

# UNA MIRADA A LA CENTROAMÉRICA ACTUAL: RETOS, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

**Pablo Barbará Gómez\***

*Sumario:* I. POBREZA Y BAJA CALIDAD DEMOCRÁTICA. II. LOS NUEVOS DESAFÍOS. 1. La inseguridad. 2. La emigración. 3. La vulnerabilidad ambiental. II. LAS OPORTUNIDADES. 1. La integración centroamericana: imperativo político y mecanismo de desarrollo. 2. El CAFTA-DR. 3. Las remesas. 4. Las Estrategias de Reducción de la Pobreza y los procesos de condonación de la Deuda Externa. III. EL APOYO DE ESPAÑA Y DE LA UNIÓN EUROPEA. 1. España. 2. La Unión Europea. III. COMENTARIOS FINALES

Uno de los logros de la IV Cumbre Unión Europea-América Latina celebrada en Viena los pasados 11 y 12 de mayo, ha sido el anuncio del inicio de las negociaciones para alcanzar un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, incluida la creación de una zona de libre comercio. El compromiso de iniciar las negociaciones representa un gran éxito y un espaldarazo a la positiva evolución de la subregión centroamericana y a su proceso de integración, que en las últimas dos décadas ha avanzado y ha sido capaz de construir gradualmente una agenda regional comprometida con la paz, la democracia, la estabilidad política, la búsqueda del crecimiento económico y el desarrollo humano sostenible.

Este acontecimiento histórico en las relaciones entre la UE y los países centroamericanos se produce casi exactamente dos décadas después del inicio del proceso de Esquipulas, iniciado un 25 de mayo de 1986 en la ciudad guatemalteca del mismo nombre, con la Declaración firmada por los presidentes de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. El proceso de Esquipulas puso las bases para alcanzar la paz en Centroamérica, desgarrada en aquel entonces por conflictos civiles, dando continuidad a los esfuerzos en pro del diálogo iniciados unos años antes por los países del Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo, paciente y tenaz tarea a la que contribuyeron también decisivamente tanto España como la entonces Comunidad Europea. Gracias a ello, un tiempo más tarde se firmaron los Acuerdos de Paz en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, dejando atrás la estéril etapa de las cruentas guerras civiles. El proceso de Esquipulas representó un hito histórico por cuanto las naciones centroamericanas asumieron plenamente el reto de superar los conflictos, buscar la reconciliación nacional y forjar un destino de paz duradera. Para conseguirlo, el proceso ligó la paz con la democracia, la integración regional y el desarrollo.

---

\* Diplomático.

La ocasión es propicia para hacer una mirada retrospectiva y reflexionar sobre la situación de la subregión en la actualidad.

En las últimas dos décadas Centroamérica ha experimentado una notable transformación política e institucional. Han desaparecido los conflictos militares y los regímenes autoritarios, y las elecciones democráticas están hoy firmemente arraigadas. Desde hace más de dos décadas, hay gobiernos civiles electos en procesos considerados libres y justos<sup>1</sup>. Las otrora todopoderosas Fuerzas Armadas han sido subordinadas al poder civil, habiéndose procedido a una reducción de efectivos militares y a una reducción del gasto militar, al tiempo que ha habido mejoras en materia de respeto a los Derechos Humanos. La democracia es hoy un compromiso regional, plasmado en todos los tratados firmados entre las naciones centroamericanas entre 1986 y 1995, y se han ido poniendo los pilares de regímenes democráticos pluralistas que han permitido empezar a incorporar a grupos anteriormente marginados como los indígenas, que constituyen una quinta parte de la población total centroamericana<sup>2</sup>.

No obstante, hay todavía cuestiones pendientes de concluir de los Acuerdos de Paz, y además muchas de las instituciones surgidas de los procesos de pacificación son aún frágiles y experimentan problemas para cumplir con eficacia las tareas encomendadas. Ello se pone de manifiesto en muchos países centroamericanos en aspectos como la falta de seguridad física y jurídica, la debilidad del sistema judicial, administraciones públicas con capacidades limitadas, o sistemas electorales con déficits de representación, entre otros problemas.

Los Acuerdos de Esquipulas tenían un marcado enfoque regional, y permitieron dar un nuevo impulso a la integración centroamericana, que durante el período de las contiendas había quedado prácticamente detenida. La integración se concibió como un instrumento de paz, de superación de los conflictos civiles y de las viejas desconfianzas y luchas entre países, y también de desarrollo sostenible, además de una necesidad ineludible para mejorar la inserción internacional de Centroamérica en la globalización. A diferencia de décadas anteriores, y al igual que se hizo en el resto de Iberoamérica, en los noventa se optó por un modelo de regionalismo abierto, basado en la apertura comercial exterior, y por una integración multidimensional que abordara no sólo la perspectiva comercial sino todo lo necesario para hacer de Centroamérica una región integrada y viable. De este modo, se actualizaron y ampliaron los objetivos, los compromisos y las instituciones de la integración, mediante la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa en 1991, que creó el Sistema de la Integración Centroamericana - SICA -, el Protocolo de Guatemala, en 1993, que creó el Subsistema de la Integración Económica Centroamericana -SIECA -, la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible - ALIDES - y el Tratado de Integración Social, ambos en 1994, y el Tratado Marco de Seguridad Democrática, en 1995. Gracias al nuevo impulso recibido, el

---

<sup>1</sup> Desde 1981 en todos los países de Centroamérica y República Dominicana ya ha habido más de tres elecciones sucesivas.

<sup>2</sup> En Guatemala son el 39,2%, siendo este país el segundo con mayor porcentaje de población indígena de toda Iberoamérica, después de Bolivia.

proceso de integración centroamericana presenta en la actualidad una agenda mucho más diversa que abarca la liberalización económica y comercial, la integración económica, financiera y empresarial, la dimensión tecnológica, el turismo, los aspectos sociales, las migraciones, la preservación del medioambiente, la cultura, y la seguridad, entendida ésta tanto en los aspectos más clásicos del equilibrio de fuerzas como en los de cooperación política y policial ante las nuevas amenazas. En estas últimas décadas, el proceso de integración no sólo ha profundizado en sus contenidos, sino que también ha crecido en número de miembros con la incorporación al SICA de Belice y Panamá, y con la de la República Dominicana en calidad de Estado asociado.

Además de con la democracia y la integración, Esquipulas ligaba también la paz con el desarrollo<sup>3</sup>. El Protocolo de Tegucigalpa fijó más tarde el objetivo fundamental del SICA en convertir Centroamérica en una Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo Sostenible. Veinte años después, la pobreza y el desarrollo humano sostenible son, tal vez, la asignatura pendiente, las áreas en las que los avances han sido más modestos. En Centroamérica hay hoy paz y gobiernos democráticamente elegidos, pero más de la mitad de la población vive inmersa en la pobreza, dándose algunos de los indicadores de desarrollo más bajos de toda Iberoamérica, excepción hecha de Costa Rica, la democracia históricamente más estable y desarrollada de la región, cuya evolución ha sido distinta de la del resto de naciones centroamericanas. Las sociedades centroamericanas son hoy todavía altamente vulnerables por los altos índices de pobreza existentes, lo cual constituye al mismo tiempo una de las principales amenazas para la consolidación de los nuevos regímenes democráticos surgidos de la pacificación.

El escenario actual en la mayor parte de los países centroamericanos viene determinado por un círculo vicioso conformado por la “baja calidad democrática” que brindan instituciones frágiles, un crecimiento económico demasiado moderado y volátil, y una débil cohesión social que se expresa en los altos índices de pobreza y en las grandes asimetrías existentes en la distribución de la riqueza.

La perpetuación de los altos índices de pobreza hace que cada vez sean más los que optan por opciones alternativas para sobrevivir, emigrando o engrosando la delincuencia y el crimen organizado, fenómenos que las actuales instituciones estatales no son capaces de contrarrestar con total eficacia. De este modo, a los ya “viejos” retos que plantea la resolución de las cuestiones pendientes de los Acuerdos de Paz, la continuación de las reformas democráticas y el fortalecimiento institucional, se añaden ahora los nuevos desafíos alimentados por la pobreza como la emigración, las maras, el narcotráfico o los estragos causados por las catástrofes naturales. Estas nuevas y peligrosas dinámicas amenazan la estabilidad social y económica de los países centroamericanos y, en algunos casos, también la integridad de las estructuras estatales.

---

<sup>3</sup> El punto 9 “Cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo “ del Acuerdo de Esquipulas II, dice textualmente: “ En el clima de libertad que garantiza la democracia, los países de Centroamérica adoptarán acuerdos que permitan acelerar el desarrollo, para alcanzar sociedades más igualitarias y libres de la miseria. La consolidación de la democracia implica la creación de un sistema de bienestar y justicia económica y social. Para lograr estos objetivos los gobiernos gestionarán conjuntamente un apoyo económico extraordinario de la Comunidad Internacional.”

Son fenómenos por los cuales los países centroamericanos son hoy, además, demasiado a menudo protagonistas en los medios de comunicación.

Conscientes de la necesidad de afrontar los retos del subdesarrollo y la deuda social acumulada, los gobiernos centroamericanos, con el apoyo de la Comunidad de Donantes, han convertido la reducción de la pobreza en su principal prioridad. Los esfuerzos realizados hasta ahora han permitido cosechar resultados, pero éstos no han bastado para revertir una situación que tiene raíces profundas y se basa en déficits sociales e infraestructurales crónicos.

Tras el fin de la Guerra Fría, de la bipolaridad y la firma de los acuerdos de paz, la atención mundial que recibió Centroamérica durante el proceso de Esquipulas viró hacia otros focos de tensión. En la última década, período que ha coincidido con la implementación de los acuerdos de paz y las reformas políticas e institucionales, la ayuda al desarrollo ha monopolizado casi en exclusiva la relación entre Centroamérica y la Comunidad Internacional.

Los viejos y nuevos retos deben ser afrontados a través del consenso y de una voluntad genuina de avanzar en el seno de las fuerzas políticas, económicas y sociales de los propios países centroamericanos. No obstante, los impulsos externos siempre han sido un factor de cambio en Centroamérica y hoy en día, como se ha puesto de manifiesto en la Cumbre de Viena, se está reconociendo la necesidad de renovar el apoyo a la subregión para que pueda superar los retos que tiene planteados y consolidar su positiva transición.

Centroamérica tiene hoy problemas sociales acuciantes, pero también nuevas oportunidades que han ido apareciendo en los últimos años para superarlos. Son factores de desarrollo y de cambio como la perspectiva de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, la integración centroamericana, el Tratado de Libre Comercio con los EEUU o la condonación de la deuda externa. Todos ellos son procesos que pueden aportar los incentivos políticos, los esfuerzos financieros suplementarios y el crecimiento económico adicional para romper el círculo vicioso de la pobreza y sentar las bases del despegue económico y el desarrollo humano sostenible.

En las próximas páginas intentaremos desarrollar, aunque sea someramente, los retos planteados en la actualidad, los nuevos desafíos y las oportunidades para superarlos, haciendo una referencia especial al papel jugado por España y la Unión Europea en la evolución reciente de Centroamérica.

## **I. POBREZA Y BAJA CALIDAD DEMOCRÁTICA**

La evolución del ingreso real por habitante, desde la década de los sesenta hasta la actualidad, indica que, a excepción de Costa Rica y Panamá, el PIB per cápita ha tendido a mantenerse constante. Los niveles de vida de la mayoría de centroamericanos no han mejorado significativamente en los últimos 20 años y la desigualdad entre ricos

y pobres, tanto a nivel regional como a nivel nacional, se ha mantenido ostentando ciertos países centroamericanos algunos de los peores índices de desigualdad de toda América Latina, que es la zona del mundo con los niveles de ingreso peor redistribuidos.

Un estudio pormenorizado de la pobreza en Centroamérica requeriría de un espacio del que no disponemos aquí, pero valgan algunos indicadores para mostrar el alcance de la situación. Al despuntar del nuevo milenio, Centroamérica, Panamá y la República Dominicana contaban con la mitad de su población en situación de pobreza - el 49,7% - o lo que es lo mismo, casi 23 de los 45,7 millones de personas que habitaban la subregión en 2001<sup>4</sup>. Peor era la situación del 22,5% de los centroamericanos - 10,2 millones -, uno de cada cuatro, que se encontraban en situación de pobreza extrema o indigencia. La pobreza en Centroamérica no está homogéneamente repartida, hay diferencias importantes entre países: en 2002, Honduras era el país que mostraba una mayor incidencia de pobreza total - 71,6% - seguida de Guatemala - 56,2%<sup>5</sup> - Nicaragua, El Salvador y República Dominicana, con niveles de incidencia en torno al 45% y Panamá - 40% -. Costa Rica mostraba la menor incidencia - 22,9% -. La pobreza en Centroamérica "tiene cara de niño" ya que debido a la estructura demográfica de la población (típica de las sociedades en transición demográfica) buena parte de los pobres - el 46,6% - son niños y jóvenes de 14 años o menos, y afecta especialmente a la población rural y a los pobres de los sectores informales de las ciudades. Los datos ponen también de manifiesto que la población indígena es básicamente pobre: en Guatemala los indígenas representan el 39,2% de la población y la incidencia de pobreza en este grupo es del 76%<sup>6</sup>, y en Panamá, donde dichas comunidades son el 10% de la población total, la pobreza afecta al 84%<sup>7</sup>. El problema en Centroamérica no es tanto la insuficiencia de ingresos, sino la cantidad de necesidades sociales insatisfechas: 3 de cada 5 hogares de la subregión presentan al menos una necesidad básica insatisfecha relacionada con la salud, la educación, la vivienda, el agua potable y el saneamiento.

En cuanto al otro gran desequilibrio, la desigual distribución del ingreso, los datos revelan que en todos los países centroamericanos el 10% de la población más rica detenta entre el 29,4% y el 40,5% del ingreso nacional, mientras que el 40% más pobre detenta tan sólo entre el 11,3% y el 14,5%. El coeficiente Gini muestra que Panamá, El Salvador, Guatemala y República Dominicana muestran niveles intermedios de desigualdad, mientras que en Honduras y Nicaragua los niveles son muy altos. Sólo Costa Rica ofrece una mejor redistribución del ingreso, la segunda mejor de América Latina y el Caribe<sup>8</sup> (después de Uruguay). La desigualdad no es sólo un problema en sí mismo, sino también un obstáculo para la tarea de reducir la pobreza, ya que los países con altos índices de desigualdad requieren de mayores tasas de crecimiento económico

---

<sup>4</sup> Manuel Barahona, Pablo Sauma, Edelberto Torres-Rivas *Democracia, Pobreza y Desigualdades en Centroamérica Panamá, y República Dominicana*, PNUD. Agosto de 2004.

<sup>5</sup> Dato correspondiente a 2000.

<sup>6</sup> Datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, año 2000.

<sup>7</sup> Banco Mundial, 2000.

<sup>8</sup> Coeficientes Gini CEPAL 2003.

para lograr un mismo nivel de reducción de la pobreza respecto de los países donde la desigualdad inicial es menor<sup>9</sup>.

En Centroamérica hay también una brecha entre ricos y pobres a nivel regional. El ingreso per cápita de la región centroamericana es cercano al 60% de la media latinoamericana y al 20% de la media de los países industrializados (OCDE). Todos los países de Centroamérica se ubican en el espectro de países de ingreso bajo a medio, y la fractura regional es evidente cuando se compara el PIB per cápita<sup>10</sup>: Costa Rica y Panamá se sitúan en el extremo superior, con más de 3.000 dólares, El Salvador y Guatemala cuentan con valores en torno a los 2.000 dólares, y Honduras y Nicaragua se ubican en el extremo inferior, con menos de 1.000. El ingreso per cápita del país más rico -Costa Rica (3.948 USD) -, casi cuadruplica el de los países más pobres, Honduras y Nicaragua.

En la actualidad es frecuente escuchar expresiones como “democracias de estómagos vacíos” o “malestar en la democracia” – no con la democracia – para explicar la situación social existente. Por primera vez en la historia centroamericana se da una situación definida por el triángulo democracia-desigualdad-pobreza, que está en la base del estancamiento en el que viven millones de centroamericanos e impide a su vez fortalecer las incipientes democracias del istmo.

Al igual que sucede en otros países iberoamericanos, al reto de reducir la pobreza se añade también el de mejorar la calidad de las democracias<sup>11</sup>, como forma de perfeccionar los regímenes existentes tanto desde la perspectiva de la relación Estado-ciudadano, como desde la de las tareas que son propias de un Estado democrático que busca garantizar la debida cohesión social. Es una tarea compleja, que debe hacerse en un contexto de creciente dificultad para alcanzar consensos políticos en el interior de cada país, desconfianzas heredadas de la etapa de los conflictos, una gran vulnerabilidad de las estructuras administrativas ante la amenaza de la corrupción, la falta de una función pública profesionalizada y bien remunerada, o incluso desde unas concepciones de lo público frecuentemente lastradas por el clientelismo político. En cualquier caso, el doble reto debe afrontarse buscando los imprescindibles consensos y recuperando el poder transformador y regulador de las instituciones públicas, que no son un problema para el desarrollo sostenible y la generación de riqueza a través del mercado, sino parte de la solución.

¿En la práctica qué significa mejorar la calidad democrática? Se trata de eliminar la incongruencia que supone vivir en sociedades donde predomina una retórica y una cultura política democrática, pero que al mismo tiempo no disponen de estructuras cuyo funcionamiento ordinario garantice cuestiones básicas como la igualdad ante la ley, el Estado de Derecho, la seguridad jurídica, la lucha contra la impunidad y la corrupción, la representación y participación de todos los ciudadanos en el ámbito público, la

<sup>9</sup> Manuel R. Agosin y Roberto Machado “*Reforma Tributaria y Desarrollo Humano en Centroamérica*”, BID, diciembre de 2004.

<sup>10</sup> Datos correspondientes al año 2000.

<sup>11</sup> *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, PNUD. 2003.

igualdad de género, o que las decisiones que afecten al conjunto de los ciudadanos se tomen siempre de acuerdo con el interés general. El Informe PRODDAL<sup>12</sup> lo define en términos de pasar de una “democracia de electores a una democracia de ciudadanos”. No basta con elegir periódicamente gobiernos y reconocer derechos y libertades en las Constituciones y marcos jurídicos, sino que hay que dotar esos derechos de todo su contenido para que los ciudadanos perciban que no sólo tienen garantizada su autonomía frente al Estado y pueden influir en los asuntos públicos, sino que la tan ansiada democracia sirve también para lograr mayores cotas de desarrollo humano y sociedades más incluyentes. Es interesante ver, como apunta la Corporación Latinobarómetro<sup>13</sup>, cómo los ciudadanos de América Latina consideran de forma creciente que una de las características más importantes de la democracia es una *economía que asegure un ingreso digno*, tras la importancia dada a que existan *elecciones regulares, limpias y transparentes*, lo que demuestra que los ciudadanos latinoamericanos – entre ellos los centroamericanos - demandan cada vez un mayor desempeño económico a la democracia.

No obstante, los altos índices de pobreza no deben hacernos olvidar que se ha avanzado mucho en los últimos veinte años en la conformación de un nuevo entorno económico y también en la reducción de la pobreza.

La pacificación de la región y la estabilidad política y social que aportó permitió aplicar durante la década de los noventa un programa de ajuste estructural y de reformas económicas basado en el Consenso de Washington el cual sirvió para estabilizar las principales variables macroeconómicas (inflación, déficit público), reducir el tamaño del sector público, liberalizar el comercio tanto intraregional como exterior, e incentivar fuertemente las exportaciones. Tales políticas relanzaron el crecimiento económico tras la década pérdida de los ochenta, aumentaron las inversiones extranjeras (13.331 millones de dólares de IED entre 1990 y 1999, y 10.609 millones entre 2000 y 2004) relanzaron el comercio intraregional (de 671 millones de dólares en 1990 a 3.439 millones en 2004) y auspiciaron la negociación de tratados de libre comercio con otros países y regiones. En definitiva, se construyó un nuevo modelo económico basado en la apertura y en el dinamismo de las exportaciones no tradicionales agrícolas, fundamentalmente las maquilas, que emplean hoy a más de 300.000 centroamericanos, además de en actividades relacionadas con los servicios, el comercio y el turismo, sector que desde 1990 se ha convertido en un componente de desarrollo sostenible para la integración y para la economía regional. A ello hay que añadir las remesas de los emigrantes, que no han dejado de crecer y se han convertido, junto con las maquilas y el turismo, en la principal fuente de entrada de divisas de la región.

Pese a que fue superior al promedio latinoamericano, el crecimiento sostenido de los noventa – de 4,2% de media entre 1991 y 2000 – sólo sirvió para recuperar los niveles de producto per cápita de principios de los ochenta, y además mostró tendencia a la volatilidad, debido fundamentalmente a la gran dependencia de EEUU, principal

---

<sup>12</sup> *La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, PNUD. 2004.

<sup>13</sup> Corporación Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2005. 1995-2005. Diez años de opinión pública*.

socio comercial de Centroamérica. A principios del nuevo siglo pasó al 2,4 de media entre 2001 y 2003 –, habiendo sólo recuperado una tendencia ascendente en los últimos años - 3,5% en 2005 y 3,7% en 2006<sup>14</sup> -. Pese a sus efectos beneficiosos, el nuevo modelo de crecimiento tiene factores limitativos como la alta concentración de las exportaciones en productos sometidos a fuerte competencia internacional y poco valor añadido, caso de las maquilas, o productos agrícolas con alta volatilidad de precios, además de una competitividad excesivamente sometida a los bajos costes laborales y a la externalización de costes medioambientales.

El crecimiento económico experimentado desde 1990 permitió una importante reducción de la pobreza, que se redujo en términos relativos 10 puntos porcentuales, pasando del 60% de los 28 millones de centroamericanos existentes en 1990 al 49,7% de 2001. Aumentó también el empleo en la región (a un ritmo del 3,8% anual entre 1990 y 1999), aunque los nuevos puestos de trabajo se concentraron excesivamente en el sector informal (57 de cada 100), sector que no contribuye decisivamente a mejorar las condiciones de vida de la población<sup>15</sup>. La pobreza se redujo también porque los gobiernos centroamericanos aumentaron el gasto social, como resultado de mayores esfuerzos fiscales, aunque en niveles considerados insuficientes y siempre muy por debajo de la media latinoamericana, que es de por sí baja. Así, considerando la región en su conjunto, el gasto social per cápita en 1998-1999 era de 187 USD<sup>16</sup> para un promedio latinoamericano de 540 USD per cápita. Tan sólo en el caso de Guatemala el gasto social se duplicó en la segunda mitad de los noventa como consecuencia directa de los Acuerdos de Paz.

## II. LOS NUEVOS DESAFÍOS

### 1. La inseguridad

Países como el El Salvador, Guatemala y Honduras son tristemente conocidos por los altos niveles de violencia e inseguridad que soportan a diario sus calles y habitantes. Los tres países presentan índices de homicidios superiores a la media latinoamericana. Pese a los ingentes esfuerzos que dedican los gobiernos a atajar la violencia social, la situación está lejos de cambiar a medio plazo ya que las causas del fenómeno son profundas. La principal es la pobreza, la desintegración familiar creciente y la falta de oportunidades entre los jóvenes. Paradójicamente, los procesos de paz también han contribuido al rápido crecimiento de la delincuencia debido a la desmovilización de militares y guerrilleros, al gran número de armas ligeras en circulación, y a unas instituciones de seguridad y de justicia que no tienen una

<sup>14</sup> Previsión de crecimiento para 2006 del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

<sup>15</sup> Ricardo Paes de Barros, Mirela de Carvalho, Saul Franco, Enrique Ganuza y Rosana Mendonça *Crecimiento con equidad. El combate contra la pobreza en Centroamérica*. IPEA. PNUD, Febrero 2005. En este trabajo se pone de manifiesto que los elevados diferenciales de ingreso per cápita entre los países más ricos y los más pobres de la región, también se explican por diferencias directamente relacionadas con el mercado laboral y el grado precariedad que éste ofrece.

<sup>16</sup> Medidos en dólares de 1997.

capacidad de respuesta adecuada. Una buena parte de los crímenes que se cometen en algunos países centroamericanos quedan con demasiada frecuencia impunes y la inseguridad tiene además un coste muy alto en términos económicos<sup>17</sup> y de imagen.

El fenómeno que acapara hoy la mayor atención por la rapidez con la que se ha extendido, es el de las maras o pandillas juveniles, que se han convertido en verdaderas organizaciones criminales y que en los últimos años han mantenido en vilo a la población de Honduras, El Salvador o Guatemala, los países más afectados por el fenómeno, junto con México y los propios EEUU. Las maras son un fenómeno delincencial nuevo, aunque nace del mismo caldo de cultivo que el resto de la delincuencia centroamericana. Su principal hecho diferencial es que actúan con especial brutalidad y visibilidad, haciendo del crimen su *modus vivendi*, sin mostrar temor ni respeto por las fuerzas de seguridad ni las consecuencias de sus actos. Se las ha relacionado con todo tipo de crímenes, desde el robo de coches hasta el asesinato, pasando por los asaltos, tráfico de armas, el tráfico de personas hacia los EEUU, o el tráfico de droga, actividad en la que se han implicado de forma creciente. Las dos principales organizaciones de este tipo son la Mara Salvatrucha o MS-13, que es la que cuenta con mayor número de miembros, y la Mara-18. El problema ha crecido fuertemente, siendo hoy ya un fenómeno internacional, con cerca de 80.000 mareros en Centroamérica, 10.000 más en México y algunas decenas de miles en los EEUU.

La amenaza de las maras ha adquirido proporciones preocupantes que han obligado a tomar medidas específicas de combate al fenómeno. Los países centroamericanos iniciaron a principios del nuevo milenio estrategias basadas en la "Tolerancia Cero", siendo Honduras el primer país en tomarlas en 2003, seguido de El Salvador y México en 2004. Las leyes antimaras han permitido detener a miles de pandilleros y han logrado contener la proliferación del fenómeno, si bien es cierto que han recibido numerosas críticas por parte de organizaciones defensoras de los DDHH. En los últimos tiempos se ha reconocido la necesidad de abordar el fenómeno desde una estrategia integral, que incluya la prevención y la rehabilitación de los pandilleros en el ámbito comunitario, educativo y penitenciario. La cuestión se ha venido abordando también a nivel regional, en el marco de iniciativas como el Plan Centroamérica Segura presentado por El Salvador en 2004, o la Cumbre celebrada en junio de 2005 en Tegucigalpa sobre maras y pandillas. En el plano policial la amenaza y la transnacionalidad de las maras han intensificado la cooperación y el intercambio de experiencias entre las instituciones policiales de la región con EEUU y México.

Por su parte, el narcotráfico ha adquirido en la última década un serio potencial desestabilizador, al ser el istmo centroamericano lugar de paso de buena parte de la droga que se dirige a EEUU y Canadá desde los países productores sudamericanos. En territorio centroamericano tiene lugar la lucha entre los cárteles mexicanos y colombianos enfrentados por el control de las rutas de la droga, y el narcotráfico

---

<sup>17</sup> En El Salvador la tasa de homicidios alcanzó en 2005 54,7 por cada 100.000 habitantes. Según el PNUD, el coste económico de la violencia en dicho país alcanzó en 2003 1.717 millones de dólares, cálculo que considera costes tangibles como combate y prevención del crimen, gastos de salud, costes legales, absentismo, pérdida de productividad, pero no los intangibles.

constituye una seria amenaza para los operadores de justicia de los países centroamericanos, debido al poder corruptor de los narcodólares o las amenazas a policías, jueces o fiscales.

## 2. La emigración

Pese a que los movimientos migratorios entre países de la región han llegado a ser significativos en algunos casos<sup>18</sup>, el “sueño americano” ha venido alimentando la emigración hacia los EEUU desde los países centroamericanos. La pobreza y la exclusión social son la principal explicación a la actual oleada de inmigrantes ilegales hacia los EEUU. Cada día miles de jóvenes centroamericanos parten hacia el norte confortados psicológicamente en que la red familiar o de amistades al otro lado de la frontera les ayudará a encontrar una oportunidad. Sin embargo, muy pocos lo consiguen, y los que logran entrar son deportados poco después por las autoridades estadounidenses. Pese al enfoque restrictivo de la política migratoria estadounidense, el número de personas en situación irregular en EEUU no ha dejado de crecer, calculándose hoy en 12 millones de personas, casi un 5% de la fuerza laboral total de dicho país. En su mayor parte, dichos inmigrantes provienen de México, pero en un número cada vez más importante de Guatemala, El Salvador y Honduras, entre otros países.

Los jóvenes centroamericanos parten en busca de la “tierra de promisión”, pero muchos de ellos encuentran el infierno. Constantemente se denuncian las vejaciones, asaltos y abusos sufridos por los indocumentados, además de la violación y la extorsión sexual en mujeres, cometidos por parte de los *coyotes* y las organizaciones criminales que controlan las rutas, como la *Mara Salvatrucha*, o incluso por parte de autoridades corruptas, en un camino en el que cada vez más inmigrantes encuentran la muerte<sup>19</sup> o sufren accidentes y mutilaciones. Los emigrantes centroamericanos deben superar además los mayores controles que en la actualidad ejerce México en su frontera sur, en el marco del llamado Plan Sur, apoyado por los EEUU y destinado a contener el flujo de inmigrantes ilegales desde la frontera con Guatemala. En los primeros seis meses de 2005 las autoridades migratorias de México detuvieron y expulsaron a 120.000 personas de procedencia centroamericana que ingresaron ilegalmente en territorio mexicano.

Los emigrantes, tanto los legales como los ilegales, constituyen una verdadera diáspora en muchos países centroamericanos<sup>20</sup>. Según el censo de los EEUU realizado en 2000 había 2,026,150 centroamericanos viviendo en ese país, siendo los salvadoreños y los guatemaltecos las comunidades más importantes<sup>21</sup>, aunque dichos

---

<sup>18</sup> En 2000 había 348.000 inmigrantes centroamericanos ubicados en otros países de la subregión, 59% de los cuales estaba en Costa Rica, principalmente nicaragienses.

<sup>19</sup> Sólo en el caso de Honduras 138 ciudadanos de ese país perdieron la vida en 2005 intentando llegar a EE.UU.

<sup>20</sup> El Salvador tiene el 14,5% de su población en el exterior, y Nicaragua el 9,6%.

<sup>21</sup> Megan Davy, *The Central American foreign born in the United States*, Migration Policy Institute, Abril 2006.

datos se refieren a la inmigración legal, por lo que si se consideraran los que se encuentran en situación irregular, los números serían aún superiores.

Sin embargo, en el pasado la inmigración a EEUU ha tenido causas fundamentalmente políticas - como el asilo político durante las guerras civiles - y de alivio frente a la destrucción creada por los desastres naturales. Entre 1998 y 2001 se concedieron los llamados Estatutos de Protección Temporal (TPS, en sus siglas en inglés), permisos de estancia y trabajo temporal a centenares de miles de centroamericanos afectados por las catástrofes del Huracán Mitch, en 1998, y los terremotos de El Salvador en 2001, habiéndose convertido las sucesivas renovaciones de dichos Estatutos en uno de los principales temas de la agenda exterior de los gobiernos centroamericanos<sup>22</sup>.

Dada la importancia económica, social y política de la inmigración centroamericana en EEUU, la actual reforma migratoria estadounidense está siendo seguida muy de cerca por los gobiernos centroamericanos, cuyos Cancilleres han celebrado varias reuniones en los últimos meses con México y otros países de fuerte emigración, como Colombia y Ecuador, para acordar una postura común ante la reforma.

### **3. La vulnerabilidad ambiental**

Centroamérica posee una enorme biodiversidad y riqueza de ecosistemas, una gran riqueza forestal, de recursos hídricos y marítimo costeros. Se ha calculado que más de 50% del PIB regional lo genera directa o indirectamente el patrimonio natural y medioambiental de la región. Pero los países centroamericanos presentan también una elevada vulnerabilidad a los desastres naturales, como atestiguan las grandes pérdidas humanas y materiales que causan siempre las catástrofes que periódicamente soporta la región. En los últimos años Centroamérica ha sufrido el impacto de catástrofes de gran magnitud como el Huracán Mitch, que causó cerca de 18000 muertes en toda la subregión<sup>23</sup>, causando pérdidas equivalentes al 13% del PIB regional, los terremotos de El Salvador en 2001 y, muy recientemente, el Huracán Stan que afectó especialmente a Guatemala, donde murieron cerca de 1.200 personas, pero también a El Salvador, el sur de Méjico y Honduras, calculándose pérdidas en Guatemala y El Salvador, por valor de 900 y 300 millones de dólares, respectivamente. Son catástrofes que en ocasiones se llevan por delante años de esfuerzos invertidos en la mejora de las condiciones de vida de la población.

La región centroamericana estará siempre sujeta al impacto periódico de sismos, erupciones volcánicas, huracanes, inundaciones o sequías, entre otros, dado el marco geográfico en el que se ubica en el planeta, en una zona con alta actividad tectónica y

---

<sup>22</sup> Hoy en día disfrutan de dicha situación 374.000 centroamericanos: 290.000 salvadoreños, 80.000 hondureños y 4.000 nicaragüenses. Dado el impacto social de los TPS, todos los gobiernos centroamericanos han pedido en los últimos años que se revierta la temporalidad de su situación en un estatus permanente.

<sup>23</sup> Sólo en Honduras se calcula que fueron cerca de 12000.

vulcanológica, la influencia intermitente del fenómeno de El Niño, su ubicación entre dos océanos y una temporada de huracanes y tormentas que tiene siempre una especial incidencia en la zona de la Cuenca del Caribe.

El problema de Centroamérica es que las condiciones de subdesarrollo en que vive la población y la acción humana sobre el medio han incrementado fuertemente la vulnerabilidad frente a los desastres. La vulnerabilidad reside en fenómenos como la gran concentración de población en zonas de riesgo - como barrios crecidos en laderas de ríos y humedales al calor de la anarquía urbanística-, en la deforestación acelerada y el uso inapropiado del suelo agrícola, o en la falta de una cultura preventiva.

El elevado coste en términos humanos, económicos y de desarrollo ha llevado a las autoridades a reaccionar frente al problema y, pese a que queda mucho camino por recorrer, en las últimas décadas, con apoyo de los países de la Comunidad Internacional, entre ellos España, se ha avanzado en la gestión de riesgos y amenazas medioambientales mediante el fortalecimiento de las capacidades nacionales. A nivel regional también se han tomado medidas como la creación del Centro para la Prevención de los Desastres Naturales (CEPRENAC), el Corredor Biológico Mesoamericano, o la Iniciativa Mesoamericana de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales, una de las ocho iniciativas del Plan Puebla Panamá, que fue aprobada en junio del pasado año.

## II. LAS OPORTUNIDADES

### 1. La integración centroamericana: imperativo político y mecanismo de desarrollo.

El ideal integracionista es tan antiguo como la propia historia independiente de los países centroamericanos, agrupados durante la época colonial en la Capitanía General de Guatemala. Entre 1824 y 1838 Centroamérica vivió bajo la federación de las *Provincias Unidas de Centro América*, que debido a las constantes disputas internas entre liberales y conservadores sucumbió, sin que prosperaran los intentos posteriores de los próceres liberales, entre los que destaca la figura del hondureño Francisco Morazán Quezada, por conseguir reunificar la patria centroamericana, a la que consideraban como una sola nacionalidad.

Pese a que la integración centroamericana actual se origina a mediados del siglo pasado<sup>24</sup>, no es hasta el proceso de Esquipulas, el fin de la Guerra Fría y la entrada en la era de la globalización que el proyecto integracionista se retoma decididamente. El proceso se ha ido construyendo de tal forma que la estabilidad política y la democracia

---

<sup>24</sup> En 1951 se constituye la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), a la que siguió la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) tras la firma del Tratado de General de Integración Económica Centroamericana, en 1960, que creó también el Banco Centroamericano de Integración (BCIE). El MCCA, basado en la política de sustitución de importaciones para ampliar los mercados internos, creció durante los sesenta pero fue perdiendo fuerza y efectividad en un entorno crecientemente caracterizado por el militarismo y los conflictos.

se vinculen a la integración como expresión máxima de un ideal histórico y de un imperativo político, pero también de una necesidad geoeconómica: mejorar la inserción de Centroamérica en los mercados mundiales ante la creación de la OMC y de la liberalización del comercio mundial. En este contexto, la integración centroamericana se ha concebido también como un instrumento de crecimiento y desarrollo sostenible, entendido éste en toda su dimensión económica, social, política y ambiental.

No obstante, la integración se ha mantenido siempre en una dinámica intergubernamental, por la propia idiosincrasia de los países centroamericanos y por la gran disparidad regional que todavía existe, planteándose como un proceso flexible, progresivo y gradual. Se ha recurrido a mecanismos como la geometría variable para no detener la marcha de un proceso que ha oscilado en la última década entre el entusiasmo y el estancamiento, y cuyos avances han estado a veces sometidos a vaivenes, con cuestiones como las disputas fronterizas generando además alguna crisis puntual<sup>25</sup>.

En cualquier caso, la integración centroamericana ha ido a más. En el plano político-institucional ha habido avances en la reforma integral de la institucionalidad centroamericana, cuyos trabajos se iniciaron en 1997, y se han alcanzado acuerdos para reformar el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia, racionalizar las secretarías y fortalecer la Secretaría General del SICA, elaborar un presupuesto único, o asegurar la obligatoriedad de las decisiones presidenciales, entre otros.

La Unión Aduanera ha sido el aspecto que ha concentrado la mayor atención en los últimos tiempos y también uno de los que han registrado progresos más significativos, siendo un reto complejo pero trascendental para la finalización del proceso de integración comercial, y que además de los efectos beneficiosos que puede aportar intrínsecamente, es también fundamental de cara al establecimiento de la zona de libre comercio con la Unión Europea. Hay estudios<sup>26</sup> que muestran que si se finaliza el proceso de adopción de una Unión Aduanera, con un arancel y un territorio aduanero común, se contribuirá a mejorar el ingreso de todos los países centroamericanos un promedio de un 0,5% del PIB y se tendería también a acercar los niveles de producto por habitante que hoy tienen El Salvador y Guatemala con respecto a los de Costa Rica y Panamá. En los últimos años se ha avanzado en la armonización de aranceles y a finales de 2005 el Arancel Externo Común estaba armonizado en cerca del 96%. Gracias al impulso que ha supuesto la perspectiva de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, se han intensificado en los últimos meses los avances en materia de armonización arancelaria y también en otros temas fundamentales como la facilitación

---

<sup>25</sup> La aspiración proclamada en la Declaración de Nicaragua de septiembre de 1997 de retomar la idea de una Patria Grande y la constitución gradual y progresiva de la Unión Centroamericana, dio paso a una fase de estancamiento en el cambio de siglo provocada por las catástrofes naturales del Huracán Mitch, en 1998, y los terremotos de El Salvador en 2001, así como los problemas fronterizos que surgieron entre Honduras y Nicaragua, Honduras y El Salvador y Guatemala y Belice, hoy ya todos en vías de superación.

<sup>26</sup> “Integración centroamericana: Beneficios y Costos” CEPAL-SGSICA, 2004.

aduanera, el perfeccionamiento de la zona de libre comercio, los registros y las medidas fito-sanitarias.

La Unión Aduanera, en definitiva, puede ser un potente instrumento de desarrollo y de mejora de la inserción del Mercado Común Centroamericano en el nuevo regionalismo mundial, aunque para obtener las máximas ventajas de ella será preciso avanzar paralelamente en otras cuestiones como convergencia y armonización regional de políticas macroeconómicas, la regulación de la competencia o la integración financiera. Será preciso además dar un nuevo impulso al esfuerzo en infraestructuras, aumentar la inversión privada tanto nacional como extranjera, y especialmente la inversión social, particularmente en educación y formación de capital humano, ya que la competitividad de las exportaciones centroamericanas no podrá seguir basándose exclusivamente en los bajos costes laborales y en la concesión de incentivos fiscales o zonas francas, ya que ambos factores tenderán a evaporarse por la creciente competencia china y de otros países de Iberoamérica y también por las reglas de la OMC, que prohíben a partir de 2007 los privilegios fiscales salvo para los países de menor renta<sup>27</sup>. Además, los incentivos tributarios, en la medida en que deterioran la capacidad de recaudación del Estado, pueden constituir a largo plazo un obstáculo para el crecimiento y la inversión. Este punto reviste de una importancia especial en Centroamérica ya que la carga tributaria es baja y existe una situación crónica de subinversión en capital humano y físico.

La integración y la adopción de una agenda orientada al desarrollo sostenible y a la transformación y modernización a través de la ALIDES ha permitido también recuperar la inversión en bienes públicos regionales. Algunos hitos destacables en este proceso son el Grupo Consultivo Regional del Banco Interamericano de Desarrollo en 2001, celebrado en Madrid, la “Agenda de Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI” elaborada por la SG del SICA, o el Plan Puebla Panamá<sup>28</sup>, lanzado en 2001 con el impulso de México, país crecientemente implicado en la región centroamericana, esfuerzos todos ellos apoyados por la Comunidad de Donantes.

Es interesante observar como, paralelamente a la integración formal del proceso político diplomático y de los acuerdos en materia económica, se ha producido una integración empresarial “real”. El significativo aumento del comercio intraregional ha beneficiado a las empresas centroamericanas impulsando asimismo la conformación de importantes grupos empresariales regionales, modernos y diversificados, que se

---

<sup>27</sup> Honduras y Nicaragua podrían todavía mantener los esquemas actuales de zonas francas de procesamiento o producción industrial, al tener rentas per cápita inferiores a los 1.000 dólares.

<sup>28</sup> El PPP, lanzado por los presidentes en San Salvador en junio de 2001, se enmarca en el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez, proceso de concertación mesoamericana creado en 1991 del que forma también parte además de México y los países centroamericanos, Colombia. El PPP tiene como objetivo potenciar la riqueza humana y ambiental de Mesoamérica, el desarrollo sostenible y la integración mesoamericana, y se compone de 8 “Iniciativas Mesoamericanas” a modo de grandes áreas de actuación, como, entre otras, la relativas a la integración vial (carreteras), interconexión energética (como el proyecto de interconexión eléctrica SIEPAC), o la integración de los servicios de telecomunicaciones, iniciativas todas en ejecución.

encuentran en los sectores más dinámicos de la economía y conciben el mercado centroamericano como su espacio natural de actuación, estando adaptados al entorno global y muchas veces conectados con empresas multinacionales.

El dinamismo de la integración se ha manifestado también en otros ámbitos, especialmente en la seguridad y la energía, en los que se han adoptado recientemente estrategias regionales. En materia de seguridad destacan iniciativas como el ya mencionado Plan Centroamérica Segura, la Fuerza de Respuesta Rápida creada en 2005 para luchar contra el narcoterrorismo y otras amenazas emergentes, el tratado para la creación de una orden de detención y extradición simplificada, la creación de un visado único centroamericano para extranjeros, o el acuerdo para la emisión gradual y progresiva de un Pasaporte Centroamericano, entre otras<sup>29</sup>. En cuanto al campo energético, la crisis energética creada por el imparable alza de los precios del crudo ha impactado especialmente sobre las economías centroamericanas, muy vulnerables en este ámbito al no ser productoras de petróleo. Desde 2004 los gobiernos han buscado hacer frente común a través del SICA para reclamar un trato preferencial por parte de los países exportadores, y en la actualidad se trabaja en estrategias que reduzcan la dependencia de los combustibles fósiles, potenciando fuentes alternativas como los biocombustibles. Además, México ha impulsado con fuerza en el último año un Programa de Integración Energética Mesoamericana (PIEM), concebido como parte del PPP, destinado a la provisión de energía a la región en condiciones competitivas.<sup>30</sup>

## **2. EL CAFTA-DR**

Si algún tema ha dominado la agenda bilateral de los países centroamericanos con EEUU en los últimos dos años, ha sido el Tratado de Libre Comercio entre EEUU y Centroamérica y la República Dominicana, conocido en sus siglas en inglés por CAFTA-DR. Negociado rápidamente entre 2003 y 2004, fue finalmente ratificado por el Congreso de los EEUU en julio de 2005 por un estrechísimo margen. Todos los países centroamericanos lo han ratificado, menos Costa Rica, y ya ha entrado en vigor para El Salvador, Honduras y Nicaragua. Durante el proceso de ratificación, los presidentes centroamericanos desarrollaron una intensa actividad interior y exterior en defensa del tratado y su ratificación, incluso en los propios EEUU, subrayando una y otra vez la gran oportunidad que representa para la prosperidad y competitividad de Centroamérica.

La importancia del CAFTA no reside tanto en el incremento del comercio que llevará asociado, sino en las nuevas oportunidades de crecimiento que generará al atraer inversiones destinadas a la exportación al mercado norteamericano. El CAFTA no

---

<sup>29</sup> Costa Rica manifestó en la XXVI Cumbre Ordinaria de Jefes de Estado del SICA su reserva expresa a participar en las iniciativas sobre Orden de Detención Regional, Fuerza de Respuesta Rápida y Pasaporte Centroamericano, por razones propias de ordenamiento jurídico interno.

<sup>30</sup> El plan prevé, entre otras iniciativas, la construcción de una refinería en Centroamérica que procese petróleo pesado, la construcción de una regasificadora, la ampliación del gasoducto centroamericano, la construcción de una planta generadora de electricidad, y la creación de mercados regionales del petróleo, de la electricidad y del gas natural.

cambia la estructura comercial existente, sino que más bien consolida y expande los beneficios de libre comercio que EEUU concedía ya a los países centroamericanos bajo la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, mientras se extiende ese acceso recíproco a los productos de EEUU.

Desde el punto de vista estadounidense, el interés en el CAFTA no es sólo comercial, de hecho este aspecto es el menos importante. Los EEUU conciben el tratado como un instrumento para reforzar sus intereses estratégicos en toda América Latina, siendo el tratado la pieza centroamericana del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El CAFTA en sí tiene también un interés estratégico directo ya que busca impulsar el desarrollo de los países centroamericanos para reforzar sus frágiles regímenes democráticos, redundando ello en la seguridad de los EEUU, que cada vez debe hacer frente a mayores problemas originados en su “patio trasero”, como el tráfico de drogas, el tráfico de personas y el crimen organizado.

Robert Zoellick, Secretario de Estado Adjunto de los EEUU, afirmaba<sup>31</sup> que el tratado abarca la propia naturaleza de la relación con unos vecinos pequeños pero importantes, a los que no se les puede dar la espalda, como se había hecho en los últimos veinte años, en un momento en el que la democracia y las libertades por las que tanto han luchado estos países podrían verse en peligro si no se refuerzan a través del crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el imperio de la ley y la lucha contra la corrupción. Para los EEUU, el CAFTA ayudará también a combatir la competencia de China en sectores como el textil o el manufacturero.

El Tratado de Libre Comercio ha generado un considerable debate en el seno de las sociedades centroamericanas, existiendo el convencimiento unánime entre los gobiernos y la clase empresarial sobre su necesidad para mantener tasas de crecimiento sostenido en torno al 5 y 6 % anuales, lo que permitiría dar un salto cualitativo de desarrollo. No obstante, el tratado también ha generado dudas sobre sus efectos reales, e incluso muestras de rechazo abierto por parte de los sectores izquierdistas.

El Banco Mundial<sup>32</sup> señala el CAFTA como un evento trascendental para los países centroamericanos y la República Dominicana. Además del comercio y la inversión que generará, el Tratado impulsará también la modernización del marco normativo en materia de servicios, compras gubernamentales, derechos de la propiedad intelectual, cuestiones laborales y ambientales, y ayudará a consolidar las reformas estructurales de las décadas pasadas.

Dicha institución afirma que la mayor parte de la población de Centroamérica mejorará su bienestar, y sitúa el porcentaje adicional de crecimiento del PIB en un 0,6% anual durante los primeros cinco años de su aplicación, contribuyendo a la reducción de la pobreza por el aumento de empleos y la disminución de los precios de la cesta de la

---

<sup>31</sup> Robert Zoellick, Secretario de Estado Adjunto de los EEUU “*From Crisis to Commonwealth: CAFTA and Democracy in our Neighbourhood*”. Conferencia pronunciada en The Heritage Foundation, Washington D.C., el 16 de Mayo de 2005.

<sup>32</sup> “*CAFTA-RD: Desafíos y oportunidades para América Central*”. Banco Mundial, junio 2005.

compra, con lo que en 2010 podría haber gracias a los efectos directos del CAFTA medio millón menos de pobres. Sin embargo, dado el diferencial de desarrollo existente entre EEUU y Centroamérica, la maximización del impacto beneficioso en cada país dependerá de la puesta en marcha de políticas complementarias en materia de infraestructuras (puertos, carreteras), facilitación aduanera, políticas de innovación y educación, fortalecimiento institucional y transparencia. Además, el CAFTA provocará un descenso en los ingresos por importaciones - calculado entre el 0,9 y el 2% del PIB de cada país en 2002 -, y pérdidas adicionales por otros conceptos<sup>33</sup> que deberán compensarse si no se quiere deteriorar el equilibrio fiscal.

Pese a que el principal producto de la dieta centroamericana, el maíz blanco, se ha excluido del tratado y se han establecido períodos transitorios en otros productos agrícolas sensibles, se da por hecho que la población que habita las zonas rurales puede resultar perjudicada, por lo que deberán arbitrarse medidas para mitigar el impacto del tratado sobre ellas a riesgo de que la actual ola de inmigrantes ilegales hacia los EEUU se incremente alimentada por los nuevos expulsados del CAFTA. Cabe tener presente que la inmigración irregular de mexicanos a los EEUU se disparó con el NAFTA, ya que el crecimiento adicional producido por el libre comercio y las remesas de los emigrantes no fueron suficientes para compensar el diferencial de desarrollo existente y la destrucción de empleo que se produjo en los sectores menos competitivos de la economía mexicana, como la agricultura.<sup>34</sup>

### 3. Las remesas

Un aspecto todavía poco estudiado pero que concentra cada vez mayor atención por sus efectos sobre la reducción de la pobreza y el equilibrio externo de las economías centroamericanas, son las remesas generadas por la emigrantes. Centroamérica recoge el 6% de todas las remesas mundiales y el 20% de las de toda América Latina. Sólo en la década de los noventa se quintuplicaron hasta alcanzar los 3.000 millones de dólares, cifra que en los últimos 5 años se ha más que doblado hasta los 7.800 millones de dólares, según datos para cuatro países centroamericanos<sup>35</sup>.

Estos flujos se han convertido en la principal fuente de entrada de divisas de los países centroamericanos, y suponen hoy día en El Salvador, Nicaragua y Honduras, el 14%, 11% y 10% del PIB respectivamente, con una importancia decisiva para financiar los desequilibrios comerciales de Centroamérica.

Un reciente estudio de la CEPAL ponía de manifiesto que si bien en un plano general la repercusión de las remesas en términos de reducción de pobreza sobre el conjunto de la población es poco significativa - al recibirlas tan sólo una parte de ella -,

---

<sup>33</sup> Manuel R. Agosin y Roberto Machado "Reforma Tributaria y Desarrollo Humano en Centroamérica", BID, diciembre de 2004.

<sup>34</sup> Susanne Gratius *El factor hispano: los efectos de la inmigración latinoamericana a EEUU y España*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Documento de trabajo 49/2005. 18/11/2005.

<sup>35</sup> *Panorama social de América Latina 2005*. CEPAL.

para las familias que las reciben sí son un ingreso estratégico que reduce tanto la pobreza como la indigencia. No obstante, se ha apuntado también que las remesas podrían tener efectos negativos como la generación de dependencia o el desincentivo en la búsqueda de ingresos alternativos. Por ello, en los últimos tiempos están aumentando los esfuerzos por encontrar fórmulas que aprovechen todo su potencial y las conviertan en inversiones productivas y generadoras de codesarrollo.

#### **4. Las Estrategias de Reducción de la Pobreza y los procesos de condonación de la Deuda Externa.**

Reducir la pobreza es hoy una prioridad de todos los gobiernos centroamericanos, aunque la magnitud de la tarea ha superado hasta ahora las capacidades y el esfuerzo financiero consagrado a ella, pese al constante apoyo de la Comunidad de Donantes.

Todos los países centroamericanos tienen hoy estrategias de reducción de la pobreza, documentos en los que quedan sistematizadas las prioridades en materia social, incluyendo objetivos y sectores de actuación. No obstante, hay que diferenciar las elaboradas en Honduras y Nicaragua, en el marco de la iniciativa HIPC (Highly Indebted Poor Countries) y las del resto de países. Las primeras constituían un prerequisite para acceder al alivio de la deuda proporcionado por las Instituciones Financieras Internacionales (FMI y Banco Mundial) y el Club de París, ya que los fondos condonados deben invertirse en las ERP. Las ERP fueron elaboradas por los gobiernos con amplia participación de la sociedad civil y de la Comunidad de Donantes, y son hoy en ambos países la principal guía para avanzar en materia social, habiendo provenido los principales problemas no tanto de la falta de fondos como de la lentitud en la implementación de las estrategias. En el resto de países centroamericanos, también se han elaborado planes para atacar de forma directa el problema de la pobreza, con la inclusión de acciones y plazos razonables, aunque en estos casos el problema ha sido que las iniciativas de los gobiernos no se han convertido en políticas de Estado, por lo que su ejecución se ha visto afectada por los cambios de gobierno.

Como recompensa a los esfuerzos de estabilización macroeconómica llevados a cabo en los últimos años, Honduras y Nicaragua se han beneficiado fuertemente del proceso HIPC y también de la iniciativa lanzada por el G-8 en la Cumbre de Gleneagles, Escocia, en julio de 2005, destinada a reforzar el alivio de la deuda a los países que hayan alcanzado el llamado “punto de culminación” del HIPC, otorgándoles la cancelación total de sus deudas con el FMI, Banco Mundial y Banco Africano de Desarrollo. La medida, conocida como *Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM)*, tiene por objetivo ayudar a los países de bajo ingreso a avanzar hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio marcados por NNUU con el horizonte 2015. Sumados los montos condonados a través de la iniciativa HIPC, la IADM y otras medidas de alivio bilateral, Honduras ha visto condonada cerca del 57% de su deuda externa, y Nicaragua el 25%, lo que supone un hito histórico, y una enorme oportunidad para realizar un esfuerzo suplementario en reducción de la pobreza ya que se dispondrá de mayores recursos financieros generados por el propio presupuesto nacional.

### **III. EL APOYO DE ESPAÑA Y DE LA UNIÓN EUROPEA.**

#### **1. España**

La política exterior española se caracterizó siempre por su claro compromiso con el proceso de pacificación, apoyo materializado en la fase de implementación de los acuerdos de paz través de múltiples iniciativas políticas y de cooperación, tanto en el plano de las reformas institucionales como en el combate a la pobreza. Además, los países centroamericanos y España pertenecen a la Comunidad Iberoamericana de Naciones, y nuestro país ha apoyado siempre la integración centroamericana como motor de desarrollo humano sostenible e instrumento para mejorar la inserción de Centroamérica en el mundo globalizado.

Además de desarrollar programas bilaterales de cooperación a través de Comisiones Mixtas, España ha desarrollado un Programa Regional de Cooperación<sup>36</sup>, participa en acciones de cooperación multilateral y, recientemente, se ha incorporado a algunas de las instituciones de la integración, como el SICA, en calidad de observador extraregional, en 2005, y el Banco Centroamericano de Integración Económica, como socio extraregional, en 2004. Asimismo, la AECI firmó en 2001 un Memorándum de Entendimiento con la Secretaría General del SICA, en el marco del cual se realizan también acciones de cooperación, cuyas líneas siguen las establecidas en el Programa Regional<sup>37</sup>.

En la última década ha crecido notablemente el interés y el volumen de recursos dedicado a Centroamérica por la llamada Cooperación Descentralizada, en la que destacan algunas Comunidades Autónomas<sup>38</sup> que han incluido a la subregión entre sus zonas de actuación prioritaria. Hoy en día Centroamérica es una de las zonas del mundo que concentra un mayor número de acciones de la Cooperación Española, ya sea desde el ámbito gubernamental como no gubernamental. Ello se ha debido también a la espontánea reacción de ayuda y solidaridad del pueblo español en todas las catástrofes humanitarias de los últimos años, acontecimientos que han permitido acercar a los respectivos pueblos, contribuyendo al mismo tiempo a elevar los niveles de ayuda.

---

<sup>36</sup> El Programa de Cooperación Regional con Centroamérica de AECI data de 2003 y a través de sus ocho líneas de actuación busca abordar ámbitos en los que desde la perspectiva regional se puede tener un mayor impacto, potenciando a su vez la integración. Consta de ocho líneas de actuación en el marco de las cuales se están desarrollando, entre otras, acciones en materia de educación (mejora de la calidad de la enseñanza), formación ocupacional, fortalecimiento de la institucionalidad regional (formación de funcionarios centroamericanos), Poder Judicial (Escuela Regional de Formación Judicial en Centroamérica), fortalecimiento municipal, desarrollo sostenible y gestión medioambiental, o acciones de apoyo a la pesca y a la acuicultura.

<sup>37</sup> En junio de 2005 se celebró en San Salvador la II Reunión de la Comisión Mixta AECI-SG-SICA que definió las prioridades del programa de cooperación para el período 2006-2008 en los siguientes ámbitos: fortalecimiento y modernización de las instituciones democráticas, salud, educación, desarrollo sostenible y gestión medioambiental, prevención de desastres naturales, turismo, microempresas y pesca.

<sup>38</sup> Andalucía firmó en 2005 un Memorando de Entendimiento con el SG-SICA, en el marco del firmado en 2001 por la AECI.

Centroamérica se verá además beneficiada por el compromiso del Gobierno español de aumentar la Ayuda Oficial al Desarrollo hasta el 0,5% del PIB en 2008. Ello se está plasmando en un aumento de los montos de ayuda en los programas bilaterales de cooperación y, en los casos de Honduras y Nicaragua, el aumento se reforzará todavía más con los montos procedentes del alivio de la deuda tanto en el marco de los compromisos que correspondían a España en la iniciativa HIPC, como del esfuerzo adicional acordado por el Consejo de Ministros en julio de 2005, que ha permitido firmar programas de condonación y canje de deuda por proyectos en educación, medio ambiente e infraestructuras.

Por último, no podemos olvidar que en el ámbito económico España es el principal socio comercial e inversor de la UE en la subregión, que ha recibido en los últimos años inversiones acumuladas de 1.600 millones de dólares. En los últimos años los intercambios comerciales y de experiencias empresariales han aumentado, a lo que están contribuyendo iniciativas como los *Encuentros Empresariales España-Centroamérica* organizados por las Cámaras de Comercio, intercambios que a buen seguro aumentarán todavía más si se aprovechan las posibilidades que brinda el CAFTA, el proceso de integración económica y empresarial y, en el futuro, la zona de libre comercio con la UE.

## 2. La Unión Europea

Europa contribuyó decisivamente al advenimiento de la paz y de la democracia en Centroamérica y al relanzamiento de la integración a través del Diálogo de San José, iniciado en 1984, con un constructivo papel que ha sido siempre reconocido. Pese a que las diferencias entre los respectivos procesos de integración son evidentes, la Unión Europea ha sido muchas veces el espejo en el que se han mirado los países centroamericanos, y las instituciones europeas se han mostrado siempre abiertas a transferir conocimientos y experiencias<sup>39</sup>.

La UE es el tercer socio comercial de Centroamérica y ha venido apoyando el comercio y el desarrollo de los países centroamericanos a través del Sistema de Preferencias Generalizadas, el llamado SPG-Drogas, también aplicado a los países de la Comunidad Andina, creado en 1991 con el objetivo de contribuir a la lucha contra la producción y el tráfico de drogas, y que ha permitido el acceso al mercado europeo en condiciones preferenciales para alrededor de 7.200 productos. Una decisión de la OMC obligó a modificar dicho régimen y en 2005 el SPG- Drogas ha sido substituido por el llamado SGP-Plus, que otorga las preferencias bajo nuevos criterios: el desarrollo sostenible, la protección de los derechos humanos, la protección ambiental y el buen gobierno, lo cual ha obligado a todos los países beneficiarios a ratificar un total de 27 convenciones internacionales en los ámbitos mencionados. Por otra parte, es preciso

---

<sup>39</sup> Algunas instituciones han desarrollado además relaciones estrechas como las mantenidas entre el Parlamento Europeo con el Parlacén, desde que éste fue fundado en 1991.

también señalar que en los últimos años la cuestión del acceso del banano al mercado europeo ha motivado las reivindicaciones de algunos países centroamericanos.

El esfuerzo de la UE se ha venido complementando en la última década con un importante programa de cooperación al desarrollo no reembolsable, que ha convertido a la Unión en el primer donante de la región. A nivel regional, en el período 2002-2006 las líneas de acción preferente contenidas en el vigente *Country Strategy Paper* han hecho especial hincapié en el apoyo al proceso de integración, la Unión Aduanera y políticas comunes, la consolidación institucional, el fortalecimiento del rol de la sociedad civil, la reducción de la vulnerabilidad y la degradación medioambiental.

El compromiso de iniciar las negociaciones para un Acuerdo de Asociación se enmarca en la estrategia birregional establecida en el proceso UE-AL para la negociación de acuerdos de este tipo, y dará un significativo impulso a la relación entre la UE y Centroamérica, situándola en el nivel más completo de relaciones que desarrolla la UE con otros grupos regionales o países.

El Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Unión Europea y Centroamérica, firmado en diciembre de 2003, constituyó el primer paso en este proceso cuyo objetivo último es alcanzar el Acuerdo de Asociación, que incluya el diálogo político, la cooperación y también el libre comercio. La III Cumbre UE-AL celebrada en Guadalajara, México, en junio de 2004 estableció ya el Acuerdo de Asociación como objetivo estratégico, iniciándose a partir de ese momento un proceso de valoración conjunta de la integración cuyo buen resultado ha contribuido al anuncio del inicio de negociaciones. No obstante, Centroamérica ha confirmado su compromiso de aplicar las decisiones adoptadas en la reciente Cumbre de Panamá del pasado 9 de marzo de 2006 - en donde, entre otras, se asumen una serie de medidas tendentes a profundizar la integración económica centroamericana y concluir el proceso de Unión Aduanera - así como buscar la ratificación del Tratado centroamericano sobre inversiones y servicios y desarrollar un mecanismo jurisdiccional que pudiera garantizar la aplicación de la legislación económica regional en toda la región. Además, cabe señalar que la futura zona de libre comercio se construirá siempre sobre la base del resultado de las negociaciones de la Ronda de Doha, en el marco de la OMC, y a ella se unirá también Panamá. Consecuentemente con todo ello, la Comisión Europea tendrá en cuenta en su programación plurianual acciones de apoyo a la futura firma e implementación del Acuerdo de Asociación<sup>40</sup>.

### **III. COMENTARIOS FINALES**

Veinte años después de la Declaración de Esquipulas, la evolución de Centroamérica es positiva, mucho incluso, en aspectos como la estabilidad política. No olvidemos que de los catorce presidentes iberoamericanos que desde 1993 no han

---

<sup>40</sup> El nuevo *Country Strategy Paper* para 2007-2013 tiene como tres ejes prioritarios el fortalecimiento del sistema institucional de la integración regional, la consolidación de la Unión Aduanera y las políticas comunes relacionadas, así como el fortalecimiento de la seguridad regional.

podido terminar su mandato, sólo uno es centroamericano (Jorge Serrano Elías, de Guatemala en 1993) y el mero hecho de haberse asegurado la celebración de elecciones democráticas periódicas es un logro insoslayable.

No obstante, la paz y la democracia duraderas van siempre ligadas al desarrollo humano sostenible y en este último aspecto queda todavía mucho camino por recorrer. Los altos índices de pobreza constituyen, tal vez, la principal amenaza para la consolidación de los frágiles regímenes democráticos surgidos de los procesos de paz.

Pese a la alta incidencia de pobreza, ha habido logros en materia económica y social. Centroamérica ha realizado reformas estructurales que han permitido la estabilización macroeconómica y retomar la senda del crecimiento económico. Además, aunque los niveles de gasto social son generalmente muy bajos, en la última década se ha producido un hecho positivo que es la superación de la dicotomía entre lo social y lo económico, aceptándose la idea de que ambos campos están indisolublemente unidos y de que es necesario reforzar la inversión social para alcanzar mayores cotas de crecimiento y cohesión social, reduciendo la vulnerabilidad. Las estrategias de reducción de la pobreza son un ejemplo de ello. Del mismo modo, parece hoy asentada la idea de que el aumento del gasto social debe hacerse siempre preservando el equilibrio macroeconómico y fiscal.

En la actualidad la agenda política regional está dominada por las cuestiones económicas, como el CAFTA-DR, la Unión Aduanera o la condonación de la deuda externa y existe la creencia de que cotas sostenidas de crecimiento económico (del 5 o 6% anual como mínimo) contribuirán al despegue económico y a la reducción de la pobreza, con vistas a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015. Para alcanzarlo, es evidente que los gobiernos centroamericanos deberán acometer una mayor inversión en infraestructuras, tecnología y capital humano. Además, el mero crecimiento económico no bastará para salir de la situación actual, son necesarios mecanismos de difusión de la prosperidad como las políticas a favor de la equidad y la redistribución de la riqueza, además de medidas destinadas a luchar contra la corrupción y mejorar la transparencia en la gestión pública.

La emigración es, en efecto, una válvula de escape para la tensión social y las remesas benefician el equilibrio exterior y a las familias. Pero la sangría demográfica constante es la prueba más gráfica de la crisis social que viven la mayor parte de los países centroamericanos y es también, con demasiada frecuencia, una tragedia humana por los abusos y las violaciones de los derechos humanos que deben soportar los inmigrantes ilegales. El CAFTA-DR es una gran oportunidad, pero hay que aprender de las experiencias pasadas y tener en cuenta que el enorme diferencial de desarrollo existente, puede provocar una aceleración de la inmigración ilegal hacia EEUU si no se toman en el futuro las medidas compensatorias adecuadas en los sectores menos competitivos.

Toda política de desarrollo pasa por aumentar la inversión social, pero también por fortalecer las instituciones y por mejorar el entorno económico. Los gobiernos y los

congresos centroamericanos ha insistido mucho en los últimos años en atajar la inseguridad física, desde una perspectiva eminentemente policial. Pero no han realizado los mismos esfuerzos para profundizar en el Estado de Derecho, la independencia del poder judicial, la seguridad jurídica, la capacidad de regulación del Estado o la profesionalización de la función pública, cuestiones básicas tanto para incrementar la calidad democrática y la eficacia de las instituciones públicas en todos los ámbitos - incluida la seguridad física - como para atraer inversión exterior y asegurar que el mercado desarrolle todo su potencial generador de riqueza.

El proceso de integración centroamericana, pese a los altibajos experimentados, constituye, además de un ideal histórico, una renovada oportunidad. La principal prueba de su utilidad la están dando los grupos empresariales regionales que actúan en todo el ámbito centroamericano, además de la movilidad tanto de bienes como de personas, que crece año tras año. Además de los beneficios que aportará la Unión Aduanera una vez se haya concluido, la integración está revelando ya su potencial para avanzar en problemas comunes a través de estrategias conjuntas en múltiples sectores.

Finalmente, cabe resaltar la especial significación de la Cumbre de Viena para las relaciones entre la UE y Centroamérica. Para que Centroamérica actúe como región, es necesario también que se la trate como región, de ahí el enorme interés de avanzar hacia el Acuerdo de Asociación, objetivo que además España siempre ha considerado prioritario para revitalizar y fortalecer la relación existente.

*15 de mayo de 2006*