



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE NICARAGUA
UNAN-LEON
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
CENTRO INTERUNIVERSITARIO PARA ESTUDIOS DE LA
INTEGRACION (CIPEI)**

II MAESTRÍA EN INTEGRACIÓN REGIONAL

Estudiante:

Dunnia Marín Corrales

Tema:

“La Creación de Fondos Estructurales para potenciar la integración económica y social centroamericana: Reducción de disparidades sociales y económicas para avanzar en el proceso integracionista”.

Tutor de Tesis:

Dr. Miguel Ángel Díaz Mier

León, Nicaragua, 2008

INDICE

I. INTRODUCCIÓN	4
II. LA PRESENCIA DE DISPARIDADES EN LOS ACUERDOS DE COMERCIO E INTEGRACIÓN	12
1. El Tratamiento de las Asimetrías en los Acuerdos de Comercio e Integración	13
A) <i>Tratamiento de las Asimetrías en los Acuerdos de Libre Comercio: El Trato Especial y Diferenciad:</i>	13
B) <i>Tratamiento de Asimetrías en Procesos de Integración: Más allá del trato especial y diferenciado</i>	17
2. Importancia de la Convergencia entre los participantes de un Proceso de Integración Regional	21
A) <i>Necesidad de similitudes respecto a las condiciones económicas</i>	21
B) <i>Las Asimetrías como Obstáculo en los Procesos de Integración y las Implicaciones de Política</i>	26
3. Tipos de Asimetrías	30
A) <i>Disparidades de Tipo Estructural en Procesos de Integración Regional</i>	32
III. LAS ASIMETRÍAS COMO OBSTÁCULO AL AVANCE DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EN CENTROAMERICA	36
1. Una breve revisión del Proceso de Integración Centroamericano	37
A) <i>Los Esfuerzos por alcanzar un mayor desarrollo en la región</i>	39
2. Las Disparidades en Centroamérica	42
A) <i>El tipo de Asimetrías y Rezagos sociales que aqueja Centroamérica</i>	44
B) <i>Problemas y desafíos económicos de la región Centroamericana</i>	53
C) <i>Implicaciones para el proceso de integración regional</i>	57
IV. LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESION ECONOMICA Y SOCIAL DESDE LA EXPERIENCIA EUROPEA	60
1. La Cohesión Económica y Social y su Perspectiva desde la Integración Regional	62
A) <i>La Dimensión de la Cohesión Social</i>	62
B) <i>Integración Económica Regional con Cohesión Social</i>	64
2. La Política de Cohesión Económica y Social desde la Visión Europea	68
A) <i>La búsqueda europea de la cohesión económica y social: La Política Regional Comunitaria</i>	68
3. Los Tipos de Fondos Europeos	72
A) <i>Los Fondos Estructurales</i>	73
B) <i>El Fondo de Cohesión</i>	76
C) <i>Principios de Funcionamiento de los Fondos Europeos</i>	77
D) <i>La Programación de los Fondos</i>	78
E) <i>Aplicación de los Fondos Estructurales</i>	79
F) <i>Una nueva Política Regional 2007-2013</i>	80
V. EL ESTABLECIMIENTO DE FONDOS ESTRUCTURALES EN CENTROAMERICA	86
1. Una realidad distinta: Elementos diferenciadores que dificultan replicar la experiencia europea	88
A) <i>Dificultades para la implementación de la Cohesión Social en Centroamérica</i>	90
2. Fondos de Cohesión para Centroamérica	92

A) <i>Avances en el planteamiento de propuestas para el establecimiento de mecanismos de financiamiento a la Cohesión centroamericana: la propuesta del BCIE</i>	93
3. Otros aportes de propuestas	99
A) <i>La Creación de dos Fondos</i>	99
B) <i>Origen del financiamiento: recursos propios para los fondos</i>	101
C) <i>Ejecución y Control de los Fondos: los órganos encargados</i>	104
VI. CONCLUSIONES	107
VII. RECOMENDACIONES	109
VIII. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS	111
IX. ANEXOS	115

CAPITULO I
INTRODUCCIÓN

I. INTRODUCCIÓN

1. Justificación:

Desde finales de la década de los ochenta, en todo el mundo, se ha dado un nuevo auge de los acuerdos de integración económica en sus diversas formas, denominada por algunos como “una nueva ola de regionalismo¹”, que a diferencia de la anterior, se caracteriza por un importante apoyo político, incluso de aquellos países que privilegiaban las negociaciones multilaterales, por encima de la conformación de bloques económicos.

A diferencia de la integración de los años sesenta y setenta, actualmente podemos hablar de un nuevo tipo de integración, ya que además de incluir aspectos propios del contexto de la globalización, los nuevos acuerdos incluyen otros temas aparte de los puramente económicos y comerciales como el tratamiento a los servicios, inversiones, propiedad intelectual, desplazamiento de factores productivos, entre otros.

Lo que no ha variado ha sido la preocupación por las desigualdades existentes entre socios comerciales, la cuál ha estado presente desde hace mucho en las negociaciones comerciales internacionales. A pesar de esto, existen pocos análisis que atienden el tema de las asimetrías en los procesos de integración regional, y persiste la inquietud sobre cómo estructurar e implementar políticas, que aborden las diferencias entre las partes que conforman estos esquemas.

El proyecto de integración Centroamericana es un buen ejemplo de la existencia de disparidades estructurales entre los países miembros y a lo interno de ellos. Luego de superar la inestabilidad producto de los conflictos armados y tras la década perdida de

¹ Gutiérrez, Alejandro. Globalización y Regionalismo Abierto. Aldea Mundo, 8. 2006.

1980, Centroamérica logró alcanzar una razonable estabilidad macroeconómica. Sin embargo, con más de la mitad de la población viviendo en condiciones de pobreza, la necesidad de un mayor crecimiento y la consolidación de la estabilidad es imperante para la región, pero las metas en este sentido están sujetas a superar una serie de asimetrías de naturaleza diversa, que por sí mismas representan desafíos para los países centroamericanos y para la profundización del mismo proceso integracionista.

La región presenta un grave problema de desigualdad que aqueja a los centroamericanos y que se convierte en condicionante para alcanzar una mejor calidad de vida para muchos grupos sociales. El modelo económico adoptado desde mediados de los años ochenta, si bien propició una mayor apertura económica y aceleró el desarrollo del intercambio intraregional en conjunto con terceros mercados, lo cierto es que esas tendencias fueron acompañadas por una mayor exclusión económica y social.

Ante este escenario, Centroamérica requiere de una serie de instrumentos y estrategias, conducentes a la reducción de las disparidades entre los países de la región, que permitan asimismo potenciar la integración económica y social, ya que a pesar de que los países centroamericanos iniciaron su proceso de integración en los años sesenta, la debilidad estructural de las economías ha dificultado el avance hacia la supresión de las fronteras nacionales.

En ese sentido, la experiencia europea aporta mecanismos de análisis que podrían ser adaptados a la realidad estructural de la región. Uno de esos elementos lo constituye el establecimiento de Fondos Estructurales, que ha dado resultados muy positivos al proceso de integración en Europa y que en el caso de Centroamérica esta experiencia puede aportar líneas de acción adecuadas, que posibiliten mejorar la condición estructural de la región.

2. Objetivos:

1. Examinar la incidencia que las desigualdades estructurales entre los países de la región, provocan en el avance del proceso integracionista centroamericano.
2. Analizar la posibilidad y la necesidad de la creación de fondos estructurales regionales, que potencien un mayor desarrollo económico y una mejor cohesión social de la región.
3. Revisar la experiencia europea en el establecimiento de fondos estructurales y determinar la viabilidad de adaptar algunas de estas iniciativas de fondos comunes a las necesidades de Centroamérica.
4. Investigar las propuestas de metodología, instrumentos y administración institucional, que se han originado para la creación y funcionamiento de fondos estructurales, destinados a mejorar la integración económica y social de los países centroamericanos.

3. Método

El estudio se realiza con carácter analítico – descriptivo, comprendiendo el registro, de la naturaleza actual y la composición o de los procesos y fenómenos; se hace además el análisis del tema y sus componentes, a fin de originar conclusiones significativas sobre el mismo.

Para tal efecto, el aspecto descriptivo de la investigación contribuye a presentar un panorama general sobre la situación de la región, haciendo referencia a los aspectos que influyen en la condición estructural del istmo, mientras se analizan e interpretación los requerimientos para una potencial aplicación de instrumentos tendientes a mejorar la condición estructural de la región centroamericana.

4. Fuentes

Esta investigación se fundamenta en el uso de fuentes primarias y secundarias. Los datos primarios se originan principalmente de cifras estadísticas sobre la condición social y económica que presenta Centroamérica, elaboradas por entes oficiales, de igual forma se hará referencia a los informes de instituciones internacionales. Mientras que las fuentes secundarias provienen del aporte de la revisión documental de artículos de revistas, libros y crítica literaria sobre el tema tratado.

5. Plan Expositivo

El producto de la investigación se ha estructurado en cuatro capítulos, así como un apartado de conclusiones y otro de recomendaciones. En el primer capítulo de la investigación, “*La Presencia de Disparidades en los Acuerdos de Comercio e Integración*”, se exponen las formas que se han utilizado tradicionalmente, para el abordaje de las asimetrías en acuerdos de libre comercio, principalmente haciendo revisión de la aplicación del trato especial y diferenciado en este tipo de acuerdos a las economías de menor desarrollo relativo. Se analizará también, la necesidad de su complementación con políticas de tipo estructural en los procesos de integración regional, necesarias para alcanzar un mayor grado de convergencia entre sus participantes.

El siguiente capítulo, “*Las Asimetrías como obstáculo al avance del Proceso de Integración en Centroamérica*”, pretende dar un panorama de los rezagos y desigualdades que aquejan a los países de la región, tanto en materia económica como social. Como se explicará, este capítulo busca articular la tesis de que las marcadas asimetrías, constituyen un obstáculo central para el avance del proceso integrador en Centroamérica. Bajo estas consideraciones, la región debe aplicar una renovada visión del proyecto de integración, de manera que sea incluyente, armónico y sostenible.

El tercer capítulo, “*Los Fondos Estructurales y de Cohesión Social desde la Experiencia Europea*”, contiene un recuento del establecimiento y la contribución de Los Fondos Estructurales al desarrollo de las regiones y al avance de los países miembros menos favorecidos, dentro del proceso de integración europea. A través de esta experiencia, se

trata de dejar en claro la necesidad de acciones desde el ámbito comunitario para potenciar el desarrollo regional, enfocando el argumento de que ni la economía de mercado ni las política de libre comercio entre los países, podrían generar los mecanismos suficientes para fomentar el desarrollo de las regiones más atrasadas.

El capítulo siguiente “*El Establecimiento de Fondos Estructurales en Centroamérica* “, presenta las posibilidades y las propuestas elaboradas por investigadores e instituciones, para la aplicación en Centroamérica del modelo de fondos estructurales. Asimismo, se analiza la viabilidad y factibilidad de llevar a la práctica este tipo de esfuerzos que pueden potenciar la integración económica y social de la región.

Finalmente, teniendo en cuenta las consideraciones que se presenten en los capítulos anteriores, se establecen una serie de conclusiones y recomendaciones producto del análisis realizado.

CAPITULO II

**LA PRESENCIA DE DISPARIDADES EN LOS ACUERDOS DE
COMERCIO E INTEGRACIÓN**

II. LA PRESENCIA DE DISPARIDADES EN LOS ACUERDOS DE COMERCIO E INTEGRACIÓN

Las cifras como evidencia de la realidad, muestran las diferencias que han existido siempre entre riqueza y pobreza a nivel internacional y regional, lo cual ha generado que los Gobiernos y los organismos multilaterales sean cada vez más conscientes del problema de las asimetrías entre países y regiones, en el centro de su interés se encuentra la preocupación sobre el crecimiento económico y la comprobada ampliación de la brecha que separa a los países ricos de los países de menor desarrollo.

Lo relativo a las asimetrías en el comercio internacional y las negociaciones comerciales ha sido una constante tanto a nivel multilateral, en el seno del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), como en acuerdos más complejos de índole regional.

En las negociaciones de acuerdos comerciales las disparidades han sido de permanente inquietud y el tratamiento que se les ha dado ha sido a través de políticas con diverso alcance. No obstante, es útil señalar que ha sido fundamentalmente el *trato especial y preferente* para países de menor desarrollo relativo, lo que ha regido el tratamiento tradicional dado dentro de los convenios comerciales, mientras que en ciertas etapas de los proyectos de integración se han tratado de aplicar además, políticas de tipo estructural, que motiven una mayor convergencia entre países y regiones que forman parte de ese tipo de acuerdos.

Crear las condiciones para acelerar el crecimiento y acortar distancias entre los países miembros, es una de las razones por las cuales se consagra el tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo (en el GATT, en la OMC y en muchos acuerdos de integración). En las negociaciones multilaterales y en las de integración regional, el tratamiento preferencial está concebido para acortar las distancias entre los países, es decir crear los mecanismos de convergencia y para asegurar la estabilidad de los acuerdos².

1. El Tratamiento de las Asimetrías en los Acuerdos de Comercio e Integración

A) Tratamiento de las Asimetrías en los Acuerdos de Libre Comercio: El Trato Especial y Diferenciado:

La bibliografía sobre el tema de las asimetrías es ya extensa y en la retórica comercial empieza a hacerse eco del problema en sentido amplio, a través del *Trato Especial y Diferenciado (TED)*³, que se otorga en los acuerdos comerciales internacionales negociados con socios comerciales con distintos niveles de desarrollo relativo. Respecto a los acuerdos comerciales, el trato especial y preferente consiste en favorecer el acceso al mercado de los países más desarrollados y flexibilizar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los tratados comerciales; como se indicó antes, se puede distinguir también en acuerdos más complejos como las uniones aduaneras o los mercados comunes, a través de políticas que buscan una mayor convergencia entre países miembros.

² Ver Puyana y Romero. La Convergencia Económica y los Acuerdos de Integración. FLACSO, Mexico, 2002 y 2003.

³ Fanjul, G. Asimetrías en Relaciones de Comercio. Heinrich Boll Foundation, 2004

Las premisas sobre las cuales se asienta el tratamiento especial son tres: 1) los países en desarrollo se encuentran en desventaja cuando participan en acuerdos comerciales con países desarrollados; 2) para maximizar el desarrollo sostenible en los países en desarrollo se necesitan políticas comerciales distintas que en los países desarrollados; y 3) debería resultar de interés para los países desarrollados ayudar a que los países en desarrollo participen en el sistema comercial internacional.⁴

El trato especial y diferenciado se originó como una respuesta específica a las preocupaciones e inquietudes de los países menos desarrollados, frente a los desafíos que les planteaba el comercio internacional. El concepto refleja el reconocimiento de que las economías compiten en condiciones desiguales en este terreno, y de que no se puede exigir la misma disciplina en el cumplimiento de las reglas a todos los participantes de los acuerdos comerciales multilaterales (CEPAL, 2001).

Las teorías del desarrollo prevalecientes entre 1950 y 1970 explican los orígenes del trato especial y preferente, incorporado formalmente en la Parte IV del GATT⁵ en 1964, cuando se otorgó condiciones de acceso más favorables a ciertos productos de países en desarrollo. En ese anexo se especificaba la necesidad de otorgarle a esos países, también, la no reciprocidad en los cumplimientos de la normativa multilateral.

⁴ Michalopoulos, C. *The Role of Special and Differential Treatment for Developing Countries in GATT & the WTO*. Banco Mundial, Washington, D.C., 2000.

⁵ Como lo señala un documento de Naciones Unidas y la CEPAL (2001) “El anexo IV institucionalizó el trato especial y diferenciado, creando el Comité de Comercio y Desarrollo para la puesta en práctica de dicho anexo y para elaborar posibles modificaciones al mismo. La Ronda Tokio (1973-1979) introdujo de manera explícita el término “trato especial y diferenciado” en la normativa comercial multilateral.

De manera más específica se afirmaba, que los países desarrollados no esperaban reciprocidad en los acuerdos comerciales para reducir o suprimir los derechos de aduanas y los otros obstáculos al comercio, es decir, se ofrecía la posibilidad de la falta de reciprocidad en el cumplimiento de las obligaciones multilaterales por parte de los países en desarrollo (CEPAL, 2001)⁶.

En junio de 1971, con anterioridad a la Ronda Tokio (1973-1979), se decidió que para favorecer a los países en vías de desarrollo se podía incumplir el artículo I (trato no discriminatorio). Esto les permitía ser beneficiarios del SGP⁷, que se originó en la década de los sesenta en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Luego en la declaración de la Ronda Tokio de 1973 se utilizó por primera vez el término “trato especial y diferenciado”.

A pesar de ello, Desde la Ronda Uruguay, el sistema multilateral de comercio se había orientado hacia el establecimiento de un marco normativo homogéneo, desconociendo las asimetrías que caracterizan a los diferentes actores de la economía mundial (Ocampo y Martín, 2003⁸).

Más recientemente, en la Declaración Ministerial de Doha⁹, se manifiesta un cambio en la forma en que se estima la relevancia de las asimetrías en los esquemas de integración, cuando se reafirma que el trato especial y diferenciado es parte integrante de los acuerdos

⁶ Comisión Económica para América Latina (CEPAL). La Asimetría en las Relaciones Comerciales, 2001.

⁷ El Sistema Generalizado de Preferencias se instauró mediante la resolución 21 II), aprobada en el segundo periodo de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Nueva Delhi, 1968).

⁸ Ocampo, J y Martín, J, Globalización y desarrollo, una reflexión desde América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Mundial, 2003.

⁹ Adoptada el 14 de noviembre de 2001.

de la OMC y se señala que los Gobiernos Miembros convinieron en que se examinarían las disposiciones sobre trato especial y diferenciado con miras a reforzarlas y hacerlas más eficaces, precisas y operativas.

Esta nueva línea de pensamiento y acción, denominada “Integración para el Desarrollo”, prevé una política de desarrollo más activa, en los procesos de integración, en el entendido de que lo que permitirá finalmente el progreso de países y regiones menos desarrollados y por lo tanto la convergencia estructural, es el aumento de la competitividad de sus economías (MERCOSUL, 2005)¹⁰.

El establecimiento de una normativa de alcance mundial para el comercio y temas conexos y la creación de espacios económicos en los que se incluyen países de grado de desarrollo muy disímiles, no anula sino aumenta la importancia del problema de las asimetrías. Hoy en día, en los acuerdos de la OMC, el trato especial y diferenciado se otorga fundamentalmente en dos modalidades:

- a) Acciones positivas de los países desarrollados a favor de los países en desarrollo¹¹;
- b) Obligaciones diferenciadas para los países en desarrollo o los menos desarrollados¹².

¹⁰ Sector de Asesoría Técnica y Consultoría Económica de la Secretaría del MERCOSUR.

¹¹ Las acciones positivas de los países desarrollados incluye: (i) otorgamiento de acceso preferencial y no recíproco al mercado, que son acciones encaminadas a aumentar las oportunidades de comercio mediante el acceso a los mercados; (ii) la aplicación de las reglas con modalidades favorables a los países en desarrollo, como disposiciones que requieren que los miembros de la OMC salvaguarden los intereses de los países en desarrollo; y (iii) las disposiciones relativas a la provisión de asistencia técnica o de otro tipo.

¹² La diferenciación en los compromisos y las obligaciones para los países en desarrollo abarca: (i) Mayor flexibilidad para que los países en desarrollo puedan limitar el acceso de ciertos productos a sus mercados por lapsos específicos (excepciones), que se convierten en disposiciones que permiten flexibilidad a los países en desarrollo en la aplicación de las normas y disciplinas que rigen las medidas comerciales; y (ii) periodos de transición más largos para que los países menos adelantados cumplan con sus obligaciones.

Los países centroamericanos han sido parte de las economías que se han beneficiado del trato especial y diferenciado, principalmente a través de dos formas: facilidades de acceso a los mercados y plazos más amplios para cumplir las obligaciones que imponen la normativa multilateral o los acuerdos regionales. Las facilidades de acceso a los mercados se han formalizado mediante el SGP que otorgan la Unión Europea y los Estados Unidos a algunos productos de la región y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. La flexibilidad en los plazos estipulados en los acuerdos comerciales se ha traducido en períodos mayores para cumplir con el desmantelamiento de las subvenciones a la exportación¹³ (CEPAL, 2001).

B) Tratamiento de Asimetrías en Procesos de Integración: Más allá del trato especial y diferenciado:

La corriente de la integración económica puede provocar la agrupación de países con profundas disparidades, lo cual obliga a prestar atención en la articulación de medidas para enfrentar las desigualdades entre naciones en distintos proyectos de integración. En los acuerdos regionales que van más allá de los meros aspectos de liberalización comercial, específicamente las uniones aduaneras y los mercados comunes, el tratamiento de las asimetrías cobra una dimensión más compleja y medular (BID, 2004).

¹³ Nicaragua negoció formas de trato especial y diferenciado en los tratados comerciales con México y Chile. De la misma manera, Costa Rica ha negociado tratados comerciales con México, Canadá, Chile, que contienen elementos de asimetría a favor de Costa Rica, es oportuno señalar también, el caso del Triángulo del Norte (el tratado de México con El Salvador, Guatemala y Honduras) donde igualmente se incluye un tratamiento asimétrico a favor de los países centroamericanos para los sectores agrícola e industrial.

Por ello, además de la OMC, desde los años 60 distintos esquemas de integración económica incorporaron también el principio del tratamiento especial y diferenciado. No obstante, cabe señalar que para una mayor efectividad, éste deber ser acompañado además por otros instrumentos orientados a tratar asimetrías, enmarcados en políticas de convergencia más allá del campo de la política comercial, que abarquen tanto políticas que posibiliten una mejor transición hacia estados más avanzados de integración, como políticas orientadas a asegurar la convergencia estructural (políticas estructurales y de cohesión) de los participantes. En ese sentido, quizás la experiencia más útil de revisar se encuentra en el caso de la UE.

Analizando en primera instancia la utilización de tratamientos preferentes, el caso de América Latina¹⁴ es un buen ejemplo de su aplicación ya que tradicionalmente ese principio ha estado presente en la mayoría de acuerdos de la región:

El Tratado de Montevideo de 1960, que instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en el artículo 32 del capítulo VIII preveía un trato diferencial a favor de países de menor desarrollo económico relativo.

Asimismo, en el Tratado de Montevideo de 1980, mediante el cual se constituye la Asociación Latino Americana de Integración (ALADI), el trato preferente se convierte también en piedra angular, cuando se reafirma estableciéndose como uno de sus principios en el artículo 3 (d) que determina: "Tratamientos diferenciales, establecidos en la forma que en cada caso se determine, tanto en los mecanismos de alcance regional como en los

¹⁴ Desde el inicio del proceso de integración latinoamericana se han reconocido las disparidades en los grados de desarrollo de los países de la región.

de alcance parcial, sobre la base de tres categorías de países, que se integrarán tomando en cuenta sus características económico-estructurales. Dichos tratamientos serán aplicados en una determinada magnitud a los países de desarrollo intermedio y de manera más favorable a los países de menor desarrollo económico relativo".

Otros acuerdos, como el que constituye la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el que instauro el Pacto Andino (Acuerdo de Cartagena) establecen también disposiciones preferenciales y diferenciadas para los socios de menor desarrollo. Donde no se contempla formalmente este tipo de tratamiento de acuerdo al grado de desarrollo, es en el Mercado Común Centroamericano; asimismo en el MERCOSUR el Tratado de Asunción, que lo constituye, no reconoció el principio formal de trato especial y diferenciado¹⁵, a pesar de que las asimetrías estructurales entre los países que lo conforman, han sido y son significativas¹⁶.

Por otro lado, ha sido fundamentalmente en la integración europea donde se ha dado la aplicación de políticas tendientes a una mayor convergencia estructural, fundamentalmente mediante la búsqueda de un desarrollo armónico basado en el objetivo de lograr la cohesión económica y social entre los participantes.

¹⁵ El hecho de que el Mercosur no adoptara formalmente el principio de trato especial y diferenciado fue en parte el resultado de que la arquitectura del acuerdo fue un subproducto de un entendimiento bilateral entre Argentina y Brasil (Bouzas, 2003).

¹⁶ Hay enormes diferencias en la talla económica y poblacional de los cuatro países y una amplia divergencia en los niveles de su ingreso per cápita y en el grado de diversificación de su estructura productiva.

En origen, la creación del mercado común debía permitir garantizar el desarrollo de los miembros y eliminar las diferencias de desarrollo entre ciertas regiones (Bouzas, 2003). Ese propósito, orientado hacia el esfuerzo de alcanzar mayor convergencia económica y social, ha convertido a la política estructural en una prioridad de gasto del bloque europeo a través de fondos estructurales y de cohesión¹⁷.

En otros esquemas, como el Mercosur y la Comunidad Andina, ha sido hasta en años recientes cuando se ha reconocido la necesidad de subsanar las asimetrías como una cuestión urgente. En el Mercosur se acordaron medidas tendientes a favorecer a las economías más pequeñas de manera importante, a través de la creación de Fondos para la Convergencia Estructural (FOCEM)¹⁸, mientras que en la Comunidad Andina se estableció algo similar con la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo y el Plan Integral de Desarrollo Social. Sin embargo, cabe recalcar que ese avance es más bien de naturaleza conceptual, ya que aún los recursos que se destinan son bastante escasos.

Bouzas establece que “la aplicación de políticas de discriminación negociada y la creación de fondos regionales para compensar las asimetrías estructurales han enfrentado una serie de obstáculos”; aspecto que puede impedir el avance de forma significativa hacia un mayor grado de integración, por lo que resulta necesario aplicar mecanismos idóneos en calidad y cantidad que puedan mitigar las disparidades y que compensen las externalidades y efectos no deseados.

¹⁷ Este tema será tratado en apartados posteriores.

¹⁸ Que tienen como finalidad superar las asimetrías entre países, promover la competitividad y la cohesión social y fortalecer la estructura institucional del MERCOSUR.

2. Importancia de la Convergencia entre los participantes de un Proceso de Integración Regional

Según señalan Puyana y Romero (2002), hay varias definiciones y mediciones de convergencia. Todas apuntan a la reducción de las diferencias en los niveles de bienestar, o en las tasas de crecimiento entre países o entre regiones de un mismo estado.

No se puede dejar de mencionar, como lo analiza (Tugores, 2006)¹⁹ que la dinámica de la convergencia o divergencia depende de múltiples factores, entre los que la educación, las infraestructuras, o las instituciones, adquieren relevancia. En todos los casos, como se discutirá en esta sección, la convergencia tiene que ver con las fuentes del crecimiento y las condiciones para activarlas.

A) Necesidad de similitudes respecto a las condiciones económicas:

Dado que la teoría de la integración ha sido objeto en las últimas décadas de un creciente interés, se ha despertado al mismo tiempo la necesidad de determinar cómo estos procesos pueden contribuir a generar mayores grados de riqueza, crecimiento económico y mejores condiciones generales, lo cual resulta de especial relevancia para aquellos países que exhiben situaciones de menor desarrollo.

¹⁹ Tugores, J. Integración regional y políticas públicas. Evaluación de la experiencia europea y posibles implicaciones para la integración latinoamericana. Comisión Económica para América Latina (CEPAL, México), Naciones Unidas, 2006.

Es oportuno constatar que son varios los autores, que aunque reconocen el matiz y componente político que exhiben y requieren los esquemas regionales, resaltan la importancia de la dimensión económica que reviste a los procesos de integración.

Sobre ese particular, al hablar de proyectos de integración Tamames (1999) señala que es un proceso mediante el cual, dos o más mercados se unen para formar uno sólo de una dimensión más idónea, por lo que se procura acoplar estructuras. Dentro de las definiciones más conocidas sobre la integración, se encuentra la propuesta por Balasa (1964); que expresa que la integración puede ser entendida como un proceso y como un estado de cosas: “Considerada como un proceso, implica medidas orientadas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes estados nacionales; observada como un estado de cosas, la integración viene a caracterizarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales” (Balasa, 1964).

Balasa también señala que las diversas formas de integración económica representan grados variables de integración. Este proceso, en una dimensión netamente económica, comprende diversas etapas, a saber: Área de Libre Comercio, donde los países involucrados eliminan las tasas aduaneras y el número de restricciones; Unión Aduanera, un grupo integrado de países con la misma política comercial internacional y aduanera; Mercado Común, donde la libertad de movimiento se extiende tanto a factores como a productos; Unión Económica y Monetaria, lo que significa un mercado común implementado por la integración financiera.

Desde el punto de vista del comercio, los procesos de integración son la consecuencia del establecimiento de Acuerdos Comerciales Preferenciales (ACP) multilaterales entre países, generalmente del mismo continente o área mundial y con niveles comparables de desarrollo. (Visintin 2007)²⁰

Los enfoques teóricos antes expuestos tienen ciertos elementos en común que actúan como características básicas de la integración. Como es posible advertir, todos ellos otorgan supremacía al aspecto económico como factor de motivación para la suscripción de este tipo de acuerdos, sin menoscabo de que lo político permite fortalecer el proceso y consolidar el mismo, es decir estos proyectos presentan una doble visión, como lo señala Holzman “la integración es un fenómeno político en esencia, cuya implementación y/o consecuencia es económica y social.”

Queda expuesta entonces, la importancia que se le otorga desde la teoría a la dimensión económica dentro de un esquema integrador. Cabe señalar también, que cada proceso de integración puede presentar condiciones particulares, por ejemplo en términos propiamente económicos, así como políticos, condiciones estructurales, etc. Dado esa situación, la importancia que puede otorgarse a las condiciones económicas que presentan los participantes varía de un proceso a otro; en el caso de los países industriales desarrollados las favorables circunstancias de los aspectos económicos contribuyen a propiciar y catalizar la integración, mientras que en los países subdesarrollados ocurre una situación contraria al no existir todas las condiciones económicas que favorezcan este tipo de

²⁰ Visintin, S. La Integración Económica y el Crecimiento. Teoría y Evidencia Empírica en la UE. Instituto de Análisis Económico y Social. Universidad de Alcalá, 2007.

procesos. Por el contrario, en el caso de los denominados países en desarrollo, generalmente se espera que sea el proceso mismo de la integración el que aporte una dinámica que beneficie la situación de esas naciones, lo cual hace recordar que cuando un país establece relaciones comerciales, sean bilaterales o multilaterales o bien acuerdos de integración, lo hace buscando superar los obstáculos al crecimiento de su economía y aproximarse más al desarrollo.

En ese sentido, es importante rescatar la contribución que efectivamente puede generar la integración regional para alcanzar ese tipo de finalidad, ya que en la mayoría de los casos los procesos de integración generan beneficios agregados;²¹ aspecto de esencial importancia cuando se trata de la búsqueda de un mejor escenario para los países “menos adelantados”, tal como lo señala la Conferencia de la ONU para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD):

“La integración regional constituye uno de los factores más positivos para el progreso de los países en vías de desarrollo. El camino de la integración intrarregional fomenta las capacidades económicas de los países menos desarrollados y la perspectiva regional ayuda a evitar la vulnerabilidad de las naciones y ataca mucho más efectivamente los problemas que la nacional²²”.

²¹ Entre los efectos positivos o dinámicos de la integración económica se encuentra la obtención de economías de escala, producto del acceso a un mercado mayor resultante de la unión. También es posible que la integración incentive una mayor inversión de fuentes internas y externas en los países miembros. Se indica además que la integración estimula la inversión al reducir el riesgo y la incertidumbre debido al tamaño del mercado.

Asimismo, la libre movilidad de los factores productivos permite una mejor asignación y utilización de los recursos, ya que si el capital y el trabajo tienen la mayor capacidad de moverse de áreas de excedente a áreas de escasez, darán como resultado una mayor eficiencia favoreciendo también un aumento de la producción.

²² UNCTAD. Informe anual de la Conferencia de la ONU para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD). Ginebra, 2007.

No obstante, también es necesario señalar que no se puede asegurar que esos beneficios sean percibidos de forma equitativa por todos los participantes. Los países con menores posibilidades de apropiarse de los beneficios de la integración son las economías pequeñas y, en particular, las de menor desarrollo económico relativo (ALADI, 2005)²³.

De la anterior argumentación se desprende que si bien la integración de países puede aportarles mejores condiciones y capacidades, ésta no debe verse como un fin en sí misma ya que no puede asegurarse que toda integración es *a priori* un fenómeno positivo, más bien debe asumirse como una herramienta más, con el potencial de aportar ganancias. Lo que se trata de enfatizar es que, además de participar en proyectos de integración, los participantes requieren crear las condiciones para un mayor crecimiento y acortar las distancias entre los países miembros.

De lo señalado, también se puede establecer que si bien los procesos regionales pueden constituir un aspecto positivo, en el esfuerzo de alcanzar crecimiento y mayor desarrollo²⁴, cuanto mejor sea la situación respecto a las condiciones económicas y sociales que presenten los participantes, esto resultará en beneficio para alcanzar mejores resultados dentro de esa forma de esquemas.

²³ Secretaría General de la ALADI junto con la Secretaría General de la CAN, la Secretaría General del MERCOSUR, la Secretaría Permanente del SELA, la Secretaría Permanente de la OTC, la CEPAL y la CAF. Un Nuevo Tratamiento de las Asimetrías en la Integración Sudamericana, La Paz, 2005.

²⁴ Un estudio del 2004 del Banco Mundial indica que los países en desarrollo pueden aprovechar los acuerdos de integración regional para incentivar la competencia en los mercados nacionales, acceder a los mercados de los países ricos y mejorar la credibilidad de sus propias reformas económicas, para con ello fomentar el crecimiento y reducir la pobreza.

B) Las Asimetrías como Obstáculo en los Procesos de Integración y las Implicaciones de Política:

Uno de los rasgos más marcados de la geografía económica mundial es la profunda desigualdad en los niveles de actividad productiva, y por tanto de riqueza de los países que la integran. En efecto, el 50% del PIB global es producido por el 15% de la población mundial, que sólo ocupa el 10% de la superficie terráquea, y la brecha de ingreso *per cápita* entre los países más ricos y los más pobres es de 19:1, y tiende a aumentar. Estos mismos países concentran los flujos tecnológicos y financieros (un 70% de las entradas de IED) y el comercio internacional (un 80% de las exportaciones mundiales).

Tales disparidades son también manifiestas en el interior de los países, entre las áreas urbanas y las rurales, entre las regiones prósperas y las rezagadas, y entre las áreas metropolitanas y las ciudades medianas y pequeñas. El fenómeno es todavía más acusado en los países en desarrollo, en donde las diferencias en los niveles de ingreso entre las regiones más ricas y las más pobres pueden acentuarse considerablemente²⁵.

El problema de las disparidades tiene implicaciones en varios planos; se plantea a nivel internacional cuando se trata de determinar los efectos causados por la globalización en las condiciones de los países ricos y los países pobres, también se trata el tema con relación a los procesos de integración económica en la medida en que unos países se beneficien más que otros. El interés por identificar los factores que generan una mayor o menor desigualdad, en el desarrollo económico de los países o regiones que conforman un

²⁵ Moncayo, E. El Debate sobre la Convergencia Económica Internacional e Interregional: enfoques teóricos y evidencia empírica. Revista Eure, Vol XXX, No. 90. Santiago de Chile, 2004.

determinado espacio económico, ha aumentado en los últimos años con la intensificación de los procesos de integración.

Sobre ese último aspecto antes señalado y como se analizó en el apartado anterior, un proceso de integración se puede justificar desde los aspectos positivos que a nivel agregado puede generarse sobre el crecimiento y bienestar en los países que participen en él; no obstante, como también se señaló, existe la necesidad de que se presente un nivel aceptable de convergencia, que además de impulsar y permitir avanzar en la integración, posibilite que los países accedan a esos beneficios.

Embarcarse en un proceso de integración significa una importante modificación de las estructuras y políticas económicas, que afecta de diferente manera a los países que se suman al proyecto (Secretaría del MERCOSUR, 2005)²⁶. Existen diversos enfoques sobre cómo afectan esos esquemas a países y regiones que presentan diferencias respecto a sus niveles de desarrollo. De allí que en la Unión Europea (UE) esta cuestión haya estado vinculada a los principios básicos que orientan el proceso de integración, especialmente desde el Acta Única, los acuerdos de Maastrich y el nuevo tratado de la UE (1992). Específicamente, el proyecto europeo se basa en que su desarrollo permita impulsar el crecimiento del conjunto de los países miembros, contribuyendo así al logro de una mayor cohesión económica y social (Moncayo, 2004)²⁷.

²⁶ Secretaría del MERCOSUR. Las Asimetrías y Políticas de Convergencia Estructural en la Integración Sudamericana, La Paz, 2005.

²⁷ Moncayo, E. El Debate sobre la Convergencia Económica Internacional e Interregional: enfoques teóricos y evidencia empírica. Revista Eure, Vol XXX, No. 90. Santiago de Chile, 2004.

Las preocupaciones sobre los niveles de desigualdades en la integración toman mayores proporciones cuando se trata de acuerdos de integración económica que reúne países con grados de desarrollo bastante disímiles²⁸. Es en ese contexto, donde las políticas y estrategias para favorecer un mayor grado de coincidencia tienen un importante papel.

Según lo expresado, diversas razones ofrecen los argumentos necesarios para la implementación de políticas tendientes a tratar las divergencias en los acuerdos regionales de integración. Dentro de los motivos que justifican tener en consideración las asimetrías en estos procesos se encuentran las siguientes²⁹:

- a) El hecho de que, a pesar de que todo proceso de integración genera más beneficios que costos, los costos que generan los mismos no se distribuyen equitativamente;
- b) La forma en que los países llegan al proceso de integración incide directamente en los beneficios que puedan obtener y los costos que tengan que pagar. Existe un riesgo importante de que las regiones y países menos desarrollados sean los que menos puedan aprovechar el proceso, lo que podría generar diferencias aún mayores.

²⁸ Como las disparidades que se puede advertir en el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) entre Canadá, Estados Unidos y México, o las divergencias identificadas en el MERCOSUR entre Uruguay, Paraguay y Argentina y Brasil.

²⁹ Adaptado de documento elaborado por la Secretaría del MERCOSUR. Las Asimetrías y Políticas de Convergencia Estructural en la Integración Sudamericana, La Paz, 2005.

La consecuencia es que los “efectos de polarización” pueden incrementar las desigualdades regionales pre-existentes y hacer que los Acuerdos Regionales de Integración sean política y/o económicamente insostenibles, justificando la intervención de la política³⁰.

- c) Los países menos desarrollados no son financieramente capaces de resolver estos problemas por si mismos;
- d) Para que el proceso de integración realice su potencial económico, es necesario que todos los países tengan la oportunidad de contribuir al crecimiento.

Según (Peña, 2004)³¹, ante ese panorama, a la cuestión de las asimetrías debe dársele tratamiento desde distintos ámbitos de acciones de política: por una parte, el plano nacional o interno de los participantes con economías más pequeñas o menos desarrolladas, a fin de colocarse en condiciones de aprovechar las oportunidades efectivamente abiertas por un acuerdo regional preferencial³², de lo cual dependen las acciones en los siguientes ámbitos. Asimismo, es necesario la aplicación de medidas en el propio plano del acuerdo regional, con la finalidad de contemplar y atacar la situación especial que generan en determinados socios las disparidades originadas por su menor dimensión económica y su menor grado de desarrollo, y en tercer término, el ámbito de la cooperación internacional con el aporte de acciones tanto de cooperación económica como

³⁰ Bouzas, R. Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la Integración Regional y la Globalización: lecciones para América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2003.

³¹ Peña, F. Enfoques y propuestas para un MERCOSUR solidario: la cuestión de las asimetrías y las medidas de convergencia estructural, BID, 2004.

³² Según Peña, en este plano sería posible aplicar medidas de transformación productiva, orientadas a crear un marco propicio a la inversión y a la generación de empleo, así como al desarrollo de estrategias empresarias de aprovechamiento del mercado ampliado.

técnica³³, que pueden originarse en programas de organismos internacionales, de países industrializados y de los propios países de mayor dimensión económica del esquema regional.

Todo esto nos hace llegar a la conclusión de que la disminución de las asimetrías entre los participantes de un proceso de integración, es una condición necesaria y debe plantearse como un objetivo central para garantizar la sostenibilidad económica y política del esquema. Es así como surge la necesidad de reunir esfuerzos, tanto en el plano nacional, regional como internacional, tendientes a la disminución de las disparidades, ya que el tratamiento y mitigación de las asimetrías requiere, además de un tratamiento regional, una acción decidida por parte de los países que se ven afectados por las mismas.

3. Tipos de Asimetrías

Primero resulta conveniente precisar y revisar lo que se entiende por asimetrías en un proceso de integración, Peña (2004) las define como “disparidades de competitividades relativas originadas en diferentes causas, que afectan o pueden afectar, en distintos grados, flujos de comercio y de inversión entre los socios y hacia los socios. Ellas pueden ser estructurales o coyunturales”.

Como se puede advertir, el concepto de asimetrías, es amplio y puede utilizarse para comparar sectores o aspectos determinados dentro de un país o entre países, así como en

³³ En ese sentido, pueden incluirse, entre otras, aquellas que tienen como objetivo el fortalecimiento institucional, el financiamiento de la inversión productiva y el desarrollo de infraestructura física.

las relaciones entre ellos. En este documento, se utilizará el término de forma que atienda las diferencias en el grado de desarrollo y crecimiento entre países.

Tal como lo demuestra la teoría de la discriminación comercial, no hay garantías de que los costos y beneficios de la integración se repartan naturalmente de manera equilibrada, entre países o regiones de un acuerdo de integración³⁴. Es por ello que la existencia de disparidades entre países que forman parte de un proceso orientado a una mayor integración, es un aspecto a tener en cuenta, particularmente debido a que la relación entre comercio, crecimiento y reducción de la pobreza ha sido objeto de análisis desde décadas atrás³⁵, de esa manera el nivel de desarrollo y el grado de disparidad del mismo, se convierten en uno de los puntos de agenda en la búsqueda de cualquier acuerdo de agrupación de mercados.

En el marco de esos acuerdos regionales, se pueden identificar de forma relevante dos tipos distintos de asimetrías. Están las que se encuentran relacionadas en factores estructurales, mismos que son objeto de esta investigación, y por otra parte, aquellas que se originan por las políticas explícitas de los países socios, conocidas estas últimas como asimetrías de política pública.

³⁴ Giordano, P., Mesquita M y Quevedo, F (2004). El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

A) Disparidades de Tipo Estructural en Procesos de Integración Regional:

Las asimetrías estructurales³⁶ están presentes desde el punto de partida y se caracterizan por condicionar las posibilidades que tienen los países de obtener mayores beneficios de su vinculación a los mercados, son aquellas disparidades que se originan en aspectos como el tamaño territorial, el tamaño de las economías, la riqueza, la infraestructura, el nivel de capacitación de la mano de obra, entre otras, en general, las diferencias que generan las disparidades en el desarrollo económico. Además, pueden diferenciarse entre las “fundacionales” y “las emergentes”; las primeras son las presentes y conocidas en el momento fundacional del proceso de integración, mientras las asimetrías estructurales emergentes son aquellas que surgen de la misma dinámica y evolución del proceso integrador y de los cambios que se vayan evidenciando en la condición relativa de cada participante.

Por su parte, las asimetrías de política son las que pueden tender a distorsionar las condiciones de competencia y ampliar las brechas estructurales³⁷, en este grupo se encuentran las decisiones cuya finalidad es fomentar la producción, estimular la inversión doméstica, promover las exportaciones e incentivar la inversión extranjera directa como es el caso de los incentivos fiscales, los subsidios gubernamentales, el financiamiento preferencial, entre otras.

³⁶ Normalmente las asimetrías estructurales exigen la implementación de medidas de discriminación negociada, esto es, la aplicación de tratamientos más o menos preferenciales a las partes desventajadas. Como lo reiteran Bouzas y Motta (2007) en el documento “La experiencia Europea en el tratamiento de las asimetrías estructurales y de política: implicaciones para el MERCOSUR”.

³⁷ Se considera que son el resultado de un uso muy discrecional de las políticas públicas nacionales en un proceso de integración, uso que puede provocar efectos de “derrame” perniciosos para las economías pequeñas ante la ausencia de una armonización de políticas comunes en los ámbitos tanto micro como macroeconómico.

La forma de buscar una solución al tema de las asimetrías tiene obviamente relación con el tipo de asimetrías. Las políticas a ser aplicadas para resolver las asimetrías estructurales tienen un carácter diferente a las políticas que pueden ser aplicadas para resolver las asimetrías de políticas públicas, aunque estas últimas inciden finalmente también en las primeras³⁸.

La manera de abordar las asimetrías estructurales, requiere un tratamiento a largo plazo mediante la aplicación de acciones destinadas a lograr un mejor crecimiento de aquellas economías que presentan un menor desarrollo relativo, a través del incremento de la competitividad.

La ampliación del mercado ayuda y se constituye en la herramienta principal, al permitir economías de escala y promover inversiones, pero no es suficiente para conseguir la convergencia estructural. Existen muchos otros factores que inciden en la productividad de un país o región, como contar con infraestructura física adecuada, el stock de capital productivo, el acceso al financiamiento, la capacidad de gestión pública y privada, la calificación de la mano de obra, el nivel de desarrollo de las redes institucionales y la seguridad jurídica.

De lo anterior se deriva la trascendental importancia de encontrar fórmulas y acciones, orientadas a equiparar las condiciones estructurales de los participantes en procesos de integración, para que de esa forma tanto la región como los países miembros puedan aprovechar los beneficios que provienen de esos esquemas. Ya que como lo indica Duran y Masi (2007), “la falta de políticas que hagan frente a esta realidad puede, entonces,

³⁸ Las asimetrías y las políticas de convergencia estructural en la integración suramericana. Secretaría del MERCOSUR, 2005.

provocar grados de bienestar muy dispares en proyectos de integración y, al mismo tiempo, elevar los niveles de concentración de ingresos y de riqueza., en desmedro de la propia integración”. Existe evidencia que demuestra el peligro que puede representar el avanzar en procesos de integración regional, sin establecer medidas que mitiguen las desigualdades.

Un documento elaborado por la Secretaría del MERCOSUR (2005) señala que “el tratamiento de las asimetrías es una manera de asegurar el beneficio del proceso de integración para los países pequeños y menos desarrollados, que entran al campo de juego en condiciones desfavorables³⁹.” Esto dado a que cuando un grupo de países se integra, se espera la obtención de potenciales beneficios a través de la unión de sus mercados nacionales, sin embargo, la existencia de condiciones dispares es la causa de que puedan persistir o incrementarse las desigualdades.

Lo anterior hace evidente que los países que presentan estas circunstancias requieren de un importante apoyo para generar las condiciones necesarias, que les permitan afrontar los requerimientos de un mercado más amplio. Ese apoyo debe partir, tal como se constató antes, tanto desde políticas nacionales y comunitarias, como del soporte de organismos internacionales y debe apuntar a una política de desarrollo común a largo plazo. Como también se refirió en secciones anteriores, además del abordaje tradicional (los tratamientos especiales y diferenciados), es necesaria la aplicación de estrategias complementarias para el tratamiento de las asimetrías en los procesos de integración, a través de políticas comunes que requieren ser financiadas por fondos comunes así como de

³⁹ Las asimetrías y las políticas de convergencia estructural en la integración suramericana MERCOSUR. Secretaría del MERCOSUR, 2005.

programas de coordinación entre instituciones de fomento de la competitividad⁴⁰. Esto hace posible desarrollar una política con el fin de apoyar a los países y regiones menos desarrolladas, haciéndolo con una visión comunitaria.

En el caso de Latinoamérica, desde el inicio de su proceso de integración se han contemplado las desigualdades en los niveles de desarrollo de los países de la región y se han tratado de mitigar especialmente con la aplicación del trato especial y diferenciado a los países de menor desarrollo⁴¹. Sin embargo, ha sido en años recientes, producto de una progresiva preocupación, cuando se han tomado acciones encaminadas a la implementación de medidas más efectivas que atiendan el problema de las brechas existentes⁴².

⁴⁰ El Foro Económico Mundial (WEF por su siglas en inglés), define la competitividad como “el conjunto de factores, políticas e instituciones, que determinan el nivel de productividad de un país y que, por lo tanto, determinan el nivel de productividad que puede alcanzarse”; y como lo resalta Porter (2005) “el nivel de vida de una nación viene determinado por la productividad de su economía”. En ese mismo análisis, Tugores (2006) determina que son frecuentes las argumentaciones que apelan a la necesaria mejora de la productividad para tratar de limitar consideraciones de índole "social". Estos análisis vienen a ratificar la necesidad de complementación entre aspectos de eficiencia productiva y de equidad-distribución.

⁴¹ El trato especial y diferenciado (TED) se manifestaba en un trato comercial no recíproco que favorecía a los menos desarrollados y se limitaba a los aspectos arancelarios y comerciales de la integración.

⁴² En el caso de Suramérica se han acordado una serie de medidas en favor de las economías menores, con la creación de Fondos para la Convergencia Estructural en el MERCOSUR y la implementación de programas similares en la Comunidad Andina.

CAPITULO III

**LAS ASIMETRÍAS COMO OBSTÁCULO AL AVANCE DEL
PROCESO DE INTEGRACIÓN EN CENTROAMERICA**

III. LAS ASIMETRÍAS COMO OBSTÁCULO AL AVANCE DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EN CENTROAMERICA

1. Una breve revisión del Proceso de Integración Centroamericano

Los intentos por lograr una integración centroamericana se remontan a 1824, escaso tiempo después de alcanzada la independencia política en la región, con la Constitución de la República Federal de Centroamérica, hasta su disolución en 1848⁴³.

En la época moderna, el esquema de integración de Centroamérica ha sido un esfuerzo pionero de este tipo que se ha desarrollado en América Latina, teniendo como antecedente la conformación del Mercado Común cuyo origen se encuentra en la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), constituida en 1951 con el propósito de que los cinco países de la región se constituyeran en una comunidad económico-política que aspirara a la integración del área centroamericana.

No obstante, a finales de los años sesenta el esfuerzo integracionista mostró claros signos de agotamiento, el proceso sufrió un importante revés y la región se sumergió en conflictos internos.

Las contradicciones entre los países del istmo le restaron dinámica al proyecto, y en buena medida fueron responsables de la guerra entre El Salvador y Honduras. A partir de ese momento ya no fue posible registrar avances importantes en el esquema integracionista. El aparato institucional de la integración y el comercio intra-regional, aunque se mantuvieron, no lograron recuperar la dinámica. Finalmente, las guerras civiles de la

⁴³ Comisión Europea. La integración Centroamericana: realidad y perspectivas. Comisión Europea, 2004.

siguiente década sellaron su destino (Zamora, 2003). Esos años estuvieron marcados por violentos conflictos.

Después de ese periodo totalmente convulso, tras más de una década de hostilidades y discrepancias, hacia finales de los ochenta y principios de los noventa los conflictos armados empezaron a resolverse, fue así como los países centroamericanos cerraron un periodo de su historia y los años siguientes han significado para la región centroamericana la búsqueda hacia la normalidad de sus condiciones en todas las áreas y de las relaciones entre sus propios estados miembros. Ese aspecto, le ha proporcionado un nuevo aire al proceso de integración regional.

Al respecto, han sido varios los esfuerzos y logros que han permitido avanzar paulatinamente en los acuerdos, para profundizar los mecanismos de la integración regional. Con la firma del Protocolo de Tegucigalpa (1991), se inicia la etapa transformadora de la institucionalidad y en febrero de 1993 entra en funcionamiento el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Hoy éste está integrado por los Estados de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Belice. Sin embargo, a pesar de esta situación tan favorable y el avance hacia un panorama, aparentemente tan positivo, el proyecto no ha estado ajeno de grandes limitantes y deficiencias que lo caracterizan como un proceso discontinuo. Como se puede entender, la integración centroamericana es un proceso que ha pasado distintas etapas históricas, y que no ha alcanzado un importante grado de profundización.

A) Los Esfuerzos por alcanzar un mayor desarrollo en la región:

En los últimos cincuenta años la región centroamericana ha buscado lograr resultados a través de las distintas acciones orientadas a conseguir el tan ansiado crecimiento económico, que le permita avanzar hacia el desarrollo. En ese camino se han transitado distintas vías, desde las políticas de sustitución de importaciones, los programas de ajuste estructural, el fomento de las exportaciones y más recientemente se ha incursionado en la tendencia de la apertura económica, mediante la reducción de la estructura arancelaria, la atracción de inversión extranjera y la negociación de tratados de libre comercio con terceros países.

Durante los años cincuenta y sesenta el contexto imperante en América Latina privilegiaba la búsqueda de la industrialización, bajo la razón del modelo de sustitución de importaciones, lo cuál implicó una fuerte protección nacional y la intervención directa de los estados en el ámbito económico. En ese escenario los países centroamericanos establecieron el Mercado Común Centroamericano (MCCA) en 1961.

Respondiendo a la lógica del modelo imperante, la región se propuso desarrollar el sector industrial centroamericano reduciendo la dependencia del sector agroexportador. A través de aranceles a las exportaciones, se dio protección a algunos sectores generando un mercado cautivo y se impulsó el desarrollo de ciertas industrias dentro del MCCA como extensión del mercado local.

Durante la década de los años 70 y 80, debido a conflictos internos en algunos de los países de Centroamérica, el MCCA sufre un estancamiento, y no es hasta la década de los 90

cuando recibe un nuevo impulso con la ratificación y entrada en vigor del Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (1993), que define los objetivos, principios y medios de acción para alcanzar la unión económica.

Es importante destacar como una deficiencia del proyecto integracionista el hecho de que, “si algo caracterizó el anterior proceso de integración fue su orientación y práctica casi exclusivamente economicista; la apelación a lo social fue anulada, sin dejar espacio ni aun para la retórica. Se presupuso que los beneficios sociales se darían “por añadidura”, como una consecuencia natural del desarrollo económico” (Zamora, 2003). La experiencia nos enseña que esto tuvo costos fundamentales en términos de viabilidad y sostenibilidad del proceso, por lo que actualmente no se puede pensar en la integración bajo los mismos supuestos sobre los que se erigió en el pasado.

Estamos frente a un nuevo contexto regional e internacional que nos obliga a replantear el esfuerzo integracionista, y la integración misma presenta características novedosas e impensables años atrás (Zamora, 2003).

Hoy la tarea integracionista se enmarca en una nueva problemática. Los obstáculos a los que se enfrenta actualmente América Central para incrementar su nivel de desarrollo, se pueden agrupar sintéticamente en cuatro categorías principales:

- a) ***Baja calidad democrática***, sobretodo en términos de insuficiencias en la protección de las libertades fundamentales, la eliminación de la impunidad, la falta de transparencia en la gestión pública y el funcionamiento del sistema electoral y de

partidos políticos, lo que hace peligrar los logros democráticos conseguidos hasta la fecha.

- b) ***Fragilidad económica***, originada por la falta de competitividad de los países centroamericanos y la persistente vulnerabilidad de los mismos ante los cambios de los mercados internacionales, lo que acaba manifestándose en sendas moderadas, volátiles y heterogéneas de crecimiento económico.
- c) ***Débil cohesión social***, materializada esencialmente en los altos niveles de pobreza y en la distribución muy desigual de la riqueza, lo que dificulta la extensión de los beneficios del crecimiento económico a una parte sustancial de la población centroamericana, en la que se reproduce un círculo vicioso entre estancamiento económico, pobreza y la búsqueda de opciones alternativas de sobrevivencia.
- d) ***Vulnerabilidad medioambiental***, determinada por las condiciones naturales de la región que la predispone a ciertos desastres naturales (terremotos, inundaciones, sequías,...), y que se ha visto acentuada en las últimas décadas por el creciente uso irracional de sus recursos naturales (deforestación, contaminación, entre otros).

En términos generales, estas cuatro clasificaciones agrupan las condiciones a las que se enfrenta la región, aunque se manifiestan de forma distinta y desigual debido a las asimetrías que persisten entre los países miembros. Pareciera que, como lo indica Nowalski⁴⁴ “a inicios del siglo XXI, el optimismo con que se observa el futuro de una

⁴⁴ Nowalski, R. Asimetrías económicas, laborales y sociales en Centroamérica: desafíos y oportunidades. Editorial FLACSO, 2001.

subregión que superó los conflictos bélicos y se enrumbó por los caminos de la democracia, empieza a quebrantarse”.

Lo anterior evidencia que, si bien los países centroamericanos necesitan aprovechar los beneficios que ofrece un mayor vínculo con el mercado mundial, lo cual significa poner a prueba la pericia de los gobernantes, sectores productivos y sociedades centroamericanas para la construcción de capacidades; se requiere una preparación no solo para enfrentar los requerimientos de mercados ampliados y de tratados y acuerdos de libre comercio, sino también para superar los rezagos endémicos que presenta la región y poder así construir una agenda basada en los nuevos factores, sobre los cuales debe asentarse el proceso de integración para el desarrollo del istmo.

2. Las Disparidades en Centroamérica

Centroamérica constituye un ejemplo interesante, la integración de la región se asentó bajo el argumento de homogeneidad histórica y cultural y sobre una continuidad geográfica de la región. Pero, si bien los cinco países de la región son relativamente semejantes en cuanto a su tradición y población, existen muestras que dan cuenta de una importante divergencia entre países y entre regiones a lo interno de ellos.

Precisamente, uno de los desafíos más significativos a los que se enfrenta el proceso de integración Centroamericana es el de combatir las disparidades que lo aquejan, como lo establece un estudio del Centro Internacional para el Desarrollo Humano (CIDH) los países centroamericanos mantienen rezagos significativos en su desarrollo, los problemas de

pobreza, inequidad y exclusión persisten, producto de profundas asimetrías económicas y sociales a lo interno de cada país y entre ellos. Esto constituye una gran preocupación, en tanto esas condiciones se convierten en los déficit económicos y sociales que impiden un crecimiento sostenido de la región y limitan la posibilidad de alcanzar un entorno propicio para mejorar en términos de desarrollo humano.

Como se viene afirmando en este documento, la integración regional se facilita cuando las economías de los países participantes presentan una mayor convergencia. Bajo esta lógica, en Centroamérica una de las dificultades que enfrenta el proceso hacia el logro de una mayor integración y el alcance de los beneficios que esos esquemas ofrecen, es la persistencia de desigualdades estructurales entre los países miembros.

Ha faltado en Centroamérica una voluntad sostenida para concretar iniciativas de alcance regional, armonizar políticas nacionales y alcanzar metas comunes (Nowalski, 2005)⁴⁵. Esto obstruye la fluidez del proceso y su capacidad para resolver de una manera dinámica los obstáculos estructurales que parecen frenarlo y obstaculizan el desarrollo de acciones derivadas de mandatos institucionales que exigen un grado más alto de cooperación y armonización entre los países⁴⁶.

A continuación se identifican y examinan las disparidades y rezagos que enfrenta la región en lo social y lo económico. A partir de la revisión de esas asimetrías se repasa

⁴⁵ Biwakski, J. Aportes para una agenda de acompañamiento al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, CIDH, 2005

⁴⁶ La Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES, 1994), y la Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible de Centroamérica hacia el Siglo XXI son ejemplos de acuerdos regionales que no han alcanzado sus importantes objetivos.

brevemente las implicaciones que esas condiciones tienen sobre el proceso de integración regional.

A) El tipo de Asimetrías y Rezagos sociales que aqueja Centroamérica

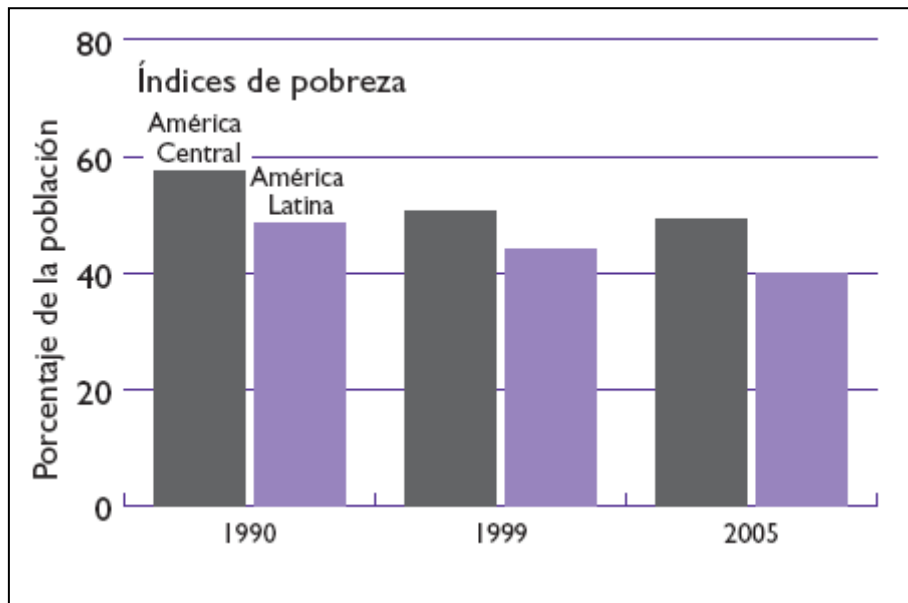
a) Pobreza y Desigualdad:

No hay duda de que la asimetría más pronunciada, y la que constituye el principal obstáculo para nuestro desarrollo económico y social, es la pobreza⁴⁷, y especialmente la pobreza extrema (los 9 millones de centroamericanos que tratan de sobrevivir con menos de un dólar diario) (Zamora, 2003).

Centroamérica ha presentado graves condiciones de pobreza históricamente y es una situación que continúa siendo aguda en la mayoría de países ya que los índices de pobreza no han mostrado una disminución significativa, como lo indica el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica “si bien durante los años noventa disminuyó la incidencia de la pobreza, en décadas recientes, como resultado de varios períodos de crisis económicas y políticas, y de pérdidas económicas y humanas causadas por fenómenos naturales, la pobreza había acumulado niveles altos. La disminución, por lo tanto, no ha sido suficiente y Centroamérica tiene hoy, en términos absolutos, más pobres que hace veinte años”. Esto se puede apreciar de forma clara en el gráfico que se muestra a continuación.

⁴⁷ Las estimaciones que contiene el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá muestran que para el año 2001 el 50.8% de los centroamericanos se encuentran en condiciones de pobreza y un 23.0% en situación de pobreza extrema.

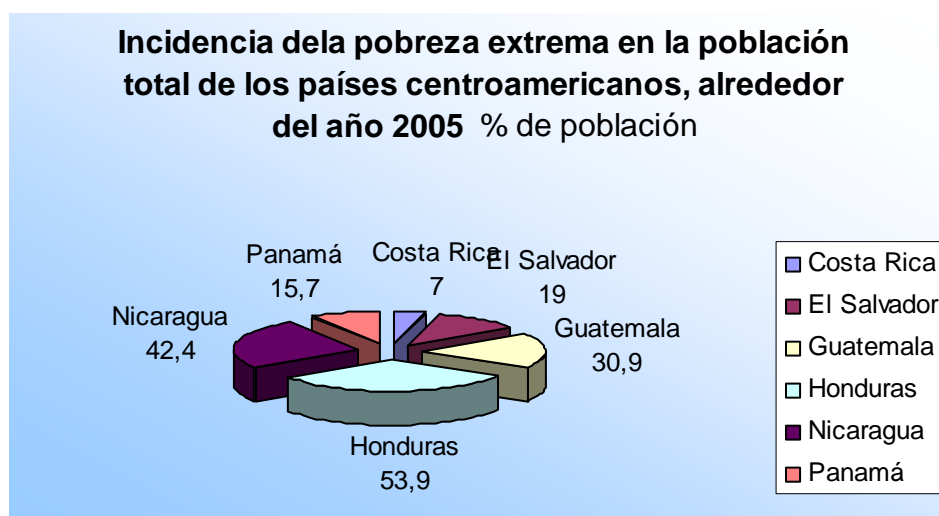
Gráfico No. 1
América Central: Índices de Pobreza



Fuente: FMI, Perspectivas de la Economía Mundial, 2006

Asimismo, dado la existencia de grandes disparidades entre los países que componen la región, tenemos que la extrema pobreza se encuentra altamente concentrada en dos países (Nicaragua y Honduras), mientras la disponibilidad de recursos está concentrada en otros dos (Panamá y Costa Rica), como lo detallan las siguientes estimaciones.

Grafico No. 2



Fuente: Elaboración propia con datos de Sauma, 2004

La concentración de la riqueza, la informalización del empleo que, junto con la precariedad de las condiciones laborales y una tasa de migración progresiva han favorecido la situación de pobreza en Centroamérica y se convierte en las precarias condiciones de vida para los centroamericanos.

No se puede dejar de mencionar además, otro aspecto importante que está ligado a la pobreza y que puede ser causa o efecto, es el grave problema de inequidad que aqueja al istmo; además de la elevada incidencia de pobreza generada por la sustancial escasez de recursos, los países centroamericanos muestran una fuerte desigualdad en la distribución de los ingresos tanto entre países como a lo interno de estos⁴⁸, producto de la creciente concentración de la riqueza manifiesta desde la década de 1990. De acuerdo a diferentes organismos de la ONU, Centroamérica es la región donde existe la mayor desigualdad social del planeta.

⁴⁸ Señala el Segundo Informe del Estado de la Región en Centroamérica que en el año 2000 el PIB total de la región sobrepasó los 66.500 millones de dólares, no obstante, cuando se analiza el producto per cápita sobresalen las discrepancias ya que en tanto en Costa Rica y Panamá supera los 3.000 dólares, en Honduras y Nicaragua es menor a los 1.000 dólares.

Existe una clara asimetría en los países centroamericanos en cuanto a la repartición de los ingresos. En todos y cada uno de ellos, mientras el 10% de la población con mayores ingresos *por habitante* acumula por lo menos entre 29.4% y un 40.5% del ingreso nacional, el 40% de la población con menores ingresos *por habitante* (la relativamente más pobre), sólo obtiene en el mejor de los casos entre 10.4% y el 15.3% del ingreso nacional.

Cuadro No. 1
Centroamérica: Desigualdad en la distribución del ingreso, por países, 2000

País	Desigualdad en distribución del ingreso				
	Coeficiente de Gini	Participación en el ingreso total:			
		40% más pobre	30% siguiente	20% siguiente	10% más rico
Región	0,564				
Costa Rica	0,473	15,3	25,7	29,7	29,4
El Salvador	0,518	13,8	25,0	29,1	32,1
Guatemala	0,582	12,8	20,9	26,1	40,3
Honduras	0,564	11,8	22,9	28,9	36,5
Nicaragua	0,584	10,4	22,1	27,1	40,5

El modelo económico adoptado desde mediados de los años ochenta, si bien propició una mayor apertura económica y aceleró el desarrollo del intercambio intraregional en conjunto con terceros mercados, lo cierto es que esas tendencias fueron acompañadas por una mayor exclusión económica y social⁴⁹.

⁴⁹Osterlof Obregón, D y Nowalski Roeinski, J . Documento de Trabajo: La Integración Centroamericana Hacia una relación virtuosa entre cohesión social y desarrollo económico. Centro internacional para el Desarrollo Humano (CIDH), 2006.

Esa desigualdad de ingreso hoy divide a Centroamérica en tres conjuntos. La pobre, de Honduras y Nicaragua; otra menos pobre, la de El Salvador y Guatemala, y una tercera, de Costa Rica y Panamá (Nowalski, 2005). Comparando los ingresos per cápita en los países centroamericanos Costa Rica y Panamá, Nicaragua y Honduras se destacan, respectivamente, como los países con mayor y con menor ingreso per cápita en la región. Existen grandes disparidades entre los países, con un ingreso per cápita en Costa Rica casi 5 veces mayor que en Nicaragua. El Salvador y, en particular, Guatemala presentan niveles intermedios de ingreso, próximos a la media para la región (Paes de Barros, 2005)⁵⁰.

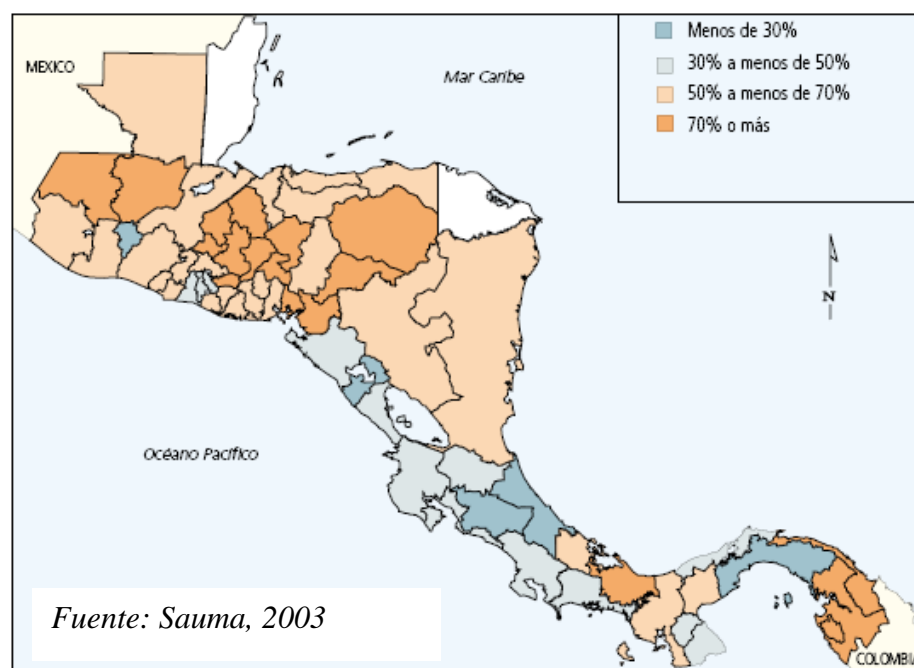
A la desigualdad entre países, se suman las asimetrías entre regiones y también la desigual distribución del ingreso a lo interno de cada país; el Mapa No.1 que presenta la incidencia de la pobreza total, además de mostrar el problema generalizado de pobreza que enfrenta Centroamérica también demuestra que este fenómeno es más recurrente en las áreas rurales⁵¹ respecto a los niveles que presentan las regiones centrales o capitales.

⁵⁰ Paes, R. Crecimiento con equidad: combate contra la pobreza en Centroamérica. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005.

⁵¹ En las áreas rurales cerca del 70% de la población es pobre y más de la mitad indigente.

Mapa No.1

Centroamérica: incidencia de la pobreza total en la población, por regiones, provincias o departamentos, 2001



b) Exclusión social

Como se vio anteriormente, existen significativas disparidades respecto a la pobreza en la región, lo que en consecuencia genera una gran concentración espacial de los pobres. Pero además, las desigualdades intensifican las exclusiones entre los grupos poblacionales, que ya de por sí sufren discriminación por género, edad, origen étnico, raza y origen social. Lo cual quiere decir que, como se desprende de este análisis los rezagos en la calidad de vida no son parejos entre países ni a lo interno de ellos y desafortunadamente esas condiciones se extienden además a diferentes conjuntos sociales. Por ejemplo, una característica importante es que la pobreza afecta principalmente a la niñez centroamericana; también en los últimos años se ha dado una “feminización” de la pobreza, que causa que las mujeres

enfrenten mayores problemas de precariedad laboral que los hombres, mayores tasas de desempleo abierto, ingresos por trabajos similares 30% más bajos, y una mayor participación en el sector informal de la economía⁵².

Otra muestra de poblaciones excluidas, lo conforman los pueblos indígenas y lo migrantes. Las situaciones que padecen las colectividades indígenas⁵³ son dramáticamente precarias, al grado de que ponen en entredicho los sistemas democráticos de la región, y para decirlo de la mano de Sauma y otros autores, la democracia debe traducirse en expansión real de la ciudadanía, por el contrario la pobreza como complejo multifacético produce una contracción en su ejercicio⁵⁴.

De igual manera, otro grupo cuya situación muestra las desigualdades que persisten en Centroamérica es el de los migrantes, en particular, los nicaragüenses en Costa Rica. Partiendo del hecho de que la migración no es voluntaria y que más bien es inducida tanto por los problemas laborales que enfrentan miles de personas en Nicaragua, como por la percepción que Costa Rica ofrece oportunidades, no es de sorprenderse que los migrantes sean mayoritariamente personas de escasos recursos, de bajo nivel educativo, con pocas calificaciones laborales y, la mayoría, con un rango de edades entre los quince y treinta y cinco años. La situación de los migrantes refleja los déficits en la calidad de vida que

⁵² CIDH. El desafío de una calidad de vida digna para los centroamericanos. Centro Internacional para el Desarrollo Humano, 2004.

⁵³ Como lo exponen Sauma y otros autores en el documento titulado “Democracia, pobreza y desigualdades en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”, la desigualdad aparece como una constante y en mayor grado en las sociedades multiétnicas, particularmente entre indígenas y afro descendientes como lo exhiben casi todas las sociedades del área.

⁵⁴ Sauma, P., Barahona, M y Torres, E. Democracia, pobreza y desigualdades en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, 2004.

persisten, así como la presencia de asimetrías económicas, sociales y laborales entre los países del área.

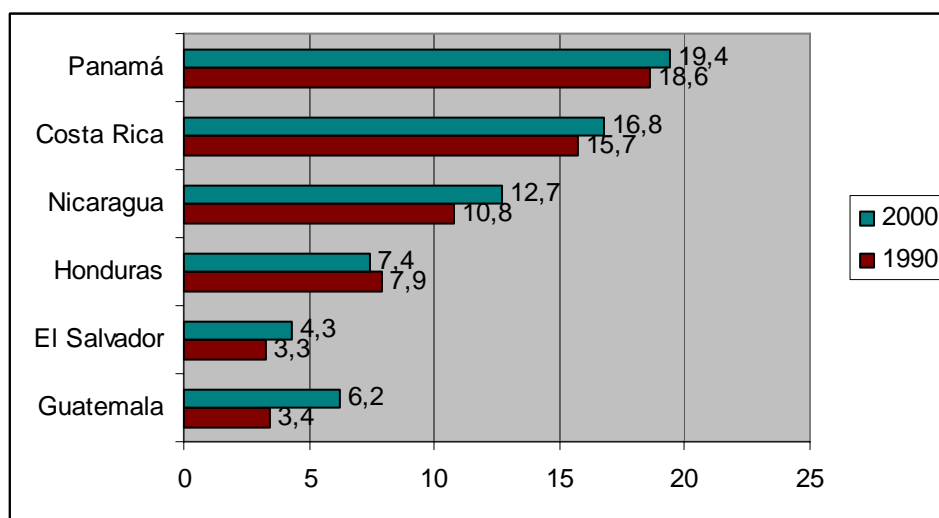
c) Gasto Público e Inversión Social insuficiente

El gasto social⁵⁵, considerado inversión porque favorece el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de las personas, y que incluye el gasto público en educación, salud y nutrición, seguridad social y vivienda, muestra también asimetrías entre los países centroamericanos. Panamá y Costa Rica aparecen entre las naciones con gasto social alto o medio-alto, mientras que los otros ocupan los últimos cuatro lugares en cuanto a gasto social en América Latina, a pesar de que a finales de la década de los noventa, con excepción de Honduras (Ver gráfico No.3), todos los países incrementaron el gasto social per capita, como resultado de un mayor esfuerzo macroeconómico (PNUD, Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, 2003). En un periodo de diez años la evolución del gasto social en la región ha sido mínima, con un crecimiento de tan solo un 0,5% (según lo mencionan Nowalski y Osterlof)⁵⁶.

⁵⁵ Desde la óptica del desarrollo humano, el gasto social, es decir el gasto público y privado en servicios sociales mejora las condiciones de las personas pues proporciona acceso al conocimiento y la consolidación del acervo educativo, a ambientes saludables y adecuadas condiciones de salud, entre otros. (PNUD, Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, 2003).

⁵⁶ Nowalski, J y Osterlof, D. CAFTA/TLC: Potencial competitivo de los sectores productivos de Centroamérica. CIDH, 2004.

Gráfico No.3
Centroamérica: Evolución del Gasto Público Social
como porcentaje del PIB, 1990-2000



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL, 2003

En cuanto a la composición sectorial del gasto, hay importantes diferencias entre los países de la región. Por ejemplo en Guatemala, Honduras y Nicaragua el gasto en educación es el de mayor importancia relativa, dejando un gasto más reducido en seguridad social, con su consecuente impacto en el desarrollo de las capacidades humanas en estos países. En Panamá salud y nutrición son los de mayor importancia relativa, mientras que Costa Rica, por otra parte, direcciona un alto grado de ese gasto a seguridad social, salud y nutrición, y tiene por Constitución establecido un límite mínimo de gasto equivalente al 6% del PIB para educación, aunque todavía no ha logrado cumplir dicho mandato. (PNUD, Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, 2003).

En definitiva, los niveles de desigualdad de la región constituyen un triste record que, entre otros factores, resulta de la incapacidad de las personas para acceder a activos productivos de calidad que les permitan superar su situación de vulnerabilidad y la persistencia de

instituciones que transmiten la desigualdad de una generación a otra⁵⁷. Entre estos factores se cuentan las marcadas desigualdades en cuanto a la calidad de los sistemas educativos y de salud⁵⁸, la falta de oportunidades de capacitación para los desplazados y la baja cobertura de los mecanismos de protección social en un mercado de trabajo cada vez más precario y vulnerable (Machinea y Uthoff, 2005).

Los datos revelan que revertir estos fenómenos es el gran desafío que enfrentan los países de la región para asegurar a sus ciudadanos, tanto una calidad de vida digna, como ofrecerles la posibilidad de dotarlos de la capacidad para influir en el ambiente que los rodea.

B) Problemas y desafíos económicos de la región Centroamericana

a) Un limitado crecimiento económico

Luego de superar la inestabilidad producto de los conflictos armados y tras la década perdida de 1980, Centroamérica logró alcanzar una razonable estabilidad macroeconómica. El desempeño macroeconómico durante los noventa presentó cierto grado de confluencia, hecho que se puede vincular a la implementación, en todos los países de programas

⁵⁷ Cuando existen marcadas desigualdades y diferencias de oportunidades, esas diferencias crean en las instituciones y en las normas una tendencia a favorecer a los grupos más poderosos y privilegiados. Tal como lo analizan los investigadores del Banco Mundial “las instituciones determinan los incentivos y las limitaciones con que se encuentran las personas, y también proporcionan el contexto en que funcionan los mercados”.

⁵⁸ Como lo señala el Informe sobre Desarrollo Humano 2006 publicado por el Banco Mundial, titulado “Equidad y Desarrollo”, aspectos como la educación y la salud “tienen un valor intrínseco y afectan la capacidad de las personas para intervenir en la vida económica, social y política.

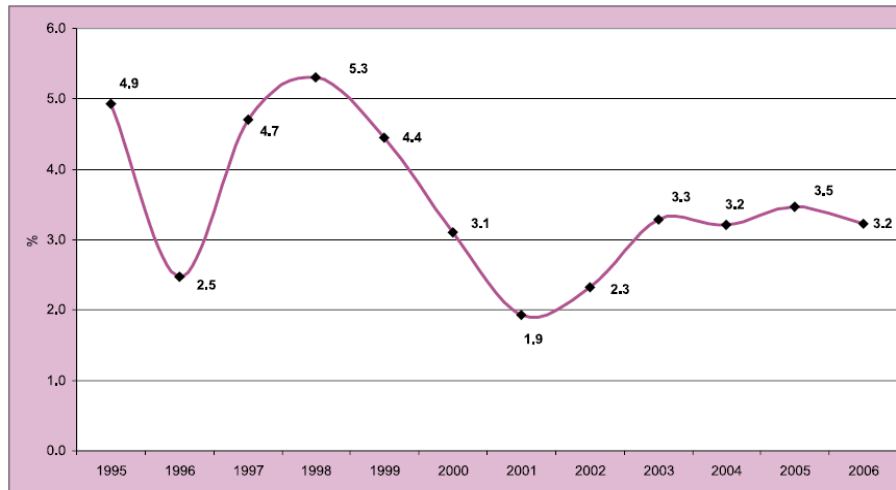
similares de estabilización macroeconómica suscritos con los organismos financieros internacionales y a la reforma estructural⁵⁹.

Desde la segunda mitad de los años noventa, sin embargo, tanto la convergencia de facto de los desempeños como la armonización implícita de las políticas económicas tendieron a desvanecerse para dar paso a una progresiva preeminencia de los respectivos problemas y coyunturas de cada uno de los países (Marschatz, Argeñal e Imenda, 2002).

En los últimos años la región ha presentado un crecimiento estable, aunque de manera bastante modesta (Gráfico No.4). Con más de la mitad de la población viviendo en condiciones de pobreza, la necesidad de un mayor crecimiento y una consolidación de la estabilidad es imperante para los países centroamericanos, pues las cifras resultan insuficientes respecto a los desafíos sociales y económicos que enfrenta el istmo, ya que se requieren ritmos de crecimiento mucho más elevados.

⁵⁹ Marschatz, A., Argeñal, A. y Imenda, C. Convergencia económica de Centroamérica: evidencia empírica entre 1920 y 2000. Cuaderno Socioeconómico No.31. Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), 2002.

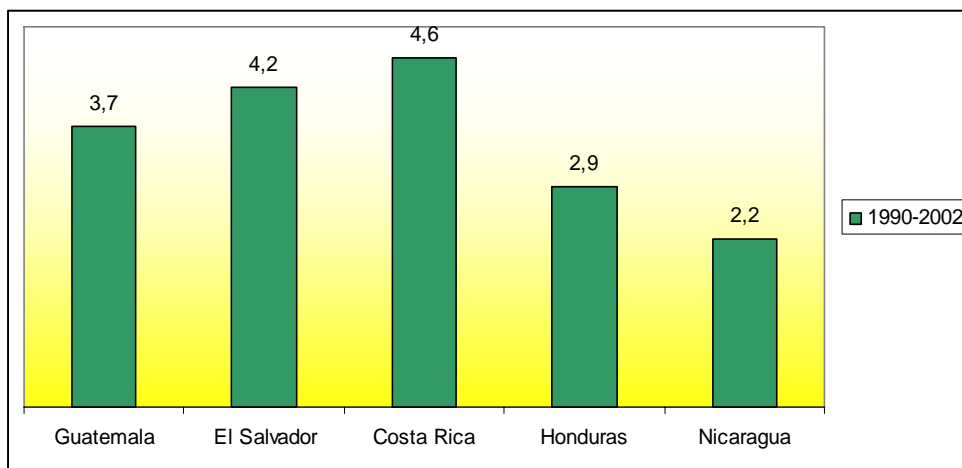
Grafico No.4
Centroamérica: Evolución del Crecimiento Económico Anual
(Tasas promedio ponderadas de crecimiento en %)



Fuente: BCIE

A pesar de que su ritmo en la actividad económica ha crecido, los países que continúan presentando tasas inferiores de crecimiento son Guatemala, Honduras y Nicaragua respecto a El Salvador, Costa Rica y Panamá que continúan siendo las economías más dinámicas.

Gráfico No. 5
Crecimiento Promedio del PIB 1990-2002

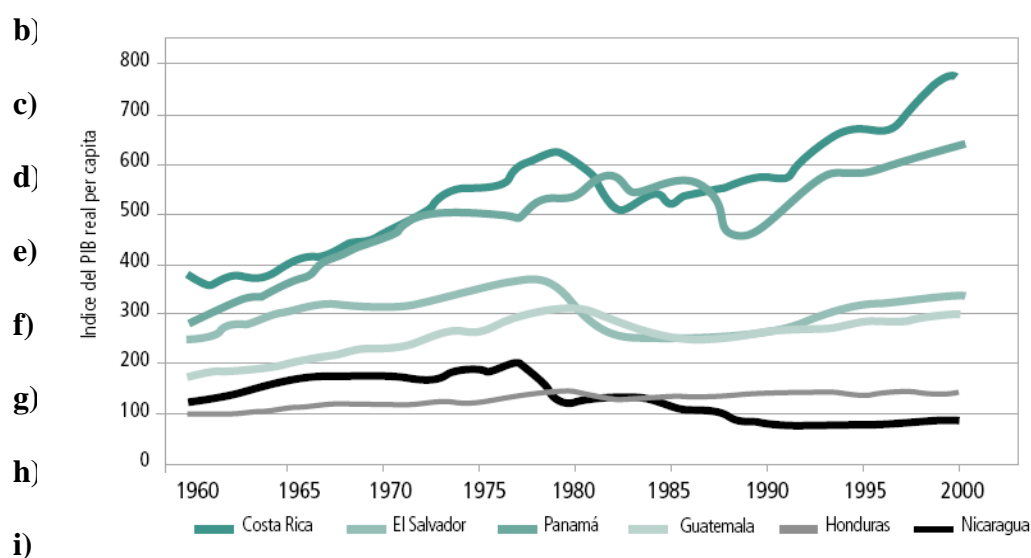


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial y CEPAL, 2003

La política económica de los Estados centroamericanos, sustentada en los programas de estabilización y ajuste estructural, como antes se señaló, en los últimos veinte años no ha alcanzado un crecimiento sostenible ni suficiente para crear oportunidades para un porcentaje importante de la población⁶⁰.

De forma concluyente, los datos exponen que no hay convergencia entre los cinco países centroamericanos. Sin embargo, un estudio más desagregado de los países muestra que la divergencia es más pronunciada entre ciertos países o grupos de países que entre otros. En particular, después de mediados del siglo pasado se ve un crecimiento más acelerado en Costa Rica, un crecimiento muy bajo en Honduras, y un estancamiento en Nicaragua después de los setentas, lo cual ha resultado en una apertura en la brecha del PIB real per cápita de los países.

Gráfico No.6
Centroamérica: Índice del Producto Interno Bruto
Real Per Cápita por País, 1960-2000



Fuente: PNUD, Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, 2003.

⁶⁰ Osterlof, D y Nowalski, J. La integración centroamericana: hacia una relación virtuosa entre cohesión social y desarrollo económico. Centro Internacional para el Desarrollo Humano (CIDH), 2006.

b) Empleo precario y aumento de la economía informal

Durante el periodo de instauración del nuevo estilo de desarrollo, las oportunidades de empleo en la población no han mejorado significativamente. Más que el desempleo abierto, el principal problema en materia laboral de la región es el subempleo y en general la calidad del empleo que se genera.

En el mercado laboral la economía informal sigue siendo el sector más dinámico, con una fuerte incidencia de pobreza. Se calcula que de cada 100 nuevos empleos generados entre 1990 y 2000⁶¹, 31 fueron en el sector formal, 12 en el agropecuario y 57 en el informal⁶². Este último sector es más grande que el formal en todos los países, con excepción de Panamá y Costa Rica. (Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, 2003).

Lo cierto es que, el mercado laboral Centroamericano, analizado del lado de la oferta, presenta una situación delicada, caracterizada por empleo precario, alta informalidad y subempleo, lo que, acrecienta la frágil situación de pobreza de la región, en lugar, de ayudar a resolverla. Nowalski y Osterlof, 2006).

C) Implicaciones para el proceso de integración regional

⁶¹ Ver Anexo No. 1

⁶² Este tipo de ocupación está generalmente asociado con actividades de baja productividad, bajos ingresos y condiciones laborales inadecuadas, incluyendo la exclusión de la seguridad social.

Como se indicó en secciones anteriores, una de las grandes debilidades del anterior esquema integracionista fue que estuvo marcadamente carente de una orientación hacia los beneficios sociales, aspecto que ha dificultado la profundización y sostenibilidad del proceso. Según Nieto, 2004⁶³, aunque Centroamérica inició su proceso de integración en los años sesenta, la debilidad estructural de los países de la región apenas ha permitido avanzar en la supresión de fronteras internas.

Ante tal precedente, hoy el énfasis debe desplazarse hacia la consideración de las asimetrías económicas y sociales en el espacio regional, ya que como se afirma, constituyen un obstáculo central al proceso de integración. Abandonada la ilusión de que el crecimiento económico y el mercado se encargarán de resolver este problema, no nos queda más alternativa que poner en el centro de cualquier proyecto de desarrollo socio-económico el tema de la reducción de asimetrías (Zamora, 2003).

Ciertamente, como lo analizan Osterlof y Nowalski, las sociedades centroamericanas enfrentan grandes retos para solucionar los problemas de pobreza, desigualdad y exclusión; pero la integración, como instrumento para el desarrollo, tiene que contribuir a una mayor cohesión social⁶⁴. Todo esto requiere de una combinación de esfuerzos tanto en el ámbito económico como social, para que de esa forma se avance en el objetivo de mejorar la calidad de vida de los centroamericanos y el mejoramiento de las condiciones sociales incida positivamente en la competitividad y productividad, necesarias para lograr un mayor crecimiento económico.

⁶³ Nieto, J. La experiencia de los fondos estructurales de la UE: posible aplicación a Centroamérica. Revista de Economía ICE, 2004.

⁶⁴ De acuerdo con la definición del Consejo Europeo (2004) “la cohesión social se define como la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, al minimizar las disparidades y evitar la polarización”

Homogenizar la región reduciendo disparidades, e incorporarse adecuadamente al proceso de globalización, son dos retos centrales que al inicio del Siglo XXI enfrenta Centroamérica. De su adecuada solución depende en gran medida la armonía y la viabilidad de nuestra región. Es por ello que debe ubicarse como un primer eje de la integración, el reconocer las asimetrías y tratar de superarlas.

Asimismo, es importante que los problemas sociales sean atendidos desde una perspectiva regional y no solo nacional. Como lo advertía la “Declaración de Guácimo”, que dio origen a La Alianza para el Desarrollo Sostenible, “las circunstancias en la región requieren transitar un nuevo rumbo”; necesariamente ese viraje, como sigue diciendo la declaración “requiere de una estrategia integral, nacional y regional, de desarrollo sostenible en la región, en lo político, moral, económico, social y ecológico⁶⁵”

En conclusión, del análisis antes realizado se desprende que, a través del tiempo se han marcado una serie de disparidades entre los países miembros del proceso tanto en términos sociales como económicos. Esto provoca el distanciamiento de los países centroamericanos del esquema integrador, dado a que se considera que los beneficios serán de igual forma desiguales. Es por ello, que el tratamiento de las asimetrías es una manera de asegurar y potenciar el beneficio que puede provocar el proceso de integración en los países miembros, así como la consolidación y conservación misma del esquema.

⁶⁵ Alianza para el desarrollo sostenible de Centroamérica, Declaración de Guácimo, Costa Rica, 1994.

CAPITULO IV

**LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESION ECONOMICA Y
SOCIAL DESDE LA EXPERIENCIA EUROPEA**

IV. LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESION ECONOMICA Y SOCIAL DESDE LA EXPERIENCIA EUROPEA

La construcción europea a tenido como efecto la creación de un conjunto de países miembros que, además de mantener vínculos económicos y comerciales estrechos, gestionan conjuntamente cuestiones de interés mutuo y esto hace que el concepto de integración europea se identifique fuertemente con el objetivo de lograr la cohesión económica y social entre los socios (Giordano, 2004). Desde el Tratado de Roma hasta la etapa actual, la Política Regional Comunitaria de la Unión Europea ha ido experimentando cambios, tanto desde su perspectiva teórica como en su puesta en práctica, lo cual ha respondido a lograr el ajuste necesario ante los acontecimientos sucedidos en el ambiente económico y social.

Se puede afirmar que, la utilidad de usar como referencia la experiencia de la UE procede tanto de su perdurabilidad como de su explícita vocación de preocupación por la cohesión social, lo que configura el "modelo europeo" (CEPAL, 2006).

Resulta conveniente entonces, además de revisar la práctica de los países europeos en la aplicación de instrumentos y dispositivos orientados a ese propósito, primeramente determinar que explica la trascendencia del debate sobre la búsqueda de cohesión y desarrollo social, y establecer porqué se considera un requisito indispensable poner en marcha mecanismos regionales que busquen ambos objetivos en el marco de un proyecto de integración.

1. La Cohesión Económica y Social y su Perspectiva desde la Integración Regional

A) La Dimensión de la Cohesión Social

No obstante la fuerza que ha cobrado la cohesión social en los últimos años, no existe una definición precisa y consensuada del concepto⁶⁶. Por tal razón, es posible identificar significados distintos. Uno de ellos, vinculado a la idea de «anhelo de comunidad» ante la fragmentación social producida por el avance del proceso de globalización. Otro, como sinónimo de equidad y de inclusión social; y en otros casos, se alude a una dimensión subjetiva, es decir al sentido de pertenencia a una comunidad o proyecto común que hay en una sociedad.

Algunos vinculan el concepto de cohesión social con el de seguridad humana, esto es la protección de las libertades fundamentales de las personas, protegiéndolas de amenazas y situaciones críticas. En este sentido, la cohesión social implica garantizar a todos los ciudadanos la «libertad de vivir», sin pobreza ni hambre y con acceso a educación, salud, vivienda digna y trabajo decente, entre otros aspectos: una sociedad cohesionada sería aquella en la que todos puedan ejercer libremente sus derechos.

Sojo (2007)⁶⁷, hace una lectura de los aspectos antes señalados, determinando que la consecuencia de una limitada cohesión es la exclusión social, la cuál corresponde a un

⁶⁶ A pesar de los múltiples intentos de clarificarlo, éste todavía es bastante difuso, al punto que mientras algunos señalan que la distinción entre cohesión, inclusión e integración social es poco clara, otros consideran que son términos equivalentes.

⁶⁷ Sojo, C. Cohesión social y exclusión: una mirada desde Centroamérica. Revista Quórum, 18, 77, 2007.

concepto que involucra tanto lo referente a la privación de ingresos o de bienes y servicios considerados esenciales, que determinan la realidad y la calidad de vida; y además entendiéndolo como un elemento que es complementario con la condición social colectiva que experimentan determinados sectores sociales, impidiendo la realización de sus potencialidades humanas, el acceso a los derechos y las oportunidades de prosperidad económica y material.

Según CEPAL (2007)⁶⁸, la cohesión social hace referencia a la discusión entre inclusión/exclusión, indicando que “en particular, resulta necesario prestar atención a las dinámicas de inequidad, exclusión y dominación que operan al interior de las sociedades contemporáneas y que podrían desvirtuar toda idea básica de un proyecto político compartido”.

Adicionando el aspecto de la relación entre la cohesión económica y la cohesión social, se puede argumentar que hay requerimientos sociales ineludibles relacionados con el crecimiento y la competitividad. En términos generales se puede señalar que las líneas de pensamiento antes mencionadas, apoyan también la idea de que la falta de cohesión social obstaculiza el desarrollo económico, además de estimular la inestabilidad social y política; la inestabilidad política y las tensiones sociales están estrechamente vinculadas y en parte son consecuencia de los elevados niveles de desigualdad, pobreza y exclusión; las tensiones sociales y el desempeño económico también están relacionados, puesto que la incertidumbre afecta negativamente el comportamiento de los mercados. El nuevo enfoque

⁶⁸ Para un mayor análisis ver CEPAL. “Por un contrato de cohesión social”: apuntes exploratorios. División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina, 2007.

se ancla en la idea, hoy aceptada, de que la pobreza y la inequidad socavan las bases del desarrollo y desestabilizan políticamente a los Estados⁶⁹.

En consecuencia, para aumentar la cohesión hay que introducir cambios económicos, pero ellos no son un fin en sí mismo, sino un medio para el desarrollo sostenible tomando en cuenta que la cohesión y la diversidad no son objetivos contrapuestos sino que pueden reforzarse mutuamente. La política para la cohesión tiene como principio el no confiar exclusivamente en las fuerzas del mercado para el logro de los niveles necesarios de crecimiento económico dentro de la región y complementarlas con el concepto de equidad para las regiones y los individuos que las pueblan (Ver Franco y Di Filippo, 1999)⁷⁰.

B) Integración Económica Regional con Cohesión Social

Las iniciativas de integración regional tienen una dimensión que rebasa los temas comerciales, incluyendo aspectos como las inversiones, las condiciones de estabilidad macroeconómica y las implicaciones sociolaborales. Eso hace que, las preocupaciones por los impactos sobre la eficiencia vayan en paralelo con los efectos sobre la equidad y la cohesión social.

A ese respecto, la Cohesión Social en el marco de un proceso de integración “se la define como el fin último de un proceso de integración social y, en un marco de regionalización,

⁶⁹ Dado que como se anotó antes, la desigualdad de oportunidades contribuye a la ineficiencia económica, al conflicto político y a la fragilidad de las instituciones.

⁷⁰ CEPAL. Franco, R., y Di Filippo, A. Las Dimensiones Sociales de la Integración Regional en América Latina. Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile, 1999

está orientada a reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y el atraso de las menos favorecidas, con la idea de que las grandes desigualdades son intolerables en una comunidad que se precie de tal. La existencia de desequilibrios indicaría que está subutilizándose el potencial humano y no se están aprovechando oportunidades económicas que podrían beneficiar al bloque en su conjunto” (Franco y Di Filippo, 1999).

Como ya ha sido destacado en otros apartados, procesos como la integración que forman parte de la acelerada apertura económica y comercial, generan tanto ganadores como perdedores⁷¹. Este resultado depende de las condiciones de competencia y capacidad imperantes en las economías involucradas y de su capacidad para potenciarlas. Por lo tanto, la distribución de los beneficios dependerá de las disparidades entre regiones, sectores y grupos socioeconómicos en cuanto al acceso a los factores de competitividad (Machinea y Uthoff). No obstante, mejorar la competitividad en un proceso de integración, depende del logro de un entorno social estable.

No se puede dudar de que el proceso de globalización y la mayor integración en el comercio mundial ofrecen muchas oportunidades, pero sabemos que si no se complementan con políticas y mecanismos de compensación que permitan un desarrollo más equitativo y eviten el aumento de las desigualdades existentes, éstas pueden exacerbar las asimetrías entre países, regiones y grupos sociales. Por lo tanto, a la difícil tarea de profundizar los esquemas de integración e insertarse en el mundo globalizado se suma la

⁷¹ Los desarrollos analíticos sobre comercio internacional, desde los más tradicionales a los más recientes, apuntan a esta dualidad entre efectos agregados positivos de los procesos de apertura e integración, pero con potenciales problemas distributivos y de equidad.

de combatir las desigualdades, a fin de realzar la cohesión y el desarrollo social. Queda claro que los avances en la integración comercial al mundo son una oportunidad, pero de ninguna manera resuelven los problemas del desarrollo productivo y de cohesión social; más aún, la integración requiere, cada vez con mayor urgencia, la puesta en marcha de mecanismos de integración social.

Según lo señalado, los procesos de integración regional traen consigo repercusiones sociales tanto *positivas* como *negativas*, algunas de ellas previsibles y otras que simplemente aparecen conforme las relaciones entre Estado, mercado y sociedad van siendo alteradas por nuevas medidas y circunstancias (SELA, 2000). Si bien en cierta forma se ha generalizado la idea de que la dimensión social de la integración es básicamente un mecanismo compensatorio de los daños y perjuicios que un proceso de integración regional trae usualmente consigo para algunos sectores de la población, en realidad su componente más importante es el de hacer avanzar el proceso de integración prestando una atención específica al tratamiento social. Más aún, podemos determinar que el aspecto social desde la perspectiva de la integración regional debe contemplar cuatro orientaciones básicas:

- a) *como promoción;*
- b) *como compensación frente a las repercusiones negativas de la integración;*
- c) *como respuesta a las demandas sociales básicas no satisfechas;*
- d) *como legitimación del proceso (aspecto que aparece como elemento central al momento de querer asegurar su éxito).*

Como vemos, la dimensión social de la integración es un territorio amplio y en cierta forma complejo de definir. No obstante, puede decirse que son dos sus componentes primordiales: las políticas sociales *comunitarias* o sus equivalentes y la participación de la sociedad civil, aunque este último aspecto corresponde también y más centralmente al funcionamiento político y democrático de cada proceso (SELA, 200).

Esencialmente, el objetivo de las *políticas sociales comunitarias* es en ese sentido, contribuir con el avance del proceso de integración en términos de su desarrollo social acercando a la integración formal –la de los Tratados, protocolos y reglamentos-, con la integración *real* –la de los flujos económicos y comerciales, de las relaciones entre las personas y entre las instituciones.

Según Franco y Di Filippo, Las políticas de cohesión contribuyen a consolidar el modelo comunitario en distintos niveles:

- a) **El económico** ya que reducen las disparidades entre países y regiones, permitiendo que la mayor parte de la población contribuya al crecimiento económico⁷²;
- b) **El social** puesto que mejoran el acceso al empleo, por medio del fomento de la reconversión y desarrollo y la creación de puestos duraderos;
- c) **El político** por cuanto refuerzan la idea de solidaridad comunitaria, creando un marco de oportunidades, tanto adicional como complementario del nacional.

⁷² Cuando las sociedades alcanzan mayor equidad, generando mayores oportunidades, el propio proceso de desarrollo puede ganar en eficacia y en flexibilidad, ya que el aumento de la equidad produce instituciones más adecuadas, una gestión de los conflictos más eficaz y un mejor aprovechamiento de todos los recursos potenciales de la sociedad, lo cual contribuye a generar un mejor ambiente para desarrollar un proyecto de integración regional más profundo y arraigado.

Se puede asegurar entonces, que la cohesión a través de las políticas sociales comunitarias implica una *dimensión de solidaridad* que contempla sistemas universales de protección social, de regulación para corregir los fallos del mercado y de los sistemas de *diálogo social*. Estas políticas contribuyen a reforzar la productividad de la sociedad y a mejorar el bienestar económico y social, tornándose un complemento necesario y de mayor alcance que las políticas sociales sectoriales y focalizadas y que les aporta un objetivo integrador. En consecuencia, las políticas sociales comunitarias se tornan imprescindibles para el equilibrio y la equidad de un proceso de integración.

2. La Política de Cohesión Económica y Social desde la Visión Europea

A) La búsqueda europea de la cohesión económica y social: La Política Regional Comunitaria

El proceso de evolución de la Unión Europea ha supuesto una explícita preocupación por los aspectos de cohesión social, lo cual ha provocado que la cohesión social y económica sea una de las políticas de mayor importancia en la UE, convirtiéndose en objetivo común procurado por los países miembros del bloque.

No obstante esa preocupación sobre el logro del objetivo de la Cohesión Social, la Política Regional no siempre ha tenido la importancia que tiene actualmente, ya que en un principio la reducción de las diferencias regionales se consideraba responsabilidad de cada

Estado miembro. Así este objetivo no fue previsto inicialmente en los Tratados de Roma⁷³ (1957), dada la confianza de los promotores de la integración europea en el bienestar económico que se alcanzaría por la liberalización de intercambios y movilidad de factores, que indirectamente disminuiría las disparidades regionales pues en el fondo se pensaba que, por el propio funcionamiento de la economía de mercado, esas diferencias desaparecerían de forma natural⁷⁴. Según lo destaca Avaro (2006), fue principalmente la crisis de 1973 y la adhesión de nuevos miembros lo que hicieron asumir a la Comunidad un comportamiento más activo a favor de la Cohesión en su conjunto.

La búsqueda de la cohesión social viene a formar parte e incorporarse en los tratados constitutivos de la UE, principalmente a partir del Acta única Europea -AUE- (primera reforma del Tratado de Roma) que crea el mercado interior único, y el Tratado de Maastrich -TUE- que establece, entre otras disposiciones, la unión económica y monetaria.

El Acta Única Europea (1985), representa un cambio de perspectiva, al integrar al Tratado de Roma un título respecto a la “Cohesión Económica y Social” (Título V, art. 130 A), integrándola como nuevo objetivo comunitario dirigido a reducir las diferencias regionales. En 1992 la Cohesión Social se convirtió en un objetivo de la UE, con la

⁷³ A pesar de que en el preámbulo del Tratado se reconocía la preocupación “por reforzar la unidad de las economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas”, no se preveía una política regional comunitaria.

⁷⁴ La reconstrucción de la economía europea después de 1945 se hizo en un contexto caracterizado por la consolidación de la hegemonía de Estados Unidos y del liberalismo como principio regulador de las economías nacionales y de sus relaciones. Con el inicio de la guerra fría los esfuerzos de Estados Unidos para alejar a los países de Europa Occidental del bloque socialista se intensificaron y se reflejaron en mecanismos institucionales para consolidar la alianza transatlántica: en ese período se crearon la OECD y la Unión Europea de Pagos y, más adelante, se estimuló la creación de un mercado común europeo (Motta Veiga, 2007). Esta génesis históricamente anclada ayuda a explicar porqué “el Tratado de Roma que creó la Comunidad Económica Europea adoptó sin ambigüedades el liberalismo económico” y la doctrina según la cual “el libre movimiento de bienes, servicios y factores de producción aumenta la competitividad” (Foreman-Peck, 2006).

consolidación del Mercado Único y la Unión Monetaria, creándose el Fondo Social Europeo.

Posteriormente, con la firma del Tratado de Maastrich (o Tratado de la Unión Europea-TUE), con la profundización de la integración europea y las perspectivas de ampliación de la UE, la Cohesión Social se fortaleció y convirtió en uno de los ejes más importantes sobre el cual giran muchas de las políticas comunitarias (Avaro, 2006), ocupando hoy un lugar privilegiado en sus asignaciones presupuestarias.

Por último, el Tratado de Ámsterdam en 1997 ha supuesto un nuevo cambio del Tratado Constitutivo de Comunidad. El Tratado de Ámsterdam consolida la Unión Económica y Monetaria, desarrolla la Europa política y por tanto la Unión Política Europea con nuevas disposiciones en el Título I del Tratado. Pero, sobre todo, introduce en las normas constitucionales de la UE la problemática del empleo y de la política social⁷⁵ solamente abordadas de forma muy limitada en Maastricht (Sánchez y Ortega, 2001).

Numerosas políticas son las que están reagrupadas bajo el nombre general de Política de Cohesión, y tienen como propósito actuar de contrapeso frente a los efectos "naturales" del mercado interno promoviendo una distribución más equilibrada de los recursos y del desarrollo económico en la UE⁷⁶.

⁷⁵ A tal fin, incorpora un título específico (Título VIII) sobre el empleo y nuevas disposiciones sobre política social. Es por esto, que el Tratado de Ámsterdam supone el principal giro social en todo el proceso de construcción comunitaria actual.

⁷⁶ Avaro, D. La cohesión social en Europa y en América Latina: perspectivas comparadas. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, México, 2006.

De acuerdo con la definición del Consejo Europeo (2004) «la cohesión social se define como la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, al minimizar las disparidades y evitar la polarización ». Aparecen entonces tres componentes: uno relacionado con el objetivo terminal, asociado al logro de bienestar para todos; un segundo componente referido al control de la desigualdad social, que es lo que origina las disparidades, y un tercero de homogeneización que procura concentrar la calidad de vida en un centro común, evitando la fuga hacia los extremos y la polarización entre unos pocos. (Sojo, 2007).

De tal forma, es oportuno destacar las razones que han justificado la conveniencia de una política de desarrollo regional en la UE, las cuales se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- a) Para mejorar la coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros y minimizar el impacto negativo que las acciones de política regional de ámbito estatal puedan tener.
- b) Compensar el efecto negativo que el avance en la integración comunitaria pueda tener en determinadas regiones.
- c) La potenciación del desarrollo de las regiones deprimidas en un mercado sumamente integrado puede tener efectos positivos sobre la actividad económica de regiones lejanas.

Se puede asegurar que, para la UE la cohesión social es un fin y un medio. En tanto fin, busca mejorar las condiciones de vida de los miembros de la sociedad, creando igualdad de oportunidades entre las personas; y en tanto un medio, pretende profundizar al propio proceso de integración⁷⁷, al reducir las asimetrías existentes entre los países y regiones que la conforman⁷⁸. En suma, el objetivo principal es reducir en lo posible la disparidad entre países y en el interior de ellos que pudiera desembocar en crisis y conflictos que tensen el sistema político y económico diseñado para la Unión Europea.

Se puede afirmar entonces que, la UE es el único proceso de integración regional económica y social en el mundo que dentro de sus políticas otorga importancia a la Cohesión Económica y Social; dado que en otras regiones existen diversos modelos de integración económica pero que no han logrado consagrar dicho objetivo. Es necesario analizar que se puede aprender de la experiencia europea, y que perspectivas de políticas se pueden adoptar a partir de su estudio.

3. Los Tipos de Fondos Europeos

Los Fondos Europeos designan los instrumentos financieros a través de los cuales se articulan los Objetivos prioritarios de la Política Comunitaria. La política de cohesión se desarrolla a través de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, instrumentos de solidaridad financiera que tienen una importante función de redistribución y un impacto

⁷⁷ De hecho, en momentos clave como el establecimiento del mercado único y la unión económica y monetaria, la política de cohesión se convirtió en un vehículo para promover el consenso en torno a la profundización del proceso de integración (Cecchini, 1988; Morata, 2000).

⁷⁸ Estas afirmaciones se desprenden del documento resumen producto del “Taller Internacional sobre cohesión social, integración regional y desarrollo en América Latina y el Caribe”, realizado el 08 de noviembre de 2007 en Buenos Aires, Argentina.

significativo en la competitividad de las regiones, contribuyendo a la mejora de las condiciones de vida de sus ciudadanos. Los primeros, que pertenecen a la esfera comunitaria, buscan disminuir las brechas de desarrollo entre regiones. Los Fondos de Cohesión, se rigen bajo una lógica intergubernamental y ayudan a algunos Estados miembros a reducir su atraso económico y social a través de inversiones en infraestructura.

En efecto, los instrumentos de los que se sirve la Comunidad para implementar la política de cohesión económica y social vienen enunciados en el artículo 159 del Tratado de la Unión Europea: La Comunidad apoyará la consecución del objetivo de la cohesión económica y social "a través de la actuación que realiza mediante los fondos con finalidad estructural (los Fondos Estructurales). De manera paralela a la institución de los Fondos Estructurales, el artículo 161 del Tratado de la UE prevé la existencia de otro Fondo, el Fondo de Cohesión, el cual proporciona contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte. No se incluye entre los Fondos Estructurales y, como se verá más adelante, sólo financia intervenciones en aquellos Estados Miembros de la UE cuyo PIB sea inferior al 90% de la media comunitaria (Junta de Andalucía, 1999). A continuación se profundiza en cada uno de estos instrumentos.

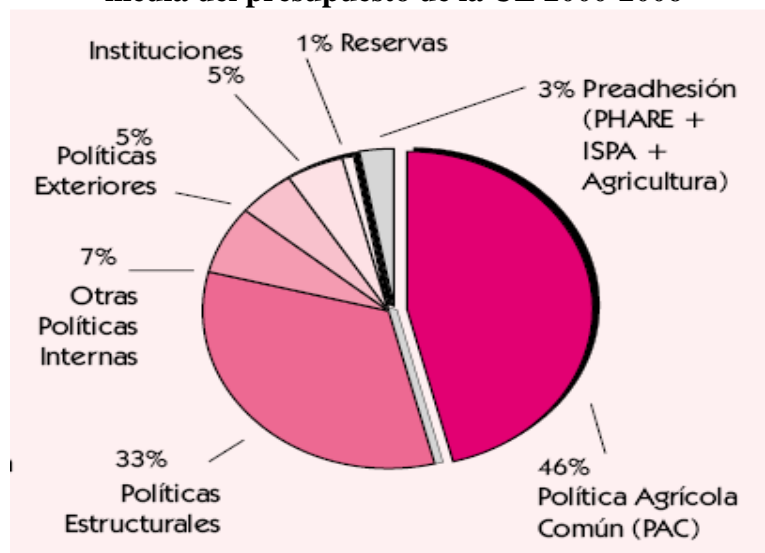
A) Los Fondos Estructurales

Los Fondos Estructurales, se denominan así porque se dirigen a promover reformas estructurales en diferentes ámbitos. Su origen se remonta a 1958, año en que se creó el Fondo Social Europeo y el FEOGA, destinados a encauzar la aplicación de las políticas

comunitarias. En 1975, tras la primera ampliación de la Comunidad, se creó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) que introdujo el principio de redistribución entre regiones ricas y pobres (Consejería de Trabajo e Industria, Junta de Andalucía, 1999).

Como se puede observar a continuación, después de la Política Agraria Común, los fondos estructurales representan la segunda parte más considerable del presupuesto de la Unión Europea.

Gráfico No.7
Distribución de los Presupuestos de la UE,
media del presupuesto de la UE 2000-2006



Fuente: Junta de Andalucía

Los "fondos de finalidad estructural" cofinancian intervenciones estructurales en la UE, siendo las ayudas que proporcionan, en principio, no reembolsables. Han existido cuatro Fondos: El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA) y el Instrumento Financiero de Orientación a la Pesca (IFOP).

FSE (Fondo Social Europeo): Creado en 1960, su gestión corre a cargo de la Dirección General de Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales de la Comisión Europea. El FSE es el principal instrumento de la política social de la Comunidad; apoya medidas de prevención y lucha contra el desempleo y de desarrollo de los recursos humanos y de integración en el medio laboral a fin de promover un elevado nivel de empleo, la igualdad entre hombres y mujeres, un desarrollo sostenible y la cohesión económica y social.

FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola): Nace en 1962, su gestión corre a cargo de la Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea. Se subdivide en dos Secciones diferentes: **FEOGA-Orientación**: Contribuye a la realización del objetivo prioritario de desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas mediante la mejora de la eficacia de las estructuras de producción, transformación y comercialización de los productos agrícolas y silvícolas, así como mediante el desarrollo del potencial endógeno de las zonas rurales. **FEOGA-Garantía**: desde su origen financia el gasto de la Comunidad en la política de precios y mercados, incluidos los pagos compensatorios de la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) y las medidas de acompañamiento.

FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional): Se estableció en 1975; su gestión corre a cargo de la Dirección General de Política Regional y Cohesión de la Comisión Europea. Creado principalmente para contribuir a la realización del objetivo de desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y a la reconversión económica y social de las regiones con deficiencias estructurales.

IFOP (Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca): Agrupa desde 1994 los instrumentos comunitarios relativos a la pesca, su gestión corre a cargo de la Dirección General de Pesca de la Comisión Europea. Se aplica a todas las regiones costeras, tiene por objetivo acompañar a la política pesquera común por medio de la realización de acciones estructurales desarrolladas en el sector de la pesca, la acuicultura y la transformación y comercialización de sus productos.

B) El Fondo de Cohesión

Para acelerar la convergencia económica, social y territorial, la Unión Europea creó un Fondo de Cohesión en 1994. Es un instrumento estructural que ayuda a los Estados miembros a reducir las disparidades económicas y sociales así como a estabilizar sus economías. El Fondo de Cohesión⁷⁹ tiene el objetivo de contribuir a reforzar la cohesión económica y social entre los países miembros, con vistas al fomento del desarrollo sostenible.

Financia hasta el 85% de los gastos subvencionables de proyectos de gran envergadura en el ámbito del medio ambiente y la infraestructura de transporte.

Se pueden beneficiar de este Fondo aquellos Estados miembros cuyo Producto Nacional Bruto per cápita sea inferior al 90% de la media comunitaria. A partir del 1 de enero de 2000, fueron cuatro los Estados miembros que podían ser subvencionados en el marco del Fondo de Cohesión: España, Grecia, Portugal e Irlanda. La revisión intermedia de la

⁷⁹ Instrumento creado por el Tratado de la Unión Europea en favor de los cuatro países menos prósperos de la Unión: Grecia, Irlanda, España y Portugal.

Comisión de 2003 consideró que Irlanda (cuyo PIB representa el 101% de la media) ya no cumpliría los criterios para ser beneficiario de las subvenciones del Fondo de Cohesión a partir del 1 de enero de 2004. El 1 de mayo de 2004, fecha de la ampliación de la UE, todos los nuevos Estados miembros (Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia) cumplían con las condiciones para recibir la asistencia del Fondo de Cohesión.

La ayuda del Fondo de Cohesión es una ayuda condicionada. La financiación concedida a un Estado miembro puede ser suspendida en caso de que éste no cumpla con la ejecución de su programa de convergencia para la unión económica y monetaria (pacto de estabilidad y crecimiento)⁸⁰.

C) Principios de Funcionamiento de los Fondos Europeos

Entre los principios de funcionamiento destacan los siguientes:

Principio de Programación: Por programación se entiende el proceso de organización, decisión y financiación efectuado en varias etapas y destinado a desarrollar, sobre una base plurianual, la acción conjunta de la Comunidad y de los Estados miembros para conseguir los objetivos propios de los Fondos Estructurales.

⁸⁰ Si el déficit público de un Estado miembro beneficiario es superior al 3 % del PIB nacional (según las normas de convergencia de la UEM), no se aprobará ningún proyecto nuevo hasta que se haya controlado el déficit.

Principio de Asociación: Tanto en las fases de elaboración como en las de ejecución, seguimiento y evaluación de los programas cofinanciados se colabora estrechamente entre la Comisión Europea, las distintas autoridades estatales, regionales y locales.

Principio de Adicionalidad: La contribución de los Fondos no sustituye sino que viene a sumarse a los recursos destinados por las autoridades nacionales y locales para el desarrollo de las regiones y el empleo. Las acciones comunitarias son siempre un complemento de las acciones nacionales o contribución a éstas.

Principio de Proporcionalidad: Los recursos financieros y administrativos utilizados por la Comisión y los Estados miembros al ejecutar los Fondos serán proporcionales al importe total del gasto asignado a un programa operativo.

Principio de Gestión Compartida: En la gestión de los Fondos Europeos intervienen la Comisión Europea que diseña las grandes líneas de acción, y las autoridades nacionales y regionales de cada Estado miembro, a las que corresponde la ejecución de las mismas.

D) La Programación de los Fondos

Las actuaciones cofinanciadas por los Fondos Europeos deben ser objeto de un proceso de programación realizado entre la Comisión Europea y los Estados miembros por períodos plurianuales, con el fin de determinar cuál va a ser la estrategia de actuación a seguir para alcanzar los objetivos prioritarios de la U.E. en el período de que se trate.

Aunque los fondos estructurales daten históricamente de la década de los 60, se reformaron para crear paquetes agrupados a finales de los 80 y pasaron a formar parte de los períodos de programación de cinco años y posteriormente siete años. Estos períodos son los de 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006 y 2007-2013. Para cada período de programación se elaboran amplios presupuestos con el presupuesto general de la Unión Europea⁸¹. En el momento actual nos encontramos en el cuarto periodo de programación de la Política Regional Comunitaria (2007-2013).

E) Aplicación de los Fondos Estructurales:

Para el período 2000-2006, se solicitó a los Estados miembros redactar un Plan de Desarrollo Nacional o un documento similar que resumiese de qué forma emplearían los fondos estructurales, de acuerdo con las prioridades y valores de este documento de programación. A continuación la Comisión y cada Estado miembro llegaron a un acuerdo sobre de qué forma se iba a llevar esto a cabo exactamente: este documento se denominó Marco Comisario de Apoyo (MAC) o Documento Único de Programación (DOCUP). Por lo general, los MAC o DOCUP contaban con una serie de prioridades, programas y medidas en los que se resumía con detalle cómo se iban a emplear los fondos estructurales. Posteriormente, los Estados miembros publicaban otro documento en el que se precisaban con más exactitud las medidas, incluyendo los grupos objetivo e indicadores para medir el progreso: se denominó Complemento de Programa (CP) y asimismo, se identificaron los organismos que ejecutarían realmente los fondos estructurales, denominados autoridades de gestión.

⁸¹ Harvey, B. Manual europeo sobre la gestión de los fondos estructurales. Comisión Europea, 2006.

F) *Una nueva Política Regional 2007-2013:*

Actualmente está vigente el Periodo de Programación 2007-2013, el cual establece un nuevo marco de la política regional de la UE con la finalidad de contribuir a la agenda por el crecimiento, competitividad, empleo y desarrollo sostenible fijados como objetivos en los Consejos de *Lisboa* y *Gotemburgo* ⁸² respectivamente. El objetivo es incrementar la cohesión económica y social de la Unión Europea ampliada.

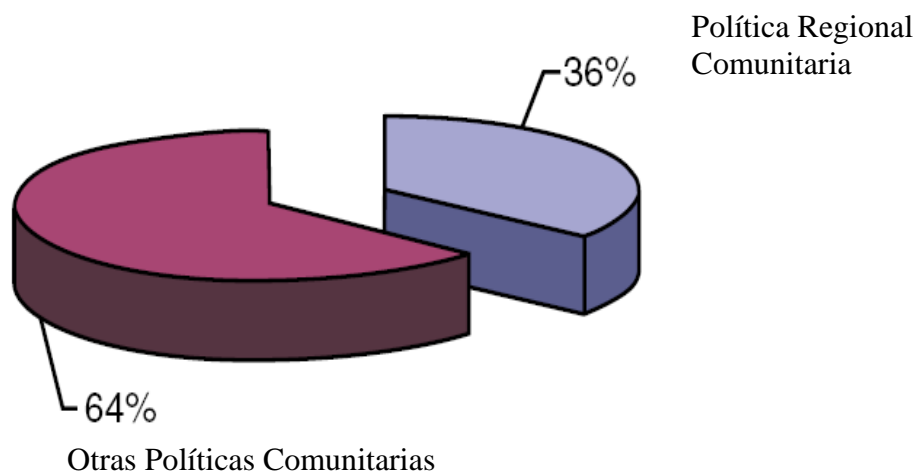
En el Consejo Europeo celebrado en Bruselas en 2005 se acordó el nuevo marco presupuestario de la Unión Europea para el periodo actual.

Como resultado de dicho Acuerdo, se ha dotado a la Política Regional Comunitaria o Política de Cohesión de recursos de aproximadamente 347.410 millones de euros, lo que representa alrededor de un tercio del presupuesto comunitario⁸³ (Gráfico No.8)

⁸² La sesión especial del Consejo Europeo celebrada (23 y 24 de marzo 2000) en Lisboa tuvo como propósito acordar un nuevo objetivo estratégico de la Unión orientado a reforzar el empleo, la reforma económica y la cohesión social como parte de una economía basada en el conocimiento que genere mayores niveles de crecimiento y empleo. Por su parte, El Consejo Europeo reunido en Gotemburgo (15 y 16 de junio de 2001) definió orientaciones políticas para la Unión, encaminadas a generar el marco necesario para una estrategia para el desarrollo sostenible y las guías para una política económica destinada a mantener el crecimiento y fomentar las reformas estructurales.

⁸³ Distribución por objetivos: 81,54 % para el objetivo “Convergencia”; 15,95 % para el objetivo “Competitividad y empleo”; 2,52 % para el objetivo “Cooperación territorial”.

Gráfico No.8
Asignación presupuestaria para la Política Regional Comunitaria
Para el periodo 2007-2013, en %



Fuente: elaboración propia.

Los fondos estructurales se asignan de acuerdo con los objetivos, que por norma general son tres. Para el periodo de programación 2007 - 2013, los objetivos a los que deberá atender la Política de Cohesión son: “convergencia”, “competitividad regional y empleo” y “cooperación territorial europea” que sustituyen a los antiguos objetivos 1, 2 y 3 del período de programación 2000-2006.

Tabla No.1
Comparación entre los objetivos del actual (2007-2013)
y el anterior (2000-2006) periodo de programación

OBJETIVOS PERIODO 2000-2006	OBJETIVOS PERIODO 2007-2013
<i>Objetivo 1:</i> Desarrollo y ajuste estructural de las regiones más desfavorecidas (PIB per cápita < 75% media UE-15).	<i>Objetivo <<Convergencia>>:</i> Acelerarla convergencia de los Estados miembros y regiones menos desarrollados (PIB per cápita < 75% de la media UE - 25)*.
<i>Objetivo 2:</i> Apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales.	<i>Objetivo <<Competitividad Regional y Empleo>>:</i> Incrementar la competitividad y el atractivo de las regiones no incluidas en el Objetivo de convergencia ni en la ayuda transitoria para las regiones**.
<i>Objetivo 3:</i> Apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo.	<i>Objetivo <<Cooperación Territorial Europea>>:</i> Dirigido a intensificar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional.

* Su finalidad es crear las condiciones más favorables para el crecimiento y el empleo, la inversión de capital físico y humano, la mejora de la calidad, la innovación y la sociedad de conocimiento.

** Su finalidad es incrementar la competitividad, el atractivo y el empleo de las regiones a través de acciones como la innovación.

En el período 2007-2013 se ha dado un cambio también en la cantidad de fondos estructurales, ya que únicamente permanecerán tres: el FEDER, el FSE (los dos principales) y el Fondo de Cohesión. El FEOGA se convertirá en el Fondo Europeo Agrario para el Desarrollo Rural (FEADER) para las acciones de desarrollo rural y funcionará de forma independiente a los fondos estructurales (Harvey, 2006).

Figura No.1
Objetivos, Fondos e instrumentos
Estructurales 2007-2013

Objetivos	Fondos e instrumentos estructurales		
Convergencia	FEDER	FSE	Fondo de cohesión
Competitividad regional y empleo	FEDER	FSE	
Cooperación territorial europea	FEDER		

Fuente: tomado de www.idepa.es

En efecto, como se ha estado detallando, los fondos estructurales actúan de acuerdo a un conjunto de objetivos, fondos y programas que se han venido modificando y adaptando de acuerdo a la realidad que enfrenta el proceso de integración europeo. De la misma manera que esos aspectos han cambiado para el periodo actual, el sistema en que se programan las intervenciones de los Fondos Estructurales también es distinto respecto al periodo 2000-2006, este se puede resumir de la siguiente forma:

- a) El presupuesto de los Fondos Estructurales y las normas de base de su utilización son decididos por el Consejo y el Parlamento Europeos, tomando como base una propuesta de la Comisión Europea.

- b) La Comisión propone y publica, en estrecha cooperación con los Estados miembros las “ *Directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión*”. Son el fundamento de la política y le dan una dimensión estratégica. Estas

orientaciones garantizan que los Estados ajusten su programación en función de las prioridades de la Unión.

- c) A continuación, cada Estado miembro prepara un ***Marco Estratégico Nacional de Referencia*** que establece como van a gastar los fondos estructurales, mismo que debe ser coherente con las ***Directrices Estratégicas***, en el curso de un diálogo permanente con la Comisión.

- d) Los Programas Operativos (PO) se elaboran a partir del ***Marco Estratégico Nacional de Referencia*** de cada Estado miembro, presentan las prioridades del Estado (y/o de las regiones), la manera en que va a llevarse a cabo su programación.

- e) Tras la decisión de la Comisión sobre los programas operativos, es al Estado miembro y a sus regiones a las que corresponde la tarea de aplicar los programas, controlarlos y evaluarlos a través de las “autoridades de gestión”⁸⁴ de cada país o región. Efectivamente, a los Estados miembro se les da más libertad para gestionar los fondos estructurales, pero tienen que hacerlo teniendo en cuenta los

⁸⁴ Para la gestión de los fondos, el estado miembro designa para cada programa operativo: *i) Una autoridad de gestión* (una autoridad pública u organismo público o privado nacional, regional o local que administra el programa operativo); *ii) Una autoridad de certificación* (una autoridad u organismo público nacional, regional o local que certifica la situación de los gastos y las solicitudes de pago antes de su envío a la Comisión); *iii) Una autoridad de auditoría* (una autoridad u organismo público nacional, regional o local designado para cada programa operativo y encargado de comprobar el funcionamiento eficaz del sistema de gestión y control).

reglamentos y dentro de los parámetros generales acordados en las *Directrices Estratégicas Comunitarias*.

En definitiva, los resultados obtenidos en el análisis anterior avalan la necesidad de estructurar una política comunitaria dentro de todo proceso de integración, que privilegie la cohesión económica y social como vehículo para la reducción de disparidades, al tiempo que se promueve la eficacia y competitividad de las regiones y grupos menos favorecidos. Todo esto orientando tanto al logro de una mayor productividad como del beneficio para la profundización y supervivencia del mismo proyecto de integración.

CAPITULO V

EL ESTABLECIMIENTO DE FONDOS ESTRUCTURALES EN CENTROAMERICA

V. EL ESTABLECIMIENTO DE FONDOS ESTRUCTURALES EN CENTROAMERICA

En el objetivo de lograr políticas y prácticas coherentes para el logro de la prosperidad y el alcance de mejores condiciones en la región, en Centroamérica se debe considerar y examinar la experiencia europea, antes analizada, con la finalidad de sustraer de ella los elementos que pueden suponer una estrategia similar en la aplicación de mecanismos regionales de cohesión, guardando claro está las particularidades y condiciones distintivas del área⁸⁵.

Una mayor cohesión en la región constituye una condición necesaria, no sólo para construir el camino hacia el crecimiento y una menor vulnerabilidad social, sino además, para profundizar el proceso mismo de la integración mediante el alcance de ventajas en materia de gobernabilidad y particularmente el sentido de pertenencia e identificación de la sociedad con el proyecto integracionista.

Centroamérica no dispone de “fondos regionales solidarios” tal como fueron concebidos y aplicados en Europa. Esto se debe principalmente al menor grado de integración regional en materia comercial, institucional y de infraestructura, y también a la escasez de recursos propios debido a las permanentes dificultades fiscales que afronta la mayoría de los países de la región.

⁸⁵ Las características de las sociedades de América Latina y el exiguo desarrollo institucional de sus Estados y de sus bloques regionales, imposibilitan repetir tal cual la experiencia europea en esta región, en el caso de los países centroamericanos no son la excepción. No obstante, es posible tomar algunos elementos del proyecto europeo a manera de referencia.

Incluso, en general en América Latina, los que podrían denominarse “fondos regionales” son los recursos financiados por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), entre ellos las donaciones y los fondos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD).

Asimismo, resulta un aspecto de preocupación que el financiamiento neto de la Banca Multilateral a los países en desarrollo en el período 2000-2002 se había reducido en comparación con los niveles de fines de la década de 1990. De igual forma, las donaciones de los países desarrollados han disminuido de más de 55.000 millones de dólares anuales a cerca de 50.000 millones de dólares en los últimos años, lo que representa una contracción del 0,34% al 0,22% del producto interno bruto (PIB) de los países donantes (Machinea y Uthoff, 2005)⁸⁶.

Ante ese panorama, esta sección trata de dilucidar la posibilidad de aplicar en Centroamérica herramientas para profundizar la cohesión económica y social en la región. El análisis parte de la experiencia europea en la aplicación de fondos estructurales como mecanismos necesarios para potenciar la integración económica y social, elementos indispensables en todo proyecto integrador.

1. Una realidad distinta: Elementos diferenciadores que dificultan replicar la experiencia europea

Son evidentes las diferencias que caracterizan al proceso de integración Centroamericana respecto de la condición del bloque europeo, esto se origina en las mayores asimetrías en el

⁸⁶ Machinea, J. y Uthoff, A. Integración Económica y Cohesión Social: lecciones aprendidas y perspectivas. CEPAL, 2005

caso centroamericano en cuanto su nivel de desarrollo y estructura económica, entre otras razones. Como lo explican Bustillo y Ocampo mencionados por Tugores (2006), estas mayores desigualdades proporcionan los argumentos para la aplicación de medidas a fin de contar con márgenes de maniobra adecuados, para superar fragilidades o asimetrías en la distribución de los eventuales beneficios de la integración. No obstante, existen grandes dudas acerca de las posibilidades de repetir la vivencia europea en nuestra región lo que definitivamente nos lleva a tener que ser cautelosos al tratar de efectuar cualquier tipo de paralelismo, pues se debe recordar que ambas regiones se caracterizan por contextos y sociedades muy distintas.

Quienes sostienen que la experiencia europea es única e intransferible, destacan que cuando se pusieron en marcha las políticas de cohesión social en Europa sus sociedades eran mucho más solidarias y estaban mucho más integradas que las de nuestra región hoy; y que las asimetrías entre regiones y países eran muy inferiores a las que priman en la actualidad en toda América Latina.

Otro factor que dificulta replicar la experiencia europea en Centroamérica es la ausencia de un Estado fuerte, al estilo del Estado de Bienestar europeo. Por el contrario, se debe recordar que las democracias en la región son relativamente recientes y en muchos casos con importantes debilidades que deben superar, con situaciones de poca transparencia y no distribuyen la renta de manera equitativa. Además, en la mayoría de los países las políticas sociales son poco eficaces y los regímenes impositivos tienden a ser regresivos.

El tercer punto estructural que atenta contra la cohesión social en la región y la distingue de Europa es que, a diferencia del viejo continente, en la región no existen mercados

complementarios de importancia, ni la infraestructura necesaria para integrar físicamente a las economías regionales.

Aunque como vemos, en términos generales hay coincidencia en que no se puede reproducir el proceso de integración europeo tal cual en América Central, Europa es un marco de referencia válido y la búsqueda de un mayor equilibrio entre las regionales y la transferencia de funciones al ámbito comunitario son aspectos que la región puede rescatar de esa experiencia (Nueva Sociedad, 2007).

A) Dificultades para la implementación de la Cohesión Social en Centroamérica:

Desde el punto de vista de los procesos de integración, se identifican varios obstáculos a la cohesión social en la región. Por una parte, resulta difícil de imaginar la aplicación de mecanismos para la reducción de disparidades a nivel regional, cuando en el ámbito nacional de los países la redistribución del ingreso beneficia a algunos sectores más que a otros y en donde las políticas de cohesión social no tienen la relevancia que merecen; el peligro está en que los esquemas regionales reproduzcan las dinámicas internas de los Estados. Esta situación hace imperante poner a funcionar primero instrumentos de cohesión social a nivel nacional y posteriormente trascenderlos al contexto regional.

Asimismo, como ya se ha referido en este trabajo, la región presenta importantes niveles de desigualdad que se traducen en los múltiples intereses divergentes entre los países, aspecto que dificulta la implementación de políticas de cohesión económica y social a nivel regional.

Por otra parte, se puede mencionar la equivocada concepción de soberanía que impera en Centroamérica (en algunos países más que en otros) como uno de los factores que obstruye la implementación de la cohesión social, dado que esto genera un rechazo en la idea de transferir poderes a nivel comunitario o supranacional.

Finalmente, cabe destacar que en la región centroamericana, a diferencia de Europa, no se cuenta con uno o dos países con las condiciones o el interés de destinar recursos para reducir las asimetrías regionales, debido a que como ya se ha reiterado en varias oportunidades, cada uno de los países que son parte del esquema de integración en Centroamérica presenta grandes diferencias en su interior. En el caso europeo ante las diferencias se aplicaron importantes mecanismos de compensación, estos mecanismos se han construido a partir de políticas comunes ampliamente financiadas, posibilidad que con frecuencia se descarta en Centroamérica por la falta de financiación. Es difícil exigir a los países de mayor desarrollo relativo de la región que afronten saldos deficitarios cuando todos los países de Centroamérica son objeto de ayuda internacional y algunos inclusive forman parte de la lista de países de atención prioritaria por la gravedad de sus problemas⁸⁷.

A pesar de que todo lo anteriormente señalado dificulta la viabilidad de avanzar en términos de la cohesión económica y social en Centroamérica, existen criterios que afirman la existencia de posibilidades de adaptar el proceso europeo en la región. La defensa de esas perspectivas trata de afianzarse y destacar la ausencia de conflictos importantes en la región, la mayor madurez democrática lograda al día de hoy y las

⁸⁷ Santamaría, O. La experiencia del sistema de integración centroamericana. CEPAL, 2005.

características comunes que se comparten en el área centroamericana. Inclusive, la misma UE puede contribuir con el logro de la cohesión social del área, impulsando programas de cooperación técnica y acuerdos de asociación (como el que se encuentra en etapa de negociación) que tengan en cuenta la dimensión social del desarrollo.

2. Fondos de Cohesión para Centroamérica

(Santamaría, 2005), rescata que una idea muy presente en la integración centroamericana ha sido desde sus inicios la del desarrollo equilibrado del proceso, es decir el logro de una cohesión regional mediante el reparto adecuado de sus beneficios. No obstante, Honduras y Nicaragua han presentado problemas en este sentido, y no todos los países participan de la misma forma en la integración económica

Situaciones como las señaladas en la sección anterior suponen la necesidad en el marco de acuerdos regionales como los de Centroamérica, de establecer mecanismos de compensación.

Desde esa perspectiva cobra pleno sentido la posibilidad de establecer en Centroamérica uno o dos fondos financieros con finalidad estructural, orientados a impulsar el crecimiento y el desarrollo económico, así como la cohesión social entre los países de la región. No se trata de una tarea sencilla. Pero sí de una iniciativa posible, como lo demuestra, salvando las diferencias reales existentes, el proyecto de integración de la Unión Europea⁸⁸.

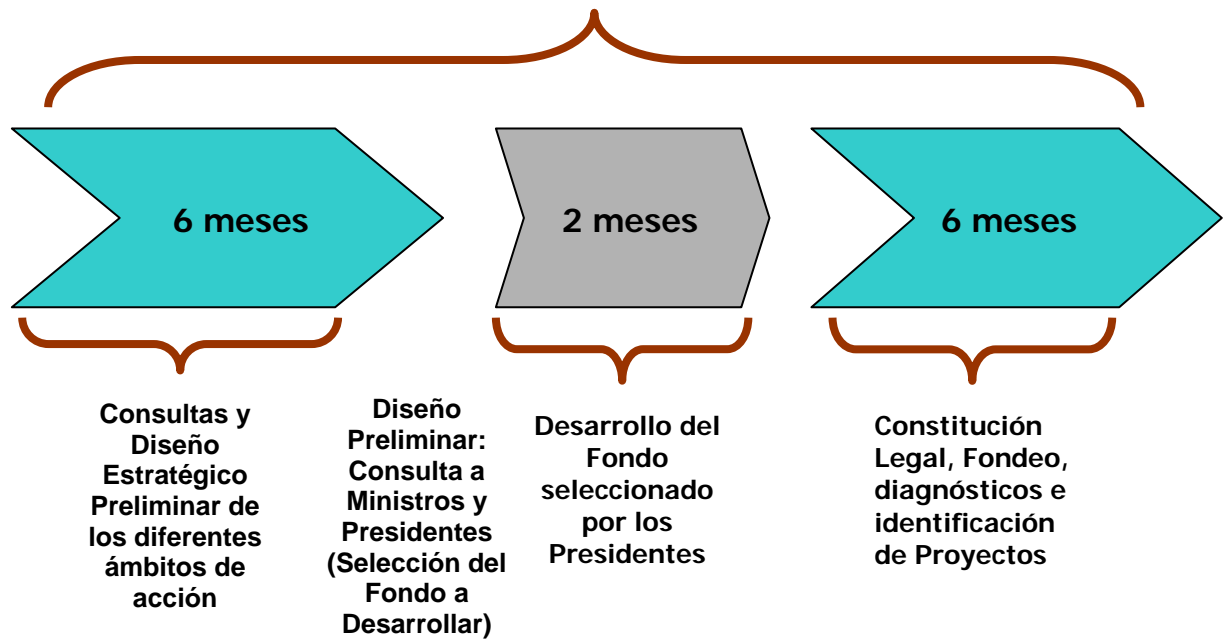
⁸⁸ Nieto, J. La experiencia de los fondos estructurales de la UE: posible aplicación a Centroamérica. ICE, España, 2004.

A) Avances en el planteamiento de propuestas para el establecimiento de mecanismos de financiamiento a la Cohesión centroamericana: la propuesta del BCIE

Un relevante avance en conceder la importancia que la cohesión regional debe tener para los países de Centroamérica y su proceso de integración fue la Cumbre de Presidentes realizada en diciembre del año 2003 en Belice. En el punto 6 de la “Declaración de Belice” se acuerda encargar al BCIE y a la SIECA la elaboración de una propuesta social regional para la conformación de un fondo de cohesión social orientado a reducir los potenciales impactos derivados de la Unión Aduanera, de manera que se potencien sus beneficios así como también para la atención en la reducción de las disparidades sociales y económicas entre los países de la región, con el fin último de erradicar la pobreza.

Ante esta solicitud procedente de la Cumbre de Presidentes se trató de establecer por parte de las instituciones encomendadas el procedimiento para lograr la creación del Fondo. Esto dio como resultado el establecimiento de un proceso estructurado en etapas que incluía como parte central la consulta a los gobiernos, con el objetivo de explorar sus visiones sobre las implicaciones y alcances de lo requerido para llevar a cabo la instrucción de los Presidentes.

Figura No.2
Proceso Constitución del Fondo: Etapas



Fuente: BCIE.org, 2004

Una vez desarrollada la fase de consulta, de los resultados de la misma emanaron dos posibles ámbitos de acción:

- a) **La Creación de un Fondo de Cohesión Social Especializado en la Unión Aduanera (FOCSUA):** orientado a dar atención específica a la disminución de los impactos de la eliminación de los puestos fronterizos y el mejor aprovechamiento de sus beneficios. Es decir la finalidad de este fondo se concentraría en promover un instrumento financiero adicional y complementario para acompañar a los países centroamericanos en el proceso de unión aduanera, mitigar los potenciales efectos negativos de su instrumentación y promover los efectos positivos de la

dinamización del comercio intrarregional⁸⁹. El horizonte de acción de este fondo se estableció como de mediano plazo, de 3 a 5 años.

Respecto a las posibles fuentes para su financiamiento, se identificaron básicamente tres potenciales orígenes: por una parte, el aporte de los países centroamericanos (un aporte presupuestario y la cesión de un porcentaje o monto fijo de la prevista recaudación del arancel externo común), además, la ayuda proveniente de la comunidad cooperante y por otra parte, el apoyo de Organismos Internacionales como BCIE, CEPAL, BM, BID, OEA. Este aspecto sobre la financiación de los fondos, hace recordar lo que subraya Peña(2004) respecto al tratamiento que debe darse en busca de la Cohesión económica y Social, el cual debe realizarse desde distintos ámbitos: el nacional, desde la esfera regional y desde el aporte de la cooperación internacional.

Como posibles criterios para la distribución de los recursos del fondo se determinó que:

1. Ningún país podría recibir menos de lo aportado individualmente (Aporte Presupuestario, arancel externo común).
2. La ayuda de la Comunidad Cooperante y de los Organismos Internacionales se distribuirá en función de varios criterios que podrían utilizarse:
 - Indicadores económicos y sociales de los países.
 - Indicadores económicos y sociales de las regiones meta.

⁸⁹ Los objetivos específicos y la tipología de los proyectos se resumen en el anexo No.2

- Proporcionalidad al daño causado que se intenta mitigar y al estándar que se quiere alcanzar⁹⁰.

b) **Fondo Estructural de Cohesión Social (FECS)**: este tendría que dar atención a la reducción de las disparidades sociales y económicas entre los países centroamericanos y entre las regiones dentro de cada país con el fin último de erradicar la pobreza. Su finalidad se centraría entonces, en contribuir a reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones mitigando el retraso de las menos favorecidas y promover la competitividad en Centroamérica con el objetivo último de alcanzar la integración regional⁹¹.

El logro de los objetivos de este fondo requiere actuaciones continuas durante al menos 10 años, planteándose periódicamente su continuidad. Se estableció que, las acciones del FECS han de ser adicionales y complementarias de las de otras iniciativas como las del Plan Puebla-Panamá y el Programa de Desarrollo de Zonas Fronterizas en América Central.

El origen de los recursos para el funcionamiento de este fondo serían los mismos que los del FOCSUA (Aporte de los países de la región, ayuda de la Comunidad Cooperante y la participación de Organismos Internacionales).

⁹⁰ En este sentido, la distribución de recursos para las actuaciones sobre las zonas transfronterizas tomaría en consideración elementos como: i) El número de puestos fronterizos a suprimir o a modernizar; ii) El impacto de la actividad económica generada localmente por el paso fronterizo que desaparecerá; y iii) Desde una perspectiva regional y teniendo en cuenta la financiación de proyectos dirigidos a potenciar los efectos positivos de la UA, las previsiones del flujo de mercancías y bienes en volumen.

⁹¹ Los objetivos específicos y la tipología de los proyectos se resumen en el anexo No.3

Para la asignación de los recursos se determinó como posibilidades:

1. Durante un plazo, ningún país recibe menos de lo aportado individualmente (Aporte Presupuestario, arancel externo común.
2. La aportación de la Comunidad Cooperante y de los Organismos Internacionales se distribuirá en función de varios criterios que podrán utilizarse:
 - Indicadores económicos y sociales de los países.
 - Indicadores económicos y sociales de las regiones meta
3. Método de Horquillas: Asignación de una cantidad comprendida entre un porcentaje mínimo del total del FECS, y un porcentaje máximo, al que se aproximará cada país en función de que sus proyectos se ajusten a las prioridades del FECS.

Adicionalmente a los Fondos detallados, el BCIE hizo la recomendación de una opción adicional, que consistiría en un Fondo en Fideicomiso administrado por ese organismo, conforme a sus normas y de acuerdo con las instrucciones del Fondo con la cobertura de costos correspondientes, cuya rendición de cuentas se debería llevar a cabo ante Presidentes o Consejo Ministerial.

Según el BCIE, las ventajas de esta modalidad se concentran en:

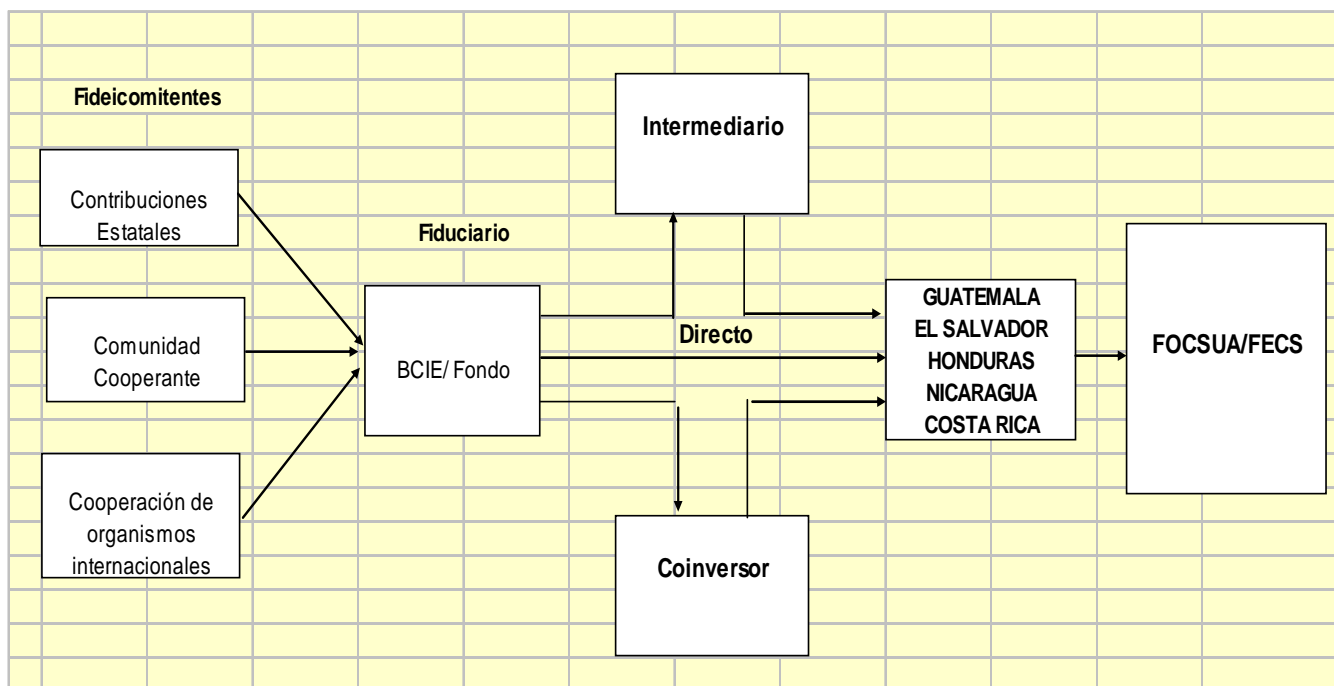
- Un modelo simple y claro

- Flexible
- Transparencia Económica
- Seguridad jurídica
- Operatividad: Convenio de fideicomiso suscrito entre las partes.

La colocación de los recursos se realizaría por:

- Financiamiento Directo
- Intermediado
- Cofinanciamiento
- Cooperación Financiera no reembolsable

Figura No.3
Funcionamiento del Mecanismo de Fideicomiso



Fuente: BCIE, 2004

3. Otros aportes de propuestas

En otro análisis, pero muy similar a la propuesta diseñada por el BCIE, destaca el aporte de Nieto⁹² (2004) quien desarrolla un planteamiento sobre el diseño de mecanismos estructurales tendientes a fortalecer la cohesión económica y social de la región, aplicando y adaptando la experiencia europea a Centroamérica.

A) *La Creación de dos Fondos:*

Este académico sostiene la necesidad de crear dos fondos:

⁹² José Antonio Nieto Solís, profesor titular de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid.

a) Fondo de Desarrollo Económico Centroamericano (FDE) o Fondo de Desarrollo de Fortalecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana:

que estaría encaminado a constituirse como un instrumento para impulsar el desarrollo económico y el crecimiento de la región concentrándose en dos tipos de orientaciones básicas:

- El desarrollo de infraestructuras comunes, y
- La ayuda a las regiones fronterizas afectadas negativamente por el progreso de la integración económica en Centroamérica.

b) El Fondo de Cohesión Social Centroamericano (FCS): Según Nieto en el

caso de este fondo proporcionaría a las autoridades centroamericanas un instrumento destinado a «ampliar su base de legitimidad social» y a asegurar que las posibles críticas al planteamiento economicista de la integración regional pudieran responderse con argumentos tangibles: las acciones de un fondo destinado a contribuir a la mejora de las condiciones de vida de la población centroamericana. Debe implicar en este caso otros dos tipos de acciones esenciales:

- La mejora de los niveles de formación de la población.
- El combate contra la pobreza y la focalización en la lucha contra las formas más extremas de pobreza.

También se plantea la posibilidad de agrupar ambos fondos bajo una misma designación (por ejemplo, Fondo de Desarrollo Económico y Social de Centroamérica) pero que constituiría de dos secciones diferenciadas, una correspondiente a la Cohesión Social y otra

que atienda lo relativo al Desarrollo Económico⁹³. Eso sí, resultaría conveniente establecer una vía única de obtención de recursos para los dos fondos, alimentándolos desde un único presupuesto común.

B) Origen del financiamiento: recursos propios para los fondos:

Lo que se establece como la vía de acción más acertada en este particular es la creación de un presupuesto centroamericano común, que tenga la capacidad de alimentar a ambos fondos. En este aspecto, surgen dos situaciones a las cuales debe dárseles solución: por una parte la necesidad de que se establezca un presupuesto común⁹⁴, y por otra, la cuestión tiene que ver con la gestión de los recursos, lo cual requiere la creación de un órgano institucional con la capacidad de realizar esa tarea de forma eficiente y con un alto grado de transparencia presupuestaria (en la UE la Comisión Europea se encarga de esa tarea).

Ante este último requerimiento, Nieto sugiere que bien puede encomendarse esa labor a alguna institución ya existente, como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), siempre y cuando se respete en este caso dos exigencias. En primer lugar, la necesidad de separar las acciones habituales del BCIE de las nuevas acciones que emprendería como gestor de los recursos comunes del nuevo presupuesto común de la UAC. Y en segundo lugar, la obligación de someter la acción del BCIE a algún órgano de

⁹³ Nieto señala que en la práctica equivale a contar con dos fondos separados, aunque unidos en una misma estructura. Lo cual podría ahorrar recursos de gestión y facilitar la puesta en funcionamiento de ambos instrumentos.

⁹⁴ Nieto destaca en este sentido, que podría resultar factible el diseño de un calendario para la elaboración paulatina de un sistema de ingresos comunes destinado a dotar el presupuesto de acción de los Fondos Centroamericanos. “En los años iniciales se pueden establecer acuerdos relativos a un sistema presupuestario sencillo, que con el paso del tiempo podría ampliarse hacia la obtención de nuevos recursos”.

control, bien intergubernamental, bien parlamentario, o bien específico (como sucede en Europa con el Tribunal de Cuentas, órgano fiscalizador del presupuesto de la UE). Resulta importante señalar la necesidad de que los recursos comunes obtenidos puedan considerarse «recursos propios de la Unión Aduanera Centroamericana», esto es, recursos financieros que pertenecen legalmente a la UAC, lo cual implicaría que los gobiernos nacionales no puedan reclamar dichos recursos a pesar de ser ellos parte de las fuentes de esos ingresos, esto dotaría de un alto grado de independencia a las acciones de los fondos.

Haciendo referencia en mayor detalle a la mecánica de obtención de los fondos presupuestarios, se pueden establecer principalmente tres posibles fuentes de financiamiento:

- a) **El Aporte de los países centroamericanos:** cada país podría aportar una reducida fracción de su Producto Nacional Bruto (en función de su tamaño), este aporte podría resultar del cálculo de un porcentaje único, común o uniforme sobre el PNB de cada país.

- b) **Recursos procedentes de la recaudación aduanera:** Esto sería mediante el reconocimiento de parte de los gobiernos de que toda la recaudación aduanera debe pertenecer a la Unión Aduanera Centroamericana, permitiéndole a cada país retener un porcentaje de los ingresos aduaneros recaudados en su territorio (en función del peso relativo que los ingresos aduaneros tienen en el total de los ingresos públicos de cada país).

- c) **Recursos derivados de la Cooperación Internacional:** De acuerdo con Nieto, podrían considerarse, también, como recursos propios de la UAC ciertas ayudas internacionales, especialmente una parte de las donadas por organismos multilaterales, y muy en particular las ayudas procedentes de la Unión Europea bajo la forma de bonificaciones realizadas desde el presupuesto de la UE.

Se rescata nuevamente las acciones en tres esferas: nacional, regional y la de cooperación internacional, lo cual implica una amplia voluntad política de los gobiernos nacionales para compartir parte de su soberanía para la obtención de un objetivo común más amplio y el apoyo que pueda alcanzar el esfuerzo regional de las distintas fuentes externas mediante aportaciones de gobiernos y organismos cooperantes.

Es necesario destacar también que la asignación de los ingresos obtenidos debería darse en un presupuesto de gasto diferente para cada fondo (cada uno podría recibir, por ejemplo, un 50% de los recursos). Asimismo y de igual forma que funciona en la Unión Europea, los gastos deben obedecer al establecimiento de una serie de **objetivos** generales y específicos, además estos tendrían que realizarse partiendo de un proceso de **planificación** caracterizado por un alto nivel de transparencia⁹⁵ y finalmente también realizarse tras la elaboración de criterios y **principios** básicos aplicables tanto al diseño como a la asignación y control de los fondos.

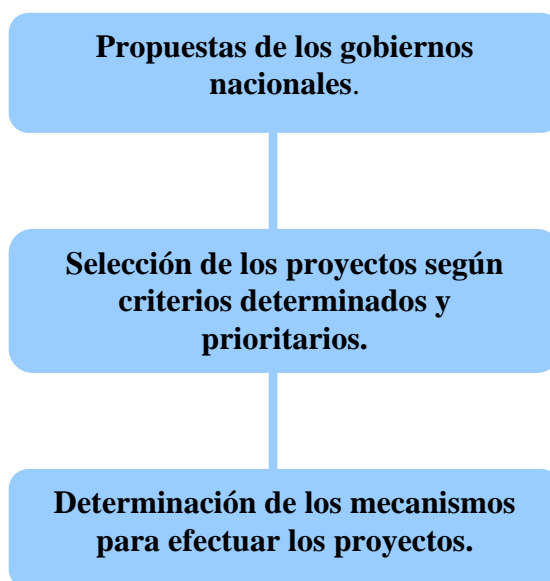
⁹⁵ Para esto sería conveniente establecer órganos encargados de la gestión y control de los fondos.

C) Ejecución y Control de los Fondos: los órganos encargados:

Con respecto a la ejecución, esta abarcaría los procesos de planificación y gestión de los fondos, pudiendo ser realizada en tres etapas:

- a) En una primera fase los gobiernos nacionales realizan propuestas que puedan dar lugar a proyectos financiados por los fondos, ajustándose a los objetivos y procedimientos establecidos.
- b) En una segunda fase el órgano ejecutivo de los fondos selecciona aquellos proyectos que pueden ser financiados por considerarse prioritarios para el cumplimiento de los objetivos acordados.
- c) Y en una tercera fase el órgano ejecutivo de los fondos, de acuerdo con los procedimientos establecidos en las solicitudes presentadas, y de acuerdo con los gobiernos implicados, arbitra los mecanismos útiles para realizar los proyectos aprobados.

Figura No.4
Procedimiento para la ejecución de los Fondos
Estructurales en Centroamérica



Fuente: Elaboración propia

Otro aspecto de vital importancia es la definición de qué institución será la encargada de administrar los mecanismos de programación y control de los fondos. El autor de la propuesta que se ha estado revisando establece que a pesar de que la base política de los Fondos de la Unión Aduanera Centroamericana debe encontrarse en un acuerdo de carácter intergubernamental, no deberían ser los propios gobiernos los encargados de aplicar los criterios establecidos para seleccionar aquellos proyectos que mejor se ajustan al cumplimiento de los objetivos generales y específicos establecidos. Para esa tarea se requiere una instancia supranacional, o institución propia de la UAC, convertida en gestora del presupuesto común y se propone que sea el Banco Centroamericano de Integración Económica la instancia que pueda desempeñar ese papel en primer momento, se rescata además que a largo plazo sería conveniente establecer al menos dos órganos más, un “órgano gestor” encargado de la tarea de planificación y gestión de los fondos y del presupuesto común, y un “órgano fiscalizador” que desarrolle una labor contable con

capacidad jurídica con independencia funcional y supeditada a garantizar el debido funcionamiento de los ingresos y gastos de los fondos estructurales⁹⁶.

Se puede concluir con base en las propuestas aquí detalladas que la creación de herramientas estructurales para la región centroamericana es una posibilidad factible, ahora bien, el ingrediente que puede facilitar la puesta en marcha de este tipo de instrumentos es el originado en la voluntad política particularmente de los gobiernos de la región, pues se requiere para lograr ese objetivo la dotación de soberanía para el establecimiento de un presupuesto común que aporte a los fondos los recursos necesarios.

⁹⁶ En tal sentido, el autor agrega que ambos órganos institucionales deben responder del desempeño de sus funciones ante los gobiernos nacionales, o ante los parlamentos centroamericanos, si bien deberían estar dotados de una relativa independencia funcional, aunque siempre supeditada al cumplimiento de los objetivos marcados en los acuerdos intergubernamentales suscritos.

VI. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta las consideraciones que se han ido presentando en los capítulos anteriores, se ha puesto en evidencia que las asimetrías en el comercio internacional y las negociaciones comerciales se han abordado tradicionalmente a través del mecanismo de “trato especial y diferenciado” a las economías de menor desarrollo relativo. No obstante, los proyectos de integración en etapas avanzadas requieren la aplicación de políticas complementarias y compensatorias orientadas a lograr una mayor convergencia entre los participantes del esquema.

Asimismo, no cabe duda de que aunque la integración sea esencialmente un fenómeno político, su incidencia abarca los contextos económico y social por lo que ambas aristas requieren ser atendidas como áreas estratégicas para lograr un mayor sentido de pertenencia de la sociedad hacia los objetivos y espacios comunitarios.

Por otro lado, no es posible asegurar que todo proceso de integración genere los mismos beneficios para todos sus participantes, más bien, la forma en que se favorecen las partes de este tipo de acuerdos está determinada, entre otros aspectos, por las condiciones económicas y estructurales de cada país y de su capacidad para crear las condiciones necesarias para maximizar y aprovechar las ganancias potenciales.

La superación de asimetrías entre los estados parte de un proyecto integrador y a lo interno de ellos, es una condición necesaria para asegurar el éxito, la profundización y sostenibilidad del esquema.

No obstante lo antes indicado, la evaluación de los países centroamericanos señala importantes disparidades que limitan su productividad, competitividad y desarrollo humano haciendo que arrastren substanciales rezagos sociales y económicos. Esa delicada situación del istmo constituye un significativo obstáculo al proceso de integración y se convierte en una de las razones que provoca la falta de un mayor involucramiento de los países de la región en el esquema integrador.

Es por eso que la Unión Europea constituye el ejemplo más exitoso en la comprensión y aplicación de mecanismos que buscan y privilegian la dimensión social como un asunto de interés mutuo. La creación de Fondos Estructurales y de Cohesión son las mejores muestras de la necesidad de articular mecanismos que permitan un desarrollo más equitativo, convirtiéndose el caso europeo en el parámetro a seguir hacia el objetivo de consagrar la cohesión económica y social a nivel regional.

Finalmente, resulta alentador que a pesar de las evidentes diferencias que caracterizan los procesos de integración centroamericano y europeo dado sus particularidades, se desprende de la investigación realizada que, sí es posible técnicamente la aplicación y adaptación de la experiencia europea en la creación de herramientas estructurales en el caso de la región centroamericana. Necesariamente, esto requiere la implementación de estrategias que reúnan los esfuerzos tanto en el ámbito nacional y regional como de la gestión de la cooperación técnica y financiera de la comunidad internacional.

VII. RECOMENDACIONES

El conjunto de aspectos que se han venido desarrollando en este análisis permiten sugerir que la nueva integración centroamericana debería fundamentarse en ejes orientados a: la reducción de las asimetrías económico-sociales presentes entre los países de la región; la promoción de una mayor competitividad y productividad; y una real integración de los rubros que pueden originar una mayor cohesión social.

En segundo lugar, es deseable que la acción de enfrentar los problemas que aquejan a la región se efectúe desde una perspectiva regional y no solo nacional por lo que se deben establecer prioridades y líneas de acción efectivas orientadas a dar una respuesta “comunitaria” basada en esfuerzos combinados.

Otro elemento indispensable, resulta de reconocer por parte de los países de la región que el temor de transferir al esquema de integración un grado de soberanía superior, ha limitado una mayor implementación de estrategias de carácter regional, por lo que es aconsejable superar esa equivocada concepción reconociendo el carácter prioritario de alcanzar objetivos superiores que generen un bienestar común.

Se propone además, tomar realmente en consideración la posibilidad de replicar la experiencia europea en la creación de mecanismos estructurales y de cohesión social para Centroamérica, se debe tomar en cuenta siempre que se trata de un proceso de adaptación de aquellos aspectos que se ajustan a la realidad de la región.

Finalmente, es aconsejable que en el establecimiento de fondos comunes para potenciar el proceso integrador de Centroamérica se construya un marco que privilegie un alto grado de independencia, que incluya además un fuerte componente de planificación y la asignación y control de estos fondos esté regido por objetivos, principios y criterios básicos que aseguren su transparencia y efectividad.

VIII. FUENTES

1. FUENTES PRIMARIAS DE CONOCIMIENTO

A) Disposiciones Normativas

- Tratado constitutivo de la Asociación Latinoamericana de libre Comercio (Tratado de Montevideo), de 18 de febrero de 1960, en [www. sela.org](http://www.sela.org)
- Tratado constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Integración, de 12 de agosto de 1980, en www.aladi.org

2. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

A) Obras Generales

- Bouzas, R. Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: lecciones para América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2003.
- Banco Mundial. Informe sobre Desarrollo Mundial 2006: equidad y desarrollo, Banco Mundial, 2006.
- CEPAL. La Asimetría en las Relaciones Comerciales: sus efectos en el desempeño económico. Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas, 2001.
- CEPAL. Un Nuevo Tratamiento de las Asimetrías en la Integración Sudamericana. Comisión Económica para América Latina, 2005.
- Durán, J. y Masi, F. Diagnóstico de las Asimetrías en los Procesos de Integración de América del Sur. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Naciones Unidas, 2007.
- Franco, R. y Di Filippo, A. Las Dimensiones Sociales de la Integración Regional en América Latina, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2007.

- INTAL. Informe Centroamericano de Integración. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), BID, 2007.
- Mancha, T. y Sotelsek, D. Convergencia Económica e Integración. La experiencia en Europa y América Latina. Editorial Pirámide, Madrid, 2001.
- Manual Europeo sobre la gestión de los fondos estructurales. Comisión Europea, 2006.
- Marschatz, A. y Argeñal, A. Convergencia Económica de Centroamérica: evidencia empírica entre 1920 y 200, Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), 2002.
- PNUD. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUD), 2003.
- Zapata, R. y Pérez, E. Pasado, Presente y Futuro del Proceso de Integración Centroamericano. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), México, 2001.

B) Obras Específicas

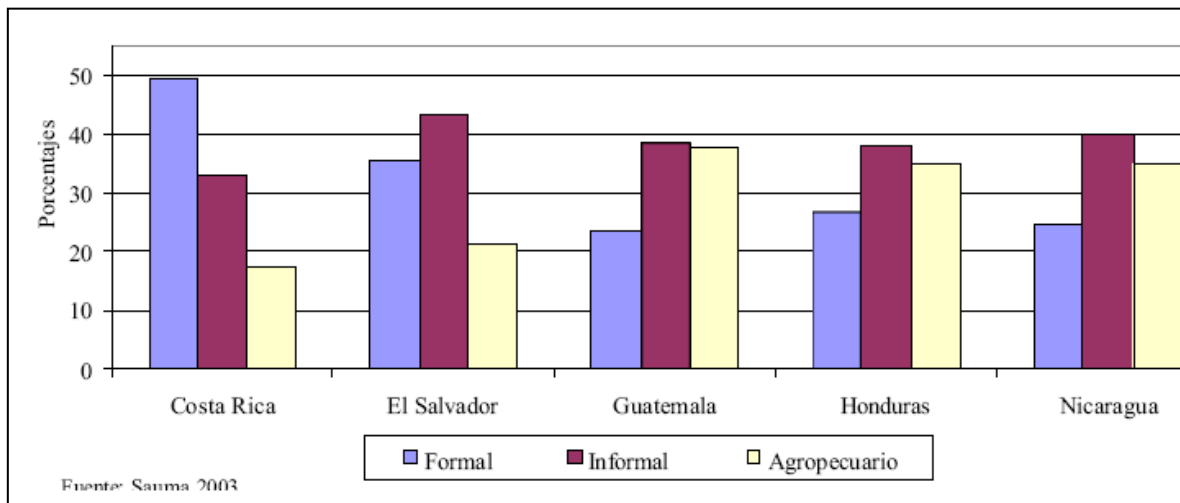
- Avaro, D. La cohesión social en Europa y en América Latina: perspectivas comparadas. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, México, 2006.
- Biwakski, J. Aportes para una agenda de acompañamiento al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, CIDH, 2005.
- CEPAL. “Por un contrato de cohesión social”: apuntes exploratorios. División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2007.
- CEPAL. Franco, R., y Di Filippo, A. Las Dimensiones Sociales de la Integración Regional en América Latina. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago de Chile, 1999.
- CIDH. El desafío de una calidad de vida digna para los centroamericanos. Centro Internacional para el Desarrollo Humano, 2004.
- Comisión Europea. La Integración Centroamericana: realidad y perspectivas. Comisión Europea, 2004
- Giordano, P., Mesquita M y Quevedo, F (2004). El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Machinea, J. y Uthoff, A. Integración Económica y Cohesión Social: lecciones aprendidas y perspectivas. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2005.
- Marschatz, A., Argeñal, A. y Imenda, C. Convergencia económica de Centroamérica: evidencia empírica entre 1920 y 2000. Cuaderno Socioeconómico No.31. Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), 2002.
- Michalopoulos, C. The Role of Special and Differential Treatment for Developing Countries in GATT & the WTO. Banco Mundial, Washington, D.C., 2000.
- Moncayo, E. El Debate sobre la Convergencia Económica Internacional e Interregional: enfoques teóricos y evidencia empírica. Revista Eure, Vol XXX, No. 90. Santiago de Chile, 2004.
- Nieto, J. La experiencia de los fondos estructurales de la UE: posible aplicación a Centroamérica. Revista de Economía ICE, 2004.
- Nowalski, J y Osterlof, D. CAFTA/TLC: Potencial competitivo de los sectores productivos de Centroamérica. CIDH, 2004.
- Ocampo, J y Martin, J, Globalización y desarrollo, una reflexión desde América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Mundial, 2003.
- Osterlof Obregón, D y Nowalski Roeinski, J . Documento de Trabajo: La Integración Centroamericana: hacia una relación virtuosa entre cohesión social y desarrollo económico. Centro internacional para el Desarrollo Humano (CIDH), 2006.
- Paes, R. Crecimiento con equidad: combate contra la pobreza en Centroamérica. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005.
- Peña, F. Enfoques y propuestas para un MERCOSUR solidario: la cuestión de las asimetrías y las medidas de convergencia estructural, BID, 2004.
- Puyana y Romero. La Convergencia Económica y los Acuerdos de Integración. FLACSO, Mexico, 2002 y 2003.
- Santamaría, O. La experiencia del sistema de integración centroamericana. Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), 2005.
- Sauma, P., Barahona, M y Torres, E. Democracia, pobreza y desigualdades en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, 2004.
- Secretaría del MERCOSUR. Las Asimetrías y Políticas de Convergencia Estructural en la Integración Sudamericana, La Paz, 2005.
- Sojo, C. Cohesión social y exclusión: una mirada desde Centroamérica. Revista Quórum, 18, 77, 2007.

- Tugores, J. Integración regional y políticas públicas. Evaluación de la experiencia europea y posibles implicaciones para la integración latinoamericana. Comisión Económica para América Latina (CEPAL, México), Naciones Unidas, 2006.
- UNCTAD. Informe anual de la Conferencia de la ONU para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD). Ginebra, 2007.
- Visintin, S. La Integración Económica y el Crecimiento. Teoría y Evidencia Empírica en la UE. Instituto de Análisis Económico y Social. Universidad de Alcalá, 2007.

IX. ANEXOS

Anexo No. 1
Centroamérica: Distribución del Empleo por Sectores, 2000



Anexo No.2

**Objetivos Específicos y Tipología de los Proyectos,
Fondo de Cohesión Social especializado en
la Unión Aduanera Centroamericana**

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	TIPOLOGÍA DE LOS PROYECTOS
<p>1. Mitigar los efectos negativos transitorios de la Unión Aduanera en los territorios y sectores afectados por la puesta en marcha y funcionamiento de la Unión Aduanera:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Apoyar a los países en la reubicación de las poblaciones de las áreas fronterizas. - Apoyar a los países para fortalecer su capacidad de recaudación fiscal en el marco de la Unión Aduanera. 	<p>a. Actuaciones Dirigidas a Compensar los efectos negativos de la Unión Aduanera con proyectos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Regeneración de la actividad económica de la zona fronteriza afectada. ▪ Búsqueda de eficiencia y eficacia en los sistemas tributarios internos. ▪ Homologación de normas técnicas aduaneras de acuerdo a las mejores prácticas. ▪ Infraestructura para facilitar la apertura y comunicación de caminos secundarios que faciliten la salida y comercialización de productos agrarios y agropecuarios.
<p>2. Potenciar los efectos positivos de la Unión Aduanera, fomentando su desarrollo y removiendo los obstáculos para su pleno funcionamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promover y apoyar la armonización y convergencia de estándares de acuerdo a las mejores prácticas que doten de mayor fluidez el intercambio comercial intrarregional. - Contribuir al desarrollo de infraestructuras clave para la agilización de Flujos de Transito en Puestos Fronterizos 	<p>b. Actuaciones que potencien los efectos positivos derivados del proceso de la Unión Aduanera con proyectos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Inversión para el fortalecimiento de las infraestructuras de transporte que acompañan su puesta en marcha. ▪ Reconversión de infraestructuras aduaneras de las fronteras que desaparecen en dotaciones con fines productivos o sociales.
<p>3. Apoyar a los países en la generación y diseño de proyectos que contribuyan a los objetivos del Fondo.</p>	

Fuente: elaboración propia con información del BCIE, 2004

Anexo No.3
Objetivos Específicos y Tipología de los Proyectos,
Fondo Estructural de Cohesión Social

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	TIPOLOGÍA DE LOS PROYECTOS
1. Contribuir a la convergencia hacia arriba de los principales indicadores representativos del desarrollo y de nivel de vida de las partes integradas.	a. Infraestructuras de transporte, dando prioridad a las que más contribuyan al impulso del comercio interior y exterior y a la articulación del territorio, con miras al fortalecimiento de la cohesión territorial.
2. Apoyar la reconversión económica y social de las zonas rezagadas.	b. Infraestructuras energéticas en comunidades rezagadas.
3. Contribuir a que todos los segmentos de la sociedad Centroamericana tengan la posibilidad de aprovechar los beneficios del proceso de apertura comercial en que está inmersa la región.	c. Equipamientos relacionados con el ciclo del agua, como abastecimiento a poblaciones, alcantarillado y depuración en comunidades rezagadas.
4. Apoyar a los países en la generación y diseño de proyectos que contribuyan a los objetivos del Fondo.	d. Equipamientos sociales, sobre todo en el ámbito de la enseñanza.
	e. Tecnologías de la Información y Conocimiento (TICs)

Fuente: elaboración propia con información del BCIE, 2004