismo al respecto. Este escepticismo partía, en buena medida, de la dificultad de medir la cohesión social. En todo caso, citó seis criterios específicos que habría que trabajar en este ámbito, pero que podrían ser un buen indicador de la cohesión social de una sociedad o región. Estos criterios son: la creación de puestos de trabajo; la menor desigualdad de ingresos; las transferencias fiscales entre los miembros (intra-estados en mayor medida que inter-estados); el consenso político y el pacto social; el sentido de la identidad nacional; y el sentido de la identidad regional. Estos seis temas son de difícil solución en la región, por lo que, en su opinión, el futuro de la cohesión social pasa, en gran parte, por los resultados que aporte el CAFTA. Para bien o para mal, señaló, el CAFTA va a tener un impacto mucho más importante que cualquier esquema de integración. El CAFTA es la clave para entender lo que va a pasar en Centroamérica en un futuro próximo.

Por su parte, Vicente González, intervino para preguntar al profesor Bulmer Thomas dónde se situaba en su discurso el tema de la seguridad alimentaria de la región,

un problema real que no aparecía entre sus criterios de cohesión social. Bulmer Thomas situó la respuesta en la creación de puestos de trabajo como argumento clave, si bien estuvo de acuerdo en que es un problema de difícil solución debido a la enorme brecha entre oferta y demanda. Insistió en que la solución estará en el impacto del CAFTA, aunque nadie sabe cuál va a ser el resultado neto, ya que, aunque va a crear puestos de trabajo en el ámbito formal, también los va a destruir. Señaló que la seguridad alimentaria se puede resolver también por la vía de las importaciones. Se resuelve, claro está, con ingresos, y eso implica creación de puestos de trabajo. Según él, Centroamérica debe enfrentar este problema desde la oferta, esto es, desde la actuación a través de las políticas macroeconómicas.

Tomás Abadía recalcó que, a pesar del escepticismo mostrado por el profesor Bulmer Thomas, la cohesión social ha sido el gran éxito en Europa, y siempre se situó como el objetivo prioritario de la UE, partiendo de las transferencias desde (y entre) los países.

Jorge Nowalski, del Círculo de Copán, puso de manifiesto tres puntos clave que habría que esclarecer en el tema de la cohesión social centroamericana: los conceptos de exclusión–desigualdad, el desarrollo del capital social y los aspectos laborales. Subrayó la existencia de tres propuestas para el establecimiento de un Fondo de Cohesión social en la región, la del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 2004 y especialmente los promovidos desde el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y una última propuesta ofrecida desde el gobierno nicaragüense. No obstante, es innegable que no existe un enfoque integral ni una propuesta seria con una orientación regional. Desde su punto de vista, es necesaria una agenda social regional que nos lleve a la integración. Señaló la corresponsabilidad y la promoción de alianzas público–privadas para llevar a cabo esta agenda social. Finalmente subrayó el tema de la corresponsabilidad, el gran reclamo de Costa Rica a la región y motivo de su desconfianza en el proceso de integración. Además, como destacó Héctor M. Dada, Director del Programa europeo de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA), el tema social se toca en la estrategia de cooperación plurianual entre Europa y Centroamérica, pero su tratamiento es de forma bilateral, al menos para este período 2007–2013.

* * *

Las participaciones y debates durante este día y medio de trabajo fueron más profundos y extensos de lo que permite esta breve crónica, pero dejaron clara constancia de la relevancia de este foro del Círculo de Copán para conocer el pulso político, social y económico de la región centroamericana. Que el cierre

del evento fuese realizado conjuntamente por Felipe González, ex-Presidente de Gobierno, y Enrique Iglesias, Secretario General de la SEGIB, da una idea de su nivel. Por tanto, el hecho de que la tarde anterior al Encuentro algunos de los miembros de este Círculo de Copán participasen en el Foro *Hacia un Acuerdo de Asociación: una perspectiva centroamericana*, organizado por la Fundación ETEA en Córdoba, hace ver que esta institución ha conseguido un posicionamiento clave entre los actores interesados por el proceso de integración centroamericano. En este Foro participaron Rubén Zamora, Mauricio Herdocia, Jorge Nowalsky y Doris Osterlof, cuatro miembros destacados del Círculo, y José Juan Romero y Francisco Santos, por parte de la Fundación ETEA. Coordinados por Héctor M. Dada, Director del PAIRCA, y por el Delegado Ejecutivo de la Fundación ETEA, Vicente González, los ponentes ofrecieron a la audiencia tanto un recorrido por el panorama socioeconómico actual como la identificación de los retos a los que la región centroamericana se enfrenta en la actualidad, ante la inminencia de las negociaciones para el acuerdo de asociación, cuya primera ronda se ha iniciado el 23 de octubre. La colaboración entre algunos de los miembros del Círculo y la Fundación ETEA se sitúa en el marco de las investigaciones, consultorías y cursos de formación llevados a cabo en los últimos años con el proceso de integración regional centroamericana como horizonte. Dentro de esta línea, la participación como ponentes en las dos ediciones del Curso Superior de Formación en Integración Regional Centroamericana para funcionarios destaca como la más relevante.

En definitiva, este proceso de negociación UE-Centroamérica puede marcar un momento clave, tanto para el fortalecimiento de las relaciones entre ambas regiones, como para la consolidación del propio proceso de integración en América Central. La evolución de estas negociaciones permitirá comprobar hasta qué punto se terminan cumpliendo estas características de integralidad, coherencia y profundización en la integración que resultan, a priori, tan positivas.