

# **PARLAMENTO EUROPEO**

**Dirección General de Estudios**

**DOCUMENTO DE TRABAJO**

## **EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL PROCESO DE INTEGRACION CENTROAMERICANA**

**SERIE POLITICA**

W - 29

**ESTUDIO EXTERNO**

LA PRESENTE PUBLICACIÓN SE ENCUENTRA DISPONIBLE EN LAS LENGUAS SIGUIENTES:  
ESPAÑOL (ORIGINAL) E INGLÉS.

EL DOCUMENTO ANEXO (W-29/A) CONTIENE UN BREVE SUMARIO EN TODAS LAS LENGUAS OFICIALES DE LA UNIÓN EUROPEA.

EL PRESENTE DOCUMENTO HA SIDO REDACTADO POR LOS PROFESORES JOSE ANTONIO SANAHUJA Y JOSÉ ANGEL SOTILLO (AMBOS DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID Y DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACION) Y LA COLABORACION DE ANA ALCALDE (DEL MISMO INSTITUTO), CONFORME A LOS TÉRMINOS DEL CONCURSO EXTERNO IV/97/14. LAS OPINIONES EXPRESADAS EN EL MISMO REFLEJAN ÚNICAMENTE LOS PUNTOS DE VISTA DE SUS AUTORES Y NO COMPROMETEN AL PARLAMENTO EUROPEO EN CUANTO INSTITUCIÓN.

SE AUTORIZAN LA REPRODUCCIÓN Y LA TRADUCCIÓN, EXCEPTO CON FINES COMERCIALES, SIEMPRE QUE SE MENCIONE EXPRESAMENTE LA FUENTE, SE INFORME PREVIAMENTE AL EDITOR Y SE ENTREGUE UN EJEMPLAR DE LA PUBLICACIÓN.

EDITOR:                    PARLAMENTO EUROPEO  
                              DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS  
                              DIVISIÓN DE ASUNTOS POLÍTICOS E INSTITUCIONALES  
                              L - 2929 LUXEMBURGO  
                              TEL: (352) 4300-22758  
                              FAX: (352) 43 40 71

SUPERVISOR Y  
RESPONSABLE:        JOSÉ JAVIER FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ

ESTE MANUSCRITO SE TERMINÓ EN ABRIL DE 1997

# **PARLAMENTO EUROPEO**

**Dirección General de Estudios**

**DOCUMENTO DE TRABAJO**

## **EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL PROCESO DE INTEGRACION CENTROAMERICANA**

## **SERIE POLITICA**

### **W - 29 PREFACIO**

Con el fin de asistir en sus trabajos a las distintas comisiones parlamentarias competentes en materia de relaciones entre la Unión Europea y América Latina y a las delegaciones parlamentarias que siguen más de cerca el desarrollo de tales relaciones, la División de Asuntos Políticos e Institucionales de la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo ha encargado el presente estudio sobre el Parlamento Europeo y el proceso de integración centroamericana.

El objetivo del estudio es analizar, evaluar y divulgar las distintas actividades desarrolladas por el Parlamento Europeo en relación con el proceso de integración centroamericana y el diálogo de San José desde la doble perspectiva institucional y política. Se persigue con ello enriquecer la calidad de los debates internos del Parlamento Europeo en relación con las cuestiones referidas al diálogo de San José y al proceso de integración centroamericana, así como divulgar convenientemente los puntos de vista de dicha institución en relación con esa zona del mundo, no siempre bien conocidos. Para ello, el presente estudio incluye, entre otros, los siguientes temas:

- descripción de la situación política actual y del estado de las relaciones con la Unión Europea de los países del área;
- descripción de los procesos de integración y de diálogo regionales, así como de la cooperación prestada por la Unión en relación con uno y otro, con especial referencia al nuevo marco general y a la nueva agenda política (Fortalecimiento de la Asociación UE-América Latina y Renovación del diálogo de San José).
- análisis político e institucional de las actividades llevadas a cabo al respecto por la Delegación del Parlamento Europeo para América Central y México, y evaluación de sus actividades en relación con el diálogo de San José y el proceso de integración en América Central;
- análisis político e institucional de las aportaciones efectuadas por las Conferencias Interparlamentarias celebradas hasta la fecha en relación con los mismos temas, y evaluación de sus logros y carencias;
- análisis político e institucional de las relaciones existentes entre el Parlamento Europeo y el Parlamento Centroamericano y evaluación de sus logros y fracasos;

- principales puntos de vista adoptados por el Parlamento Europeo en relación con el proceso de integración centroamericano y el proceso de diálogo de San José, agrupados por materias;
- evaluación del papel desempeñado por el Parlamento Europeo en relación con dicha zona desde el punto de vista de su eficacia política e institucional, y de su aplicabilidad práctica;
- conclusiones y opciones básicas para la intensificación de las relaciones entre el Parlamento Europeo y el proceso de integración centroamericano y para reforzar su incidencia en relación con el mismo en un contexto de intensificación general de las relaciones eurolatinoamericanas.

Con todo ello, esperamos que el presente estudio contribuya al debate político y legislativo actualmente en curso en el seno del Parlamento Europeo en relación con el tema al que se refiere.

DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS

Luxemburgo, junio de 1997

## INDICE GENERAL

Página

**GLOSARIO 1**

**RESUMEN EJECUTIVO 4**

**INTRODUCCION 10**

**1. LA INTEGRACION REGIONAL EN CENTROAMERICA, 1990-1996:  
EVOLUCION RECIENTE, SITUACION Y PERSPECTIVAS 13**

**1.1 La integración centroamericana entre 1960 y 1990:  
una visión retrospectiva 13**

*1.1.1 La integración centroamericana y el MCCA:  
origen y desarrollo (1960-1980) 13*

*1.1.2 La crisis de los ochenta y el colapso del MCCA 14*

*1.1.3 El proceso de Esquipulas: las bases para la reactivación 15*

**1.2 El relanzamiento del proceso de integración y el nuevo contexto  
internacional 16**

**1.3 El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA):  
la dimensión política y el nuevo marco institucional 19**

*1.3.1 El Protocolo de Tegucigalpa: un nuevo marco institucional 19*

*1.3.2 El papel del Parlamento Centroamericano (Parlacen) 23*

*1.3.3 La participación de la sociedad civil en el proceso de integración  
regional 25*

<b>1.4</b>	<b>La nueva integración económica centroamericana y el “regionalismo abierto”</b>	<b>27</b>
1.4.1	<i>El proceso de liberalización y la recuperación de los intercambios comerciales: logros y carencias de la nueva estrategia integracionista</i>	27
1.4.2	<i>Las asimetrías regionales y el proceso de integración</i>	32
1.4.3	<i>El Protocolo de Guatemala y el “Subsistema de la Integración Económica”</i>	33
1.4.4	<i>¿Hacia una nueva estrategia de integración? Límites de la liberalización y “regionalismo abierto”</i>	35

Página

<b>1.5</b>	<b>Negociaciones comerciales y vínculos extrarregionales</b>	<b>36</b>
1.5.1	<i>Las negociaciones de libre comercio con México</i>	37
1.5.2	<i>Las relaciones comerciales con Estados Unidos y la búsqueda de la “paridad” con el TLC</i>	37
1.5.3	<i>Otras iniciativas de libre comercio en el área del Caribe</i>	38
<b>1.6</b>	<b>La integración centroamericana, la situación social y la lucha contra la pobreza: problemas e interrogantes</b>	<b>39</b>
1.6.1	<i>La pobreza y las perspectivas del desarrollo social en América Central</i>	39
1.6.2	<i>La dimensión social de la integración centroamericana y el Tratado de Integración Social</i>	42
<b>1.7</b>	<b>Integración regional y medio ambiente: Centroamérica y la “Alianza para el Desarrollo Sostenible” (ALIDES)</b>	<b>44</b>
1.7.1	<i>Crecimiento, ajuste y medio ambiente: los desafíos ambientales de América Central</i>	44
1.7.2	<i>La dimensión ambiental del proceso de integración y la ALIDES</i>	46
<b>1.8</b>	<b>Integración regional, paz y desmilitarización:</b>	



<b>¿Hacia un nuevo modelo de seguridad en América Central?</b>	<b>47</b>
1.8.1 <i>La compleja agenda de la desmilitarización           y la consolidación de la paz</i>	48
1.8.2 <i>La nueva agenda de seguridad de Centroamérica           y la redefinición de funciones de las fuerzas armadas</i>	51
1.8.3 <i>El proceso de integración y el nuevo modelo de seguridad regional</i>	53
<b>2. EL DIALOGO DE SAN JOSE Y LA INTEGRACION REGIONAL: BALANCE Y PERSPECTIVAS</b>	
<b>2.1 América Central y la Unión Europea: trece años de diálogo y cooperación</b>	<b>57</b>
2.1.1 <i>Orígenes y desarrollo del diálogo de San José</i>	57
2.1.2 <i>La ayuda económica y el proceso de integración regional, 1984-1990</i>	59
<b>2.2 La renovación del diálogo de San José: perspectivas para la cooperación y el diálogo político en los años noventa</b>	<b>61</b>
2.2.1 <i>América Central y las nuevas relaciones Unión Europea-Latinoamérica</i>	61
2.2.2 <i>La cooperación al desarrollo comunitaria con América Latina:           estrategias y prioridades para el “Fortalecimiento de la Asociación”</i>	64
2.2.3 <i>El diálogo de San José y la integración regional en el periodo 1990-1996:           logros y limitaciones</i>	68
2.2.4 <i>La renovación del diálogo de San José y las perspectivas de la relación           birregional 1996-2000</i>	71

Página

### **3. EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL PROCESO DE INTEGRACION REGIONAL EN CENTROAMERICA**

#### **3.1 El papel del Parlamento Europeo en la acción exterior de la Unión 72**

<b>3.2</b>	<b>El Parlamento Europeo y América Latina:</b>	
	<b>relaciones institucionales y diálogo interparlamentario</b>	<b>74</b>
3.2.1	<i>Las Delegaciones Interparlamentarias del Parlamento Europeo y las relaciones con América Central</i>	74
3.2.2	<i>Las relaciones con América Central en el marco de las Conferencias Interparlamentarias</i>	74
<b>3.3</b>	<b>El Parlamento Europeo y las relaciones Unión Europea-América Central</b>	<b>77</b>
3.3.1	<i>La situación centroamericana y la paz, la democracia y el desarrollo: el punto de vista del Parlamento Europeo</i>	77
3.3.2	<i>Las relaciones Unión Europea-Centroamérica y el proceso de San José: la dimensión política e institucional</i>	78
3.3.3	<i>Comercio, deuda e inversiones en las relaciones Unión Europea - Centroamérica</i>	80
3.3.4	<i>La cooperación al desarrollo en Centroamérica: visiones y propuestas del Parlamento Europeo</i>	81
<b>3.4</b>	<b>Los puntos de vista del Parlamento Europeo en relación al proceso de integración regional</b>	<b>83</b>
3.4.1	<i>La integración regional como instrumento de desarrollo: el punto de vista del Parlamento Europeo</i>	83
3.4.2	<i>El proceso de integración centroamericana y la cooperación al desarrollo</i>	85
3.4.3	<i>El Parlamento Europeo y el Parlacen</i>	86
<b>4.</b>	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>88</b>

<b>BIBLIOGRAFIA CONSULTADA</b>	<b>99</b>
--------------------------------	-----------

## Apéndices

### Anexo estadístico: Cuadros

#### GLOSARIO

AEC	Arancel Externo Común
AEC	Asociación de Estados del Caribe
ALCAN	Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte
ALFA	América Latina-Formación Académica
ALIDES	Alianza para el Desarrollo Sostenible
ASEAN	Asociación de naciones del Sudeste Asiático
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CADESCA	Comité de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica
CARICOM	Mercado Común del Caribe
CAUCA	Código Aduanero Uniforme Centroamericano
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CCIE	Comité Consultivo de Integración económica
CCIS	Comité Consultivo de Integración Social
CCJ	Corte Centroamericana de Justicia
CCP	Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas
CEFIR	Centro Europeo de Formación en Integración Regional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPRENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central

CES	Comité Económico y Social
CIREFCA	Conferencia Internacional sobre los Refugiados y Desplazados en Centroamérica
COCESNA	Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea
CODEHUCA	Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica
COMTELCA	Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones
CRAS	Comisión Regional de Asuntos Sociales
CSUCA	Consejo Superior Universitario de Centroamérica
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
ECHO	<i>European Community Humanitarian Office</i> , Oficina para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea
ECIP	<i>European Community Investment Partners</i>
ECU	Unidad de Cuenta Europea
FEDEPRICAP	Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá
FMI	Fondo Monetario Internacional
G-3	Grupo de los Tres (Venezuela, Colombia y México)
GAL	<i>Guaranteed Access Level</i> , Nivel de Acceso Garantizado
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> , Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio
GCR-CA	Grupo Consultivo Regional para Centroamérica (Banco Interamericano de Desarrollo)
ICAITI	Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
ICIC	Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana
IEAP	Instituto Europeo de Administración Pública
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
ILANUD	Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente
INCAP	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá

IRELA	Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MINUGUA	Misión de Naciones Unidas de Verificación de Derechos Humanos y de Cumplimiento de los Compromisos del Acuerdo Comprensivo de Derechos Humanos en Guatemala
NAUCA	Nomenclatura Aduanera Centroamericana
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos
OEA	Organización de Estados Americanos
OIRSA:	Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONG	Organización no Gubernamental
ONGD	Organización no Gubernamental de Desarrollo
OPS	Organización Panamericana de Salud
PAECA	Plan de Acción Económico para Centroamérica
PAFT	Plan de Acción Forestal Tropical para Centroamérica
PAI	Plan de Acción Inmediata
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PE	Parlamento Europeo
PEA	Población Económicamente Activa
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PNC	Policía Nacional Civil (El Salvador)
PPE	Partido Popular Europeo
PSE	Partido de los Socialistas Europeos
SAC	Sistema Arancelario Centroamericano
SCAC	Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano
SECMCA	Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano
SG-SICA	Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana

SIECA	Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana
SIEPAC	Sistema de Interconexión Eléctrica para los Países de América Central
SIS	Secretaría de la Integración Social Centroamericana
SPG	Sistema de Preferencias Generalizadas
TLC	Tratado de Libre Comercio
UE	Unión Europea
USAID	United States Agency for International Development, Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe se estructura en torno a dos ejes fundamentales: el examen del proceso de integración centroamericana desde su evolución más reciente y las relaciones entre la Unión Europea y América Central, desde la perspectiva del diálogo de San José y, específicamente, el apoyo europeo al proceso de integración regional.

En primer lugar, se realiza una visión retrospectiva de la evolución reciente de la integración centroamericana, teniendo en cuenta los factores positivos y negativos que condicionaron dicho proceso entre la década de los sesenta y de los ochenta.

En esa última década se producen acontecimientos que influirán decisivamente en el relanzamiento del integracionismo, tanto desde una dimensión regional (proceso de paz de Contadora y Esquipulas), como por el nuevo contexto internacional (final de la guerra fría, presencia activa de la Comunidad Europea).

Fruto de esa nueva situación es la creación, en 1991, del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), que dotará al proceso de una nueva dimensión política y de un nuevo marco institucional. La institucionalización del proceso se lleva a cabo por medio de distintos mecanismos, entre los que destacan: el Subsistema de la Integración Económica (1993), la Alianza para el Desarrollo Sostenible (1994), el Tratado de Integración Social (1995) y el Tratado de Seguridad Democrática (1995).

Ese hecho nos hace observar el proceso de integración desde distintas perspectivas: política, económica, social, ambiental y de seguridad. Esta ampliación de la agenda permite aumentar progresivamente las áreas de actuación conjunta, si bien es cierto que, al mismo tiempo, esa integración gradual carece de un marco general de referencia y lleva a que, en bastantes casos, se produzca una participación “a la carta”.

Hasta los años ochenta el proceso se caracterizaba por una situación jurídica anómala y por contar con un entramado institucional heterogéneo y desarticulado. Para corregir esa situación, el

SICA, que funciona a partir del 1 de enero de 1993, contará con personalidad jurídica, integrará las viejas organizaciones regionales y las nuevas instancias políticas -incluyendo al Parlacen-, y confirmará el papel director que corresponde a la reunión de presidentes. Establece que la Corte Centroamericana de Justicia será el órgano jurisdiccional del Sistema. El SICA, además, se basa en un vínculo expreso entre la paz, la democracia, el Estado de derecho, el desarrollo económico y social y la integración regional. A pesar del avance que supone, las limitaciones del SICA son evidentes, en especial en la distancia que hay entre los objetivos que propone y los medios regionales para conseguirlos.

A pesar de esa reforma, las carencias del SICA son también evidentes. Aunque define con mayor claridad la estructura institucional, sigue siendo ambiguo y generalista en lo que se refiere a la naturaleza y objetivos. Éstos son bastante ambiciosos, pero no se dota de los medios institucionales y jurídicos necesarios para conseguirlos. Profundiza por tanto en la cooperación intergubernamental, pero no supone una transferencia de competencias nacionales a las instituciones regionales.

Tal como queda configurado el entramado institucional, hay un desequilibrio evidente entre las instituciones de naturaleza más integracionista (Corte de Justicia o Parlacen) y la intergubernamental (Reunión de presidentes).

En ese marco, el Parlacen se configura como un órgano regional de planteamiento, análisis y recomendación, como foro deliberativo, con capacidad para impulsar iniciativas y proyectos de tratados centroamericanos. Sin embargo, carece de competencias en lo que se refiere al control sobre otras instituciones o a la toma de decisiones.

A pesar de sus escasas competencias, el Parlacen ha ejercido una importante labor impulsando propuestas en favor del Estado de derecho, de los derechos humanos y de la profundización del proceso de integración. Ha servido además, desde su dimensión regionalista, para promover la realización de diversos procesos electorales en los países miembros. En concreto, las iniciativas del Parlacen se han centrado en los siguientes aspectos: fortalecimiento político e institucional de la integración; la ciudadanía centroamericana; la libre circulación de personas; la armonización



de legislaciones en materias como el medio ambiente, los derechos de los trabajadores, legislación penal y lucha contra el narcotráfico; y en la integración económica y la inserción centroamericana en la economía mundial.

Un nuevo impulso al proceso de integración proviene desde la participación de la sociedad civil. Complementando la acción de otras entidades, esa participación refuerza el proceso y le aporta dinamismo y legitimidad, en la medida en que afecta a las aspiraciones e intereses de los distintos sectores organizados a nivel regional.

Por medio del Comité Consultivo, que entró en funcionamiento en noviembre de 1995, distintos sectores (empresariado, campesinado, trabajadores, cooperativas, universidades, organizaciones indígenas y municipios) participan activamente en el proceso de integración. Ese hecho revela la importancia de la integración desde abajo y la implicación directa de las sociedades centroamericanas.

Una de las principales iniciativas ha sido la planteada por la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana ante la XIV Reunión de Presidentes (octubre de 1993), con la “Carta de la Integración desde la Sociedad Civil”, en la que se reafirma la necesidad de dar al proceso de integración una dimensión social, poniéndolo al servicio de un desarrollo equitativo y ecológicamente sostenible.

En los años noventa la integración centroamericana experimenta notables avances, en especial en el ámbito económico, utilizando un método de trabajo que permite un modelo de integración gradual y flexible. Frente a esos avances, permanecen todavía bastantes interrogantes sobre su futuro, que requieren un mayor compromiso político y la adopción de decisiones orientadas hacia el progreso económico y social de los países de la región. Por encima de los factores homogeneizadores, existen diferencias significativas entre los seis países del Istmo respecto a la estructura económica, el grado de participación en el mercado regional, los vínculos comerciales con terceros y la distribución de costes y beneficios de la liberalización.

Uno de los hechos más significativos es el Protocolo de Guatemala, adoptado en la XIV “Cumbre” de Presidentes celebrada en octubre de 1993 y que entró en vigor el 17 de agosto de 1995. El Protocolo establece el “Subsistema de la Integración Económica” en el seno del SICA, adoptando un modelo de “geometría variable” que permite la coexistencia de diferentes situaciones y ritmos, permitiendo que cada Estado fije sus propios compromisos. A esa flexibilidad, hay que añadir las debilidades que se perciben en el plano institucional y en la toma de decisiones, que deberán adoptarse por consenso.

El proceso trata de adaptarse a los mecanismos del “regionalismo abierto”, que combina políticas aperturistas generalizadas con el mantenimiento de preferencias regionales, de modo que la integración económica esté al servicio de la mejora de la competitividad y sea, además, un instrumento efectivo de desarrollo económico y social, base de las políticas sociales necesarias para reducir la pobreza y la desigualdad.

En los últimos años, Centroamérica ha tenido que adaptarse a los nuevos mecanismos comerciales que se producen en el propio continente americano y en la economía internacional. Los nuevos escenarios que se plantean, permiten que la región actúe de una forma coordinada, o bien que se acentúen las tendencias centrífugas y que cada país busque su propia opción. Los principales retos que se plantean son las relaciones con México, con Estados Unidos y el TLC, y con las iniciativas adoptadas en el área del Caribe.

En este contexto, la integración debe hacer frente a cuestiones de capital importancia para su futuro. Tres de las más importantes tareas son la situación social y la lucha contra la pobreza, la dimensión ambiental y la definición de un nuevo marco de seguridad regional.

Los elevados índices de pobreza que sufre la región (20 millones de personas —el 68% de la población— viven en situación de pobreza, y 14 millones —el 46%— padece pobreza extrema) obedece a causas estructurales, agudizadas por los conflictos habidos durante las dos últimas décadas. La gravedad de la situación ha motivado que la mayor parte de los actores políticos y sociales coincidan en que la estabilidad política y la consolidación de la paz y la democracia dependen directamente de la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Las circunstancias que viven algunos países de la región hace difícil cumplir con ese objetivo; la experiencia anterior demuestra que el crecimiento económico, por sí solo, no garantiza la reducción de la pobreza, en especial la que va asociada a cuestiones estructurales. Además, las políticas compensatorias puestas en práctica tienen un alcance muy limitado.

Las decisiones adoptadas hasta ahora permiten comprobar que la dimensión social va muy por detrás de la económica. El Tratado de Integración Social, firmado en marzo de 1995, entró en vigor en mayo de 1996. Han sido las organizaciones que integran el ICIC quienes más han presionado para reforzar esa dimensión social, proponiendo en 1993 la “Carta Social Centroamericana”.

El Tratado de Integración Social establece el “Subsistema de la Integración Social” como parte del SICA. Los grandes objetivos fijados no van acompañados de los medios jurídicos e institucionales para desarrollar una política social regional. Varias organizaciones sindicales y movimientos sociales han propuesto la creación de la “Unión Social Centroamericana”, que supliría las carencias detectadas en el Tratado.

El medio ambiente constituye otra de las tareas apremiantes para la integración centroamericana, teniendo en cuenta que el modelo de desarrollo aplicado en la región desde los años cincuenta ha tenido dramáticas consecuencias ambientales. La situación socioeconómica ha agudizado los problemas ambientales.

Para hacer frente a la situación, desde 1989 se promueve la adopción, a escala nacional y regional, de una estrategia de desarrollo sostenible. Ese año se suscribe el Convenio Centroamericano de Protección del Medio Ambiente, que establecía la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), que ha desempeñado un papel muy activo en la promoción de una estrategia de desarrollo sostenible.

En 1994 se adopta la “Alianza para el Desarrollo Sostenible” (ALIDES) como estrategia regional de desarrollo, basada en los principios y objetivos de la Agenda 21 adoptada en la Cumbre de Río de Janeiro. Frente a estrategias anteriores, la ALIDES integra objetivos políticos —consolidación

democrática y Estado de derecho—, económicos y sociales —erradicación de la pobreza y reducción de las desigualdades—, ambientales y culturales.

El tercer gran reto de la integración es la consolidación de la paz, definiendo un nuevo modelo de seguridad en América Central. Siendo el objetivo prioritario de la concertación política regional iniciada en 1986, los problemas de la paz y la seguridad continúan plenamente vigentes. Junto a los procesos de paz y la desmilitarización, otros factores influyen decisivamente en la seguridad regional, como son la consolidación democrática, la erradicación de la pobreza y la disminución de las desigualdades. La aparición de nuevas formas de violencia, el aumento de las actividades delictivas y la creciente inseguridad ciudadana, responden a causas vinculadas con las dificultades económicas, con la pobreza, con el desempleo y el subempleo, con la cultura de la violencia y, en algunos casos, con la situación de los desmovilizados.

El escenario de la posguerra fría ha permitido ir definiendo un modelo de seguridad, tal como se recoge en el “Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericana” —parte integrante del SICA—, suscrito el 15 de diciembre de 1995. Se basa en tres elementos: la vinculación de la seguridad con la democracia, el Estado de derecho y la supremacía del poder civil; la seguridad de las personas y los bienes, de forma que su seguridad puede verse amenazada por la pobreza, el deterioro ambiental, los desastres naturales, la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, el tráfico ilícito de armas y la narcoactividad; y un sistema de seguridad regional basado en la renuncia a la amenaza o al uso de la fuerza, la solución pacífica de controversias, la prohibición del uso del territorio para agredir a otros Estados, y la defensa colectiva y solidaria.

La nueva concepción representa un cambio espectacular, con respecto a situaciones anteriores. Integra la dimensión económica, social, ambiental y humana de la seguridad, redefiniendo, a su vez, el papel asignado a las fuerzas armadas.

En todo el proceso de integración, América Central ha contado con el apoyo y el respaldo de la Unión Europea. Los trece años de diálogo institucionalizado y cooperación constituyen una de las experiencias más positivas de la política exterior europea. En la actualidad, la Unión Europea está redefiniendo su relación con América Latina y, a su vez, renovando el diálogo con América

Central, adecuándolo a las propias circunstancias que vive la región (avances del proceso de paz, democratización e integración) y, al mismo tiempo, al nuevo escenario de la posguerra fría y la globalización económica. La nueva estrategia de la Unión Europea hacia América Latina se basa en tres elementos: el reforzamiento de los vínculos políticos, el apoyo al libre comercio y la integración regional, una cooperación más coherente, flexible y eficaz. Se definen tres ejes prioritarios: consolidación democrática, lucha contra la pobreza y apoyo a las reformas económicas, y tres temas transversales: apoyo a la integración regional, educación y formación, gestión de las interdependencias norte-sur (medio ambiente, energía, lucha contra la producción, tráfico y consumo de drogas ilegales).

Aunque para algunas cuestiones se perciba que hay una disminución del interés europeo por Centroamérica, el contenido original del diálogo (paz, democracia, desarrollo) mantiene su vigencia, aunque se buscan nuevas formas para racionalizar el diálogo, y darle una nueva estructura y objetivos.

En el período 1990-1996 el diálogo de San José ha mantenido en la agenda la paz y la consolidación democrática y ha dado más peso a los temas económicos y comerciales. Las modalidades de cooperación también han experimentado una reorientación, concediendo mayor importancia a los mecanismos de mercado y a las políticas de ajuste.

En la Conferencia San José XII (Florencia, marzo de 1996), se acuerda una reestructuración de la cooperación conforme a las prioridades y políticas definidas en el documento “Fortalecimiento de la Asociación 1996-2000” y a las nuevas demandas centroamericanas (fortalecimiento del Estado de derecho, políticas sociales, proceso de integración, inserción en la economía internacional). Se define también una nueva estructura institucional, acorde con los mecanismos de la PESC. Un año más tarde, San José XIII (La Haya, febrero de 1997), consagra esos nuevos mecanismos del diálogo institucional, así como las áreas donde se pretende reforzar la cooperación: fortalecimiento de la administración de justicia y el poder legislativo, apoyo a los procesos electorales, descentralización y apoyo a gobiernos y comunidades locales, vigencia de los derechos humanos, reformas de las políticas de salud y educación, apoyo a la reforma fiscal para

fortalecer las capacidades del Estado y promover la equidad, formación de recursos humanos, lucha contra la pobreza y acceso a la tierra.

De las instituciones de la Unión, ha sido el Parlamento Europeo quien, desde la legitimidad democrática, más ha apoyado la existencia de una Europa solidaria que traslade su experiencia integracionista al ámbito internacional. En el conjunto de su actividad exterior, el Parlamento europeo dedica especial atención a América Latina y, especialmente, a América Central, sobre todo por los trabajos de la Delegación para esa región. La acción del Parlamento se ha centrado en el apoyo al proceso de paz, a la cooperación para el desarrollo y en el fortalecimiento de la democracia, el respeto a los derechos humanos y la consolidación del Estado de derecho.

En el marco de las relaciones bilaterales, hay que resaltar el papel de la Conferencias Interparlamentarias Comunidad Europea-América Latina, que se celebran desde 1974, con el objetivo de lograr una cooperación cada vez más estrecha entre europeos y latinoamericanos, utilizando como método de trabajo la reflexión y el debate político y sobre la base común del respaldo a la institución parlamentaria como condición indispensable para el ejercicio de la democracia, la defensa del Estado de derecho y la protección de las libertades. Desde ese punto de partida, en la agenda de las Conferencias aparece constantemente el apoyo a los procesos de integración regional.

El Parlamento Europeo, además, ha desempeñado un activo papel en las relaciones bilaterales. Coincidiendo con el conflicto centroamericano, el Parlamento centró su atención en el proceso de paz, subrayando la importancia de la participación europea ante esa crisis y, especialmente, mostrando su compromiso con el Parlamento Centroamericano. Los ámbitos donde la iniciativa del Parlamento Europeo ha sido mayor son el de la dimensión política e institucional, las relaciones comerciales y económicas y la cooperación para el desarrollo.

Por lo que se refiere a la integración regional, el Parlamento Europeo opina que no debe percibirse como un fin en sí misma, sino como un medio. La finalidad debe ser la lucha contra la pobreza, la promoción del desarrollo económico y social y la inserción progresiva y armoniosa de los países en desarrollo en la economía mundial. Se decanta por una estrategia de “regionalismo

abierto”, reconociendo las asimetrías entre los socios, que incorpore la dimensión social y ambiental, la promoción de la cohesión interna y que apoye la reconversión de los sectores productivos afectados por los procesos de apertura. También se ha referido a la dimensión política e institucional de los procesos de integración y, en el caso centroamericano, ha resaltado la importancia del Parlacen para la estabilidad política de la región, manifestando reiteradamente su apoyo político y su colaboración en los aspectos técnicos necesarios para el desarrollo eficaz de sus actividades. El Parlacen debe ser en el futuro una institución clave para la promoción y consolidación del SICA, confiriendo a éste la legitimidad democrática que todo proceso integracionista precisa para ser viable a largo plazo.

## **INTRODUCCION**

En agosto de 1997 se celebra el décimo aniversario del Acuerdo de Paz aprobado por los Presidentes centroamericanos en la “Cumbre” de Esquipulas II. El “Plan Arias” dio inicio a una nueva etapa en la historia de la región, de la que los procesos de paz y de democratización son el legado más tangible e inmediato. La dinámica de paz iniciada en Esquipulas II y el fin de la confrontación Este-Oeste han logrado acallar las armas en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. La celebración continuada de elecciones libres y honestas y la alternancia en el poder parecen demostrar que el largo y doloroso ciclo autoritario que América Central vivió en décadas anteriores ha quedado atrás. Acontecimientos como la firma de la paz en Guatemala, tras más de treinta años de guerra civil, o el triunfo electoral de una antigua fuerza insurgente en El Salvador, hubieran sido muy difíciles de imaginar diez años atrás, en el contexto en el que fue aprobado el plan de Esquipulas II, y revelan la gran significación histórica que ha tenido este proceso.

El reconocimiento de los logros del proceso iniciado en Esquipulas no supone, sin embargo, que éste pueda darse por concluido. Paz, democracia y desarrollo —los tres objetivos del Acuerdo de Paz— no son realidades plenamente asentadas en la región. Aún hay una gran tarea pendiente en ámbitos como el ejercicio de las libertades democráticas, la plena vigencia de los derechos humanos, la construcción de una cultura de paz y de tolerancia, la desmilitarización y la reforma del Estado, de manera que éste sea más transparente y participativo. La recuperación económica tiene aún bases frágiles, y las sociedades centroamericanas siguen soportando niveles de pobreza

infamantes. Las dinámicas de exclusión social y económica que dieron origen a los conflictos armados y a la violencia política no han sido superadas, e incluso se han agravado por efecto de políticas de ajuste que han tenido un fuerte coste social. Los Presidentes centroamericanos reunidos en Esquipulas vieron en la pobreza y la exclusión social una de las causas profundas de los conflictos que asolaban la región. Al constatar que la paz, la democracia y el desarrollo eran tres objetivos interdependientes e inseparables, reconocieron que la paz no tendría bases duraderas y la consolidación de la democracia no se habría alcanzado si no se lograban superar las fracturas sociales que caracterizan a la región. El desarrollo económico y social y la lucha contra la pobreza y la exclusión, una vez logrado el cese el fuego, es la continuidad lógica del proceso.

Aunque la paz y la democracia han sido una conquista propia de las sociedades centroamericanas, el apoyo y el acompañamiento internacional han sido un factor decisivo para explicar sus logros. La Unión Europea y sus Estados miembros, a través del diálogo político institucionalizado y la cooperación al desarrollo —el denominado “diálogo de San José”— contribuyeron a ampliar los espacios políticos en los que el proceso de Esquipulas II se ha desarrollado. El diálogo birregional también arroja un saldo positivo para la Unión, ya que permitió consolidar y desarrollar la Cooperación Política Europea en la que después se ha basado la incipiente Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) definida en el Tratado de la Unión Europea. El Parlamento Europeo tuvo un papel clave en este proceso, impulsando la acción comunitaria y el compromiso político con la situación de la región. En la Conferencia ministerial “San José I”, celebrada en 1984, ambas regiones asumieron un compromiso común con la paz, la democracia y el desarrollo. Diez años después ese compromiso sigue vigente, aunque los procesos de paz y el nuevo escenario regional e internacional exigen una puesta al día de la racionalidad, estructura y objetivos del diálogo de San José y de la cooperación comunitaria con Centroamérica. Al igual que ha ocurrido con las Reuniones de Presidentes Centroamericanos, la agenda del diálogo se ha ido desplazando hacia temas económicos, sociales y ambientales. El renovado proceso de integración regional, como ha señalado el Parlamento Europeo, se ha convertido en una cuestión prioritaria, en la medida que es un instrumento clave para el desarrollo y para la búsqueda de nuevas formas de inserción internacional. En sus resoluciones más recientes el Parlamento



Europeo ha vuelto a insistir en la necesidad de impulsar y apoyar este proceso, destacando las contribuciones positivas del mismo a la superación de los problemas de la región.

Desde sus comienzos, el proceso de Esquipulas ha tenido una clara vocación centroamericanista. La crisis que sufría la región no era una simple agregación de problemas nacionales. La paz, la democracia y el desarrollo exigían soluciones de carácter regional. El Parlamento Centroamericano se constituyó como instrumento regional para promover la paz y la democracia. La reactivación de proceso de integración regional en la Reunión Presidencial de Antigua Guatemala de junio de 1990 ha sido la continuación lógica y necesaria del proceso de paz iniciado cuatro años antes.

Fruto de esa nueva situación es la creación, en 1991, del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), que dotará al proceso de una nueva dimensión política y de un nuevo marco institucional. La institucionalización y ampliación del proceso se lleva a cabo por medio de distintos acuerdos y convenios, entre los que destacan el Protocolo de Guatemala, que crea el Subsistema de la Integración Económica (1993), la Alianza para el Desarrollo Sostenible (1994), el Tratado de Integración Social (1995) y el Tratado de Seguridad Democrática (1995). Hasta los años ochenta el proceso se caracterizaba por una situación jurídica anómala y por un entramado institucional heterogéneo y desarticulado. Para corregir esa situación, el SICA integró las viejas organizaciones regionales y las nuevas instancias políticas —incluyendo al Parlacen—, y confirmó el papel director de la Reunión de Presidentes. También estableció la Corte Centroamericana de Justicia como órgano jurisdiccional del Sistema. El SICA, además, establece un vínculo expreso entre la paz, la democracia, el Estado de derecho, el desarrollo económico y social y la integración regional.

El presente estudio pretende examinar la evolución reciente y las perspectivas del proceso de integración regional como instrumento o estrategia para la consolidación de la paz y la democracia, para el desarrollo económico y social y para la inserción internacional de la región. Se incluye, en primer lugar, un breve análisis del origen y evolución del MCCA en las décadas anteriores a la crisis. En segundo lugar, se examina su nuevo marco jurídico e institucional, destacando el papel del Parlacen y la Corte Centroamericana de Justicia. El Estudio dedica su

atención en apartados posteriores al nuevo diseño de la integración económica, a su dimensión ambiental, a su incipiente dimensión social y a los vínculos extrarregionales del mismo.

También se examinan las relaciones entre la Unión Europea y Centroamérica, prestando atención al papel que el proceso de integración ha tenido y puede tener en estas relaciones. Parte del Estudio se ha centrado en el papel del Parlamento Europeo en las relaciones con América Central y en concreto en sus posiciones y propuestas respecto al “diálogo de San José” y el proceso de integración. Desde principios de los años ochenta el Parlamento Europeo ha aprobado un gran número de resoluciones en relación a América Latina y a América Central, que ponen de manifiesto la continua atención de esta Cámara hacia los problemas de la región. Tres informes parlamentarios recientes sobre la renovación de las relaciones y sobre los procesos de integración regional —los informes Carnero, Bertens y Needle— plantean explícitamente que la integración regional puede y debe ser uno de los ejes de actuación futuros, en el marco de un programa PESC coherente e integrado hacia ambas regiones.

Este estudio ha sido elaborado por encargo de la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, pero de ninguna forma, ni en todo ni en parte, pueden atribuirse a esta Institución los contenidos del mismo, que son responsabilidad exclusiva de sus autores.

Los autores quieren dejar constancia de su agradecimiento a distintas personas e instituciones que han facilitado información y opiniones de gran valor para la realización de este Estudio, y en concreto a D. Ernesto Lima Mena, Presidente del Parlacen; Edgard Chamorro, de la Secretaría de la Integración Económica Centroamericana (SIECA); Marco A. González, de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD); Ana Patricia Santamaría, de la Concertación Centroamericana de ONG; Celina de Monterrosa, de la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC); Florencio Gudiño, del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) de la Universidad Complutense de Madrid; Álvaro de la Ossa, de la Fundación Centroamericana para la Integración (FCI), Mauricio Henríquez Mira, del Departamento de Tratados de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA), y Luis Augusto Cariñés, periodista y docente de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala.. Un agradecimiento especial está dirigido a J. Javier Fernández

Fernández, de la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, que con su apoyo y orientaciones ha hecho posible este trabajo.

Los autores

Madrid, abril de 1997

## **1. LA INTEGRACION REGIONAL EN CENTROAMERICA, 1990-1996: EVOLUCION RECIENTE, SITUACION Y PERSPECTIVAS**

### **1.1 La integración centroamericana entre 1960 y 1990: una visión retrospectiva**

#### *1.1.1 La integración centroamericana y el MCCA: origen y desarrollo (1960-1980)*

El 13 de diciembre de 1960 se firmó en Managua el Tratado General de Integración Económica Centroamericana. El Tratado General culminaba diez años de acercamiento entre los cinco países del istmo, y con la plena incorporación de Honduras y Costa Rica entre 1961 y 1963, daba inicio a un proceso de integración regional considerado como el más avanzado de América Latina hasta su declive a finales de los años setenta.

El Tratado General era considerado un instrumento clave para promover la industrialización y superar algunos de los principales obstáculos al desarrollo económico de la región: la estrechez de los mercados, la escasa diversificación productiva y la vulnerabilidad externa causada por los inestables mercados de productos básicos. Para ello se proponía la liberalización del comercio intrarregional, la creación de una Unión Aduanera con un Arancel Externo Común (AEC), y el establecimiento de un amplio marco de incentivos a la producción industrial.

Los años sesenta fueron la “edad dorada” de la integración centroamericana. Entre 1961 y 1966 se liberalizó la mayor parte del comercio intrarregional, con la excepción de algunos productos “sensibles”. El Arancel Externo Común estaba plenamente en vigor en 1967. Se estableció un sistema de pagos y una Cámara de Compensación. También se crearon instituciones regionales de carácter técnico y financiero —entre ellas el Banco Centroamericano de Integración

Económica (BCIE)—, y se adoptaron los primeros acuerdos para armonizar políticas monetarias y cambiarias y establecer la futura Unión Monetaria Centroamericana.

Los efectos económicos del Mercado Común Centroamericano (MCCA) fueron notables. Entre 1960 y 1970 el comercio intrarregional pasó de 31 a 287 millones de dólares. El crecimiento fue aún más espectacular en términos proporcionales. En 1960 las exportaciones intrarregionales eran el 7% del total, y en 1970 alcanzaron el máximo histórico del 26%. El mercado regional y el Arancel Externo Común estimularon un fuerte crecimiento de la industria y de la inversión extranjera directa. El peso de los productos manufacturados en el comercio intrarregional pasó del 50% al 75% entre 1960 y 1970. Este tipo de comercio, ajeno a las fluctuaciones que afectan a los productos básicos, aportó estabilidad al sector externo de las economías centroamericanas.

A finales de los años sesenta, sin embargo, se hicieron visibles las limitaciones de la integración regional y del patrón de crecimiento amparado por ésta. Orientada al mercado interno, la industrialización se centró en la producción de bienes de consumo a partir de componentes importados, alimentando el déficit comercial, y se caracterizó por su escasa competitividad. Sin las políticas fiscales y las reformas estructurales necesarias para mejorar la distribución de la renta, el crecimiento fue “concentrador y excluyente” y agravó la desigualdad y la pobreza. No se superó la estrechez de los mercados característica de la región y, lo más significativo, todo ello contribuyó a gestar la crisis social y política que la región sufrió poco después.

Sin mecanismos financieros e institucionales para asegurar un reparto equitativo de costes y beneficios, la integración agravó las asimetrías existentes entre los socios del MCCA. Nicaragua y Honduras, las dos economías más débiles, quedaron al margen de la inversión extranjera que afluyó a la región y el déficit comercial con sus socios regionales se convirtió en un problema crónico. La creciente insatisfacción hondureña hacia la integración regional, los problemas migratorios con El Salvador y la desastrosa “guerra del fútbol” que en 1969 enfrentó a estos dos países motivaron la retirada de Honduras del MCCA y el inicio de una etapa de lento declive del proceso de integración, que desembocó en una crisis abierta cuando éste se enfrentó, en los años ochenta, a condicionantes externos mucho más desfavorables.

Las iniciativas que en los años setenta intentaron reactivar el proceso y superar las limitaciones de su diseño no lograron llegar a buen término. En 1972 fue presentado el proyecto de la Comunidad Económica Centroamericana, que pretendía crear un verdadero Mercado Común y un sistema institucional con las competencias necesarias para sobreponerse a los intereses nacionales. El borrador del Tratado Constitutivo, presentado en 1976, no fue aprobado debido a las tensiones políticas y sociales y a la oposición de diversos intereses económicos nacionales. Ante las dificultades económicas derivadas de un contexto cada vez más desfavorable aumentaron las restricciones al comercio. Los intercambios regionales crecieron con menor dinamismo. En 1980 alcanzaron el “techo” histórico de 1.135 millones de dólares, aunque la participación del comercio intrarregional en el comercio externo total de los miembros del MCCA descendió del 26 % al 23%.

### *1.1.2 La crisis de los ochenta y el colapso del MCCA*

La excepcional gravedad de la crisis de los años ochenta se debió al efecto combinado de la recesión económica mundial, la “crisis de la deuda”, el agotamiento de la “sustitución de importaciones”, y los conflictos políticos y sociales que afectaron a la región y que, en el caso de El Salvador, Guatemala y Nicaragua, desembocaron en guerras civiles con enormes costos humanos y económicos, en gran medida inducidos por la intervención de Estados Unidos y otros intereses foráneos. La crisis del modelo de integración y la caída del comercio intrarregional a niveles mínimos fue a la vez causa y consecuencia de estos factores.

Los países de la región enfrentaron la recesión económica con medidas individuales y de corto plazo, imponiendo nuevos obstáculos a los intercambios. Entre 1980 y 1986 el comercio intrarregional disminuyó un 60%, pasando de 1.135 a 413 millones de dólares. Las restricciones afectaron en mayor medida a los intercambios regionales, que entre 1980 y 1986 descendieron del 23% al 10% del comercio exterior total. El casi total colapso del mercado regional también se debió a la volatilidad de los tipos de cambio y a la acumulación de deudas entre los distintos miembros del MCCA. Se crearon nuevos mecanismos de financiación, pero a mediados de la

década el sistema regional de pagos dejó de funcionar. De esta forma el mercado regional, lejos de ser un factor amortiguador de la crisis, contribuyó a agravarla.

La década también estuvo dominada por las políticas de estabilización y ajuste estructural adoptadas con la financiación y el apoyo técnico de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Estas políticas promovieron una nueva estrategia de desarrollo orientada a los mercados externos, de signo liberalizador, que ha ido dejando atrás el viejo modelo “de sustitución de importaciones” impulsado por el MCCA. El mercado regional perdió atractivos ante las oportunidades comerciales abiertas por la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) y los incentivos fiscales y arancelarios a la exportación a terceros mercados adoptados por los gobiernos de la región. Las “maquilas” o industrias de ensamblaje y las exportaciones “no tradicionales” —cítricos, plantas ornamentales, productos hortofrutícolas...— se fueron convirtiendo en los sectores exportadores más dinámicos.

Las políticas de los organismos financieros internacionales se opusieron a la integración y contribuyeron directa o indirectamente a la desarticulación del MCCA, al que atribuyeron parte de la responsabilidad de la crisis económica regional. Algunos de los compromisos de liberalización acordados con estos organismos significaron en la práctica la ruptura del nuevo Arancel Externo Común, adoptado en 1985 tras diez años de laboriosas negociaciones, y el abandono de la Unión Aduanera. Es oportuno recordar que la actitud de Estados Unidos hacia el MCCA fue casi siempre hostil, debido a que su reactivación no era compatible con una estrategia regional que pretendía aislar por todos los medios al Gobierno Sandinista.

### *1.1.3 El proceso de Esquipulas: las bases para la reactivación*

Desde el punto de vista de la concertación política, sin embargo, la segunda mitad de la década registró avances de gran trascendencia. La “cumbre” Presidencial de Esquipulas I (mayo de 1986), la primera reunión de este tipo en 23 años, inició una dinámica de concertación política y cooperación económica y social que aún se mantiene. En los diez años transcurridos desde la “cumbre” de Esquipulas I se han llevado a cabo 19 reuniones presidenciales (ver el apéndice 1)

que han hecho posible la solución negociada a los conflictos de la región, han impulsado la democratización y han hecho posible la reactivación del MCCA.

Como logros concretos de las primeras “Cumbres” son referencia obligada el acuerdo alcanzado en la “cumbre” de Esquipulas I (Guatemala, mayo de 1986) para la creación del Parlamento Centroamericano; el plan de paz de Esquipulas II (Guatemala, agosto de 1987), que estableció un procedimiento para hacer realidad las aspiraciones regionales de resolución pacífica de los conflictos; el Plan de Acción Inmediata (PAI) acordado en la III “cumbre” presidencial (Alajuela, Costa Rica, enero de 1988), que con apoyo de la cooperación internacional sienta las bases de la recuperación económica y la reactivación del MCCA, incluyendo el sistema regional de pagos; y finalmente el acuerdo para la desmovilización de la “contra”, el fin de las hostilidades y la celebración de elecciones en Nicaragua, acordado en las IV y V Reuniones Presidenciales (Costa del Sol, El Salvador, febrero de 1989 y Tela, Honduras, agosto de 1989), que con diversas vicisitudes logró materializarse en los primeros meses de 1990.

Es importante destacar el papel que en este proceso ha tenido la comunidad internacional y en particular la Comunidad Europea y sus Estados miembros, aportando fondos para programas regionales, y apoyando la concepción misma de una Centroamérica integrada.

El extraordinario esfuerzo de concertación política regional realizado entre 1986 y 1990 impide hablar de los años ochenta como una “década perdida” para la integración. Ciertamente es que al finalizar el decenio el MCCA estaba desarticulado desde el punto de vista institucional y económico y el comercio intrarregional, aun con la recuperación registrada desde 1987, era aún muy inferior al alcanzado en la década anterior. Pero sin el proceso de paz, sin el impulso político de las “Cumbres” presidenciales y sin la legitimidad que éste adquirió a través del incipiente proceso de democratización, difícilmente hubiera podido abordarse a partir de 1990 los problemas económicos y sociales de la región y la reactivación del proceso de integración.

## **1.2 El relanzamiento del proceso de integración y el nuevo contexto internacional**

La integración regional volvió a ser un tema relevante en la agenda política y económica centroamericana debido a los cambios producidos en el escenario regional y mundial, en los que el año 1990 representa un evidente punto de inflexión: en ese año se reanudaron las negociaciones de paz entre el Gobierno y la guerrilla salvadoreña, tras la ofensiva del FMLN de finales de 1989. Las elecciones nicaragüenses de febrero de 1990 dieron el triunfo a una coalición opositora, comenzó la desmovilización de la “contra” y se dio fin a la guerra en ese país. Por otra parte, los comicios celebrados en El Salvador, Honduras, Costa Rica y Guatemala entre 1989 y 1990 —al igual que en la propia Nicaragua— llevaron al poder a opciones de derecha y situaron en los ministerios económicos a una nueva generación de tecnócratas, cuyo programa coincidía con el denominado “Consenso de Washington” de inspiración neoliberal. Este hecho, unido a la ausencia de los sandinistas, permitirá la definición de un nuevo consenso en las instancias regionales.

No menos importantes han sido las transformaciones inducidas por el nuevo escenario internacional de la posguerra fría. El fin del conflicto Este-Oeste ha facilitado la resolución pacífica de los conflictos regionales, pero también devaluó la importancia estratégica de Centroamérica, que se enfrentó al riesgo de quedar marginada de los flujos comerciales, financieros y tecnológicos del mundo de la globalización. Esta percepción se vio reforzada por acontecimientos como la Iniciativa de las Américas, anunciada en junio de 1990 por el Presidente Bush, la formación del Mercado Único Europeo de 1992, y las negociaciones de la “Ronda Uruguay” del GATT, que anunciaban un mundo en el que coexistirían los bloques comerciales y un régimen de apertura multilateral. En este escenario, la integración regional se convirtió en un imperativo estratégico para la región.

Centroamérica se ha enfrentado al nuevo escenario económico internacional a través de una estrategia que pretende combinar la integración regional, la liberalización comercial y la intensificación de los vínculos comerciales con el exterior. Dicha estrategia fue delineada en el Plan de Acción Económico para Centroamérica (PAECA), aprobado en la reunión presidencial de Antigua Guatemala de junio de 1990. En esta reunión, por primera vez, la agenda estaba dominada por los temas económicos y de integración y no sólo por los procesos de paz.



El PAECA pretendió promover . Para ello planteó las siguientes metas:

- a) Crear un nuevo un nuevo marco jurídico, institucional y operativo de la integración.
- b) Establecer un calendario de desgravación arancelaria con el objeto de reactivar el comercio intrarregional y restablecer el arancel externo común.
- c) Poner en funcionamiento el Sistema Regional de Pagos y el “Programa de desmantelamiento de los obstáculos al comercio interregional”. Ambas cosas, como indicaremos más adelante, formaban parte de un acuerdo de cooperación con la Comunidad Europea derivado del Plan Especial para Centroamérica (PEC).
- d) Adoptar una política coordinada ante el GATT, la Comunidad Europea y Estados Unidos para mejorar la posición negociadora de la región y obtener mejores condiciones de acceso a mercados externos.
- e) Adoptar una política de reconversión industrial, con miras a la promoción de exportaciones, y coordinar la política agrícola.

A través del PAECA, los mandatarios de la región optaron por un nuevo modelo de integración regional, compatible con las políticas de apertura y liberalización comercial derivadas de los programas de ajuste estructural que en ese periodo estaban aplicando todos los países de la región. El nuevo modelo tiene como objetivo el crecimiento basado en las exportaciones, y no la industrialización basada en un mercado interno ampliado con altos niveles de protección, como ocurrió en los años sesenta. Según este nuevo enfoque, un mercado regional ampliado con bajos niveles de protección externa aumentaría la eficiencia y la competitividad y alentaría la inversión extranjera. El mercado regional, en suma, se configura como plataforma para mejorar la inserción en la economía mundial —“un mercado común para exportar”— y reforzar la capacidad negociadora del istmo con otros países y bloques subregionales.

El PAECA ha sido el primer paso de un proceso de paulatina renovación de la integración regional, que entre 1990 y 1996 se ha desarrollado a través de diversos programas sectoriales y de varios tratados y convenios —no existe en Centroamérica un “tratado marco” de la integración— que han ido definiendo una institucionalidad regional cada vez más amplia y compleja. Los más importantes son los siguientes.

- a) El Protocolo de Tegucigalpa de diciembre de 1991, que crea el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y establece un nuevo marco político e institucional.
- b) El Protocolo de Guatemala de octubre de 1993, que crea el “Subsistema de la Integración Económica”.
- c) La “Alianza para el Desarrollo Sostenible” (ALIDES), de octubre de 1994, que define una nueva estrategia de desarrollo de la región.
- d) El Tratado de Integración Social de marzo de 1995, que crea el “subsistema de la integración social”.
- e) El Tratado de Seguridad Democrática de diciembre de 1995, que define un nuevo régimen de seguridad regional basado en la primacía del Estado de derecho y la confianza mutua.

En los siguientes apartados se examinarán las distintas dimensiones del proceso integracionista —política, económica, social, ambiental y de seguridad—, prestando atención a los Protocolos y los Tratados mencionados, en el contexto más amplio de la situación regional, así como a los avances registrados y a los desafíos pendientes.

### **1.3 El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA): la dimensión política y el nuevo marco institucional**

#### *1.3.1 El Protocolo de Tegucigalpa: un nuevo marco institucional*

La integración regional finalizó la década de los ochenta con una situación jurídica anómala y un entramado institucional heterogéneo y desarticulado, en el que coexistían —sin vínculos formales entre sí— instituciones técnicas como el BCIE, la SIECA o el Consejo Monetario, e instancias de naturaleza política como la Reunión de Presidentes o el Parlacen.

La renovación del sistema institucional y normativo de la integración —una de las prioridades del PAECA— fue el principal tema abordado en la XI Cumbre de Presidentes, celebrada en Tegucigalpa el 13 de diciembre de 1991. En dicha reunión se aprobó el Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), conocido como Protocolo de Tegucigalpa. El Protocolo, que incluye entre sus Estados parte a Panamá y está abierto a la adhesión de Belice, aspira a hacer de Centroamérica . Para ello reafirma los propósitos integracionistas de los Estados firmantes y establece el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) como , sustituyendo a la ODECA. El SICA cuenta con personalidad jurídica, y su sede fue establecida en San Salvador.

Los objetivos del SICA son muy diversos, heterogéneos y ambiciosos. Según el Protocolo, el SICA pretende contribuir a la consolidación de la democracia y el Estado de derecho, concretar un nuevo modelo de seguridad regional, promover el crecimiento económico, el bienestar social y la superación de la pobreza, alcanzar la unión económica y fortalecer a la región como bloque económico para mejorar su inserción en la economía mundial.

Para la realización de estos objetivos, el SICA establece una nueva estructura institucional de la integración, que integra las viejas organizaciones regionales y las nuevas instancias de carácter político —incluyendo el Parlacen— con una “lógica sistémica”, y precisa el papel director que corresponde a la Reunión de Presidentes. El organigrama y una descripción detallada de los órganos del SICA se incluye en el apéndice 2.

El SICA empezó a funcionar el 1 de enero de 1993, y desde el 26 de marzo de 1996, fecha en la que Panamá depositó el instrumento de ratificación del Protocolo, está en vigor para los seis países de la región. Esta estructura institucional se ha visto desarrollada y completada posteriormente con el “Subsistema de la Integración Económica”, el “Subsistema de la

Integración Social”, y la creación de órganos específicos en el ámbito ambiental y de seguridad, definiendo un panorama institucional muy complejo y diverso. La Comisión de Secretarías del SICA se ocupa de la coordinación de las Secretarías de los distintos subsistemas.

La aprobación del Protocolo de Tegucigalpa y el establecimiento del SICA han sido acontecimientos de gran relevancia para la integración centroamericana. En primer lugar, han asentado claramente la dimensión política que ahora tiene el proceso, superando el carácter estrictamente económico que la integración tuvo en los años sesenta y setenta. Algunos países desean continuar en esta línea. El 30 de octubre de 1992 los integrantes del llamado “Triángulo del Norte” —Guatemala, El Salvador y Honduras— declararon su intención de iniciar un proceso de Unión Política que podría culminar en la creación de una Federación Centroamericana, aunque este objetivo fue explícitamente rechazado por Costa Rica.

En segundo lugar, al pretender constituir , el SICA ha establecido un vínculo expreso entre la paz, la democracia, el Estado de derecho, el desarrollo económico y social y la integración regional. El SICA se convierte, de esta forma, en un instrumento para dar continuidad a las metas establecidas en el Acuerdo de Paz de Esquipulas II y, quizás lo más significativo, el proceso de integración puede convertirse en un factor de consolidación democrática para los regímenes que en él participan.

El diseño institucional del SICA, en tercer lugar, ha contribuido a unificar —aunque no a ordenar— el entramado de organizaciones e instancias regionales hasta entonces en funcionamiento. Al institucionalizar la Reunión de Presidentes como órgano supremo del mismo, ha confirmado su papel en la dirección política de la integración. Las decisiones de los órganos del SICA son en principio obligatorias —se genera así un “derecho derivado” de la integración— aunque deberán ser adoptadas por consenso. El SICA incluye, además, órganos e instituciones permanentes de vocación centroamericanista, como son la Secretaría General, el Parlacen y la Corte Centroamericana de Justicia. Un último aspecto a destacar es el establecimiento de instancias de participación política y social en el proceso, sea a través del Parlacen —con la legitimidad que confiere la elección directa de sus integrantes—, sea a través del Comité Consultivo.

El establecimiento de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) como órgano jurisdiccional del SICA es un acontecimiento de indudable trascendencia en el nuevo diseño institucional de la integración. Como tribunal internacional regional, la jurisdicción de la CCJ es obligatoria y se extiende a todos los asuntos que le sometan los Estados parte, así como a las controversias surgidas entre personas físicas y jurídicas, Estados parte y órganos del SICA. La CCJ también tiene competencias consultivas en relación, entre otras materias, a la interpretación y aplicación del derecho de la integración centroamericana.

La jurisprudencia de la CCJ puede convertirse en uno de los más importantes fundamentos del proceso de integración, promoviendo la seguridad jurídica y haciendo de Centroamérica una verdadera comunidad de derecho. En su corta andadura —la CCJ comenzó a funcionar en octubre de 1994 en su sede de Managua— este Tribunal no ha ejercido aún su competencia contenciosa, pero ya ha emitido diversas resoluciones interpretando el derecho de la integración centroamericana. El desarrollo de la CCJ, sin embargo, está condicionado por el hecho de que su Estatuto ha sido ratificado por sólo tres estados miembros del SICA (ver apéndice 5).

Las limitaciones del SICA, sin embargo, también son muy visibles. El Protocolo describe con cierto detalle su estructura institucional, pero es ambiguo y generalista en lo referido a su naturaleza y objetivos. Estos últimos, muy ambiciosos, contrastan con la parquedad de medios institucionales y jurídicos puestos a su disposición. Es oportuno resaltar que la creación del SICA no comporta una transferencia de competencias nacionales a órganos de la integración, ya que el SICA es un marco institucionalizado y permanente de cooperación intergubernamental más que una entidad de naturaleza supranacional. La ausencia de órganos con la capacidad de generar un ordenamiento jurídico de rango superior al de los Estados miembros, la “regla del consenso” y la obligatoriedad de las decisiones sólo para aquellos Estados que las suscriban —a manera de “cláusula opcional”— significan que el logro de los objetivos del SICA dependerá básicamente de la voluntad política de sus integrantes. Por todo ello tampoco puede hablarse de un verdadero equilibrio de poderes entre los órganos e instituciones del Sistema, como la Corte de Justicia o el Parlacen.

El importante papel que el Protocolo de Tegucigalpa ha otorgado a la Reunión de Presidentes como órgano de deliberación y toma de decisiones es el resultado de un momento histórico en el que éstas se caracterizaban por un fuerte dinamismo y un alto grado de homogeneidad ideológica y consenso político. Estas circunstancias, sin embargo, pueden ser algo pasajero. Cabe preguntarse, en consecuencia, si el proceso de integración podrá continuar con el mismo ímpetu, sin instancias intermedias con capacidad de impulsarlo, si el actual “dinamismo presidencial” — como lo ha denominado CEPAL— se agota.

El Protocolo de Tegucigalpa, finalmente, no representa un nuevo “Tratado Marco” de la integración, ya que dejaba al margen la dimensión económica del proceso, contemplada por el Tratado General de 1960. Este y otros temas han sido objeto en años posteriores de nuevos tratados y convenios. Cada uno de ellos ha agregado al proceso nuevas instituciones, objetivos, funciones y mecanismos de toma de decisiones, no siempre coincidentes, haciéndolo más complejo pero no necesariamente más eficaz. En la práctica, el SICA ha unificado las diferentes instituciones e instancias de la integración, pero no ha logrado ordenarlas —tal y como pretendía— con una lógica “sistémica” funcional o sectorial. En la actualidad existen, según CEPAL, 21 órganos regionales, 10 Secretarías, 16 “Instituciones”, 2 órganos de consulta, y otras 5 instancias de difícil clasificación. Sus funciones y competencias no están claramente definidas, y la “autonomía funcional” que el Protocolo de Tegucigalpa reconoce a algunas de ellas no ha sido delimitada.

La falta de eficacia del entramado institucional del SICA, sin embargo, no se debe sólo a las carencias del ordenamiento jurídico que le ha dado origen y a su visible fragmentación institucional. La notoria falta de personal de las organizaciones, secretarías y entidades del Sistema impiden que éste cumpla eficazmente su cometido. SIECA, por ejemplo, cuenta con menos de quince técnicos para desempeñar funciones que se consideran esenciales en el proceso de integración económica y que se caracterizan por su amplitud y complejidad. Frente a todo ello se ha iniciado un programa de racionalización y modernización de la estructura institucional del SICA con apoyo financiero del BID y la CEPAL como agencia ejecutora, cuyas recomendaciones deberán llevarse a cabo a partir de 1997.

Las carencias organizativas del SICA también se deben al retraso en el pago de las cuotas de los Estados miembros y a la parquedad de las contribuciones realizadas. Buena parte de las actividades de estas entidades descansan, de hecho, en recursos de la cooperación externa. Por todo ello, en la XVII Reunión Presidencial (San Pedro Sula, diciembre de 1995) los Presidentes acordaron establecer un sistema de financiación automática de las instituciones regionales que debería establecerse a lo largo de 1996.

### *1.3.2 El papel del Parlamento Centroamericano (Parlacen)*

La creación del Parlacen es uno de los más importantes acontecimientos recientes del proceso de integración. Con este órgano la región se ha dado un alto foro de deliberación política de vocación centroamericanista, con la legitimidad democrática que se deriva de la elección por sufragio universal directo, y ha fortalecido la dimensión política de la integración.

¿Cual ha sido la andadura institucional del Parlacen desde la aprobación de su Tratado Constitutivo? En el periodo comprendido entre noviembre de 1987 y septiembre de 1988 el Tratado fue ratificado por El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. En las elecciones generales realizadas en El Salvador y en Honduras en 1989 y en Guatemala en 1990 fueron electos popularmente los 20 diputados que representarían a cada uno de estos tres países. También se sumaron a la Cámara el ex-presidente y el ex-vicepresidente de Nicaragua, y Costa Rica y Panamá, pese a no haber ratificado el Tratado, designaron dos observadores cada uno.

El 28 de octubre de 1991 el Parlacen se constituyó oficialmente en Guatemala, bajo la Presidencia del diputado guatemalteco Roberto Carpio, iniciando su primer periodo de sesiones. En mayo de 1994 el Gobierno Panameño aprobó la ley que permite la participación de Panamá en el organismo, enviando los correspondientes parlamentarios designados. En las elecciones previstas para 1999 serán elegidos directamente los 20 diputados que representarán a ese país. Nicaragua eligió sus representantes en las elecciones celebradas en octubre de 1996. Guatemala lo hizo en noviembre de 1995, El Salvador en marzo de 1997 y Honduras lo hará en los comicios de noviembre de 1997. El 22 de octubre de 1996 el Parlacen inició su segundo periodo de

sesiones (1996-2001). En la actualidad Costa Rica es el único país que no ha ratificado el Tratado Constitutivo ni los Protocolos posteriores.

La actuación del Parlacen en el proceso integracionista ha estado determinada por las limitadas competencias con las que fue creado. Según su Tratado Constitutivo es un órgano regional de planteamiento, análisis y recomendación (artículo 1), que sirve como foro de deliberación, puede impulsar iniciativas y proyectos de tratados centroamericanos, conoce los informes de las organizaciones regionales y nombra, y elige o destituye al más alto funcionario ejecutivo de las instituciones regionales creadas por los Estados parte de su Convenio Constitutivo (artículos 5 y 29). Como hemos visto, el Protocolo de Tegucigalpa, que establece el SICA, no ha atribuido competencia alguna al Parlacen en materia de control o de toma de decisiones, no instituye un proceso regularizado de consulta o de codecisión por el que éste pueda emitir opiniones o dictámenes o introducir enmiendas en las decisiones de los órganos del sistema, e incluso establece que el Secretario General del Sistema será nombrado por la Reunión de Presidentes. Tratados posteriores, como el Protocolo de Guatemala, tampoco otorgan al Parlacen papel alguno en el proceso decisorio ni en la gestación del derecho derivado de la integración que tiene lugar en los diferentes subsistemas.

Las limitadas competencias y atribuciones del Parlacen y su débil articulación con los órganos e instituciones de la integración no han impedido que esta Cámara haya impulsado diversas propuestas para promover el Estado de derecho y los derechos humanos y profundizar el proceso de integración. Muchas de las 221 iniciativas presentadas se han centrado en los siguientes ámbitos:

- a) El fortalecimiento político e institucional de la integración: el Parlacen ha aprobado un proyecto de “Carta de la Comunidad de Estados Centroamericanos” y ha planteado la necesidad de contar con una “Presidencia Ejecutiva” de Centroamérica. El Parlacen considera que como Cámara regional debe tener el poder de iniciativa legislativa en materia de integración para superar el “déficit democrático” que caracteriza al sistema institucional del SICA. El Parlacen también ha demandado la creación de un mecanismo automático de financiación de las instituciones regionales.



- b) La Ciudadanía Centroamericana: el Parlacen ha elaborado un ambicioso proyecto de tratado en esta materia. El proyecto contempla diversos derechos, entre ellos la libre circulación de personas, aunque deja de momento al margen los derechos políticos.
- c) Libre circulación de personas: se han aprobado un gran número de propuestas para simplificar los trámites aduaneros y crear un “Pasaporte Centroamericano”.
- d) La armonización de legislaciones en campos como el medio ambiente, los derechos de los trabajadores —incluyendo un proyecto de Código Laboral Centroamericano—, legislación penal y lucha contra el narcotráfico.
- e) La integración económica y la inserción en la economía mundial. el Parlacen ha prestado atención a la eliminación de obstáculos al comercio intrarregional y ha cuestionado el proteccionismo que encuentran los productos centroamericanos en terceros mercados.

En lo referido a su organización interna, el Parlacen cuenta la Asamblea Plenaria, una Junta Directiva y un Secretariado. Existen 13 Comisiones Permanentes, y tres grupos parlamentarios: el Grupo Parlamentario de Izquierda, la Alianza Democrática Centroamericana (derecha) y el Grupo Parlamentario de Centro Democrático (ver apéndice 3).

El Parlacen se encuentra en la actualidad en una situación de cierta indefinición jurídica. El 20 de julio de 1994 fue suscrito el Tercer Protocolo a su Tratado Constitutivo, el cual abre un nuevo plazo —hasta abril de 1997— para la elección de diputados de los Estados que aún no lo han ratificado. El Protocolo, sin embargo, sólo cuenta con dos de las tres ratificaciones necesarias para entrar en vigor.

Ha y que señalar, por último, que en su corta andadura el Parlacen se ha visto cuestionado por importantes sectores de la opinión pública. El Parlacen —con el agravante de sus escasas competencias—, no es ajeno a los problemas de legitimidad que afectan a las instituciones parlamentarias de la región. Esta Cámara, por otra parte, incorpora como miembros *ex-officio* a

los ex-presidentes y ex-vicepresidentes, y con ellos a la controversia que en ocasiones estas figuras arrastran al finalizar su mandato.

### *1.3.3 La participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional*

La importancia de la participación activa de la sociedad civil ha sido puesta de relieve en diversos documentos emanados de las Reuniones Presidenciales. Sin menoscabo del legítimo papel que corresponde al Parlacen como instancia representativa y a los partidos políticos organizados a escala regional, la apertura de canales de diálogo con estas organizaciones, tal participación refuerza el proceso de integración y permite introducir en su agenda las aspiraciones e intereses de los distintos sectores organizados a nivel regional.

Dicha participación sin embargo, ha sido tardía y se ha visto obstaculizada por un ordenamiento institucional difuso y poco efectivo. Aunque existen plataformas regionales de amplia base — expresión de un proceso emergente de regionalización de la sociedad civil— las iniciativas oficiales de integración han discurrido en buena medida al margen de este proceso y la influencia de las organizaciones sociales, tal y como pone de manifiesto una evaluación reciente sobre este tema, ha sido escasa debido a la escasa tradición de concertación que caracteriza a los sistemas políticos centroamericanos.

El Protocolo de Tegucigalpa ha establecido un cauce institucionalizado de participación de la sociedad civil a través del Comité Consultivo, que entró en funcionamiento en noviembre de 1995 y está integrado por entidades representativas del sector empresarial, el campesinado, los trabajadores, las cooperativas, las universidades, las organizaciones indígenas y los municipios (ver apéndice 4). El Protocolo de Guatemala, suscrito en 1993, ha establecido un Comité similar para asuntos relacionados con la integración económica, y el Tratado de Integración Social de 1995 cuenta con el Comité Consultivo de Integración Social (CCIS). Hay que hacer notar, sin embargo, que ni en el SICA ni en los diferentes subsistemas es preceptiva la consulta a estas instancias, y que no existe un procedimiento regularizado de participación de las mismas en el proceso de toma de decisiones, lo cual limita el alcance efectivo de esta participación.

La creación de plataformas regionales de las organizaciones de la sociedad civil es anterior al establecimiento de estos canales institucionalizados, y diversas organizaciones regionales han empezado a formular propuestas sobre el proceso integracionista específicamente dirigidas a los órganos del SICA. El alcance regional de las propuestas revela que las organizaciones sociales están adaptando sus estrategias y enfoque a la integración regional, en mayor medida incluso que los partidos políticos. Estos procesos de organización tienen un profundo significado político y social. Revelan que se empieza a gestar una “integración desde abajo” que desborda el ámbito gubernamental. Sin contar con esta realidad y sin establecer cauces de diálogo y consulta permanente es difícil suponer que el proceso de integración sea duradero, y que llegue a ser un proyecto arraigado en las sociedades centroamericanas.

Entre las plataformas regionales hay que mencionar la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP) y la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC). FEDEPRICAP, que integra a las organizaciones empresariales de los países del istmo, impulsó desde 1991 el “Comité Centroamericano de Coordinación Intersectorial” (CACI). Con el liderazgo del sector privado, este Comité ha fomentado una agenda liberalizadora, pero también ha promovido el desarrollo social y la inversión en capital humano, y la creación de canales permanentes de consulta entre las instancias oficiales de la integración y la sociedad civil organizada. En este ámbito también habría que mencionar, entre otras, las propuestas de la Central de Trabajadores de Centroamérica (CTCA) y los diversos estudios preparados al amparo de la Fundación Centroamericana para la Integración (FCI).

La ICIC inició sus actividades a finales de 1993, como resultado de un proceso de convergencia de organizaciones campesinas, sindicales, cooperativas, de derechos humanos, de pobladores y ONG de desarrollo de carácter regional. La ICIC se ha configurado como plataforma de formulación de propuestas e incidencia política frente a los órganos del SICA. En la XIV Reunión (Guatemala, octubre de 1993) ICIC planteó ante los Presidentes la *Carta de la Integración desde la Sociedad Civil*, resaltando la necesidad de dar al proceso de integración una dimensión social, y ponerlo al servicio de un desarrollo equitativo y ecológicamente sostenible. En la XV Reunión (Guácimo, agosto de 1994) la ICIC planteó las bases de la “Carta Social

Centroamericana”. Estas propuestas fueron reiteradas en la “Conferencia Internacional sobre Paz y Desarrollo en Centroamérica” (Tegucigalpa, octubre de 1994).

#### **1.4 La nueva integración económica centroamericana y el “regionalismo abierto”**

En el ámbito de la integración económica el periodo 1990-1996 ha estado jalonado por avances significativos. Las “Cumbres” Presidenciales y la reunión de Gabinetes Económicos han impulsado un amplio proceso de liberalización comercial, cooperación aduanera y convergencia arancelaria que ha conformado un área de libre comercio regional. Las exportaciones intrarregionales han crecido a una tasa anual promedio del 16%. En 1994 alcanzaron los 1.229 millones de dólares, superando por primera vez el máximo histórico de 1980. Se ha optado por un modelo de integración gradual y flexible que permite que algunos países progresen más rápido, y dos de ellos —Guatemala y Honduras— acordaron en julio de 1996 establecer la Unión Aduanera a partir de 1998. Finalmente, a través del “Protocolo de Guatemala” y de otros instrumentos se ha restablecido el marco institucional y normativo de la integración.

Estos avances no deben ocultar que la integración económica está en un fase aún incipiente y hay muchos interrogantes respecto a su viabilidad y futuro. El incumplimiento de compromisos, el retraso en la ratificación de los convenios integracionistas, la asimetría de las relaciones comerciales, las tendencias centrífugas que afectan a algunos de los países, las debilidades o inexistencia de políticas de apoyo, la precariedad del entramado institucional, la falta de participación social y los límites que ha encontrado el proceso de liberalización son algunos de los problemas que en este ámbito van a requerir voluntad política y respuestas audaces para dar continuidad al proceso y asegurar que éste responde a las aspiraciones de progreso económico y social de los países de la región.

##### *1.4.1 El proceso de liberalización y la recuperación de los intercambios comerciales: logros y carencias de la nueva estrategia integracionista*

El punto de partida de la reactivación del MCCA es el Programa de Acción Inmediata (PAI) elaborado en 1988 por los Presidentes Centroamericanos para coordinar la cooperación externa solicitada en apoyo del proceso de paz de Esquipulas. Este Plan, que se transformó en el Programa Especial para Centroamérica (PEC) de Naciones Unidas, incluía dos medidas concretas para la reconstrucción del MCCA: la reactivación del Sistema Regional de Pagos y el programa de desmantelamiento de obstáculos al comercio intrarregional. Los cancilleres centroamericanos obtuvieron el apoyo financiero de la Comunidad Europea para llevar a cabo estas acciones en la Conferencia Interministerial “San José VI”, celebrada en Dublín en abril de 1990. Dos meses después (junio de 1990) la VIII Reunión Presidencial de Antigua Guatemala hizo de estas acciones el punto de partida de la reactivación de la integración económica.

El Sistema Regional de Pagos tuvo una vida efímera. Comenzó a operar en diciembre de 1990, cesó sus operaciones en noviembre de 1991 y fue definitivamente abolido en marzo de 1992. La liberalización de los intercambios, sin embargo, ha progresado de forma continuada. En la X Reunión Presidencial (San Salvador, julio de 1991) se suscribió el “Acuerdo Multilateral Transitorio de Libre Comercio” entre Honduras y los otros cuatro países. En vigor el 7 de febrero de 1992, este Tratado permitió la reincorporación de Honduras al MCCA y el libre tránsito de 1.600 productos. También se aprobó el “Plan de Acción Agrícola”, incluyendo por primera vez en la historia del MCCA al sector agropecuario.

En San Salvador también se decidió restablecer el arancel externo común (AEC). El proceso de negociación culminó en junio de 1992. El nuevo Arancel Uniforme Centroamericano de Importación oscilaría entre un mínimo del 5% y un máximo del 20%, con tramos del 10% y del 15%, una lista de excepciones con un gravamen del 1% para ciertos “bienes esenciales” o superior al 20% para los productos “sensibles”, y un promedio no ponderado del 14%. Estos niveles representaban una sensible reducción de la protección efectiva y la dispersión arancelaria. Entre marzo y noviembre de 1993 entró en vigor para los cinco países el nuevo “Sistema Arancelario Centroamericano” (SAC), incluyendo 5.641 partidas. En atención a su difícil situación económica, Nicaragua obtuvo un periodo transitorio hasta el año 2000 para alcanzar los niveles acordados.

A mediados de 1996, después de diversos retrasos e incumplimientos, el 95% de los rubros del Arancel Centroamericano de Importación estaban ya equiparados, un 3% contaba con tarifas negociadas multilateralmente y el tratamiento nacional se limitaba al 2%, aunque en este grupo se incluyen excepciones significativas por razones fiscales. En diciembre de 1995 se acordó que los niveles arancelarios —actualmente entre 1% y 20%— disminuirían hasta situarse en 1999, según las posibilidades internas, en el rango 0-15%.

A mediados de 1996 también se habían adoptado los reglamentos relativos a Normas de Origen y Prácticas Desleales, estando pendientes los que regularán la aplicación de cláusulas de salvaguardia, solución de controversias y los relativos a normas técnicas y a medidas sanitarias y fitosanitarias, ámbitos en los que aún existen restricciones al comercio intrarregional.

Desde mediados de 1992 algunos países han acordado imprimir un ritmo más rápido al proceso, iniciando de hecho una integración “de dos velocidades” o “de geometría variable”. En abril de 1992 Honduras y Guatemala firmaron un Acuerdo de Libre Comercio, Inversión e Integración Económica. En mayo se sumó a este Acuerdo la República de El Salvador. En la “Declaración de Nueva Ocotepeque” de mayo de ese mismo año esta agrupación, conocida como el “Triángulo del Norte”, decidió establecer una zona de libre comercio, crear una unión aduanera a partir del 1 de abril de 1994, y liberalizar posteriormente el movimiento de personas y capitales. En octubre de 1992, como indicamos, los tres países se comprometieron a impulsar la creación de una Federación Centroamericana. En abril de 1993 Nicaragua se sumó al Acuerdo, creándose el Grupo Centroamérica Cuatro (CA-4). En la reunión de Amapala, celebrada en julio de ese año, el CA-4 decidió establecer de inmediato el AEC y permitir el libre tránsito de mercancías, servicios, capitales y personas.

La recuperación del comercio intrarregional ha sido el resultado más visible de este proceso de liberalización. La estabilidad macroeconómica y cambiaria también ha favorecido estos resultados. Entre 1990 y 1994 las exportaciones intrarregionales crecieron un 16% anual permitiendo recuperar el volumen de intercambios anterior a la crisis. En 1995 las exportaciones intrarregionales alcanzaron los 1.489 millones de dólares. En 1994 y 1995 tales exportaciones representaron entre el 21% y el 22% del total. Esta proporción fue hasta 1994 la más elevada de

todos los esquemas de integración subregional, incluyendo Mercosur. El mercado regional se situó entre el segundo y el tercer lugar en importancia para las exportaciones de la región.

A partir de 1994, sin embargo, el proceso se ha hecho más lento. En ello han incidido variables de corto plazo —las dificultades económicas que Latinoamérica experimentó durante 1995 al propagarse los efectos de la crisis mexicana— pero también responden a diversos problemas de fondo y a los límites estructurales del modelo adoptado. Estos límites son de carácter económico —el escaso alcance de una estrategia de integración que descansa, básicamente, en una liberalización comercial— y de carácter político e institucional —la debilidad de un marco normativo, el Protocolo de Guatemala, que impide sobreponerse a intereses nacionales concretos—.

El proceso de armonización arancelaria ha encontrado dificultades de carácter coyuntural, pero también hay hechos que indican que la plena vigencia del AEC y la Unión Aduanera son objetivos aún lejanos. El AEC se ha aplicado de forma tardía y parcial, y no todas las partidas están amparadas por los niveles acordados. Tres países de la región —Costa Rica, Honduras y Nicaragua— mantienen recargos aduaneros que, aun de carácter temporal, dificultan y posponen el objetivo de la armonización arancelaria. En la práctica, el “piso” arancelario real oscila entre el 1% y el 10% (ver cuadro 6). Y como veremos, en 1995 entró en vigor un Acuerdo de Libre Comercio firmado entre Costa Rica y México, que a medio plazo impide culminar la Unión Aduanera.

A pesar de los compromisos adquiridos, la armonización en materia fiscal ha registrado avances limitados. Las diferentes tasas de los impuestos de ventas y de los impuestos selectivos al consumo —alcohol, tabaco y bienes de lujo— generan distorsiones comerciales significativas y alientan el contrabando, dificultando la plena vigencia de la Zona Centroamericana de Libre Comercio.

Las exportaciones intrarregionales, por otra parte, están creciendo con menor dinamismo que las exportaciones a terceros, por lo que la importancia relativa del mercado regional está disminuyendo. En 1995 el MCCA fue el destino del 20,9% de las exportaciones totales de la

región. Las estimaciones preliminares de CEPAL y SIECA para 1996 muestran que esta proporción ha bajado al 18,2%, con lo que se situarían en el nivel alcanzado en 1991. En otros términos, el crecimiento de las exportaciones al mercado regional parece haberse detenido cuando apenas habían recuperado el nivel anterior a la crisis. Si atendemos a las importaciones el panorama es aún más preocupante: en 1980 el mercado regional era el origen del 18% de las importaciones. En 1984 descendieron al 9,4%, y en 1994 y 1995 se han situado en un magro 12,5% del total (ver cuadro 4).

Más allá de los factores cíclicos que han afectado a los intercambios entre 1995 y 1996, ¿Hay posibilidades de que el comercio intrarregional continúe aumentando? Según estimaciones realizadas por SIECA, la eliminación de las barreras aún existentes permitiría añadir en torno a 100 millones de dólares anuales al comercio total, lo que llevaría a las exportaciones intrarregionales a un total de 1.600 millones de dólares en 1997. Todo ello sugiere que la liberalización comercial aún puede contribuir a la expansión de los intercambios y al crecimiento económico de la región, pero también parece indicar cuáles son los límites de la liberalización si no se aborda la eliminación de las barreras no arancelarias, si no se logra una verdadera liberalización del sector agropecuario y de los servicios, y si no se da paso a esquemas más avanzados desde el punto de vista institucional y normativo.

Puede alegarse que el comercio intrarregional no es tan importante como en el pasado, porque el nuevo objetivo de la integración es aumentar las exportaciones a terceros. Pero si aceptamos que la mejora de la competitividad es una condición necesaria para ello, las barreras que aún existen a la libre circulación de factores —en especial las barreras no arancelarias y las que dificultan o impiden la libre prestación de servicios y el comercio agropecuario— y la ausencia de políticas de apoyo en el ámbito de la infraestructura o el desarrollo tecnológico, entre otros ámbitos, son un motivo aún mayor de preocupación.

Los servicios han estado hasta ahora prácticamente al margen de la liberalización. En el CA-4, el grupo que ha adoptado compromisos en este ámbito, los avances son muy limitados. La liberalización de los servicios es una cuestión esencial para profundizar el proceso de integración y en concreto para que éste contribuya a reducir los costes de producción —en los que los



servicios de banca, seguros, finanzas, energía eléctrica o transporte tienen una repercusión importante— e incrementar la eficiencia y la competitividad de la producción y de las exportaciones de la región y de actividades que, como el turismo, representan ya una de las principales fuentes de empleo y divisas de la región.

En materia agropecuaria la desregulación y la liberalización de los intercambios ha sido significativa, pero el peso de las barreras no arancelarias —normas técnicas y fitosanitarias— es aún muy grande. Las dificultades existentes en este ámbito son particularmente importantes si consideramos la importancia del sector, que genera una cuarta parte del PIB, ocupa a la mitad de la población activa, es el origen del 50% de las divisas captadas por la región y es la base de su seguridad alimentaria. El sector agropecuario estuvo prácticamente al margen del MCCA en los años sesenta, pero en la actualidad se considera que la inserción internacional y el desarrollo mismo de la región dependen de la creación de un sector agroindustrial exportador eficiente y competitivo, y ello no será posible sin un verdadero mercado común agropecuario.

En el ámbito agropecuario, al igual que en otros, es patente la ausencia o la debilidad de las políticas y fondos de apoyo regionales establecidos para facilitar la reconversión y la adaptación de los sectores y empresas afectados por la liberalización —especialmente los pequeños y medianos campesinos basados en la producción de alimentos para el mercado interno— e inducir mejoras en la competitividad internacional. La necesidad de políticas de esta naturaleza para sectores como el agropecuario o el industrial, para los pequeños y medianos productores y para promover la infraestructura y el desarrollo tecnológico ha sido recogida explícitamente en el PAECA, en el “Plan de Acción Agrícola” adoptado en 1991 y en el “Compromiso Agropecuario de Panamá” de 1992. En este último se acordó establecer un “Fondo Regional para la Modernización y la reconversión del Sector Agropecuario”. Otras “Cumbres” han adoptado acuerdos para adoptar políticas regionales de apoyo en el ámbito del turismo, el transporte y la infraestructura.

La falta de voluntad política para traducir los compromisos regionales en políticas nacionales, la debilidad de las instituciones regionales y la austeridad presupuestaria que afecta a los Gobiernos han impedido que en este ámbito las realizaciones hayan estado a la altura de los compromisos.

En la práctica, la realización de acciones regionales en campos como la infraestructura o la energía depende en gran medida de la cooperación externa, particularmente del BID, de la Comunidad Europea y de sus Estados miembros. Mención expresa merece el Sistema de Interconexión Eléctrica para los Países de América Central (SIEPAC), que permitirá articular un mercado regional de la energía mucho más eficiente.

La libre circulación del factor trabajo tampoco ha progresado, en gran medida por la alta sensibilidad social y política de esta cuestión. Se ha indicado, sin embargo, que es posible realizar avances modestos en esta materia, liberalizando la prestación de ciertos servicios profesionales, regulando la migración temporal conforme a necesidades agrícolas estacionales y en las áreas fronterizas, y estableciendo cuotas anuales para las migraciones intrarregionales.

#### *1.4.2 Las asimetrías regionales y el proceso de integración*

Más allá de la aparente homogeneidad que caracteriza a Centroamérica, existen diferencias significativas entre los seis países que integran el SICA respecto a la estructura económica, el grado de participación en el mercado regional, los vínculos comerciales con terceros y la distribución de costes y beneficios de la liberalización. Las asimetrías existentes en la región ya causaron la crisis del MCCA en su primera etapa. El actual modelo no ha logrado sortearlas — Honduras y Nicaragua, por ejemplo, siguen acumulando déficit comerciales con sus socios— y son uno de los obstáculos que hoy enfrenta el proceso. Veremos cómo estas asimetrías debilitan el compromiso integracionista y alimentan visibles tendencias centrífugas.

La estructura del comercio intrarregional muestra con claridad la situación relativa de cada país en el seno del MCCA. Guatemala y El Salvador cuentan con un amplio sector manufacturero orientado al mercado regional. Dicho mercado absorbió en 1995 el 30% de las exportaciones de Guatemala y el 42% de El Salvador (ver cuadros 3 y 4). Los intercambios entre estos dos países representan en torno al 30% de todo el comercio intrarregional. La participación de Honduras y Nicaragua en el MCCA es mucho menor en términos porcentuales —un 6% y un 18% respectivamente de sus exportaciones— pero éste sigue siendo importante a causa de la

debilidad de sus economías. Dentro del CA-4, en consecuencia, también encontramos “dos velocidades” en el proceso. En julio de 1996 Guatemala y El Salvador decidieron establecer una Unión Aduanera para 1998, a la que podrán sumarse otros países de la región.

Panamá y Costa Rica no han seguido el ritmo liberalizador establecido por el CA-4 y se muestran renuentes al proceso mismo por razones diversas. La economía panameña está dominada por el sector servicios —incluyendo el centro bancario *off-shore*— y la competitividad de sus manufacturas es menor, por lo que mantiene aranceles elevados en aquellos rubros que compiten con productos nacionales. El actual Gobierno, presidido por Ernesto Pérez Balladares, ha expresado su interés por la opción TLC y parece mostrar menos interés en el MCCA. Al igual que Costa Rica, Panamá ha ratificado sólo dos de los tratados que conforman el actual marco jurídico de la integración —el Protocolo de Tegucigalpa y el Tratado de Integración Social— y permanece al margen de la integración económica.

En lo que se refiere a Costa Rica, el proceso de ajuste estructural y reforma económica de este país ha sido el más temprano de la región, y las exportaciones “no tradicionales” a terceros mercados y el turismo son para su sector externo mucho más importantes que el comercio intrarregional, que sólo absorbe entre el 13% y el 14% de sus exportaciones. Diversos sectores empresariales consideran que la adhesión al TLC de América del Norte o la vinculación al mercado mundial sería más ventajosa. Sus tasas de desempleo y empleo informal también son más bajas, por lo que Costa Rica se opone a la libre circulación de trabajadores y de personas.

La Administración Figueres se ha mostrado más favorable al proceso —en 1995 Costa Rica se incorporó al SICA al ratificar, entre otros instrumentos, el Protocolo de Tegucigalpa—, pero no ha ratificado el Protocolo de Guatemala y ha optado por mantener negociaciones comerciales independientes con otros países. El 5 de abril de 1994 Costa Rica firmó un Tratado de Libre Comercio con México, el cual entró en vigor el 1 de enero de 1995. Este Tratado establece un calendario de desgravación arancelaria a lo largo de diez años que comporta la ruptura parcial del Arancel Uniforme Centroamericano de Importación y del compromiso de establecer una estrategia de negociación comercial común frente a terceros, y somete a Costa Rica a reglas más estrictas que las establecidas en Centroamérica en materia de reglas de origen, salvaguardias,

competencia desleal y resolución de disputas. Las mejores condiciones de acceso que los productos mexicanos logran con este acuerdo, unidas a su mayor competitividad —acrecentada por la devaluación derivada de la crisis mexicana de 1994— también puede afectar negativamente a las importaciones de los otros cuatro socios regionales.

### *1.4.3 El Protocolo de Guatemala y el “Subsistema de la Integración Económica”*

Las diferentes expectativas e intereses respecto al proceso de integración se han reflejado en el contenido y el alcance del Protocolo de Guatemala. Este Protocolo fue suscrito en la XIV “Cumbre” de Presidentes (27-29 de octubre de 1993) y entró en vigor el 17 de agosto de 1995. El Protocolo modifica el Tratado General de la Integración Económica Centroamericana de 1960, establece el “Subsistema de la Integración Económica” en el seno del SICA y define un modelo de integración “de geometría variable” que permite la coexistencia de diferentes situaciones y ritmos, y deja a cada Estado la potestad de fijar sus propios compromisos.

El objetivo del “Subsistema de la Integración Económica”, no menos ambicioso que los del SICA, es (artículo 1), con objeto de lograr (artículo 3). Según el Protocolo de Guatemala, la integración regional es un “proceso gradual” que comprende distintas etapas y componentes, que van desde la cooperación intergubernamental hasta la integración en sentido estricto:

- El perfeccionamiento de la zona de libre comercio, eliminando barreras arancelarias y no arancelarias.
- La coordinación de las relaciones comerciales externas.
- El perfeccionamiento del Arancel Centroamericano de Importación.
- El establecimiento de la “Unión Aduanera Centroamericana”.
- La libre movilidad de los factores productivos (mano de obra y capitales).
- La integración monetaria y financiera, basada en la armonización de las políticas macroeconómicas y fiscales.

- El perfeccionamiento y adopción de políticas sectoriales en los siguientes ámbitos: turismo, agricultura, industria, competencia, derechos del consumidor, infraestructura de transporte y telecomunicaciones, ciencia y tecnología, educación y medio ambiente.
- La armonización de la legislación en materia de banca, finanzas, seguros, propiedad industrial e intelectual.

El Protocolo no establece calendario alguno para las distintas etapas y políticas del proceso de integración y, como veremos, las decisiones, en principio obligatorias, sólo afectan a aquellos que expresen su conformidad con las mismas. De esta forma nadie puede imponer avances no deseados, ni impedirlos. El Protocolo da así cobertura jurídica a los progresos realizados por el CA-4, y evita que Costa Rica y Panamá queden al margen.

Esta flexibilidad, empero, se ha logrado a costa de elaborar un instrumento muy débil para profundizar el proceso de integración y alcanzar los ambiciosos objetivos planteados. Algunos de estos objetivos pueden ser imposibles de lograr si un Estado miembro suscribe acuerdos comerciales unilaterales con terceros países, algo que el Protocolo permite expresamente siempre que informen previamente al Comité Ejecutivo de Integración Económica y acuerden un mecanismo de coordinación e información sobre los avances de las negociaciones (artículo 12).

Las debilidades de este instrumento también se encuentran en el plano institucional y en relación al proceso de toma de decisiones. El Consejo de Ministros de Integración Económica —el órgano más importante del subsistema— tiene la potestad de adoptar diversos actos administrativos — Resoluciones, Reglamentos, Acuerdos y Recomendaciones— con distinto grado de obligatoriedad para los Estados miembros. En principio, se establece la superioridad del derecho derivado de la integración sobre el derecho interno, aunque los órganos de los que éste emana sean de naturaleza intergubernamental. El Protocolo, sin embargo, establece que las decisiones se adoptarán por consenso. La falta de consenso no impedirá la adopción de decisiones por parte de algunos países, aunque sólo serán vinculantes para ellos (artículo 52).

El Protocolo de Guatemala, por otra parte, crea nuevos órganos, instituciones e instancias administrativas (ver el apéndice 5) con competencias que no están delimitadas con precisión, y que en ocasiones se superponen a las que integran el SICA, con la consiguiente confusión y

riesgo de duplicidad y solapamiento. Y como hemos visto la hipertrofia institucional que caracteriza al sistema no significa necesariamente que éste tenga mayor eficacia.

Hay que señalar, por último, que el Protocolo de Guatemala no incluye políticas específicas de cohesión para superar las asimetrías y desequilibrios territoriales y sociales que existen dentro del MCCA, y que el actual proceso de liberalización puede contribuir a profundizar. Esta ausencia es particularmente preocupante si recordamos que dichas asimetrías han sido uno de los elementos que condujeron a la crisis del MCCA en el pasado.

#### *1.4.4 ¿Hacia una nueva estrategia de integración? Límites de la liberalización y “regionalismo abierto”*

Ir más allá de la limitada liberalización lograda hasta ahora —en otros términos, superar la “etapa fácil” del proceso de integración— y hacer de ésta un verdadero instrumento de desarrollo exige un compromiso político más profundo de los Estados miembros. Las exigencias políticas e institucionales de un esquema de integración avanzado, como puede ser la Unión Aduanera Centroamericana, son mucho más elevadas que las que plantea un área de libre comercio y suponen aceptar la pérdida de soberanía nacional en distintos ámbitos. Supone, por ejemplo, crear un nuevo marco normativo e institucional, con capacidad de adoptar normas y hacer efectivo su cumplimiento, sorteando intereses nacionales de corto plazo. Supone definir una política comercial común ante terceros —algo que el Protocolo de Guatemala, como veremos, no propicia al autorizar negociaciones comerciales unilaterales—, coordinar estrechamente la política macroeconómica y cambiaria, adoptar políticas comunes o al menos convergentes en materia de competencia, incentivos a la producción y fiscalidad, entre otras, y ejecutar políticas de apoyo para atenuar los desequilibrios regionales, facilitar la reconversión de los sectores productivos afectados por la liberalización, y promover un estilo de integración que fomente la cohesión interna, en vez de profundizar las asimetrías y desequilibrios ya existentes. Todo ello define una nueva estrategia integracionista —la definida por CEPAL y otras instancias como “regionalismo abierto”— y superar los limitados horizontes liberalizadores y los condicionantes de corto plazo establecidos por las políticas de ajuste estructural inspiradas en el “consenso de Washington”.

El “regionalismo abierto” intenta conciliar las políticas de apertura con el mantenimiento de preferencias regionales, con el objeto de que la integración económica esté al servicio de la mejora de la competitividad y, a través de esta, sea un instrumento efectivo de desarrollo económico y social. Lo que diferencia al regionalismo abierto de la mera liberalización comercial es el componente preferencial de los acuerdos de integración, la coordinación de políticas, un marco institucional y normas claras y efectivas, las políticas de apoyo —creación de infraestructura, inversión en capital humano, apoyo a reconversión productiva y a la incorporación de tecnología— que elevan la productividad y la competitividad, y que mejoran — o por lo menos no perjudican— la cohesión social e interterritorial.

A corto y medio plazo, una Unión Aduanera abierta a la economía mundial conforme a las reglas del GATT, pero con elementos preferenciales para la producción regional, con un sólido entramado de políticas de apoyo y con un sistema institucional, decisorio y de resolución de controversias más efectivo, puede ser un instrumento eficaz para fortalecer el proceso de articulación intersectorial de las economías centroamericanas, promover la creación de ventajas dinámicas, lograr mejoras en la competitividad, fomentar el comercio intrarregional y las exportaciones a terceros mercados y de esta forma ser un verdadero instrumento de desarrollo que promueva el crecimiento económico y el empleo, y sustente las políticas sociales que la región precisa para reducir la pobreza y la desigualdad.

### **1.5 Negociaciones comerciales y vínculos extrarregionales**

América Central ha desplegado desde 1990 una intensa actividad diplomática para mantener las preferencias comerciales otorgadas por socios extrarregionales como Estados Unidos o la Unión Europea y mejorar el acceso a estos y otros mercados externos. Esta política ha intentado además responder a los cambios que se han producido en la economía internacional, y en particular al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), a la conclusión de la “Ronda Uruguay”, al nuevo marco multilateral creado en torno a la OMC, y al proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que con la “Cumbre” hemisférica de Miami ha recibido un nuevo

impulso. Es evidente que Centroamérica mira hacia el norte en sus negociaciones comerciales y que la inserción en el ALCA —vía adhesión al TLC o a través de la convergencia con otros esquemas subregionales de integración— es ahora el marco de referencia ineludible para la integración regional.

En este escenario se plantean nuevos dilemas para la región. La coordinación de las políticas comerciales —o incluso la adopción de una política comercial común frente a terceros— puede otorgar a la región una capacidad de negociación superior a la que se obtendría si cada país negocia por separado, y es funcional a las políticas que promueven la eficiencia y la competitividad al interior del mercado regional. El escenario creado por el TLC y el área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), sin embargo, puede alentar las tendencias centrífugas y la búsqueda de opciones individuales, desviar a la región de la estrategia del “regionalismo abierto” y, a la postre, fragmentar el MCCA. Esto ya está ocurriendo, y como ya indicamos, la Unión Aduanera es un objetivo cada vez más lejano ante la proliferación de acuerdos bilaterales, y puede ser muy difícil armonizar los distintos regímenes arancelarios y normativos adoptados a través de estos acuerdos.

En este apartado examinaremos sucintamente la evolución y el estado de las negociaciones comerciales que Centroamérica mantiene con distintos países y agrupaciones regionales. La Unión Europea ha sido omitida, debido a que se trata en un capítulo posterior.

#### *1.5.1 Las negociaciones de libre comercio con México*

México jugó un papel importante en la resolución pacífica de la crisis Centroamericana impulsando los procesos de Contadora y de Esquipulas. También ha participado en el Diálogo Ministerial de San José. Más allá del apoyo diplomático, el compromiso mexicano con el proceso de paz y el desarrollo de la región se ha concretado en un amplio programa de cooperación energética —el “Acuerdo de San José”, en el que también participa Venezuela— por el que la región ha podido importar petróleo y derivados en condiciones preferenciales. México también ha sido el primer socio extrarregional del BCIE.



En enero de 1991 los gobiernos centroamericanos y el de México suscribieron en Tuxtla Gutiérrez un acuerdo marco con el objeto de establecer una zona de libre comercio basada en el reconocimiento de las asimetrías existentes entre las dos partes. En esta reunión también se acordó la ampliación de la cooperación mexicana en el ámbito económico, energético, de asistencia técnica y fomento de las inversiones. Las negociaciones se plantearon en bloque, pero en la práctica se han conducido en cuatro frentes distintos. Con Costa Rica se abrieron negociaciones bilaterales, que como vimos han dado lugar a un Acuerdo de Libre Comercio que entró en vigor el 1 de enero de 1995. Con Panamá y Nicaragua las negociaciones también se han realizado de forma bilateral, y con este último país existen diferencias importantes. Los países del “Triángulo del Norte”, finalmente, han establecido su propio proceso negociador. Este último ha estado detenido durante meses, pero en marzo de 1996, tras la reunión de Tuxtla II, fueron reanudadas. Se ha planteado la necesidad de integrar los distintos acuerdos en un esquema único, pero este objetivo parece estar aún lejos.

En febrero de 1996 se celebró la II Conferencia de Tuxtla Gutiérrez. En esta ocasión, los Presidentes de México y Centroamérica acordaron un nuevo “Plan de Acción” con cinco áreas de trabajo: integración económica, liberalización comercial, promoción del comercio y las inversiones, asuntos financieros y cooperación energética. También se abordaron temas relacionados con el narcotráfico y las migraciones. La próxima reunión de Jefes de Estado tendrá lugar en San Salvador en 1998.

### *1.5.2 Las relaciones comerciales con Estados Unidos y la búsqueda de la “paridad” con el TLC*

Centroamérica disfruta del régimen comercial preferencial de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) en su acceso al mercado de Estados Unidos. La ICC permite el acceso libre de aranceles del 80% de las exportaciones de la región. A la ICC se le suman otras disposiciones que permiten el acceso preferencial de textiles —la cláusula “super 807”— y de ropa producida en maquilas con tela cortada en Estados Unidos —el programa *Guaranteed Access Level* o GAL—. La ICC ha promovido un fuerte crecimiento de las exportaciones centroamericanas a Estados

Unidos, que entre 1985 y 1992 han pasado de 1.913 a 4.059 millones de dólares. Este crecimiento ha sido mayor en los productos agropecuarios “no tradicionales” y en las maquilas. La Iniciativa fue aprobada en 1983 por un periodo limitado, pero entre 1990 y 1992 —con la llamada “ICC-II”— la Administración Bush le dio carácter permanente y amplió su cobertura.

Los gobiernos centroamericanos y las compañías exportadoras que se han beneficiado de las preferencias de la ICC han expresado su preocupación por los potenciales efectos negativos que tendría la entrada en vigor del TLC sobre las exportaciones centroamericanas a Estados Unidos. Buena parte de las exportaciones mexicanas compiten con las centroamericanas, por lo que el régimen de libre acceso que México obtiene a través del TLC erosiona las preferencias de la ICC y de otros instrumentos. Esta preocupación ha aumentado a lo largo de 1995, al comprobarse que la devaluación del peso ha aumentado la competitividad de las exportaciones mexicanas y ha sustentado un crecimiento espectacular de las ventas de este país en Estados Unidos. Diversos estudios realizados por CEPAL y otras entidades parecen confirmar estas percepciones, al revelar que se produciría un efecto “desviación de la inversión” y “desviación de comercio” que puede afectar a ciertas exportaciones agrícolas y textiles de la región.

Desde 1993 los Presidentes centroamericanos han solicitado a la Administración Clinton un régimen de “paridad” o de “equiparación” con México que asegure que las exportaciones de Centroamérica a Estados Unidos gozarán de un trato similar a las mexicanas. A lo largo de 1995 esta propuesta logró abrirse camino en Estados Unidos, dando lugar al proyecto Crane-Gibbons de una “Ley de Seguridad Comercial de la Cuenca del Caribe (*Caribbean Basin Trade Security Act*). El proyecto cuenta con el apoyo de representantes demócratas y republicanos y de las compañías estadounidenses que, al amparo de la ICC, han invertido en el sector agroexportador y en las maquilas de la región. El proyecto, sin embargo, ha suscitado un áspero debate en Estados Unidos —sus oponentes argumentan que destruirá empleo, favorecerá la deslocalización de empresas y supondrá menos ingresos fiscales— y no fue incluido en el debate legislativo de 1996. Este tema ha ocupado un lugar destacado en la “cumbre” celebrada en Costa Rica el 8 de mayo de 1997 entre el Presidente Clinton y los Presidentes centroamericanos, aunque no ha habido ningún resultado concreto al respecto.

### *1.5.3 Otras iniciativas de libre comercio en el área del Caribe*

Centroamérica también ha promovido la liberalización comercial en el área del Caribe a través de dos vías: las relaciones con Venezuela y Colombia, países que junto con México integran el “Grupo de los Tres” (G-3), y la participación en la Asociación de Estados del Caribe (AEC).

Venezuela ha sido un participante activo del proceso de Contadora y junto con México ha proporcionado apoyo económico a la región a través del “Acuerdo de San José” de cooperación energética, facilitando el 50% de los productos petrolíferos canalizados a través de este Acuerdo. En julio de 1991 Venezuela y los países centroamericanos suscribieron las “Bases para un Acuerdo Marco de Libre Comercio”. En febrero de 1993 este compromiso se amplió a Colombia a través del “Acuerdo de Comercio e Inversión entre Colombia, Venezuela y los países centroamericanos”. El Acuerdo estableció un calendario de desgravación arancelaria a diez años y el trato nacional a la inversión procedente de los países firmantes. El proceso, sin embargo, apenas ha experimentado avances. Las dificultades económicas de Venezuela, la inestabilidad política en Colombia, y la oposición de algunos sectores económicos de estos dos países han contribuido a que esta iniciativa haya estado desde 1994 prácticamente hibernada.

El segundo proceso digno de mención en este área es el que ha dado lugar a la Asociación de Estados del Caribe (AEC). En febrero de 1992 tuvo lugar en San Pedro Sula (Honduras) la primera conferencia ministerial conjunta entre Centroamérica y los países del CARICOM. Una segunda reunión se celebró en Kingston (Jamaica) en 1993. La tercera reunión Ministerial Centroamérica-CARICOM tuvo lugar en San José en noviembre de 1996. En esta reunión se acordó incrementar el comercio birregional —las exportaciones centroamericanas al CARICOM representan sólo el 1,2% del total— y actuar concertadamente frente al proyecto del ALCA.

Este proceso, en el que el CARICOM ha tenido un claro protagonismo, dio lugar en julio de 1994 a la creación de la AEC, que abarca 25 países y 12 territorios, incluyendo a los integrantes del G-3 y a los países centroamericanos. La AEC, que se configura como un ámbito de concertación y cooperación más que de integración, se ha planteado tres grandes objetivos: promover el libre

comercio, fortalecer las capacidades de negociación, y poner en práctica programas de cooperación en diversos ámbitos.

## **1.6 La integración centroamericana, la situación social y la lucha contra la pobreza: problemas e interrogantes**

### *1.6.1 La pobreza y las perspectivas del desarrollo social en América Central*

Al comenzar la década de los noventa, más de 20 millones de centroamericanos —el 68% de la población— vivía en situación de pobreza, y 14 millones —el 46%— padecía pobreza extrema. Estas proporciones son muy superiores a los promedios de América Latina (el 46% y el 24% respectivamente—, a pesar de incluir a Costa Rica, cuyos niveles de pobreza son muy inferiores (ver cuadro 13). Algunos países, regiones y grupos sociales tienen índices más elevados. Según el Banco Mundial, en Guatemala la pobreza afecta al 75% de la población total y al 90% de la población indígena, y el 58% de la población vive en la pobreza extrema. Otros indicadores sociales —desnutrición infantil, acceso a agua potable y saneamiento, coberturas de inmunización...— revelan también las graves carencias sociales acumuladas en la región.

Estos elevados índices de pobreza responden sobre todo a causas estructurales, aunque la crisis y los conflictos que ha vivido la región en las dos últimas décadas también explican su magnitud e incidencia. Entre las primeras hay que mencionar las siguientes: a) la injusta distribución de la tierra, relacionada con el sesgo agroexportador de la producción —en Guatemala, por ejemplo, el 2,5% de la población posee el 65% de la tierra de uso agrícola—; b) la desigual y polarizada distribución de la renta que, con la excepción de Costa Rica, caracteriza al conjunto de la región (ver cuadro 14); y c) el patrón de industrialización y crecimiento económico vigente entre los años cincuenta y ochenta —vinculado, como vimos, al MCCA—, que no creó el empleo suficiente para absorber el fuerte crecimiento de la oferta de mano de obra, y que generó las grandes “bolsas” de pobreza urbana presentes en la región.

En este periodo se produjo un fuerte avance de la política social y aumentaron de forma espectacular las coberturas de los servicios públicos de salud y educación. Pero también hay que constatar que la política social — de nuevo con la excepción de Costa Rica— no alcanzó la cobertura universal y no pudo o no tuvo la intención de estrechar la enorme distancia que separa a ricos y pobres a través del gasto social redistributivo. La debilidad de la política social ha sido consecuencia directa de la precariedad de las finanzas públicas, de la casi total inexistencia de un sistema fiscal equitativo, y en suma de la tradicional resistencia de la oligarquía y los sectores más influyentes a financiar un Estado moderno y eficiente.

La crisis de los ochenta trajo consigo un fuerte deterioro de las condiciones de vida en Centroamérica. Como consecuencia de la recesión económica y las políticas de ajuste con las que se pretendió hacerle frente, a los 13 millones de pobres existentes en 1980 se le añadieron a lo largo de la década siete millones de “nuevos pobres”. Esta “nueva pobreza” se relaciona con el desempleo, la expansión del empleo informal y el deterioro de las remuneraciones reales (ver cuadros 10, 11 y 12). La crisis también significó una fuerte contracción del gasto público social, que en algunos países llegó a ser de más del 50%. A finales de los ochenta países como Guatemala o El Salvador apenas destinaban el 3,5% del PIB a gastos sociales. En este escenario de aumento de la demanda y disminución de la oferta, fue la propia sociedad civil la que asumió parte de las responsabilidades sociales a través de las ONG. Estas organizaciones, que contaron con un fuerte apoyo externo, atendieron y atienden a una proporción importante pero difícil de estimar de la población centroamericana, paliando así los efectos de la crisis.

Los conflictos armados también han tenido efectos directos en esta situación. Han agravado la recesión económica, han desviado recursos públicos, se ha destruido infraestructura social y productiva y, lo más importante, provocaron un enorme flujo de refugiados, desplazados y migrantes. A finales de la década, según estimaciones del ACNUR, entre el 7% y el 10% de la población centroamericana —más de dos millones de personas— se había visto obligada a cambiar de lugar de residencia a causa de la guerra, la violencia política y la crisis económica.

Al comenzar los años noventa, como resultado de las carencias acumuladas durante décadas, la región se enfrenta a una crisis social difícil de superar. La lucha contra la pobreza y la exclusión

se ha convertido en uno de los temas prioritarios de la agenda política nacional y de la región en su conjunto. La mayor parte de los actores políticos y sociales coinciden en que la estabilidad política y la consolidación de la paz y la democracia dependen directamente de la reducción de la pobreza y la desigualdad. Y empieza a ser aceptada la idea de que el crecimiento económico y la mejora de la competitividad internacional sólo podrán lograrse a través de un “capital humano” con acceso a la salud y a la educación y condiciones de vida dignas. La lucha contra la pobreza, en otras palabras, es un imperativo de modernización y eficiencia económica y, en este sentido, no habrá integración regional ni inserción internacional exitosa sin desarrollo social.

La situación de la región, sin embargo, no permite ser optimistas en relación a estos objetivos. En primer lugar, en los países de la región en los que estos problemas son más acuciantes no se han emprendido las reformas estructurales necesarias para ampliar el acceso a los recursos productivos y lograr sociedades más equitativas, y en algunos —Nicaragua y Honduras son ejemplos significativos— incluso hay retrocesos. Y en los casos en los que algunas de estas reformas están programadas —caso de Guatemala, en el marco de los acuerdos de paz—, las resistencias a la reforma fiscal y a facilitar un mayor acceso a la tierra, en función de la experiencia histórica, no deben ser subestimadas.

En segundo lugar, las políticas económicas aplicadas en todos los países de la región según el patrón del “consenso de Washington” consideran que el crecimiento económico, por sí sólo, va a permitir una reducción rápida y sustancial de la pobreza, al generar el número de empleos requerido para incorporar a la economía productiva tanto a las nuevas generaciones como a los que hoy subsisten en empleos de baja productividad en la agricultura campesina o en el sector informal urbano. La evolución económica de la región y su trayectoria en décadas anteriores, sin embargo, permiten plantear dudas razonables respecto a la validez de este supuesto. El crecimiento económico es condición necesaria, pero no suficiente. Si la reducción de la pobreza dependiera sólo de esta variable sería necesario que el PIB creciera a tasas superiores al 7% o el 8% anual, de forma sostenida y por lo menos durante una década. Entre 1990 y 1996, sin embargo, la región ha registrado una tasa anual promedio del 3,9%. Sólo El Salvador ha superado el 7% en dos años consecutivos. Si atendemos al PIB per cápita, que incorpora la variable demográfica, veremos que en ese periodo ha habido países en los que este indicador apenas

registra avances o incluso ha retrocedido, como es Nicaragua (ver cuadro n° 2). Según las proyecciones realizadas por el Banco Mundial para el caso de Guatemala, entre 1990 y el 2000, y si no se adoptan otras políticas estructurales, la pobreza disminuirá del 75% al 69% de la población. Es un descenso a todas luces insuficiente, y también hay que considerar que por efecto del crecimiento demográfico el número total de pobres pasará de 6,9 a 8 millones.

El crecimiento económico, por último, contribuye a reducir más rápidamente la “nueva pobreza derivada de la recesión, pero tiene mucha menos incidencia en la “pobreza estructural”, que es precisamente donde se concentra la mayor parte de la pobreza extrema o indigencia.

En tercer lugar, los problemas estructurales que afectan a la política social siguen estando presentes, y las reformas que se han realizado son de corto aliento. En los últimos años se han producido cambios significativos en el diseño y las formas de gestión de la política social. Para paliar los costes sociales de los programas de ajuste estructural se han adoptado políticas “compensatorias” específicamente orientadas —o “focalizadas”(sic)— a los grupos más vulnerables. Estas políticas están siendo ejecutadas por nuevos Fondos “de inversión social” o “de emergencia social”, que aplican métodos de gestión más ágiles y efectivos y en algunos casos están logrando resultados prometedores. El alcance de estas políticas, de naturaleza compensatoria y con un enfoque de corto plazo, es sin embargo muy limitado, debido a que no alteran la naturaleza del ajuste y su sesgo, y no están teniendo el impacto suficiente como para compensar sus costes sociales. Las políticas públicas de salud y educación de carácter general siguen sin recibir la atención que merecen, los recursos no se han incrementado —entre otras razones porque los ingresos fiscales siguen siendo bajos y una proporción significativa del gasto público se destina al pago de la deuda externa e interna— y las reformas necesarias para mejorar la eficiencia, la calidad y la cobertura de los servicios son aún incipientes.

En cuarto y último lugar, hay que considerar que el modelo de crecimiento económico liberal-exportador adoptado por los países del istmo —al que como hemos visto se ha subordinado el actual proceso de integración regional— descansa en gran medida en exportaciones agrícolas “no tradicionales” y maquilas que basan su competitividad en los bajos costes laborales, en los bajos niveles de protección social, y en condiciones fiscales muy favorables. A corto plazo, sin

embargo, parece difícil conciliar este modelo con un incremento de cargas fiscales o con la mejora de los niveles salariales que se requerirían en una estrategia de amplio alcance para la reducción de la pobreza o para desarrollar la “política social regional” a la que se han referido repetidas veces las Reuniones Presidenciales.

### *1.6.2 La dimensión social de la integración centroamericana y el Tratado de Integración Social*

Como en otros procesos integracionistas —la referencia a la Unión Europea es inevitable—, en la integración centroamericana la dimensión social va a la zaga de lo económico, y sus medios de acción parecen ser de menor alcance y efectividad. El Tratado de Integración Social suscrito en marzo de 1995, por otra parte, no ha entrado en vigor hasta mayo de 1996, por lo que aún no existe una “política social regional” en lo que a las disposiciones del Tratado se refiere.

Es en la X Reunión de Presidentes (San Salvador, julio de 1991) cuando se establece la Comisión Regional de Asuntos Sociales (CRAS), integrada por las “Primeras Damas”, como instancia de concertación en esta materia. La composición de la Comisión revela la concepción tradicional, limitada y subsidiaria con la que se abordaron los asuntos sociales. En la XI Reunión Presidencial (Tegucigalpa, diciembre de 1991), apenas unos meses después y en parte como respuesta a las críticas que suscitó esta iniciativa, los Presidentes acordaron integrar en la CRAS a alguno de los ministros del área social de cada país. En esa Reunión también se aprobó el “Compromiso de Tegucigalpa para el Desarrollo Humano”, la primera de una serie de declaraciones solemnes —aunque de escasa aplicación práctica— adoptadas en el ámbito social.

En 1993 las organizaciones que integran la ICIC, cuestionando el sesgo economicista del proceso de integración y la lógica del ajuste estructural al que éste se subordinaba, presentaron a los Presidentes el documento *Bases Técnicas para preparar una Carta Social Centroamericana*. En este documento se planteaban los antecedentes históricos y estructurales que explican las carencias sociales de la región, y se demandaba un Tratado o una Carta de la Integración Social Centroamericana en cuyo contenido se garantizara una adecuada participación social, y una clara definición de los compromisos y medios necesarios para una política social regional.



En octubre de ese año la XIV Reunión de Presidentes, celebrada en Guatemala, encargó a la CRAS la redacción de un borrador de Tratado de Integración Social. La XVI Cumbre (San Salvador, marzo de 1996), celebrada en fechas muy próximas a la “Cumbre Social” de Copenhague, aprobó finalmente el texto de dicho Tratado, así como las “Bases para una política Social Regional”.

El Tratado de Integración Social o “Tratado de San Salvador” establece el “Subsistema de la Integración Social” como parte del SICA. Entre otros muchos objetivos, pretende promover el acceso universal a los servicios sociales, al empleo digno y a una remuneración justa, erradicar la pobreza y promover la igualdad efectiva de las personas. El extenso catálogo de principios, fines y objetivos no se corresponde, como ya hemos visto en el Protocolo de Tegucigalpa y de Guatemala, con los escasos medios jurídicos e institucionales disponibles para desarrollar una política social regional. Los fines del Tratado de San Salvador se alcanzarán mediante “la armonización, coordinación y convergencia” de políticas sociales nacionales, y la adopción de “procedimientos y mecanismos” no especificados de cooperación en materia social.

En el ámbito institucional el Tratado de San Salvador instituye un Consejo de Integración Social (CIS) de nivel ministerial, una Secretaría de Integración Social (SIS) con personalidad jurídica, y un Comité Consultivo con representación multisectorial. Se mantiene como “instancia asesora” de los Presidentes o Presidentas la reunión de las (los) Cónyuges de los (las) mismas. El Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y el BCIE quedan adscritos al Subsistema, aunque con autonomía funcional.

El procedimiento de toma de decisiones es similar al establecido en el Protocolo de Guatemala para la integración económica. El CIS puede adoptar Resoluciones, Reglamentos, Decisiones y Recomendaciones. Los Reglamentos tendrán carácter general, serán obligatorios en todos sus elementos y de aplicación directa en cada Estado miembro. Las decisiones, no obstante, se adoptarán por consenso. La falta de consenso no impedirá que se tome una decisión, pero no será vinculante para aquellos Estados que no las acepten.

Las organizaciones sindicales, campesinas y de pobladores y plataformas regionales como ICIC han expresado su descontento por el limitado alcance del Tratado y por la escasa relación que éste tiene con la propuesta de “Carta Social Centroamericana” de 1993. Estas organizaciones han criticado la falta de compromisos concretos y el hecho de que el Tratado parece responder más a las necesidades de concertación gubernamental que a la resolución de los problemas sociales de la región. La estructura institucional, por último, es complicada y costosa en relación a las escasas competencias que se le atribuyen.

El punto de vista de las organizaciones sindicales y de otros movimientos sociales ha quedado reflejado en el anteproyecto de Tratado Social para la Integración Centroamericana elaborado por la Central de Trabajadores de Centroamérica (CTCA) y la Organización Internacional Regional del Trabajo (ORIT). El Anteproyecto de la CTCA/ORIT pretende establecer la “Unión Social Centroamericana” (USCA). Con el objetivo de mejorar las condiciones de vida y la cohesión social, la USCA establecería reglas comunes en materia de derechos laborales básicos; promovería la armonización de las legislaciones en el ámbito de condiciones de trabajo, remuneraciones y estabilidad laboral, y coordinaría las políticas nacionales sobre vivienda, salud y educación. La USCA también abarca la libre movilidad de personas, la libre circulación de trabajadores y la libre prestación de servicios; crea diversos fondos regionales para política regional y de cohesión, y propone la adopción de legislación sobre “justa tributación” y distribución de la renta. En el anteproyecto, por último, se establece una organización institucional más sencilla y expedita.

## **1.7 Integración regional y medio ambiente: Centroamérica y la “Alianza para el Desarrollo Sostenible” (ALIDES)**

### *1.7.1 Crecimiento, ajuste y medio ambiente: los desafíos ambientales de América Central*

El patrón de desarrollo adoptado por Centroamérica desde los años cincuenta ha tenido dramáticas consecuencias ambientales. La inserción internacional de la región, en primer lugar,

se basó en una “cesta” exportadora intensiva en recursos naturales, cuyo crecimiento dependió en gran medida de la expansión de la frontera agrícola. La consecuencia ha sido una alta tasa de deforestación y la contaminación por agroquímicos. A mediados de los ochenta Centroamérica tenía las tasas de deforestación más elevadas de América Latina, y países como Costa Rica se situaban en los primeros puestos mundiales en cuanto a pérdida de recursos forestales. En relación directa con la deforestación han aparecido graves problemas de erosión —se estima que entre el 25 y el 30% del territorio de Guatemala y El Salvador, los países más afectados, están gravemente erosionados—, pérdida de suelo fértil, deterioro de cuencas hidrográficas y pérdida de biodiversidad.

Los problemas ambientales de la región tienen también causas socioeconómicas. La polarizada estructura de la tenencia de la tierra, especialmente en Guatemala, Honduras y El Salvador, unida al rápido crecimiento demográfico, provoca el uso agrícola de tierras en pendiente y de vocación forestal y nuevos procesos migratorios hacia la “frontera agrícola”. La pobreza también contribuye a aumentar la presión social sobre los recursos naturales.

El rápido proceso de urbanización e industrialización, en segundo lugar, dio origen a graves problemas de salubridad urbana y contaminación por residuos industriales, que han deteriorado gravemente la calidad del aire y las aguas superficiales. El hacinamiento urbano, la ausencia de instalaciones adecuadas de saneamiento y las carencias que aún existen en cuanto a agua potable explican la alta incidencia de enfermedades infecciosas que se registra en la región.

Durante los años ochenta y noventa el proceso de deterioro ambiental no se ha detenido, aunque la crisis de la deuda y la reorientación de las políticas económicas ha modificado sus rasgos y características. La subordinación de las economías a la actividad exportadora, obligatoria en la disciplina del pago de la deuda, ha incentivado la sobreexplotación comercial de los recursos y el uso no sostenible de la tierra, al intensificarse y ampliarse los cultivos y el uso de agroquímicos (ver cuadro 20). El esfuerzo exportador, en un contexto de precios internacionales en declive, supone además un uso ineficiente de recursos finitos: la reducción de costes ambientales imputables al coste de producción, a fin de aumentar la competitividad, se consigue a menudo trasladando esos costes como “externalidades” a la biosfera. Las medidas de contracción de la

demanda del ajuste, al agravar la pobreza de los grupos campesinos, también aumentan la presión sobre el medio ambiente. Estos procesos ponen de manifiesto la contradicción esencial a la que se enfrenta la región: se están haciendo esfuerzos cada vez mayores en materia de conservación ambiental, pero al tiempo se promueve una estrategia de crecimiento liberal-exportadora que sigue estando basada en patrones de uso no sostenible de los recursos naturales.

### *1.7.2 La dimensión ambiental del proceso de integración y la ALIDES*

El proceso de integración no es ajeno a estos desafíos y dilemas ambientales y desde 1989 promueve la adopción, a escala nacional y regional, de una estrategia de desarrollo sostenible. En la VI Reunión Presidencial (San Isidro de Coronado, Costa Rica, 1989) fue suscrito el Convenio Centroamericano de Protección del Medio Ambiente, que establecía la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) como instancia regional de concertación para la conservación de la biodiversidad, el control de la contaminación y la adopción de programas regionales en materia de medio ambiente. La CCAD ha tenido un papel muy activo para promover una estrategia de desarrollo sostenible y fortalecer el marco jurídico regional en este ámbito. Las acciones realizadas desde 1989 por la CCAD y los gobiernos de la región se han centrado en los siguientes ámbitos:

- a) La adopción de una Agenda Centroamericana de Ambiente y Desarrollo que identifica los principales problemas ambientales de la región y define una estrategia para enfrentarlos. Esta Agenda fue presentada en la “Cumbre” de Río de 1992.
- b) La creación de una red de Comisiones e instancias nacionales y regionales de protección del medio ambiente y promoción del desarrollo sostenible. Entre estas últimas destaca la Comisión Interparlamentaria Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CICAD).
- c) La creación de un derecho ambiental regional relativamente amplio y desarrollado, que incluye Convenios y Tratados sobre conservación de la biodiversidad, control de movimiento transfronterizo de desechos peligrosos, cambio climático, conservación de los recursos forestales y protección de áreas silvestres prioritarias. La CCAD también ha promovido

legislación y reglamentaciones nacionales, y el aumento de las áreas protegidas (ver cuadro 21).

- d) La promoción de estrategias regionales y nacionales en materia ambiental, como el Plan de Acción Forestal Tropical para Centroamérica (PAFT), las acciones realizadas en áreas costeras y fronterizas protegidas, y el programa “Corredor biológico mesoamericano”.

En octubre de 1994 tuvo lugar en Masaya (Nicaragua) la “Cumbre Ecológica Centroamericana”. En esta Reunión se adoptó la “Alianza para el Desarrollo Sostenible” (ALIDES) como estrategia regional de desarrollo. La ALIDES está basada en los Principios y Objetivos de la “Agenda 21” adoptada en 1992 en Río de Janeiro. Con una perspectiva integral, la ALIDES se basa en . Estos serán . La ALIDES integra, en suma, objetivos políticos —la consolidación democrática y la vigencia del estado de Derecho—, económicos —el crecimiento sostenido y la inserción en la economía mundial—, sociales —la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades—, ambientales y culturales (ver apéndice 7), superando el carácter conservacionista de estrategias anteriores. Los ambiciosos objetivos de la ALIDES, no obstante, no están respaldados por una definición precisa de métodos y procedimientos, y descansan en políticas nacionales que en no pocos casos son contradictorios con los objetivos de la Alianza

### **1.8 Integración regional, paz y desmilitarización: ¿Hacia un nuevo modelo de seguridad en América Central?**

La búsqueda de una paz negociada ha sido el principal contenido del proceso de concertación política regional iniciado en 1986 en la “Cumbre” Presidencial de Esquipulas I. El fin de la guerra fría, la paz en Nicaragua y el nuevo entorno económico internacional permitieron que a partir de 1990 la agenda de las Reuniones Presidenciales —aun dedicando cierto espacio a apoyar las negociaciones de El Salvador y Guatemala— dejara en segundo plano el proceso de paz y los problemas de la seguridad y prestara más atención a los temas económicos y sociales y a impulsar el proceso de integración.

Los problemas de la paz y la seguridad, sin embargo, siguen estando presentes en la región. Los procesos de paz distan de haber finalizado —en Guatemala apenas está comenzando— y las experiencias de Nicaragua y El Salvador revelan las extraordinarias dificultades que supone el pleno cumplimiento de los acuerdos. El nuevo escenario regional, por otra parte, ha planteado una agenda de seguridad en la que emergen nuevos temas —narcotráfico, delincuencia transfronteriza, tráfico de armas...—, y aunque ha habido grandes progresos en materia de desmilitarización —un componente esencial de la consolidación democrática—, aún no se ha logrado superar el legado de décadas de regímenes militares y el proceso de militarización que la región vivió a lo largo de los ochenta. En este escenario, como veremos, Centroamérica está definiendo un nuevo modelo de seguridad regional en el que ésta depende, entre otros factores, de la consolidación democrática, de la erradicación de la pobreza y del logro de mayores niveles de equidad, superando las concepciones de seguridad ideologizadas y militarizadas de décadas anteriores. Un componente importante de este modelo es el Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericana, que define un modelo de seguridad basado en los principios democráticos y en las exigencias del nuevo contexto internacional de la posguerra fría, pero también refleja en muchas de sus limitadas disposiciones las resistencias que el proceso de desmilitarización aún encuentra en diversos países de la región.

### *1.8.1 La compleja agenda de la desmilitarización y la consolidación de la paz*

Los procesos de paz que atraviesan Nicaragua, El Salvador y Guatemala cuentan con una agenda extremadamente amplia y compleja. Los acuerdos de paz, reconociendo las causas políticas, económicas y sociales de los conflictos de la región, van mucho más allá del cese el fuego y la desmovilización de los combatientes, y en algunos casos suponen una verdadera “refundación” del Estado que implica cambios constitucionales, la reforma de las administraciones públicas, la desmilitarización de la sociedad, la sujeción del estamento militar al poder civil, la reducción del tamaño y la redefinición del papel de las fuerzas armadas, la adopción de políticas económicas y sociales que propicien la reducción de las desigualdades —reformas fiscales, aumento del gasto en salud y educación, acceso a la tierra y a otros activos productivos—, la democratización de la sociedad y, en el caso de Guatemala, la superación de mecanismos de exclusión que marginan a

la población indígena. En muy pocos momentos de su historia han tenido los centroamericanos ante sí desafíos de esta magnitud y dificultad.

Las dificultades que enfrentan los procesos de paz están en gran medida relacionadas con la persistencia de estructuras económicas, sociales y políticas muy rígidas —las mismas que dieron origen a los conflictos—, pero también son consecuencia directa de las políticas económicas adoptadas a partir de 1990. Al tiempo que se ha intentado cumplir los compromisos de los Acuerdos de Paz, los Gobiernos de la región han adoptado estrictos programas de estabilización y ajuste estructural con el apoyo y la orientación del Banco Mundial, el FMI y USAID. Estas políticas eran necesarias para superar los profundos desequilibrios heredados de la crisis y la guerra, pero se han aplicado sin tener en cuenta —y a menudo en contradicción— con las particulares condiciones de países devastados por la guerra y con imperiosas necesidades sociales y de reconstrucción. Diversos estudios realizados desde 1990 revelan que muchas de las medidas incluidas en los programas de ajuste —políticas monetarias restrictivas, reducción del gasto público, privatizaciones...—, en ausencia de reformas estructurales y soluciones al problema de la deuda, han hecho más lento el crecimiento económico —Nicaragua es un ejemplo desolador— y han debilitado la capacidad del Estado para aplicar políticas favorables al empleo, a la reinserción de los combatientes y a satisfacer las demandas sociales diferidas por la guerra.

La aparición de nuevas formas de violencia y el aumento de las actividades delictivas y la creciente inseguridad ciudadana que sufren los países de la región, aunque responden a causas muy diversas, está directamente relacionada con las dificultades económicas, con la alta incidencia de la pobreza, el desempleo y el subempleo, con la cultura de la violencia, y en los casos de Nicaragua y El Salvador, con la falta de oportunidades económicas para los desmovilizados. En Nicaragua todavía siguen activos algunos grupos armados de ex-contras y de desmovilizados del Ejército. El Salvador y Guatemala experimentan una oleada sin precedentes de crímenes, secuestros y violencia común. En El Salvador se producen en torno a 25 víctimas mortales diarias; esto es, más de un asesinato por hora, y unos 10.000 al año. Esta cifra supera el promedio anual de víctimas de los 12 años de guerra civil. En Guatemala, ante la falta de eficacia y la corrupción que minan las fuerzas policiales y el sistema judicial, aparecen “patrullas vecinales” y se han hecho frecuentes los linchamientos de presuntos delincuentes. El tráfico

ilegal de armas ligeras —un problema en ascenso y que desconoce las fronteras nacionales— está directamente relacionado con los problemas de seguridad ciudadana, y exige acciones de “microdesarme”, según la expresión utilizada por el ex-Secretario General de Naciones Unidas, Boutros-Ghali.

En el ámbito de la desmilitarización la agenda no es menos compleja. Los conflictos han dejado tras de sí fuerzas armadas hipertrofiadas y con un apreciable grado de autonomía respecto al poder civil. Hay que recordar que la “transición democrática” de los años ochenta fue en Honduras, El Salvador y Guatemala un proceso pactado de “retiro ordenado” a los cuarteles. Tales procesos fueron impulsados o dirigidos por las propias fuerzas armadas en el marco de estrategias contrainsurgentes y estuvieron precedidos de leyes de amnistía y de nuevos textos constitucionales. Estos incluían disposiciones tendentes a proteger al estamento militar, controlar el proceso de transición, reservar a las fuerzas armadas parcelas importantes de poder político, minimizar el control civil sobre la institución armada y mantener la mayor autonomía posible en ámbitos como el nombramiento de cargos militares. Las Fuerzas Armadas, además, han pugnado por retener una parte apreciable de los recursos públicos y, como veremos, redefinen sus funciones para ocuparse de nuevas tareas. En el caso de Nicaragua la profesionalización de las Fuerzas Armadas y la sujeción de éstas al poder civil también ha dominado la agenda política reciente. Algunos son, por último, “ejércitos empresarios” cuyos Institutos de Previsión Militar se han convertido en emporios económicos influyentes, poco transparentes y al margen de los procedimientos de control político y rendición de cuentas propios de las instituciones del Estado. La pugna entre civiles y militares para reducir la autonomía militar y asegurar la primacía del poder civil aún no ha terminado. La democracia no estará consolidada en tanto no se de fin a las situaciones de impunidad aún presentes, y las fuerzas armadas hayan asumido plenamente el papel que le asigna el ordenamiento constitucional. Pero la agenda de la desmilitarización también incluye el desmantelamiento de cuerpos paramilitares, el fin del reclutamiento forzosos y discriminatorio y la reforma, la profesionalización y el control civil de las fuerzas policiales. Se trate, en definitiva, de una “segunda transición” que, ahora sí, asegure la primacía del poder civil.

Los Acuerdos de Paz de El Salvador y el “Protocolo de Transición” de Nicaragua han propiciado importantes reducciones de efectivos —en el caso de Nicaragua de 90.000 a unos 10.000



hombres— y se han establecido nuevos cuerpos policiales o se prevé su reforma para asegurar su profesionalidad y carácter civil. En Guatemala están previstas medidas análogas. En Honduras, donde la presión internacional ha sido menor y no ha existido un proceso de paz, las relaciones entre el poder civil y las Fuerzas Armadas han sido a menudo tensas, y todavía hoy las Fuerzas de Seguridad Pública (FUSEP) permanecen bajo control castrense.

El debate sobre la desmilitarización y las nuevas funciones de las fuerzas armadas se ha cruzado con las pugnas presupuestarias. Los procesos de paz y la reducción de efectivos han permitido importantes reducciones de los gastos de defensa. Entre 1991 y 1996 dicho gasto ha caído en términos reales un 85% en Nicaragua, un 60% en El Salvador, un 30% en Honduras y un 20% en Guatemala. La reducción en el conjunto de la región ha sido de un 47% (ver cuadros 15 y 17). Entre 1995 y 1996 el gasto de defensa representaba el 1,5% del PIB regional. Este nivel de gasto es bajo en relación a otros países en desarrollo y al promedio mundial, lo que muestra que salvo algún caso concreto —en 1995 Guatemala representaba por sí sola el 37% del gasto de defensa regional— no cabe esperar un “dividendo de la paz” muy cuantioso.

El escenario cambia, sin embargo, si ponemos en relación el gasto de defensa con el gasto social. En 1992 el gasto de defensa de El Salvador representaba el 66% del gasto de salud y educación; en Guatemala esa proporción era del 31%, en Honduras del 92% y en Nicaragua de 97% (ver cuadro 18). Ello se debe a que Centroamérica —con la excepción de Costa Rica— destina a salud, educación y otros fines sociales una proporción muy baja del PIB. El fortalecimiento del gasto social y las políticas de educación y salud, como revelan estos datos, pasa más por el fortalecimiento de las finanzas públicas —lo que, considerando las peculiaridades de los ingresos fiscales de los gobiernos de la región, implica necesariamente abordar la reforma fiscal progresiva— para financiar las políticas sociales que la región precisa.

### *1.8.2 La nueva agenda de seguridad de Centroamérica y la redefinición de funciones de las fuerzas armadas*

Los procesos de paz, los cambios geopolíticos derivados de la caída del muro de Berlín y de la globalización, y el nuevo entorno democrático son los factores que han llevado a América Central

a redefinir su agenda de seguridad. En este nuevo escenario han quedado rápidamente obsoletas las “Doctrinas de la Seguridad Nacional”, que durante décadas habían sido utilizadas para identificar amenazas, construir la noción del “enemigo interno”, hacer de la lucha contrainsurgente la principal función de las fuerzas armadas y, finalmente, justificar golpes militares y la ruptura del ordenamiento constitucional. El Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA), una instancia hegemonizada por las Fuerzas Armadas y respaldada por gobiernos autoritarios, fue la concreción regional de estas doctrinas.

En materia de seguridad, la desaparición de la “amenaza comunista” ha permitido que surjan enfoques políticos más plurales y desideologizados. La ausencia de amenazas externas y los procesos de cooperación e integración regional y globalización minimizan la importancia de la fuerza militar. Se intenta asegurar que las Fuerzas Armadas tengan funciones estrictamente defensivas y exista un equilibrio razonable de fuerzas. Las fracturas sociales y la pobreza que afectan a dos de cada tres centroamericanos se configuran, en este escenario, como la principal amenaza a la seguridad. Ante estas realidades, el gasto militar pasa a ser considerado un lastre para el desarrollo económico y social, y el militarismo una amenaza a la estabilidad democrática. Igualmente significativo ha sido el surgimiento de la lucha contra el narcotráfico, la contención de las migraciones y la preservación del medio ambiente como temas centrales de la agenda de seguridad hemisférica, con importantes implicaciones en la política interna.

Estados Unidos, que ahora busca socios comerciales y no aliados estratégicos, presiona para reducir el tamaño e influencia de las fuerzas armadas de la región, e intenta asociarlas a las nuevas tareas que coinciden con su enfoque de la seguridad, a menudo condicionando la ayuda externa. Desde la perspectiva de Estados Unidos, el nuevo orden internacional exigiría ejércitos más pequeños, a manera de modernas “guardias nacionales” para la seguridad interna. Los cambios de orientación en la política estadounidense han afectado directamente a la ayuda económica y a la ayuda militar, que ha experimentado entre 1990 y 1996 una caída drástica. En Honduras, la reducción de la ayuda militar es uno de los condicionantes de la pugna presupuestaria entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas. Y en Nicaragua, la ayuda económica fue ligada al cese de los altos oficiales sandinistas del ejército y la policía.

Todos estos factores están modificando la agenda de seguridad de la región y obligan a redefinir las funciones de las fuerzas armadas. ¿Cuál ha sido la reacción castrense a esta exigencia?. Para los ejércitos centroamericanos el nuevo escenario es motivo de perplejidad e incertidumbre, hasta el punto de que experimentan una verdadera “crisis misional”, de la que se intenta salir recurriendo a un heterogéneo conjunto de viejas y nuevas funciones. Se ha ido afirmando —no sin fricciones— una doctrina militar “mixta”, en la que se revalorizan viejas temáticas, como el orden interno y la defensa del territorio y la soberanía, y al tiempo la función militar se expande a otros nuevos, como el narcotráfico, la lucha contra el crimen organizado o la protección del medio ambiente. La ampliación de funciones de las fuerzas armadas, sin embargo, responde más a necesidades de legitimación y de preservación de la autonomía militar que a un acuerdo social y político sobre la oportunidad de implicar a las fuerzas armadas en esas tareas. Ello puede dificultar el proceso de desmilitarización y de consolidación de la democracia.

El narcotráfico se percibe actualmente como una de las principales amenazas a la seguridad en América Latina y combatirlo, por consiguiente, nueva tarea de las fuerzas armadas. La participación de los militares en la “guerra contra las drogas” ha sido en gran medida una transferencia a la región de una preocupación central de la seguridad estadounidense. La implicación de efectivos militares en operaciones anti-narcóticos a menudo comportan pugnas de poder entre los gobiernos civiles, la policía y el ejército —en los últimos meses las Fuerzas Armadas hondureñas, por ejemplo, se han opuesto a la creación de un órgano civil encargado de estas tareas—, contribuyen a reforzar la autonomía militar y favorece las condiciones de secretismo y opacidad en las que se producen las violaciones a los derechos fundamentales.

En relación con lo anterior, las fuerzas armadas de algunos países mantienen funciones de orden público, frente a unas fuerzas policiales a menudo desbordadas, poco profesionales o minadas por la corrupción. El Gobierno salvadoreño ha seguido recurriendo a las fuerzas Armadas para llevar a cabo misiones de orden público reservadas a la nueva Policía Nacional Civil (PNC). En abril de 1997, ante la creciente inseguridad ciudadana, las autoridades hondureñas y guatemaltecas volvieron a autorizar la participación directa de unidades militares en tareas de vigilancia callejera. La Misión de Naciones Unidas de Verificación de los derechos humanos en Guatemala (MINUGUA) ha señalado que el frecuente uso de efectivos militares en tareas de orden público

está directamente relacionado con la debilidad y la falta de profesionalidad de la Policía Nacional.

En el contexto de la democratización todo ello constituye un obstáculo para que el poder civil afirme su autoridad sobre la esfera de la seguridad ciudadana, en casos como el de Honduras aún bajo control militar, hace confusa la distinción entre funciones policiales y militares, y puede permitir que las fuerzas armadas recuperen espacios políticos. La militarización de la lucha contra la delincuencia, aunque puede satisfacer presiones políticas, sociales y de grupos empresariales inmediatas, no representa una solución a largo plazo. Un estudio reciente del Banco Mundial plantea que sólo será posible enfrentar a largo plazo este problema mediante programas encaminados a reducir la pobreza extrema, promover el empleo, reconstruir el tejido social, fortalecer los poderes públicos y reformar la justicia penal. Como ha señalado MINUGUA para el caso de Guatemala, la agenda de la seguridad ciudadana también exige el fortalecimiento y la profesionalización de las fuerzas policiales y, sobre todo, un nuevo enfoque de seguridad ciudadana centrado en la prevención y la rehabilitación más que en respuestas punitivas, basado en un escrupuloso respeto de los derechos humanos y en una nueva concepción de servicio público, y no en la defensa de intereses particulares.

En los años noventa algunas fuerzas armadas también están siendo más activas en materia de desarrollo comunitario —a veces en clara continuidad con la “acción cívica” del pasado—, medio ambiente, o prestando socorros en situaciones de desastre. El discurso social y ambiental de las fuerzas armadas centroamericanas, sin embargo, parece más una respuesta a la “crisis misional” que una incorporación sistemática de la dimensión ambiental y de desarrollo de la seguridad nacional, aún incipiente en las doctrinas militares de la región. En cualquier caso, si este enfoque “neodesarrollista” o ambientalista fuera real, cabe preguntarse si son las fuerzas armadas las instituciones más adecuadas para llevar a cabo tareas que corresponden a los organismos competentes del sector público y a la sociedad civil.

### *1.8.3 El proceso de integración y el nuevo modelo de seguridad regional*

El proceso de paz de Esquipulas representa en sí mismo una afirmación de los principios en los que se basa la nueva concepción de seguridad regional: resolución pacífica de los conflictos, democracia y vigencia del Estado de derecho, y desarrollo económico y social sostenible. Pero ha sido entre 1990 y 1995, en el escenario de la posguerra fría, cuando el nuevo modelo de seguridad se ha definido con precisión a través del “Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericana”.

Los orígenes de este Tratado se encuentran en la Comisión de Seguridad creada por el Acuerdo de Paz de Esquipulas II. Esta Comisión debía haber impulsado las negociaciones en materia de reducción, control y verificación de armamentos propuestas en el Acta de Contadora, pero hasta 1990 permaneció inactiva. En la Reunión Presidencial de Antigua Guatemala (1990) la Comisión fue reactivada y se le confió la definición del nuevo modelo de seguridad regional, basado en el carácter defensivo de las fuerzas armadas, un equilibrio de fuerzas “razonable”, y un sistema de seguridad cooperativa basado en la confianza mutua y la reducción de la presencia de fuerzas extranjeras en la región. En 1991 Honduras presentó el primer borrador de Tratado, basado en una propuesta del Grupo de Contadora de 1983, pero el texto no logró prosperar debido a la oposición de Guatemala.

El Acuerdo, finalmente, fue suscrito el 15 de diciembre de 1995 en la XVII Reunión de Presidentes, celebrada en San Pedro Sula (Honduras). El texto final reflejó el desacuerdo existente entre los distintos Estados parte. Costa Rica y Panamá, que en las negociaciones promovieron la desmilitarización de sus vecinos y se opusieron al principio de defensa mutua colectiva, no lograron sus objetivos y, finalmente, expresaron sus reservas a 11 artículos.

El Tratado construye el nuevo “Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática”. Tal modelo es parte integrante del SICA, complementa el Protocolo de Tegucigalpa y se basa en tres grandes elementos:

- a) El vínculo explícito de la seguridad con la democracia, la vigencia del Estado de Derecho y la supremacía del poder civil. El Modelo de Seguridad Democrática, según el Tratado, se basa en la seguridad pública aparece claramente explicitado, y los Estados parte del Tratado se

comprometen a fijar claramente la doctrina, misiones y funciones de esas fuerzas conforme a los Principios del Modelo, y a reformar y fortalecer las instituciones del sistema democrático, con especial énfasis en el sistema judicial (artículos 1 y 4).

- b) La seguridad de las personas y los bienes, considerando que la pobreza, el deterioro ambiental, los desastres naturales, causados o agravados por causa humana, la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, el tráfico ilícito de armas y la narcoactividad son las amenazas a la seguridad que han de ser enfrentadas. A tal fin se promoverá una mayor orientación de los recursos a la inversión social, y el fortalecimiento, la profesionalización y la coordinación regional de los cuerpos policiales y de seguridad, y la cooperación en asuntos de justicia e interior (artículos 10 a 25).
- c) Un sistema de seguridad regional basado en los Principios de renuncia a la amenaza o al uso de la fuerza, solución pacífica de las controversias, prohibición del uso del territorio para agredir a otros Estados, y defensa “colectiva y solidaria”, de conformidad con el Derecho Internacional, con la Carta de Naciones Unidas y con la Carta de la OEA (artículo 26). El sistema de seguridad regional también contará con un mecanismo preventivo de alerta temprana, un procedimiento de comunicación inmediata ante incidentes fronterizos, y un programa permanente de medidas de fomento de la confianza. Este último será elaborado por la Comisión de Seguridad, e incluye el aviso previo de maniobras y ejercicios militares y el envío de observadores de los otros Estados parte.

También se prevé la creación de un “Mecanismo Centroamericano de Información y Comunicación de Seguridad”. Cada Estado remitirá a la Comisión de Seguridad un informe detallado y secreto sobre la composición de sus fuerzas armadas y de seguridad, incluyendo material y equipo, el gasto militar y de seguridad pública, conforme a procedimientos normalizados, y la presencia de personal, asesores e instalaciones militares extranjeras. La Comisión de Seguridad elaborará un “sistema de registro centroamericano de armamentos y sus transferencias” incluyendo esta información.

El sistema de seguridad regional, por último, cuenta con el correspondiente sistema institucional y de toma de decisiones. Los órganos superiores —Reunión de Presidentes y Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores— coinciden con los del SICA en su papel y atribuciones, lo que sin duda facilitará el proceso decisorio. La principal novedad es la institucionalización de la Comisión de Seguridad, compuesta por los Viceministros de Relaciones Exteriores, de Defensa y de Seguridad Pública. Esta Comisión es la pieza central de la seguridad regional, y de ella dependen los sistemas de control y verificación de armamentos y de medidas de fomento de la confianza previstas en el Tratado.

Respecto a las doctrinas de la “seguridad nacional” vigentes en varios países centroamericanos apenas siete u ocho años antes y al viejo esquema del CONDECA, la nueva concepción de seguridad democrática representa un cambio espectacular. Integra, como hemos visto, la dimensión económica, social, ambiental y humana de la seguridad, y reconoce que la persistencia de la pobreza es una de las principales amenazas que enfrenta la región. Esta concepción permite redefinir la doctrina militar asignando a las fuerzas armadas tareas de carácter estrictamente defensivo, acordes con el ordenamiento constitucional, y hace de las fuerzas armadas sólo uno — y desde luego, no el más importante— de los actores con responsabilidades en este ámbito. Promoviendo la confianza mutua a través de medidas de fomento de ésta y de un sistema regional de información y control de armamentos se previenen posibles procesos de rearme y se limita la opacidad y secretismo con el que han estado frecuentemente revestidos los asuntos militares en la región.

El nuevo Modelo de Seguridad regional, sin embargo, no ha ido tan lejos como pretendían los Estados más desmilitarizados de la región —Costa Rica, Panamá y, en menor medida, Nicaragua—, y algunas de sus disposiciones, desde la perspectiva de la desmilitarización, la consolidación democrática o el equilibrio de fuerzas, son débiles o ambiguas. De forma sucinta mencionaremos algunos de estos aspectos.

El fundamento democrático del Modelo de Seguridad, en primer lugar, no está respaldado por disposiciones que permitan adoptar medidas para el restablecimiento del sistema democrático en una situación en la se produjera su ruptura, o por mecanismos automáticos o semiautomáticos de

sanción. No está prevista, por ejemplo, la suspensión del ejercicio del derecho a participar en los órganos del Tratado o del SICA. Esta ausencia es particularmente notable si consideramos el escaso papel que tuvo el SICA cuando en Guatemala se produjo el autogolpe del Presidente Serrano Elías (el “Serranazo”).

El Tratado, en segundo lugar, es ambiguo en lo referido a las funciones respectivas de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad en la lucha contra el narcotráfico, la delincuencia y el crimen organizado (ver artículo 11). En un contexto en el que la agenda de seguridad se ha ampliado con nuevos temas y las Fuerzas Armadas pugnan por asumir nuevas funciones y mantener sus prerrogativas, la falta de concreción respecto a su papel es una limitación importante del Tratado.

Las disposiciones en materia de desarme y control de armamentos, más allá de las obligaciones informativas y de registro antes descritas, se limitan a un compromiso genérico de reducción y mantenimiento de los efectivos “a niveles razonables” en función de las peculiaridades de cada país. En otras palabras, no se contempla un programa de reducción de fuerzas que permita que los ejércitos de los países del “Triángulo del Norte”, los más desmilitarizados, reduzcan sus efectivos. Tampoco hay disposiciones tendentes a limitar o eliminar la presencia de personal, instalaciones o fuerzas extranjeras, debido sobre todo a la oposición de Panamá y Honduras.

Un último aspecto a resaltar es el relativo al Derecho Internacional Humanitario. Los Estados parte se comprometen a respetar las normas humanitarias, pero sólo en el caso de improbables conflictos armados externos.

En la XVIII Reunión Presidencial (Montelimar, julio de 1996) los Estados miembros del SICA dieron un paso adicional en la conformación del nuevo modelo de seguridad regional al suscribir el Tratado Constitutivo del Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía. Esta nueva institución regional es parte del SICA y tendrá su sede en San Salvador. Según establece el Convenio, el objetivo del Instituto es apoyar el proceso de profesionalización y modernización de las fuerzas policiales de la región, reforzando su carácter civil y apolítico, y haciendo de los derechos humanos el fundamento de su actuación (artículo 4). La creación del Instituto se



producirá en el momento en el que el Tratado reúna las tres ratificaciones necesarias —en marzo de 1997 sólo se había producido un depósito— para su entrada en vigor.

## **2. EL DIÁLOGO DE SAN JOSÉ Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL: BALANCE Y PERSPECTIVAS**

### **2.1 América Central y la Unión Europea: trece años de diálogo y cooperación**

#### *2.1.1 Orígenes y desarrollo del diálogo de San José*

Con trece años de experiencia, las relaciones con América Central son muestra de la especial atención que esa región ha merecido para la Unión Europea. El hecho más destacable es la institucionalización del diálogo político birregional, con el objetivo fundamental de lograr la paz en la región, y la puesta en práctica de distintas acciones de cooperación al desarrollo, entre las que se incluyen el apoyo al proceso de integración.

Esa relación nace en un contexto muy determinado. A principios de los años ochenta América Central se encontraba sumida en una crisis generalizada. A los conflictos en El Salvador y Guatemala y la acción de la “contra” en Costa Rica, Honduras y Nicaragua se les sumaba la amenaza de intervención militar por parte de Estados Unidos. Como señaló Fernando Morán, entonces Ministro español de Asuntos Exteriores, tal intervención podría tener graves consecuencias para Europa en el marco de la “segunda guerra fría” y amenazar los intereses occidentales. La Comunidad consideró que la lógica unilateral de confrontación de la administración Reagan, al internacionalizar el conflicto en el esquema Este-Oeste, podía aumentar la tensión en Europa y ser una amenaza a la paz, la estabilidad y la seguridad global.

Con esta perspectiva, la Comunidad y sus miembros —particularmente España, incluso antes de la adhesión a la Comunidad—, rompiendo una tradición de desinterés mutuo, se van a involucrar activamente en la región apoyando un proceso de paz negociada al margen de la dinámica de

bloques. Este “enfoque europeo” —expresión del consenso de socialdemócratas, liberales, democristianos, y sectores sociales solidarios con la revolución sandinista, con los grupos guerrilleros y los movimientos populares— partió de una percepción de los problemas de la región basada en causas internas como la falta de democracia y las injusticias sociales.

Este enfoque se oponía a la visiones geopolíticas de la administración norteamericana, que atribuía los conflictos, básicamente, al “expansionismo cubano-soviético”. La Comunidad adoptó así posición autónoma y en ciertos aspectos contraria a la de Estados Unidos, hasta el punto de que en 1984 el Departamento de Estado “desaconsejó” abiertamente la celebración de “San José I”. Para Centroamérica, la mediación europea podría representar un cierto “contrapeso” a la influencia norteamericana, atemperando la escalada del conflicto. El acercamiento a Europa formó así parte de una estrategia de “diversificación de la dependencia” que permitiría aumentar los márgenes de autonomía de su acción exterior y abrir espacios para una paz negociada en el marco regional, conforme al proceso de Contadora y Esquipulas.

A partir de los objetivos comunes y los valores compartidos se estableció desde “San José I” un diálogo político que ha estado dominado por el consenso. Los procesos de Contadora y de Esquipulas se han beneficiado de la credibilidad internacional y de los espacios de acción que ha proporcionado el apoyo europeo, y han sido el principal contenido de las reuniones, junto con los procesos de democratización y el respeto de los derechos humanos. La primera etapa del diálogo —entre San José I (1984) y San José III (1987)— se subordinó al proceso de Contadora. En esta fase se institucionalizó el diálogo y se firmó el primer Acuerdo de Cooperación. A partir de la firma del Plan de paz de Esquipulas el diálogo entró en una fase mucho más activa —de San José IV (1988) a San José VI (1990)— y la ayuda comunitaria, impulsada por la entrada en vigor del Acuerdo de Cooperación, se orientó a apoyar el proceso de paz. A tenor de los resultados del Plan de paz de Esquipulas, cabe afirmar que es en el ámbito político en el que el diálogo ha cosechado sus mejores frutos, facilitando la paz negociada y evitando un conflicto generalizado en la región. Luis Guillermo Solís, uno de los artífices del “Plan Arias” desde la cancillería costarricense, ha reconocido que sin la participación de actores externos, entre ellos la Unión Europea, .

En el ámbito económico, sin embargo, las expectativas eran claramente asimétricas y los resultados han sido magros. Centroamérica demandó la apertura del mercado comunitario a sus productos tradicionales, especialmente al café y al plátano, un sistema de estabilización de precios de exportación similar al establecido en el Convenio de Lomé, la reducción de la deuda externa con Europa, y ayuda externa adicional. La Comunidad, sin embargo, desatendió la mayor parte de estas demandas, remitiéndolas a foros multilaterales como el “Club de París” o el GATT, y sólo ofreció un Acuerdo de Cooperación “no preferencial”, sin concesiones comerciales ni grandes montos de ayuda. Ello mostró que la Comunidad no tenía la intención de alterar su “pirámide” de preferencias hacia el mundo en desarrollo, en la que América Latina ha ocupado junto con Asia el nivel más bajo. Fue en el año 1992, como veremos, cuando la Comunidad Europea otorgó por primera vez preferencias comerciales significativas.

La respuesta europea en este campo fue contradictoria y desalentadora, y a largo plazo debilitó la credibilidad y la eficacia del diálogo político. En un primer momento, la Comunidad vinculó la recuperación del crecimiento a la reactivación del comercio intrarregional dentro del Mercado Común Centroamericano (MCCA). A partir de 1990, en un significativo viraje, la Comunidad se ha sumado al denominado “Consenso de Washington” y ha insistido en que la reactivación económica del istmo dependería de la adopción de políticas de ajuste y de la apertura a los mercados externos, adoptando un modelo de crecimiento orientado “hacia afuera”.

En consecuencia, la Comunidad ha apoyado la liberalización económica y la diversificación de las exportaciones centroamericanas hacia productos “no tradicionales”, pero a juicio de los centroamericanos ha mantenido políticas proteccionistas. Las medidas adoptadas en el marco de la cooperación para un “mejor uso” del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), y las concesiones otorgadas en 1992 a productos no tradicionales han tenido efectos limitados, dejando fuera a productos “sensibles” como el plátano, y en todo caso no resisten la comparación con las más amplias preferencias otorgadas por Estados Unidos en 1984 en el marco de la “Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC). Además, se estima que las pérdidas comerciales provocadas por las barreras comerciales consecuencia de la formación del Mercado Único Europeo (MUE) pueden ser superiores a la ayuda concedida por la Comisión Europea, al establecerse nuevas barreras adicionales a productos como el plátano.

La Comunidad, en definitiva, ofreció un modelo de cooperación de “ayuda sin comercio” (*aid, not trade*) frente al “comercio y ayuda” (*trade and aid*) concedido a los “países ACP” o el “comercio, no ayuda” (*trade, not aid*) tradicionalmente demandado por los países en desarrollo.

### 2.1.2 *La ayuda económica y el proceso de integración regional, 1984-1990*

En ausencia de concesiones comerciales y de soluciones para la deuda, la ayuda al desarrollo ha sido casi el único medio utilizado respaldar el diálogo político y apoyar de forma efectiva los procesos de paz y democratización. En este contexto, ¿qué valoración merece —en cantidad y calidad— la ayuda comunitaria de esta primera etapa del diálogo (1984-1990)?.

El balance arroja luces y sombras. Entre los aspectos positivos hay que destacar su rápido aumento, su subordinación al proceso de paz y a necesidades sociales perentorias, como la pobreza rural o los refugiados, y la activa participación de ONG en su ejecución. La ayuda de la Comisión y de los Estados miembros se triplicó entre 1985 y 1990, alcanzando un valor acumulado de unos 3.000 millones de dólares. Con ello la Comunidad y sus Estados miembros se convirtieron en conjunto en el segundo donante en importancia de la región, sólo por detrás de Estados Unidos, que otorgó más de 8.000 millones de dólares entre 1984 y 1990. A partir de 1990 la rápida reducción de la asistencia estadounidense ha hecho de la Unión Europea el primer donante de ayuda.

Aunque la ayuda comunitaria fue menor, ha estado menos subordinada a objetivos de seguridad nacional o a promover programas recesivos de ajuste estructural que han aumentado la pobreza y la desigualdad, como sí ocurrió con la ayuda estadounidense. Basada en el diálogo y la negociación en un marco regional, la ayuda comunitaria también se ha distanciado del unilateralismo y la fuerte condicionalidad de Estados Unidos, y no excluyó a Nicaragua, que hasta 1990 fue el principal receptor de ayuda europea. Por estas razones, se ha percibido la ayuda comunitaria como más “desinteresada” y acorde con las necesidades de la región.

Muchos programas, sin embargo, se caracterizaron por su enfoque tradicional y limitado, los diagnósticos no siempre han sido los adecuados y la implementación a veces ha sido deficiente. A pesar del discurso sobre las causas estructurales del conflicto, la cooperación europea se basó en gran medida en proyectos puntuales y en la respuesta a necesidades inmediatas, más que a una planificación de medio y largo plazo, tal y como ha destacado la propia Comisión Europea. Tampoco prestó un apoyo significativo a las reformas estructurales necesarias en el istmo, tales como la reforma agraria o tributaria.

La mayor parte de la ayuda durante los años ochenta ha sido asistencia técnica y ayuda alimentaria, cuya contribución real para el desarrollo es dudosa. Los problemas de diagnóstico e implementación han ocasionado que algunos programas no hayan obtenido buenos resultados y puedan ser considerados un fracaso. Es el caso de algunos programas de “desarrollo rural integrado” que no han abordado los problemas de fondo —la injusta tenencia de la tierra o la falta de acceso al crédito de los más pobres— o en los que las instituciones locales eran incapaces de absorber la financiación comunitaria. Y por último, la Unión Europea no ha podido aprovechar plenamente el potencial de su cooperación debido a la descoordinación entre la ayuda de la Comisión y la ayuda bilateral de sus miembros.

La cooperación comunitaria ha tenido una dimensión regional y uno de sus objetivos ha sido la reactivación del MCCA. Este enfoque se basa en su propia experiencia histórica, en la que el comercio intra-regional ha promovido el crecimiento y la prosperidad y ha sido un vehículo para la paz. Algunos observadores han llegado a constatar, con sorpresa, que en los primeros años del diálogo la Comunidad se mostró más entusiasta con la integración regional que otros actores externos —el Banco Mundial o la USAID— y que los propios centroamericanos, que consideraban “fallecido” el MCCA y percibían mejores oportunidades en la diversificación de exportaciones y la demanda de terceros mercados. Este enfoque regional contrastó con el de otros donantes —el caso extremo es Estados Unidos— que han actuado de forma estrictamente bilateral, ignorando la dimensión regional de la crisis centroamericana.

Entre 1984 y 1989 la Comunidad comprometió el 28% de sus fondos —unos 170 millones de ecus— en programas regionales. 40 millones fueron destinados al sector cooperativo (Programa

PROCOOPCA) y otros 40 fueron ejecutados por el BCIE para apoyar a las pequeñas y medianas industrias (Programas PAPIC I y II). También se apoyó la infraestructura regional de comunicaciones, al desarrollo agropecuario, a la integración fronteriza (Proyecto “Trifinio”) y al desarrollo social (Ver apéndice 13). Las primeras acciones regionales no podían esperar grandes resultados debido a la maltrecha situación del MCCA, pero alentaron el proceso de concertación iniciado en Esquipulas y ayudaron a mantener vivas las instituciones y el proyecto integracionista hasta su reactivación en 1990, considerando que éste seguía siendo esencial para la recuperación y el desarrollo económico de la región.

## **2.2 La renovación del diálogo de San José: perspectivas para la cooperación y el diálogo político en los años noventa**

### *2.2.1 América Central y las nuevas relaciones Unión Europea-Latinoamérica*

A partir de 1990 el diálogo de San José y la cooperación comunitaria en Centroamérica —al igual que el proceso de integración regional— entró en una nueva fase, en la que ha intentado adaptarse a las exigencias del nuevo escenario de la posguerra fría y la globalización económica, a los avances del proceso de paz, democratización e integración que se produjeron en Centroamérica, y a las nuevas prioridades de la política exterior de los países centroamericanos y de la Unión Europea y sus Estados miembros. En este escenario han ido perdiendo fuerza las motivaciones iniciales del diálogo de San José y ha sido necesario buscarle una nueva racionalidad, estructura y objetivos. Y aunque el contenido original del diálogo —paz, democracia, desarrollo— no ha perdido vigencia, emergen nuevos temas y dentro de ellos el apoyo al proceso de integración regional puede ser, como veremos, uno de los nuevos ejes de la relación Unión Europea-Centroamérica.

El nuevo escenario internacional ha cambiado las motivaciones del diálogo y aparecen factores de distanciamiento que también exigen un replanteamiento del mismo. El final de los conflictos armados ha hecho menos importante la función de mediación que en los ochenta jugó la Comunidad Europea. Aumentar los márgenes de autonomía regional para negociar en mejores

términos con el TLC —nuevo objetivo prioritario de la región— depende de la política de Estados Unidos y del propio proceso de integración más que de una relación privilegiada con la Unión Europea, que en cualquier caso es una posibilidad lejana. En términos de costes y beneficios, por último, la ayuda al desarrollo de la Comisión no compensa las pérdidas ocasionadas por el MUE en términos económicos, ni es tan importante una vez se ha recuperado el crecimiento económico y han mejorado los equilibrios macroeconómicos de muchos países de la región. En términos políticos, la ayuda tampoco compensaría la fiscalización europea de temas sensibles como los derechos humanos, considerados un “asunto interno” por los centroamericanos.

La Unión Europea, a su vez, define nuevas prioridades externas —Este de Europa, Mediterráneo, Oriente Próximo—, diversifica sus relaciones exteriores en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) —relaciones con Asia, Agenda Transatlántica con Estados Unidos...— y replantea sus relaciones con América Latina. En esta última región son otros los países en los que parece concentrarse el interés de la Unión Europea: México, Chile y Mercosur, por sus potencialidades económicas, y Colombia, Bolivia o Perú, por su papel en la “cadena” del narcotráfico.

En relación a Centroamérica, la Unión Europea parece percibir que su papel en la región de nuevo es secundario, que es Estados Unidos el que debe ejercer su liderazgo e influencia en Centroamérica, y que el destino de la región está vinculado al “Gran Área” económica del Norte del continente. Además, parece existir cada vez mayor coincidencia entre las percepciones de Bruselas y de Washington respecto a la situación de la región, en lo referido tanto a la cuestión de la democracia como a las estrategias de desarrollo económico y social. La intervención europea como “contrapeso”, a diferencia de los años ochenta, ya no se considera necesaria.

El desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la reactivación de los procesos de integración regional en América Latina —particularmente el TLC y el Mercosur— son el marco en el que se ha registrado desde 1994 un intenso proceso de renovación de las relaciones birregionales. Estas relaciones, antes dominadas por el diálogo político, van a estar en

esta nueva etapa centradas en las relaciones económicas. El replanteamiento del diálogo de San José Central debe situarse en este nuevo escenario.

Un hito importante en este proceso es la IV Reunión Ministerial Unión Europea-Grupo de Río, celebrada en São Paulo en abril de 1994, en la que se lanzó la propuesta de un acuerdo interregional Unión Europea-Mercosur. Posteriormente, en junio de 1994, el Consejo Europeo de Corfú reafirmó la importancia de las relaciones con la Unión Europea y solicitó a la Comisión la elaboración de una nueva estrategia para la región. El 31 de octubre, el Consejo de Ministros, reunido en Luxemburgo, aprobó el *Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina*. En este documento se proponía fortalecer el diálogo político desde el mutuo compromiso con la democracia y el respeto a los derechos humanos, y establecer nuevas relaciones de cooperación a partir de los Acuerdos “de Tercera Generación” o de nuevos acuerdos comerciales firmados con los países y las agrupaciones regionales existentes, constatando que la recuperación económica, en el marco de la integración regional, ha reactivado los intercambios comerciales y el interés de los inversores europeos. Según el Consejo, . En el marco de la nueva política de desarrollo, el documento planteaba que la ayuda .

En diciembre, el Consejo Europeo de Essen instruyó a la Comisión para que iniciara las negociaciones con Mercosur y reactivara las relaciones con México y Chile. Desde finales de 1994 la Comisión elaboró diversas comunicaciones estableciendo los parámetros, posibilidades y escenarios para adoptar acuerdos de libre comercio con estas tres áreas y países. Las motivaciones europeas tienen un claro componente comercial. Los países del Mercosur, para los que la Unión Europea es el primer inversor y socio comercial, fueron entre 1990 y 1992 la región del mundo en la que las exportaciones comunitarias crecieron más rápidamente, hasta un 40% entre 1992 y 1993. Mercosur, además, concentra el 70% de la inversión europea en América Latina. Según las estimaciones de la Comisión, un acuerdo de libre comercio contribuiría decisivamente a reducir el déficit comercial y a aumentar la cuota de mercado de la Unión Europea en la región. En líneas generales, lo mismo se aplica a Chile. En cuanto a México, un eventual acuerdo serviría para frenar la disminución de la cuota de mercado europea causada por el TLC, aumentando la inversión europea.



La Presidencia Española de la Unión en el segundo semestre de 1995 dio un fuerte impulso a este proceso de renovación. Tras una rápida “ronda” de negociaciones, con ocasión del Consejo Europeo de Madrid de diciembre fue firmado el “Acuerdo Marco Intrarregional de Cooperación UE-Mercosur”. Este Acuerdo pretende establecer una “Asociación” —es la primera vez que se utiliza este término en las relaciones con América Latina— basada en el diálogo político y la liberalización comercial hasta establecer, en torno al 2005, un área birregional de libre comercio compatible con las normas de la OMC. El Consejo Europeo de Madrid también urgió a la firma de los acuerdos con México y Chile. Este último fue firmado en junio de 1996 y, al igual que el de Mercosur, aún no ha entrado en vigor. Con México se han celebrado “encuentros técnicos” en octubre de 1996, pero las negociaciones aún no han comenzado.

Con el Grupo Andino y con Centroamérica, al no existir intereses comerciales significativos, las relaciones han transitado por el conocido derrotero de la ayuda al desarrollo y el mantenimiento de las preferencias comerciales no recíprocas concedidas años antes. En diciembre de 1994 el Consejo de Ministros decidió extender las concesiones especiales otorgadas a estos países hasta la aprobación, en diciembre de 1995, del nuevo SPG agrícola. En San José XII (La Haya) éstas fueron prorrogadas de nuevo. En lo referido a la ayuda, en octubre la Comisión hizo públicas las orientaciones para la cooperación para el periodo 1996-2000, con su correspondiente “paquete” financiero, a las que nos referiremos más adelante. El narcotráfico sigue siendo el principal contenido de las relaciones con el Grupo Andino, con el que la Unión Europea ha negociado un acuerdo sobre control de los precursores de la droga.

De todo lo anterior se deduce que existe el riesgo de que se esté gestando un modelo “de dos velocidades” en las relaciones con América Latina, siendo el atractivo comercial e inversor y los intereses económicos los únicos factores que, a la postre, determinen el alcance y la intensidad de las relaciones y la importancia relativa que se otorgue el diálogo político. Para aquellos países de mayor interés comercial e inversor —Mercosur, Chile y México— se estaría proponiendo un nuevo modelo de relación, denominado “Asociación”, basado en el diálogo político y el establecimiento de acuerdos de libre comercio. Para aquellos países de menor importancia —Centroamérica y área andina— la relación seguiría estando dominada por la ayuda, según lo aplicado hasta ahora a los países “no asociados”.

### *2.2.2 La cooperación al desarrollo comunitaria con América Latina: estrategias y prioridades para el “Fortalecimiento de la Asociación”*

Entre 1990 y 1994 la ayuda de la Comisión a Latinoamérica se duplicó, y el “paquete” financiero 1996-2000 prevé un nuevo aumento del 45%. En este contexto, Centroamérica ha llegado a captar compromisos de unos 192 millones de ecus en 1996 y se ha convertido en la región que más ayuda comunitaria recibe en términos per cápita (ver cuadros 22 y 23). No ha habido reducción de la ayuda en favor de nuevas áreas prioritarias para la Unión Europea, como temían los latinoamericanos, pero las cifras destinadas a la región son aún modestas y no resisten la comparación con las destinadas al Este de Europa y, en el terreno de la ayuda humanitaria y de emergencia, a Bosnia-Herzegovina o los territorios de la antigua URSS.

Desde 1990 se ha abierto un proceso de cambio acelerado en la política comunitaria de cooperación, que ha afectado a las estrategias e instrumentos de ésta. En mayo de 1989 la Comisión presentó un informe decenal sobre la cooperación con América Latina y Asia, que destacaba la necesidad de potenciar los programas regionales y la asistencia vinculada a la reforma política y el ajuste estructural, abandonando un enfoque basado en la “ayuda por proyectos” otorgada anualmente. A partir de este informe de la Comisión, el Parlamento Europeo planteó la necesidad de formular programas plurianuales e incluir nuevos ámbitos de cooperación, como el medio ambiente, el papel de la mujer, la economía informal o el desarrollo urbano, sustituyendo el Reglamento vigente, sin modificar desde 1981.

En 1990 se definían las primeras “Orientaciones Generales” plurianuales para la cooperación con América Latina y Asia, cubriendo el periodo 1991-1995. Estas orientaciones intentaban actualizar los mecanismos de cooperación estableciendo dos ejes de acción, denominados “cooperación económica” y “ayuda al desarrollo”. La cooperación económica promueve la creación de un entorno institucional favorable al crecimiento económico, a las inversiones europeas y el comercio recíproco en los países relativamente más avanzados de la región. La “ayuda al desarrollo” sigue orientándose a los países más pobres y a la población más desfavorecida y se

basa en la asistencia financiera y técnica. Este modelo de cooperación de “doble vía”, sin embargo, no logró establecer una estrategia coherente de cooperación, que integre la dimensión macroeconómica o “estructural” y la “humana”. Ello ha dado origen a una práctica contradictoria o por lo menos incoherente a efectos del desarrollo social. Por un lado, se promueven programas de ajuste pretendidamente favorables al crecimiento pero que perjudican al empleo y la renta de los sectores populares, aumentando la pobreza. Por otro lado, se presta asistencia para paliar los efectos sociales de estos programas mediante acciones compensatorias —como es el apoyo a los Fondos de Inversión Social—, cediendo además el espacio de la cooperación en materia social a las ONG.

Otros cambios significativos en la cooperación comunitaria han sido el creciente protagonismo del sector privado, a través de programas como ECIP, AL-INVEST o BC-Net, y la aparición de programas de formación de los recursos humanos e intercambio tecnológico como ALFA y FOR EU-Grupo de Río, destinado a la formación de técnicos en integración regional. En este marco se ha creado el Centro Europeo de Formación en Integración Regional (CEFIR), con sede en Montevideo (Uruguay). América Latina, por último, pudo acceder desde 1992 a los préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI).

Sin embargo, el acontecimiento más importante ha sido la incorporación de la política de desarrollo al conjunto de las “políticas comunitarias” mediante el Tratado de la Unión Europea. Según el Tratado, los objetivos de la nueva política son el desarrollo de los países del Sur y particularmente de los más desfavorecidos, su inserción en la economía mundial, y la lucha contra la pobreza. La democracia y el respeto a los derechos humanos se convierten —con la fuerza jurídica que impone el Tratado— en fundamento expreso de la cooperación a través de la “cláusula democrática” de los acuerdos de cooperación. Se establece la necesidad de coordinar las políticas de cooperación de los Estados miembros con las comunitarias, y también de que éstas últimas se coordinen con la nueva Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). La política de desarrollo y sus objetivos, sin embargo, se enfrentan a diversas contradicciones con la Política Comercial Común y las reglas proteccionistas que la caracterizan.

En mayo de 1992 la Comisión presentó al Consejo y el Parlamento una comunicación titulada *La política de cooperación al desarrollo en el horizonte del año 2000. Aplicación del Tratado de Maastricht*, a fin de dotar de contenido concreto a la nueva Política de Desarrollo del Tratado. En el documento se insiste en la necesidad de profundizar las políticas de ajuste y liberalización, en la importancia de la competitividad y los mercados externos, y en la responsabilidad de las “fallas del Gobierno” en el fracaso de las políticas de desarrollo, planteando la reforma del Estado como tarea prioritaria. Se insiste en la apertura al exterior como “motor” de desarrollo, pero sin embargo la ayuda financiera y técnica sigue siendo el principal instrumento de cooperación con los países con los que no hay acuerdos comerciales más amplios.

No cabe esperar, en consecuencia, concesiones comerciales significativas para los países en desarrollo a los que afecta esta política y que no son prioritarios desde el punto de vista de la política exterior o de la política comercial de la Unión, como es el caso de Centroamérica. Si estas concesiones se producen, como en el caso de Mercosur estarán basadas en una lógica de reciprocidad y en el “interés mutuo”, y dentro de esquemas multilaterales más que bilaterales, en consonancia con los compromisos adoptados por la Unión Europea en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

*Horizonte 2000* tampoco presta atención a variables determinantes en el proceso de desarrollo como la deuda externa, y la ayuda al desarrollo es considerada más un mecanismo de presión para imponer condiciones políticas y económicas a los países del Sur, en función de la nueva Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que un instrumento para reducir la pobreza y dotar de contenido económico y social a la democracia. Existe el riesgo de que conforme la Unión Europea va asumiendo mayores responsabilidades en el escenario internacional, su cooperación va quedando subordinada a las exigencias de una política exterior de “gran potencia” y a la rígida ortodoxia del ajuste estructural, dejando el concepto de solidaridad —uno de los fundamentos de la cooperación comunitaria en el pasado— en segundo plano.

En octubre de 1995 la Comisión definió las nuevas orientaciones generales para la Cooperación con América Latina a través del documento *Actualidad y Perspectivas del Fortalecimiento de la Asociación 1996-2000*. El documento establece compromisos financieros indicativos para el

periodo 1995-2000 de 1.343 millones de ecus. El “paquete” financiero propuesto representa un incremento del 45% respecto a los 925 millones del quinquenio anterior.

*Fortalecimiento de la Asociación* también pretende definir y “poner al día” las grandes líneas de la cooperación comunitaria con América Latina, haciéndolas coincidir con los objetivos de la política de desarrollo formulados en el Tratado de Maastricht. Según la Comisión, esta política debe estar basada en tres grandes estrategias: en primer lugar, el “estrechamiento de los vínculos políticos”, reforzando los mecanismos de diálogo. Seguirán siendo importantes temas como la paz, la democratización y los derechos humanos, pero el diálogo debería extenderse a temas nuevos, no estrictamente latinoamericanos, .

La estrategia comunitaria, en segundo lugar, debe estar basada en el apoyo al libre comercio y la integración regional —“ventaja comparativa” natural de la Unión Europea respecto a otros donantes—. Este apoyo debe promover, no obstante, una integración “auténtica” basada en los principios del “regionalismo abierto”, que incluya la liberalización comercial pero también fomente la cohesión social y la sostenibilidad ambiental.

En tercer y último lugar, la cooperación debe ser más coherente, flexible y eficaz, y debe concentrarse en un número limitado de objetivos y sectores para tener mayor impacto y “visibilidad”. Según la Comisión, hay tres “ejes prioritarios” y tres “temas transversales” de interés común. Los tres ejes son: a) la consolidación democrática —supone el fortalecimiento del poder legislativo y el judicial, el estímulo del “buen gobierno”, la reforma del Estado y la descentralización—; b) la lucha contra la pobreza y la exclusión, “integrando a la población en la economía de mercado”, promoviendo el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores, y el apoyo a políticas sociales; y c) el apoyo a las reformas económicas y a la mejora de la competitividad internacional en el marco de los programas del Banco Mundial y el FMI. La cooperación comunitaria deberá apoyar el desarrollo del sector privado y fomentará el comercio y la inversión, vinculando la cooperación científica y técnica y el desarrollo industrial.

Los “temas transversales” comunes serán: a) el apoyo a la integración regional; b) la educación y la formación, y c) la “gestión de las interdependencias norte-sur”: el medio ambiente, la energía y

la lucha contra la producción, tráfico y consumo de drogas ilegales. Un 10% de los recursos seguirá destinándose al medio ambiente, y deberán mantenerse las concesiones comerciales vinculadas a la lucha contra las drogas.

La Comisión también ha planteado la necesidad de utilizar una combinación adecuada de instrumentos y medios de cooperación según las necesidades de cada país o región, actualizando periódicamente las “estrategias de país” y las “orientaciones sectoriales” que se elaborarán para cada ámbito prioritario de cooperación. Para mejorar la eficacia de la cooperación la Comisión propone, por último, mejorar la gestión, promover la participación de los beneficiarios, buscar otros donantes de fondos, adoptar programas plurianuales y mejorar la coordinación de la política comunitaria y la política bilateral de los Estados miembros.

Desde el punto de vista del desarrollo humano y sostenible, *Fortalecimiento de la Asociación 1996-2000* recoge avances significativos respecto a las orientaciones del quinquenio anterior. El vínculo explícito entre democracia y progreso social, el compromiso con modalidades de integración regional favorables a la cohesión social, la mención expresa a los derechos de los trabajadores y la importancia concedida a la erradicación de la pobreza son sin duda avances a destacar, y hay que celebrar que sean “señas de identidad” de la cooperación comunitaria.

Otros aspectos, sin embargo, no son tan positivos. Como en el pasado, la estrategia en su conjunto se ve minada por la contradicción existente entre las políticas de ajuste, reforma y liberalización económica, y las políticas que sería necesario adoptar para lograr una reducción efectiva de la pobreza. La liberalización de los mercados según el patrón del FMI y el Banco Mundial, refuerza a menudo los mecanismos de exclusión que caracterizan las sociedades de los países en desarrollo, generando pobreza o, en el mejor de los casos, haciendo más lenta su disminución. Reducir la pobreza “integrando a la población en la economía de mercado” requeriría, paradójicamente, la aplicación de políticas que en muchos casos hoy están fuera de lo que se considera una estrategia económica proclive al libre mercado. Esta contradicción, que ocupó buena parte de los debates de la “Cumbre Social” de Copenhague, es muy visible en el ámbito de la política fiscal, de la política de rentas, y en lo referido a la gestión de los servicios públicos de salud y educación, en donde serían necesarias reformas estructurales de gran alcance, y un papel del Estado más activo que en el pasado.

### *2.2.3 El diálogo de San José y la integración regional en el periodo 1990-1996: logros y limitaciones*

En el periodo 1990-1996 el diálogo de San José ha mantenido en la agenda la paz y la consolidación democrática y ha dado mayor importancia a temas económicos y comerciales. Las modalidades de cooperación también han experimentado una reorientación, dando más importancia a los mecanismos de mercado y a las políticas de ajuste. La evolución del diálogo revela, sin embargo, que los intereses económicos son divergentes —llevando entre 1992 y 1994 al estallido de la “guerra del plátano”— que sus condicionantes externos han cambiado, y que el compromiso comunitario con la paz, la democracia y el desarrollo de Centroamérica necesita adaptarse a las nuevas demandas de reconstrucción y consolidación democrática de la región, y concretarse en nuevos instrumentos y prioridades de cooperación. La integración regional, como veremos, puede ser una de estas nuevas prioridades.

A partir de San José VI (1990) la agenda política destinó una gran atención a Nicaragua, alentando la desmovilización de la “contra” y la transición pacífica. Posteriormente, la atención se ha concentrado en El Salvador y Guatemala, tanto en lo referido al proceso de paz como a la situación de los derechos humanos. En este contexto, hay que resaltar la positiva contribución del “Programa plurianual para la Promoción de los Derechos Humanos en América Central 1992-1996”, y el acompañamiento y financiación de los procesos electorales de la región.

El compromiso comunitario con el PAECA y la reactivación del MCCA condujo a la financiación entre 1989 y 1990, a solicitud centroamericana, del Sistema Regional de Pagos y de un fondo especial destinado a los dos países deficitarios crónicos en el comercio regional, Honduras y Nicaragua. Los fondos aprobados —120 millones de ecus— representaron por sí sólo más del 10% de toda la ayuda otorgada por la Comisión en el periodo 1984-1994. Se esperaba que el sistema tuviera como resultado un incremento del PIB regional de un 1%, y del comercio intrarregional de un 25%. Sin embargo, este programa apenas estuvo vigente un año.

En San José VIII (Lisboa 1992) se constató que era “innecesario” y los recursos fueron transferidos al “FOEXCA” y el “FEPEX”, dos Fondos para aumentar la capacidad exportadora.

Diversas evaluaciones han señalado las causas de este fracaso: el Sistema quedó obsoleto en cuestión de meses ante los avances registrados en la convertibilidad de las monedas, y apenas canalizó el 12% del comercio intrarregional; el desmantelamiento de los obstáculos al comercio fue lento y no logró superar diversas medidas restrictivas; y algunos gobiernos y bancos centrales hicieron del Sistema .

La Comunidad Europea condicionó la financiación del Sistema Regional de Pagos a la liberalización del comercio intrarregional. Por primera vez el diálogo introducía condicionalidad económica relacionada con políticas de liberalización y apertura afines al “Consenso de Washington”. La preocupación por el mercado interno, el desarrollo rural, la seguridad alimentaria y las necesidades básicas, que habían sido el núcleo de la política de cooperación en años anteriores, fueron quedando atrás. Con esta lógica, a fin de promocionar las exportaciones de productos no tradicionales, la Comunidad cedió a las demandas de apertura de la región y otorgó en 1992 preferencias arancelarias extraordinarias a una serie de productos, en un esquema similar al concedido a los países andinos en el marco de la lucha contra el narcotráfico. A pesar de ello, la Comunidad siguió dejando fuera del diálogo la delicada cuestión del acceso al mercado europeo, desviando al GATT las demandas centroamericanas.

San José IX (San Salvador, 1993) mostró que se mantenía el consenso sobre muchos puntos de la agenda, hasta el punto de firmarse, el 22 de febrero, el nuevo Acuerdo de Cooperación “de tercera generación” que sustituyó al de 1985. El objetivo común es fortalecer y diversificar las relaciones de cooperación en todos los ámbitos de interés común, especialmente en las áreas económica, financiera, comercial, social, científico-técnica y de medio ambiente, y a promover el fortalecimiento y la consolidación del Sistema de la Integración Centroamericana. El Acuerdo incluye la “cláusula democrática” y una “cláusula evolutiva”.

San José IX, sin embargo, estuvo dominada por un agrio enfrentamiento en torno a la cuestión de los derechos humanos y el comercio del plátano. A juicio de los cancilleres centroamericanos, el



nuevo régimen comercial del plátano, adoptado en el marco del programa del Mercado Interior de 1992, incumplía el compromiso europeo de buscar una “solución equilibrada” que respetara los intereses centroamericanos y contravenía la cláusula de “Nación más Favorecida” (NMF) del Acuerdo de Cooperación de 1985, así como las normas del GATT. Por primera vez en los diez años del diálogo de San José el Comunicado conjunto, a pesar del pulcro lenguaje diplomático, mostraba que las relaciones atravesaban uno de sus momentos más bajos. En última instancia, el conflicto mostraba la contradicción entre el discurso liberalizador de la Comunidad Europea y el proteccionismo que se aplica en la práctica, y volvía a poner de manifiesto la asimetría del comercio mutuo y la vulnerabilidad de las economías centroamericanas a la Política Agrícola Comunitaria y a la Política Comercial Común.

Las siguientes conferencias ministeriales (San José X, Atenas 1994, San José XI, Panamá 1995) revelaron que el diálogo político, al avanzar el proceso de paz y la democratización —sin que ello suponga que la paz y la democracia sean plenas—, ha ido perdiendo relevancia. En cuanto a los aspectos económicos, el desinterés europeo por una región poco importante desde el punto de vista del comercio y las inversiones se combinó con la ausencia de soluciones satisfactorias para la “guerra del plátano”.

En cuanto a la cooperación al desarrollo también se observan cambios significativos. La asistencia comunitaria ha continuado aumentando, y en 1996 los compromisos alcanzaron 192 millones de ecus. Se han realizado aportaciones importantes a la reconstrucción de Nicaragua y El Salvador, y en el caso de Guatemala los compromisos comunitarios superan los 250 millones de ecu. Persisten, sin embargo, diversos problemas de implementación de la ayuda.

La dimensión regional de la cooperación, por otra parte, se ha debilitado. Tras la negativa experiencia del Sistema Regional de Pagos se ha observado un fuerte descenso de los fondos para programas regionales. Entre 1987 y 1991 la Comisión comprometió en torno a 60 millones de ecu al año a proyectos regionales. Entre 1992 y 1996 el promedio anual ha sido de unos diez millones. A partir de 1992 la mayor parte de los fondos se ha destinado a programas regionales funcionales en el ámbito de la salud, la democratización y la formación de recursos humanos. Los programas específicamente destinados a la integración —con la excepción de algunas acciones de

desarrollo transfronterizo— han estado casi totalmente ausentes (ver apéndice 13). Las primeras actuaciones del BEI en Centroamérica también han sido de carácter nacional y no regional. Estas ausencias son más significativas aún si consideramos los avances del proceso integracionista de ese periodo, y que en las últimas conferencias de San José los cancilleres centroamericanos han solicitado expresamente el apoyo comunitario para fortalecer las instituciones regionales y las políticas sectoriales aprobadas en las “Cumbres” de Presidentes.

El desinterés de la cooperación comunitaria hacia el proceso integracionista contrasta con la actitud de otros donantes. A partir de 1990 el BID está prestando un apoyo sustancial al proceso. Entre las acciones del BID hay que destacar la creación en 1990 de un Grupo Consultivo Regional (GCR-CA), el programa regional de apoyo a la integración (PRADIC), la financiación de la evaluación del sistema institucional del SICA, un Crédito Multisectorial de 100 millones de dólares otorgado en 1995 al BCIE y el crédito de 255 millones otorgado a la interconexión eléctrica regional. El Banco Mundial ha comprometido recursos para la implementación de la ALIDES, USAID, la cooperación canadiense y otras agencias bilaterales han asumido compromisos en el marco de la Alianza.

#### *2.2.4 La renovación del diálogo de San José y las perspectivas de la relación birregional 1996-2000*

En San José XI, constatando que el diálogo birregional seguía siendo necesario, pero que existía el riesgo de que perdiera vigencia ante las dificultades surgidas y la nueva agenda de las partes, se acordó iniciar el proceso de redefinición del mismo a lo largo de 1995.

En mayo de ese año se celebró en la capital de Costa Rica un amplio seminario de reflexión en el que participaron representantes gubernamentales, de la sociedad civil y del mundo académico. Se evaluó la experiencia de diez años de cooperación y se planteó un “menú de opciones” para reformar su marco institucional. El 27 de septiembre de 1995, con motivo de la Asamblea General de la ONU, los ministros de relaciones exteriores centroamericanos y la *troika* de la Unión Europea acordaron espaciar las reuniones ministeriales y potenciar el papel de la Comisión Mixta prevista en el Acuerdo de Cooperación de San Salvador.

En octubre de 1995 se reunieron en Bruselas el “I Foro de Comercio América Central-Unión Europea” y la Comisión Mixta. La reunión sirvió para concretar los acuerdos anteriores, y considerar una propuesta de cooperación regional presentada por la Secretaría del Tratado General de Integración Centroamericana (SIECA) y un borrador de estrategia de cooperación con Centroamérica para el periodo 1996-2000 presentado por la Comisión. Este borrador incluía tres prioridades estratégicas: a) la consolidación del Estado de Derecho; b) el apoyo a la integración regional, y c) el acompañamiento de las políticas de ajuste con políticas sociales.

El 29 de noviembre la Comisión dirigió al Consejo de Ministros una comunicación relativa a la renovación del diálogo, incluyendo una “Declaración Solemne” que fue aprobada en la Conferencia San José XII (Florencia, marzo de 1996). La comunicación propone la reestructuración de la cooperación conforme a las prioridades y políticas definidas en el documento *Fortalecimiento de la Asociación 1996-2000* y las nuevas demandas centroamericanas: apoyo al fortalecimiento del Estado de derecho, apoyo a las políticas sociales, apoyo al proceso de integración y a la inserción de América Central en la economía internacional. También se definió una nueva estructura institucional acorde al desarrollo de la PESC: conferencias ministeriales cada dos años, y el otro año reuniones de los cancilleres centroamericanos con la “Troika” comunitaria.

San José XIII, reunida en La Haya los días 25 y 26 de febrero de 1997, es la primera reunión realizada con la “Troika”, conforme al nuevo formato acordado en Florencia. Esta reunión muestra la situación del diálogo en el aspecto institucional, así como las áreas donde se pretende reforzar la cooperación: fortalecimiento de la administración de justicia y el poder legislativo, apoyo a los procesos electorales; descentralización y apoyo a gobiernos y comunidades locales; vigencia de los derechos humanos; reformas de las políticas de salud y educación; apoyo a la reforma fiscal para fortalecer las capacidades del Estado y promover la equidad; formación de recursos humanos; lucha contra la pobreza y acceso a la tierra.

### **3. EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN CENTROAMÉRICA**

#### **3.1 El papel del Parlamento Europeo en la acción exterior de la Unión**

Desde su creación y, sobre todo, desde los acontecimientos que reforzaron su capacidad institucional —elecciones directas en 1979, Acta Única Europea, Tratado de la Unión Europea—, el Parlamento Europeo ha desempeñado una importante labor en las relaciones exteriores de la Unión. Ha tenido un papel relevante en el seguimiento de las acciones exteriores de la Unión Europea y ha sido muy activo a la hora de sensibilizar y presionar a las demás instituciones con respecto a la situación de otras regiones del mundo, especialmente desde la dimensión Norte-Sur. Puede afirmarse que ha cumplido con su papel desde el punto de vista de la aplicación de las competencias que los Tratados le asignan y como impulso de una presencia más activa de la Unión Europea en la escena internacional, contribuyendo a definir la propia identidad de la Unión como actor internacional. En este sentido, el Parlamento Europeo es la institución que, desde la legitimidad democrática, más ha apoyado la existencia de una Europa solidaria que, desde sus valores y su experiencia, traslade su propia esencia integracionista al ámbito internacional, dotando a la Unión de unas relaciones exteriores basadas en la cooperación y el diálogo con otras regiones.

El Parlamento Europeo, en este contexto, impulsa activamente la plena realización de los objetivos que el Tratado de la Unión Europea consagra para la política de cooperación al desarrollo: el desarrollo económico y social duradero; la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial; la lucha contra la pobreza; y la contribución al objetivo general de consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Como hemos visto, fue en el apoyo al proceso de paz centroamericano donde la Comunidad Europea dio muestras de una presencia activa y autónoma y, también donde el Parlamento Europeo desempeñó una labor importante en cuanto al establecimiento de un diálogo institucionalizado con esa región. Diálogo basado en valores comunes y, en especial, en uno que

constituye la esencia de la actividad parlamentaria: la democracia. Haciendo balance de la política de la Unión Europea hacia América Central, el propio Parlamento Europeo ha afirmado, en su Resolución de 16 de enero de 1997 sobre la renovación del Diálogo de San José, que los logros alcanzados en ese diálogo, constituyen .

Ese éxito no impide que el Parlamento Europeo se muestre crítico con los escasos resultados alcanzados por la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Así, en su Resolución sobre los progresos realizados por esa política durante el año 1995, junto a los hechos positivos —como la firma del Acuerdo con el Mercosur—, se subrayan los factores negativos, apareciendo el texto plagado de expresiones como “preocupación”, “inadecuado”, “insatisfactorio”, “lamenta”, “deplora”.... En una de sus consideraciones señala concretamente que, .

Las críticas más importantes van dirigidas especialmente al escaso papel que el propio Parlamento Europeo tiene en la PESC. En este sentido el Parlamento de que sea hecho público».

### **3.2 El Parlamento Europeo y América Latina: relaciones institucionales y diálogo interparlamentario**

#### *3.2.1 Las Delegaciones interparlamentarias del Parlamento Europeo y las relaciones con América Central*

En el marco de sus relaciones con los Parlamentos de terceros países, el Parlamento Europeo dedica especial atención a América Latina y en concreto a América Central. Hasta 1984 una sola Delegación se ocupaba de toda la región; a partir de esa fecha se crea una Delegación para las relaciones con América Central y México y otra para las relaciones con los países de América del Sur. En la actualidad, por Decisión del Parlamento Europeo, adoptada el 13 de diciembre de 1996, y con el fin de contribuir a un diálogo interparlamentario continuo para la consolidación de la democracia parlamentaria, se establecen en el marco de las relaciones con el continente americano la Delegación para América Central y México, y la Delegación para Sudamérica y Mercosur, presididas por José Ignacio Salafranca (PPE) y Ana Miranda de Lage (PSE), respectivamente, y cuya composición figura en el Apéndice 12.

Tanto por sus actividades directas en esos países, como por las que lleva a cabo en el propio sistema institucional de la Unión Europea, la Delegación para América Central y México ha desempeñado un importante papel en las relaciones entre ambas regiones, fundamentalmente en lo que se refiere al apoyo al proceso de paz, a la cooperación para el desarrollo y al fortalecimiento de la democracia, el respeto a los derechos humanos y la consolidación del Estado de derecho. Entre las actividades concretas realizadas hay que destacar la participación de miembros del Parlamento Europeo —a solicitud de los Gobiernos o de los Parlamentos nacionales— como observadores en los procesos electorales de la región, y la realización de visitas a la región, a fin de mantener un diálogo político directo con parlamentarios y con líderes políticos y sociales. Hay que resaltar, en relación a estas actividades, el importante papel de mediación y comunicación entre las partes realizado en los conflictos regionales por los miembros del Parlamento Europeo.

### *3.2.2 Las relaciones con América Central en el marco de las Conferencias Interparlamentarias.*

Las Conferencias Interparlamentarias Comunidad Europea-América Latina se celebran desde el año 1974. Alternando el lugar de reunión en ciudades europeas y latinoamericanas, las Conferencias se realizan cada dos años. Sin duda alguna, la legitimidad popular es la principal seña de identidad de ese diálogo, que se inscribe en el marco de las relaciones institucionales que mantienen ambas regiones. Las Conferencias tienen como objetivo lograr una cooperación cada vez más estrecha entre europeos y latinoamericanos, sobre la base del examen y evaluación de las relaciones ya existentes, proponiendo desde la reflexión y el debate político las recomendaciones necesarias para su mejora. En todas las Conferencias se ha afirmado el respaldo a la institución parlamentaria como la condición indispensable para el ejercicio de la democracia, la defensa del Estado de derecho y la protección de las libertades.

Un reconocimiento explícito del importante papel que desempeña el diálogo interparlamentario figura en las Conclusiones del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros sobre las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina, adoptadas el 22 de junio de 1987.

Las Actas Finales de las Conferencias reflejan las cuestiones más importantes que se han debatido desde entonces en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: desde las relaciones comerciales y la ayuda al desarrollo, hasta una dimensión global de la cooperación que tiene como objetivo el desarrollo económico, político y social de la región. En las primeras Conferencias el enfoque era exclusivamente económico, pero a partir de la VII Conferencia (Brasilia, 16-20 de junio de 1985), la agenda se extiende a temas políticos y hay un pronunciamiento claro en favor del establecimiento de entidades políticas y económicas basadas en principios democráticos y en el imperio de la ley.

En las Conferencias se ha señalado que el reforzamiento de las relaciones sólo puede tener lugar sobre la base de la igualdad de derechos y que la cooperación interregional se basa en el reconocimiento de valores comunes, como la defensa de los derechos humanos y el desarrollo de la democracia. Precisamente en el desarrollo de ésta desempeñan una tarea vital los parlamentos; en este sentido, la VIII Conferencia (Lisboa, 21-25 de junio de 1987) reiteró su adhesión a los ideales y los objetivos de la democracia parlamentaria como la base de la solidaridad sobre la cual podrán desarrollarse el interés recíproco y los nuevos planteamientos políticos, indispensables para construir unas sólidas relaciones entre las dos regiones. En otras ocasiones, los delegados han expresado la importancia del desarrollo de instituciones parlamentarias nacionales y regionales en América Latina. En concreto, la IX Conferencia (San José de Costa Rica, 30 de enero-3 de febrero de 1989) y la X (Sevilla, 2-6 de abril de 1991), manifestaron su decidido apoyo al Parlamento Centroamericano.

Una de las cuestiones que aparecen repetidamente en la agenda de las Conferencias es el apoyo a los procesos de integración regional. La II Conferencia (Luxemburgo, 19-21 de noviembre de 1975), acogió favorablemente el reforzamiento de la integración regional y, especialmente, la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), fundado el 18 de octubre de 1975, que, según la Conferencia, había de permitir el funcionamiento de un sistema permanente de consulta y cooperación económica para una mejor utilización de los recursos del continente y la colaboración de la Comunidad Europea. También la III Conferencia (Ciudad de México, 24-27 de julio de 1977), acogió con satisfacción el desarrollo de la integración regional, manifestada en

la creación del SELA y en la consolidación de organizaciones como el Grupo Andino y el MCCA. Años después, en la XI Conferencia (São Paulo, 3-7 de mayo de 1993), se constató la reactivación que se había producido desde finales de los años ochenta en los procesos de integración, y se recomendó la realización de una valoración sobre los costes de la “no integración” en América Latina, y que los mecanismos de integración tuviesen en cuenta la preservación de los recursos naturales, humanos y tecnológicos, y el respeto a la identidad nacional de los países que la componen.

América Central ha sido objeto prioritario de atención de las Conferencias a partir de 1983. En especial, la VI Conferencia (Bruselas, 13-16 de junio de 1983), estableció los principios relativos a la construcción de una paz estable en la región, entre los que se incluían: la solución pacífica de las controversias mediante acuerdos bilaterales e internacionales; el respeto a la integridad territorial y la independencia política de todos los Estados; la renuncia a la imposición violenta de ideologías; la retirada de todos los consejeros militares extranjeros y el rechazo de todas las formas de intentos desestabilizadores militares e ideológicos controlados desde el exterior; el apoyo a las aspiraciones de los Estados latinoamericanos para que sigan su propia vida política, ajenos a la oposición Este-Oeste y sin interferencias; y el apoyo a las iniciativas para la solución pacífica y por medios políticos de los conflictos, como el Grupo de Contadora.

Las recomendaciones de las Conferencias tenían una influencia directa sobre acciones posteriores; así, tras la VI Conferencia, el Consejo Europeo, en su reunión de 17 a 19 de junio de 1983, expresó su preocupación por las tensiones en Centroamérica y la convicción de que los problemas de la región sólo podrían resolverse por una solución política que surja de la misma y respete los principios de no intervención. Al año siguiente, se ponía en marcha la primera Conferencia de San José.

También han sido objeto de atención de las Conferencias los factores que se consideran más negativos para las relaciones birregionales, destacando el desequilibrio comercial. En este tema se ha incidido en la escasa diversificación de la oferta exportadora latinoamericana y en las normas proteccionistas de la Comunidad. En distintas Conferencias se ha hecho hincapié en la discriminación latinoamericana con respecto a otras regiones —especialmente el grupo ACP y



los países mediterráneos—, las negociaciones internacionales sobre el comercio, el uso del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) y los efectos de la Política Agrícola Común.

Otra cuestión de envergadura ha sido la deuda, sobre la cual se ha pronunciado continuamente las Conferencias. En la X Conferencia se instaba a la Comunidad Europea, a los países acreedores europeos y a los países deudores latinoamericanos a profundizar en el diálogo sobre este problema, con el objetivo de alcanzar un acuerdo político, que afectara a las siguientes cuestiones: el reconocimiento de que el problema de la deuda sólo puede resolverse mediante una estrategia mundial; la reforma de los obstáculos legales, normativos y contables que se oponen a la reducción de la deuda; un aumento significativo de los recursos oficiales en apoyo de su reducción; la condonación total para los países con rentas medias más bajas; y el establecimiento de mecanismos para la conversión de la deuda en préstamos a muy largo plazo.

La cooperación al desarrollo ha sido también objeto de atención de las Conferencias. Desde finales de la década de los setenta —momento en el que comienza la cooperación con los “países en desarrollo no asociados de América Latina y Asia” (PVD/ALA) los parlamentarios han ejercido una “crítica constructiva” en la que se han planteado diversas propuestas para incrementar y mejorar la calidad de la asistencia comunitaria. La extensión de las actividades del BEI a América Latina y la ampliación del alcance de los Acuerdos Marco de Cooperación han sido algunas de las más frecuentes.

Una de las principales carencias detectadas en la labor de las Conferencias es el cumplimiento de las disposiciones de las Actas Finales; es decir, cómo trasladar las recomendaciones al ámbito de la toma de decisiones, especialmente a las negociaciones y acuerdos interministeriales. Desde la XI Conferencia se ha articulado un mecanismo de coordinación, consulta y concertación entre instituciones parlamentarias encargado del seguimiento y el desarrollo de los acuerdos adoptados por las Conferencias. Junto a las reuniones periódicas de ambas Mesas, se sugería la conveniencia de establecer fórmulas de comunicación mediante las comisiones mixtas previstas en los acuerdos firmados por ambas partes.

Las Conferencias son —y deben seguir siendo— un instrumento primordial para fortalecer el diálogo entre las dos regiones. Como ha señalado IRELA, las Conferencias han contribuido al reforzamiento del diálogo birregional, y al estar integradas por representantes democráticamente elegidos, representan a las sociedades de América Latina y Europa dentro de la estructura institucional de las relaciones interregionales. La permanencia de las Conferencias durante casi dos décadas como foro abierto y pluralista, con representación de los más diversos partidos, tendencias e ideologías, sin exclusión alguna, les ha convertido en una experiencia de diálogo interregional sin precedentes y sin paralelo. De esta forma, las Conferencias Interparlamentarias dan testimonio vivo de las profundas afinidades entre las dos regiones y, sobre todo, de la adhesión común a los valores de la democracia representativa.

### **3.3 El Parlamento Europeo y las relaciones Unión Europea-América Central**

#### *3.3.1 La situación centroamericana y la paz, la democracia y el desarrollo: el punto de vista del Parlamento Europeo*

Durante los años ochenta, coincidiendo con el conflicto centroamericano, el Parlamento Europeo centró su atención en el proceso de paz. Manifestando claramente el importante papel que debía desempeñar Europa ante esa crisis y, específicamente, mostrando su compromiso con la creación del Parlamento Centroamericano. Los principios que impulsaron y guiaron esa acción fueron el del respeto a la independencia, la soberanía e integridad territorial, la paz, los derechos humanos y la democracia. La mayor parte de las resoluciones del Parlamento durante los años ochenta (ver apéndice 10) se centraron en estos temas. Para lograr los objetivos de paz, democracia y desarrollo, el Parlamento Europeo consideró necesaria la ayuda y la cooperación económica de la Comunidad Europea.

Con el avance del proceso de pacificación y la instauración de gobiernos democráticos, la actividad del Parlamento Europeo se ha centrado en el seguimiento de los procesos de paz y en la consolidación de las instituciones y mecanismos que garanticen la estabilidad del sistema democrático. Aunque se reconocen explícitamente los progresos realizados, el Parlamento no ha

dejado de expresar su preocupación por los problemas que aún existen en este ámbito. Considerando que es necesario ir más allá de los procesos electorales, se ha mantenido atento a la vigencia y respeto de los derechos humanos y ha manifestado su preocupación por la impunidad con la que se producen violaciones de estos. Desde 1990 varias resoluciones se han referido a la violaciones de los derechos humanos en general, y de campesinos, “niños de la calle” y menores abandonados en Guatemala y Honduras en particular.

La impunidad se manifiesta, a juicio del Parlamento, en las dificultades que aún existen para someter a integrantes de las fuerzas armadas y de seguridad a procesos judiciales. En opinión del Parlamento, la aplicación de la “cláusula democrática” del Acuerdo de Cooperación de 1993 debiera hacer referencia expresa al problema de la impunidad. El Parlamento también ha señalado que la democratización implica la sujeción de las fuerzas armadas al poder civil, la reforma del Estado, y la participación social, especialmente de grupos tradicionalmente excluidos, como los indígenas.

Paz duradera y consolidación democrática, por otro lado, dependen directamente de la mejora de las condiciones de vida de la población, especialmente de los sectores más desprotegidos — mujeres, niños, población indígena—, y de la paulatina desaparición de la pobreza e indigencia, que afecta a dos terceras partes de la población centroamericana y que en algunas áreas rurales, en zonas indígenas y en barrios marginales supera el 80% de los hogares. El Parlamento se ha referido expresamente a estas situaciones, y ha mostrado su preocupación por el hecho de que esta situación, lejos de resolverse, tiende a agravarse por efecto de los programas de ajuste estructural y reforma económica. En el Informe sobre el Acuerdo Marco de Cooperación de 1993, el Parlamento constató que las situaciones de pobreza e injusticia social desembocan muchas veces en añoranzas autoritarias, siendo evidente que la consecución de la democracia debe apoyarse mediante compromisos financieros.

En sus últimas resoluciones el Parlamento relaciona la pobreza con la extrema desigualdad en la distribución de la renta que existe en algunos países de la región, y plantea la necesidad de fortalecer tanto las políticas sociales como las finanzas públicas en las que estas deben asentarse, a través de la reforma fiscal y otras políticas favorables a una mayor equidad y justicia social. En

este ámbito el Parlamento también se refiere al acceso a la tierra y a la titulación de tierras y, en el plano internacional, a la persistencia de una gravosa deuda externa.

### *3.3.2 Las relaciones Unión Europea-Centroamérica y el proceso de San José: la dimensión política e institucional*

Desde la Unión Europea se ha subrayado que, a pesar de lo relativamente limitado de los vínculos geográficos, históricos y económicos, el diálogo político y económico es una muestra de la originalidad del compromiso europeo con una región cuya inestabilidad se percibía que podía incrementar las tensiones internacionales y afectar los propios intereses comunitarios. En la Declaración de Luxemburgo (11-12 de noviembre de 1985), se afirmaba que el propósito fundamental del diálogo con Centroamérica era encontrar .

El Parlamento, sin embargo, ha mostrado su preocupación por el hecho de que el diálogo institucionalizado no apareciera reflejado en los Acuerdos Marco de Cooperación. En el Informe elaborado sobre dicho Acuerdo se señala que .

Como hemos señalado, el Parlamento Europeo ha expresado reiteradamente su apoyo al diálogo de San José y su valoración positiva de los resultados alcanzados. En la resolución aprobada el 16 de enero de 1997 sobre la renovación de dicho diálogo el Parlamento Europeo constata que aunque es necesario adaptarlo a las nuevas realidades, las motivaciones iniciales del mismo —la paz, la democracia y el desarrollo— siguen vigentes, y su continuidad y fortalecimiento supone un ejercicio de responsabilidad y coherencia y —tal y como ha señalado la Comisión— un “compromiso moral” en el que está en juego la credibilidad de la acción exterior de la Unión Europea. El diálogo, además, sigue siendo una oportunidad para el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad común (PESC). Tanto la resolución mencionada, referida a América Central, como la aprobada en esa misma fecha en relación al conjunto de América Latina, han solicitado un Programa PESC global y coherente en las relaciones con ambas regiones. Estos programas deberán estar dotados con los medios económicos suficientes.

También se ha señalado la necesidad de contar la participación del Parlamento Europeo y del Parlacen en las reuniones ministeriales plenarias bienales, así como en las reuniones intermedias entre los ministros centroamericanos y la “Troika” de la Unión Europea. El Informe sobre la Comunicación de la Comisión *Unión Europea-América Latina: actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación 1996-2000* (“Informe Bertens”) hace referencia explícita al , considerando que éste necesita corregirse. A este desequilibrio se refiere también el “Informe Carnero” sobre el Diálogo de San José.

El Parlamento considera que en las relaciones entre la Unión Europea y América Central deberían ofrecerse más posibilidades para la participación de la sociedad civil —ONG, sindicatos, sector privado, organizaciones indígenas...— en la cooperación y en el diálogo político. En los dos informes mencionados se plantea la necesidad de establecer “foros consultivos” con las organizaciones de la sociedad civil, y se propone la participación de ésta en los distintos procesos regionales de diálogo mediante la organización de conferencias periódicas, la concesión a sus representantes del estatuto de observadores en las distintas reuniones interministeriales, y su participación activa en los foros, comisiones y subcomisiones sectoriales, incluyendo la Comisión Mixta prevista en los Acuerdos de Cooperación. En el caso de Centroamérica se menciona expresamente a la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC) y a la Iniciativa de Copenhague para Centroamérica (CIFCA) como entidades que, por su trayectoria y representatividad, podrían participar en estos foros. La “cláusula evolutiva” contemplada en el Acuerdo Marco de Cooperación de 1993 —sugiere concretamente el Parlamento Europeo— podría ser utilizada para dar respaldo jurídico a la participación de las instancias parlamentarias y las organizaciones de la sociedad civil.

Hay que destacar, por último, la propuesta incluida en el Informe Bertens en relación al contenido del diálogo birregional. En este informe se señala que el diálogo debería incluir temas de seguridad y defensa de interés mutuo, en el marco de nuevas concepciones de seguridad basadas en la democracia y la vigencia del Estado de derecho, en el reconocimiento de nuevas amenazas a la seguridad —que van desde el narcotráfico a los problemas sociales e incluyen variables ecológicas y ambientales— y en la adopción de medidas generadoras de confianza mutua, la

reducción de armamentos y el establecimiento de mecanismos de prevención y resolución pacífica de los conflictos.

### *3.3.3 Comercio, deuda e inversiones en las relaciones Unión Europea-Centroamérica*

La dimensión económica de las relaciones birregionales ha sido objeto de interés y en ocasiones de preocupación por parte del Parlamento Europeo. Esta Cámara ha formulado diversas propuestas en materia de comercio, deuda e inversiones con el objeto de fortalecer los vínculos económicos y promover la inserción de la región en la economía mundial.

El Parlamento Europeo ha reconocido las dificultades que plantean las asimetrías del comercio internacional a los países centroamericanos, y ha abogado por una mayor apertura del mercado comunitario a las exportaciones de la región. A tal fin ha solicitado a la Comisión la realización de un informe anual en el que se especifiquen con detalle las barreras y obstáculos que dificultan el acceso de las exportaciones centroamericanas; ha apoyado los programas destinados a mejorar el uso del SPG comunitario, y ha propuesto que el régimen de preferencias extraordinarias se equipare al otorgado a los países andinos y posteriormente que este régimen se amplíe a los productos industriales. También se ha mostrado favorable a la “acumulación” del origen dentro del MCCA con objeto de promover el proceso de integración y al tiempo contribuir a un mejor desempeño exportador. En cuanto a los productos “no tradicionales” que se benefician de estas preferencias, el Parlamento ha señalado que la expansión de las exportaciones de este tipo de productos no debe acentuar la concentración de la tierra ni desplazar a los cultivos para el mercado interno, perjudicando la seguridad alimentaria.

En relación a la “guerra del banano” la posición del Parlamento ha sido más matizada, debido a que se trata de un producto “sensible” para algunos Estados miembros, como España —por su producción propia—, Francia o el Reino Unido —por sus compromisos con los países ACP—. El parlamento ha lamentado este conflicto comercial, ha expresado el deseo de que la elevación de los contingentes aduaneros y las medidas de acompañamiento previstas atenúen los efectos negativos del nuevo régimen del banano, y ha señalado, por último, que una solución duradera a

este conflicto implica un mayor desarrollo de la agroindustria y una mayor diversificación de las exportaciones de la región.

El Parlamento Europeo es plenamente consciente del carga que supone la deuda externa en el desarrollo de la región. En diferentes resoluciones referidas a Latinoamérica en general y a Centroamérica en particular ha planteado la necesidad de reducir el monto de la deuda teniendo en cuenta las capacidades reales de pago de cada país, ha propuesto que el Consejo asuma la coordinación de los Estados miembros en relación al Club de París u otros foros internacionales relevantes en esta materia, y que se examine la posibilidad de aplicar “fórmulas innovadoras” para la conversión de deuda en programas sociales, de protección del medio ambiente, y en formación de recursos humanos.

En materia de inversión, por último, el Parlamento ha expresado su apoyo a los programas que como ECIP o AL-INVEST promueven la creación de empresas conjuntas (*Joint-ventures*) y la transferencia de tecnología.

### *3.3.4 La cooperación al desarrollo en Centroamérica: visiones y propuestas del Parlamento Europeo.*

El aumento de los recursos, la extensión de las actividades del BEI a Latinoamérica y la orientación general de la cooperación comunitaria han recibido la valoración positiva del Parlamento Europeo. Éste considera que el Acuerdo Marco de Cooperación de 1993 —en la medida que amplía los ámbitos de acción e incluye la “cláusula democrática”— es una “buena base” para la cooperación, aunque ha lamentado que el Acuerdo no tenga carácter contractual ni un protocolo financiero propio. El Parlamento ha recordado que Centroamérica es la región que más ayuda comunitaria recibe en términos per cápita, pero también ha señalado que .

Respecto a las prioridades sectoriales de la cooperación con Centroamérica, el Parlamento Europeo ha señalado que ésta , aunque también debe dar respuesta a las necesidades que va planteando la cambiante situación de la región. En la medida que los conflictos armados van

quedando atrás, la cooperación debe enfocarse especialmente a la reconstrucción post-conflicto, la consolidación de la democracia, la lucha contra la pobreza y, en general, a los aspectos esenciales del desarrollo humano. La integración regional es una de estas nuevas realidades, y como veremos en apartados posteriores, el Parlamento considera que es un ámbito privilegiado de cooperación al desarrollo.

El Parlamento Europeo también ha señalado que la definición de prioridades debe hacerse a nivel regional. En este sentido es importante mencionar la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), en la que se plantea una estrategia integral de desarrollo regional basada en la democracia y el Estado de derecho, el crecimiento económico sostenido, la lucha contra la pobreza y la exclusión, la sostenibilidad ambiental, la inversión en capital humano y el reconocimiento de la realidad pluricultural del istmo.

Más allá de estas orientaciones generales, el Parlamento ha señalado algunos ámbitos de especial relevancia para la cooperación comunitaria: en primer lugar, la consolidación del Estado de derecho y la promoción y vigencia de los derechos humanos a través del Programa Plurianual de Derechos Humanos y de acciones de apoyo a la reforma del sistema judicial, a la capacitación y profesionalización de las fuerzas armadas y de seguridad, del respeto de los derechos laborales y, en el caso de los pueblos indios, de la promoción de sus derechos conforme al Convenio 169 de la OIT.

El proceso de paz y reconstrucción post-conflicto, en segundo lugar, también debe seguir siendo un área prioritaria para la cooperación. En sus últimas resoluciones el Parlamento destaca la importancia de los programas de apoyo a la reinserción de ex-combatientes, de retorno de refugiados y desplazados, y de desminado de las áreas de conflicto. Por la cercanía del Acuerdo de Paz de Guatemala, este país debe recibir mayor atención en el futuro inmediato.

En tercer lugar, el desarrollo social y las acciones contra la pobreza. En este ámbito el Parlamento se ha decantado —al igual que la Comisión— por el fortalecimiento de la política social general del Estado, especialmente en los ámbitos de la salud y la educación, más que por las políticas compensatorias que se han puesto en práctica para paliar los costes sociales de los programas de



ajuste estructural. La necesidad de incorporar el enfoque de género e incrementar el número de proyectos destinados a problemas que afectan a las mujeres también ha sido puesta de relieve. Más allá de la política social, el Parlamento Europeo considera que la reducción de la pobreza y las desigualdad —y con ellas el fomento de la estabilidad social y la consolidación democrática— dependen, entre otras políticas, de la reforma fiscal y del acceso a la tierra, a través de programas de reforma agraria y titulación de tierras. En materia fiscal el Parlamento ha propuesto prestar asistencia a través del asesoramiento de un grupo de expertos.

En cuarto lugar, la concesión de apoyo a los operadores económicos de la región, especialmente a las pequeñas y medianas empresas, con el fin de promover y diversificar las exportaciones, a la vez que estimular las inversiones europeas hacia Centroamérica.

En quinto lugar, la mejora de los métodos de gestión de la asistencia, el fortalecimiento de los servicios de la Comisión encargados de su ejecución —incluyendo expertos en temas como género o medio ambiente—, la agilización de los desembolsos y la realización de evaluaciones sistemáticas son para el Parlamento Europeo ámbitos en los que se requieren mejoras. Y al igual que en el diálogo político, propone la apertura de la Comisión Mixta y otras instancias a la participación de la sociedad civil y en especial a los grupos locales, en el convencimiento de que ello redundará en una mayor efectividad de las acciones. Hay que recordar, en este contexto, que el Parlamento ha sido un firme impulsor de la denominada “cooperación descentralizada”, abriendo espacios a las ONG, los entes locales, Universidades y otras instancias y organizaciones de la sociedad civil.

### **3.4 Los puntos de vista del Parlamento Europeo en relación al proceso de integración regional**

#### *3.4.1 La integración regional como instrumento de desarrollo: el punto de vista del Parlamento Europeo*

El Parlamento Europeo ha observado con atención la reactivación de los procesos de integración regional que se ha producido en América Latina a partir de 1990, y se ha referido a la necesidad

de prestarles apoyo político, económico e institucional y adaptar el marco de relaciones a las nuevas realidades integracionistas de la región, como Mercosur o el TLC. En diversas resoluciones ha mostrado su satisfacción por los progresos realizados en materia de integración, y ha demandado a la Comisión mayor apoyo en ámbitos como la armonización de políticas macroeconómicas y aduaneras, la política de competencia, las políticas de cohesión y de apoyo a la reconversión de los sectores afectados por la liberalización, y la infraestructura regional.

La Unión Europea, sin embargo, no contaba con un enfoque coherente y detallado de la política comunitaria hacia los procesos de integración regional. Esta laguna no deja de ser sorprendente, ya que la Unión es resultado de un proceso de integración. Recientemente se ha empezado a definir este enfoque a través de una Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Este último ha clarificado su posición al respecto en el “Informe Needle” y su correspondiente resolución, que se refieren específicamente a este tema.

Según este informe, la integración regional no es un fin en sí mismo sino un medio. El fin último de cualquier proceso de integración regional debe ser impulsar la lucha contra la pobreza, promover el desarrollo económico y social y promover la inserción progresiva y armoniosa de los países en desarrollo en la economía mundial. Es en relación a estos tres objetivos —los que presiden la política de desarrollo comunitaria según el Tratado de la Unión— cómo deberían ser evaluados los procesos integracionistas.

Desde este punto de vista, el Parlamento Europeo cuestiona los procesos de integración que se reducen a la liberalización multilateral de los intercambios y que en realidad no se diferencian sustancialmente de otras políticas de apertura adoptadas en los últimos años por los países en desarrollo. Estos procesos, que se basan en el supuesto de que la liberalización es positiva *per se* y que los mercados libres proporcionan las mejores oportunidades de desarrollo económico, comportan fuertes costes para los sectores productivos menos competitivos y las regiones más desfavorecidas, podrían perjudicar a los países más pobres y a la postre generar más pobreza y exclusión, siendo por ello incompatibles con los objetivos del Tratado de la Unión.

El Parlamento señala, por ello, que el apoyo de la Unión Europea debería concentrarse en aquellos casos en los que la integración regional sea realmente un medio para promover un patrón de desarrollo equilibrado, instando a la Comisión y a los Estados miembros que verifiquen . En ese sentido se decanta por una estrategia de “Regionalismo Abierto” que reconozca las asimetrías existentes entre los distintos socios, que incorpore la dimensión social y ambiental, que cuente con políticas que promuevan la cohesión interna, la “solidaridad interterritorial”, y que apoyen la reconversión de los sectores productivos afectados por los procesos de apertura. Desde esta opción, el Parlamento Europeo también considera que la coordinación de políticas y la definición de políticas regionales en los campos agropecuario, industrial, comercial, energético, de servicios y aduanas serán una contribución tanto al desarrollo de la región como a su inserción en la economía mundial.

El Parlamento Europeo ha destacado, sin embargo, las posibles contradicciones en las que puede incurrir la Unión al apoyar procesos de integración regional inspirados en la apertura al mismo tiempo que mantiene prácticas proteccionistas. Así, en el Informe sobre el Acuerdo Marco de 1993, señalaba expresamente que .

El Parlamento Europeo también se ha referido a la dimensión política e institucional de los procesos de integración. Constató que la mayor parte de los procesos regionales —en contraste con la experiencia europea— son de carácter intergubernamental, y los acuerdos que se adoptan a nivel regional no siempre se traducen en políticas o compromisos nacionales. El Parlamento, por otra parte, coincide con el análisis de la Comisión al señalar que el excesivo número de organizaciones que existen en algunas regiones debilita el proceso: . Estas reflexiones son, como hemos visto, especialmente relevantes a la luz de la experiencia centroamericana. La Comisión no puede permanecer ajena a este problema. El Parlamento le solicita que .

Estos no son los únicos factores políticos que puede condicionar el proceso. El Parlamento ha destacado la importancia de la participación social para que la integración pueda tener éxito a largo plazo. Ello se refiere a la permeabilidad de las instituciones de la integración y los Gobiernos de los Estados miembros en relación a las organizaciones sociales. Pero también a la participación democrática a través de instancias como el Parlacen.

### *3.4.2 El proceso de integración centroamericana y la cooperación al desarrollo*

En el “Informe Needle” sobre integración regional entre países en desarrollo el Parlamento señala las posibilidades y los límites del apoyo comunitario a estos procesos: , aunque .

Como hemos visto, la integración regional ha sido uno de los temas prioritarios de la cooperación comunitaria con América Central desde que se inició el “diálogo de San José”. En las Conclusiones del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de 1987, se afirmaba que la Comunidad alentaría y apoyaría activamente los esfuerzos de integración regional, y expresaba su disposición a que América Latina se beneficiara de la experiencia integracionista de la Comunidad, mediante la financiación de proyectos y programas de impacto regional y el apoyo a instituciones regionales. Las Orientaciones de la Comunidad Europea para la Cooperación con los Países en Desarrollo de América Latina y Asia del 11 de junio de 1990 definían la cooperación regional como uno de los seis principales campos de actuación; en ese texto se definían a su vez cuatro áreas de actuación: cooperación regional en medio ambiente, fomento del comercio intrarregional, apoyo a instituciones regionales y desarrollo de redes y servicios de comunicaciones regionales.

En América Central sólo algunas de estas áreas han recibido apoyo financiero de la Comunidad. Y como hemos visto en epígrafes anteriores, desde 1990 se ha registrado un acusado descenso de la cooperación regional, y a pesar de las solicitudes de apoyo al SICA y sus políticas realizadas en las Conferencias Ministeriales de San José, los programas de apoyo directo al proceso de integración prácticamente han desaparecido.

En la Resolución sobre la renovación del diálogo de San José, el Parlamento Europeo ha vuelto a señalar la importancia de la integración para impulsar el desarrollo y mejorar la inserción internacional de la región, y ha pedido expresamente que el proceso de integración y sus órganos reciban apoyo de la Unión. Entre las áreas prioritarias planteadas por el Parlamento Europeo se encuentra el intercambio de experiencias en materia institucional, el fortalecimiento de los

órganos de la integración, con especial énfasis en el Parlacen; la coordinación y armonización de políticas en el ámbito macroeconómico, fiscal, de competencia, comercial, de servicios, de aduanas, de desarrollo tecnológico y de medio ambiente; la cooperación transfronteriza; la creación de infraestructura regional de transporte y telecomunicaciones; las políticas regionales que favorezcan la cohesión; el funcionamiento del Subsistema de Integración Social Centroamericana; el apoyo financiero a al BCIE y la posibilidad de que el BEI participe en su capital o en la cofinanciación de determinados proyectos, y la lucha contra el narcotráfico a nivel regional.

### *3.4.3 El Parlamento Europeo y el Parlacen*

Es que fuera Presidente del Parlamento Europeo, Enrique Barón, señalaba algunas de las dificultades comunes que tendría que vencer las instituciones parlamentarias en los procesos de integración: .

Estas palabras ilustran las aspiraciones comunes y los desafíos que el Parlamento Europeo y el Parlacen tienen en sus respectivos ámbitos geográficos y políticos, y explican las razones últimas de las relaciones que se han establecido entre ambas Cámaras. El Parlacen nace con el objetivo de fortalecer la democracia y el pluralismo político como elementos fundamentales para la paz en el área y para la integración Centroamericana. Dentro del proceso de integración, el Parlacen se presenta como la institución vertebradora de la voluntad popular y democrática de los pueblos de la región.

En diversas resoluciones adoptadas desde 1987 el Parlamento Europeo ha resaltado la importancia del Parlacen para la estabilidad política de la región, manifestando reiteradamente su apoyo político y su colaboración en los aspectos técnicos necesarios para el desarrollo eficaz de sus actividades. Como afirman Bru y Palomares, . En este último se señalan con satisfacción los avances producidos en el proceso de paz en el área, conforme a lo establecido en los Acuerdos de Esquipulas, pero se llama la atención sobre la debilidad de las estructuras democráticas existentes en los países centroamericanos y la insuficiente mejora en materia de derechos humanos. El

informe apoya los esfuerzos de integración regional y reitera su compromiso en favor de la asistencia financiera y técnica al proceso de constitución del Parlamento Centroamericano y a la continuación de la cooperación en favor del desarrollo económico del istmo.

Con motivo de la IV Conferencia de San José (Hamburgo, 29 de febrero-1 de marzo de 1988), el Parlamento Europeo se comprometió a ayudar financieramente la realización del proceso de elecciones al Parlacen. Hay que destacar en este sentido la importante labor de la Delegación del Parlamento Europeo, presidida por Fernando Suárez.

Junto a la ayuda financiera, la labor del Parlamento Europeo se canaliza allí donde su experiencia puede ser más enriquecedora, como en su propio funcionamiento y organización interna, la elaboración de un procedimiento electoral común y el desempeño de la práctica parlamentaria a nivel supranacional. Ese apoyo se ha concretado en diferentes acciones de capacitación institucional y de personal, y la organización de seminarios y conferencias.

En este sentido es oportuno mencionar el Proyecto de “Declaración Conjunta sobre la Cooperación entre la Delegación para las Relaciones con los Países de América Central y México y el Parlamento Centroamericano” preparada en el primer semestre de 1997 (ver apéndice 14). En esta Declaración se reafirma la voluntad de profundizar y sistematizar el diálogo político y la cooperación entre ambas instituciones parlamentarias en el marco del diálogo de San José. Los ámbitos de dicha cooperación serán el intercambio de información, la transferencia de experiencias y el debate conjunto sobre los respectivos procesos de integración.

A pesar de lo limitado de sus poderes y competencias, el Parlamento Europeo considera que el Parlacen puede ser una institución clave para la promoción y consolidación del SICA, confiriendo a éste la legitimidad democrática que todo proceso integracionista precisa para ser viable a largo plazo. Para ello, no obstante, el Parlacen debe contar con la presencia de todos los países de la región y ampliar sus poderes y su capacidad de intervenir en los asuntos de la región. Desde el Parlamento Europeo se han hecho repetidos llamamientos a los Estados centroamericanos que aún no participan en la Institución para que ratifiquen el Tratado Constitutivo del Parlacen.

El Parlamento Europeo puede ofrecer al Parlacen su experiencia en el marco de construcción de un proceso de integración y, desde su carácter dinámico y su legitimidad, su método de trabajo en lo que se refiere al proceso de toma de decisiones, ampliando progresivamente su capacidad legislativa supranacional y perfeccionando sus trabajos en el ámbito deliberativo, de recomendación y de control. Sobre todo para que el Parlacen atienda, teniendo en cuenta que el proceso de pacificación se va consolidando, dos de los principales problemas de la región: la falta de justicia social y la escasa participación política.

#### **4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

##### *Integración regional en Centroamérica: las nuevas dimensiones del proceso*

1. La reactivación del proceso de integración regional es uno de los acontecimientos más sobresalientes de la evolución reciente de América Central. Partiendo de la experiencia histórica de la Federación Centroamericana y el MCCA, la región ha intentado adaptar el proceso a las exigencias del nuevo escenario internacional y, como en el pasado, hacer de la integración un instrumento para promover el desarrollo económico y social y mejorar la inserción internacional del istmo. En este sentido, la reactivación del proceso integracionista es resultado directo del proceso de concertación regional iniciado en Esquipulas I (1986), en el que se afirmó que paz, democracia y desarrollo son objetivos interdependientes, y en el que junto con la resolución pacífica de los conflictos se trata de poner las bases para la recuperación económica.
2. El nuevo proceso de integración regional aparece directamente vinculado al proceso de democratización del istmo y tiene una clara dimensión política, superando el carácter estrictamente económico de décadas anteriores. La creación del Parlacen, el papel director de las Reuniones de Presidentes y los objetivos políticos del SICA revelan que se ha establecido un claro vínculo entre la paz, la democracia, el Estado de derecho, el desarrollo económico y social y la integración regional, y que se han puesto las bases de un incipiente proceso de

integración política con objeto de hacer de Centroamérica “una región de paz, libertad, democracia y desarrollo”.

3. La reactivación del proceso de integración también es una respuesta al nuevo escenario internacional de la posguerra fría, en el que se devalúa la importancia estratégica de la región; esa circunstancia afecta también al riesgo de quedar marginada del proceso de globalización, en un contexto de reforzamiento de los bloques comerciales y, al mismo tiempo, de apertura multilateral. Por esta razón, la nueva estrategia integracionista pretende fortalecer las capacidades negociadoras de la región, alentar la modernización de las estructuras productivas y la competitividad internacional, y promover una inserción eficiente y dinámica de la región en la economía mundial.
  
4. El nuevo proceso de integración regional, en suma, ha ampliado su agenda y contenidos, y junto a la dimensión económica y política se extiende ahora a las cuestiones sociales, ambientales y de seguridad y a las relaciones exteriores de la región. A través de distintos instrumentos jurídicos ha establecido un “Sistema de la Integración Centroamericana” (SICA) que cuenta con un subsistema económico y un subsistema social, una agenda común de desarrollo —la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible o ALIDES— y un nuevo modelo centroamericano de seguridad que pretende reforzar el proceso de democratización y desmilitarización y dar continuidad al proceso de paz iniciado en Esquipulas. El SICA también ha permitido integrar en un mismo esquema institucional distintas instancias políticas y técnicas de la integración y diversas instituciones permanentes de vocación centroamericanista, como son la Secretaría General (SG-SICA), el Parlacen y la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ).

*Una nueva fase de la integración: hacia la reforma institucional y normativa*

5. Los ambiciosos objetivos que se ha planteado la nueva integración centroamericana, como hemos señalado, contrastan con la debilidad del marco institucional y con las limitaciones de los instrumentos jurídicos y normativos que conforman el SICA. El carácter intergubernamental del Sistema de la Integración Centroamericana y de los diferentes



subsistemas —una realidad quizás inevitable en las primeras fases del proceso—, las particularidades del proceso de toma de decisiones —regla del consenso, “cláusula opcional”— y la ausencia de un derecho de la integración de rango superior al derecho nacional son los factores que determinan que el avance del proceso dependa exclusivamente de la voluntad política de cada uno de los Estados miembros. Esta voluntad, como hemos visto, cede a menudo ante otro tipo de compromisos o, a pesar de la flexibilidad del modelo, ante las exigencias de Acuerdos con terceros. El frecuente incumplimiento de los acuerdos adoptados en las Reuniones Presidenciales pone de manifiesto la debilidad de estos acuerdos frente a los intereses nacionales particulares. El carácter intergubernamental del proceso puede conducir a que éste no sea capaz de superar la fase inicial de cooperación y que no exista en realidad integración, aunque ésta se mencione reiteradamente.

6. Debido a su carácter intergubernamental, el proceso depende casi exclusivamente del impulso de las Reuniones Presidenciales. Sin olvidar que éstas deben asumir el papel director, no existen contrapesos institucionales que contrarresten los riesgos presidencialistas y el “déficit democrático” que caracteriza al proceso. En este marco es oportuno recordar que el SICA no ha atribuido competencia alguna al Parlacen en materia de control o de toma de decisiones, por lo que éste apenas puede influir en la agenda política y económica regional. Esta carencia es más significativa si se tiene en cuenta que ha sido el Parlacen el órgano que ha adoptado las propuestas más innovadoras en el ámbito político y social de la integración, como las relativas a los derechos y libertades de los ciudadanos y ciudadanas de la región, la simplificación de los trámites migratorios, la legislación laboral y, en especial, la elaboración de un proyecto de Tratado sobre la ciudadanía centroamericana.

Esta situación es habitual en los comienzos de los procesos de integración política, tal y como sugiere la experiencia histórica. Lo que es difícil es que el proceso pueda avanzar sin un aumento gradual de las competencias que le corresponden como órgano que representa a los ciudadanos de la región. El proceso podrá ganar en eficacia, pero seguirá carente de legitimidad democrática.

En este ámbito no es menos importante la articulación del Parlacen con las agendas legislativas nacionales, y el fortalecimiento de los vínculos entre los partidos políticos de la región y de estos con su electorado, de forma que estos asuman la dimensión regional de su quehacer, sea en el Gobierno o como oposición.

7. Hay que destacar que, en ausencia de un “tratado único”, cada subsistema cuenta con un Tratado o Convenio propio que ha ido añadiendo nuevas instituciones, objetivos, funciones y mecanismos de toma de decisiones, no siempre coincidentes, haciéndolo más complejo pero no necesariamente más eficaz. En la actualidad existen varias decenas de órganos, instituciones y secretarías, reguladas por diferentes marcos normativos. La confusión existente en cuanto al marco jurídico e institucional se ve agravado por el hecho de que sólo uno de los Tratados de la integración —el Protocolo de Tegucigalpa, que establece el SICA— ha sido ratificado por los seis Estados, existiendo de hecho una “integración a la carta” en la que cada país ha definido cuáles son sus modalidades de participación.
8. La “hipertrofia” institucional es más preocupante si consideramos las carencias materiales con las que han de trabajar estas instituciones, la imposibilidad de sobreponerse a las autoridades nacionales y el solapamiento de funciones y mandatos que se observa en algunas de ellas.
9. Más allá de las iniciativas gubernamentales, el proceso de integración ha sido acompañado por un proceso inédito de regionalización de la sociedad civil y de los movimientos sociales, que puede reforzar el proceso de integración y ser de los principales activos para su democratización y consolidación si se establecen los canales adecuados para que éste se exprese y participe en el mismo. Aunque se haya formalizado su consulta para algunos ámbitos, parece necesario reforzar su papel y su capacidad de elaboración de propuestas y de intervención en el SICA y en los diferentes subsistemas.
10. El proceso de integración regional centroamericana ha logrado avances notables en el plano político e institucional, que merecen el reconocimiento de la comunidad internacional y en particular de la Unión Europea por su alcance y por la relativa rapidez, en relación con otros esquemas de integración, con la que se han llevado a cabo. Pero no menos cierto es que en la

actualidad el proceso requiere un renovado impulso político y una revisión de su marco jurídico e institucional y de los obstáculos y dificultades que han ido surgiendo en esta corta pero intensa andadura. Quizás ya está próximo el momento de elaborar un marco normativo único —¿un nuevo “Tratado Marco” o una reforma de los convenios actuales?— que integre las distintas dimensiones del proceso y establezca un marco institucional único. A través de este nuevo marco institucional se debería racionalizar el actual organigrama del SICA y, lo más importante, atribuir a los órganos integracionistas los poderes necesarios para profundizar el proceso y definir un ordenamiento jurídico que, en aquellos ámbitos que se consideren imprescindibles para lograr los objetivos de la integración, tenga una clara primacía sobre el derecho nacional. En otras palabras, introducir las dosis necesarias de supranacionalidad superando el limitado marco intergubernamental en el que ahora se asienta el proyecto de “Comunidad Económico-Política” al que aspiran los países del istmo. En este ámbito es particularmente importante revisar las funciones y poderes del Parlacen, otorgando a esta Cámara una participación regular en el proceso decisorio, y asegurar la participación de todos los países de la región en esta Cámara.

*De la liberalización comercial al “Regionalismo abierto”: una nueva estrategia de integración económica*

11. Las limitaciones del actual proceso de integración son también visibles en el ámbito económico. Se han producido importantes avances en materia de liberalización comercial y los intercambios intrarregionales han recuperado niveles similares a los registrados antes de la crisis. Se ha optado por un modelo flexible o “de varias velocidades” que reconoce las asimetrías regionales y ha permitido avanzar más rápido a los países que forman el CA-4.

El incumplimiento de los compromisos, las fuertes tendencias centrífugas al que está sometido el proceso, y las dificultades que existen para profundizarlo, revelan que es necesario dejar atrás el enfoque liberalizador actual, subordinado a la lógica de los programas de ajuste estructural y a los imperativos de la apertura externa, y adoptar un esquema de integración más avanzado según el modelo de “regionalismo abierto”. Dentro de

este modelo se incluyen medidas hoy necesarias como la eliminación de las barreras no arancelarias, la liberalización del sector de los servicios, la convergencia de las políticas macroeconómicas, la adopción de una verdadera política comercial común frente a terceros, el impulso de políticas regionales de infraestructura o desarrollo tecnológico para mejorar la productividad, y la implementación de programas que faciliten la reconversión de los sectores afectados por la apertura y favorezcan la cohesión interterritorial. Este enfoque contribuirá a que la integración pueda ser un verdadero instrumento de desarrollo económico y social, contribuya a una mejora real de la competitividad internacional del istmo, y promueva un patrón de desarrollo económico y social equilibrado.

Las exigencias del regionalismo abierto como estrategia de integración requieren, en suma, decisiones que van más allá de las que afectan a la creación de una zona de libre cambio y suponen poner en común parcelas de la soberanía nacional. Al margen de decisiones coyunturales, los países implicados deben definir cuál es su grado de compromiso con la integración regional y, en su caso, si es compatible con acuerdos bilaterales con terceros países.

### *Cohesión social y lucha contra la pobreza: bases para una política social regional*

12. La necesidad de reorientar la estrategia de integración y las políticas económicas adoptadas en los diferentes países de la región también está directamente relacionada con la dramática situación social que caracteriza a la mayor parte de la región. La supeditación del proceso a las políticas de ajuste estructural y apertura externa, que basan la competitividad internacional de la región en los bajos costes laborales, la reducción de cargas fiscales y la explotación intensiva de recursos naturales, impide en la práctica hacer frente a los problemas sociales y ambientales de carácter estructural acumulados en la región. Tal y como ha señalado el Parlamento Europeo, el éxito de un proceso de integración debe medirse en función de su capacidad para promover el desarrollo social, y no sólo como instrumento de inserción en la economía mundial.

13. Alcanzar una verdadera competitividad internacional para Centroamérica y una inserción eficiente y dinámica en la economía internacional, basada en el progreso técnico y en la incorporación de valor añadido a la producción y los servicios, implica sin embargo contar con un capital humano cualificado y con aceptables condiciones de vida, y asegurar la conservación y mejora del “capital natural” con el que aún cuenta la región. Tal y como plantea la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), la inserción internacional de la región, el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la desigualdad y la conservación ambiental son objetivos que pueden reforzarse mutuamente a través de una estrategia integrada de desarrollo.
  
14. La lucha contra la pobreza exige, en este contexto, emprender aquellas reformas estructurales que permitan el acceso de los más pobres a los activos productivos —el acceso a la tierra sigue siendo, como en el pasado, un tema clave— y emprender políticas sociales, de empleo y de rentas de mayor alcance. Estas políticas deben superar el enfoque compensatorio y temporal de los “fondos de inversión social” y contribuir al fortalecimiento de los sistemas de salud, educación y seguridad social de carácter general, y la creación de mecanismos que fomenten el empleo productivo y la reconversión y modernización de sectores afectados por la liberalización y la apertura. El fortalecimiento de las finanzas públicas a través de la reforma fiscal es, como se ha señalado repetidamente, una condición necesaria para poder emprender estas políticas.
  
15. En gran medida, estas políticas competen a las autoridades nacionales. Pero en un proceso de integración es necesario prestar atención a la cohesión social e interterritorial, y a los posibles efectos negativos que los procesos de liberalización puedan tener en ella. El actual proceso de integración, como hemos visto, apenas ha incorporado mecanismos para promover la cohesión interna y los desequilibrios sociales. El “Subsistema de la Integración Social”, constituido en mayo de 1996, está basado en la “armonización, coordinación y convergencia” de las políticas sociales y es un instrumento particularmente débil para promover la cohesión interna y una “política social regional” que, como hemos señalado, no es compatible con la exigencias de los programas de ajuste, que consideran que la contención

salarial, la desregulación laboral y la austeridad presupuestaria son condiciones necesarias para mantener la estabilidad macroeconómica y mejorar la competitividad internacional.

16. El limitado enfoque del Tratado de Integración Social y el sesgo economicista del proceso de integración contrastan con la propuesta de “Carta Social centroamericana” o de “Unión Social Centroamericana” formuladas por las organizaciones sindicales y otros movimientos sociales organizados a nivel regional. Algunas de estas propuestas son particularmente importantes para dar una verdadera dimensión social a la integración regional: el reconocimiento de los derechos laborales básicos, la armonización de legislaciones en el ámbito de la seguridad y la salubridad en el trabajo, el reconocimiento de derechos en materia de estabilidad laboral, remuneraciones mínimas, negociación colectiva, libre circulación de trabajadores y personas y libre prestación de servicios.

*Paz, democracia y “seguridad democrática regional”*

17. Diez años después del Acuerdo de Paz de Esquipulas, con el Acuerdo definitivo de cese el fuego de Guatemala, los conflictos de la región han llegado a su fin. Los tres objetivos planteados en Esquipulas —Paz, democracia y desarrollo— siguen, sin embargo, plenamente vigentes y aún presiden la agenda política y económica de la región. A corto y medio plazo es necesario prestar atención al cumplimiento de los acuerdos de paz —una necesidad plenamente vigente en Guatemala— y prestar atención a la compleja agenda que define la reconstrucción y el desarrollo económico, la reconciliación nacional, la consolidación democrática y el proceso de desmilitarización. Particular atención debe prestarse en este ámbito a la desmovilización y reinserción de los combatientes y al proceso de retorno de los refugiados y desplazados y, a medio y largo plazo, a las reformas socioeconómicas incluidas en los acuerdos, ya que sólo eliminando las causas profundas del conflicto, relacionadas con la injusta distribución de la riqueza y la exclusión de amplios sectores de la población, se crearán bases duraderas para la paz.

18. La verificación de los acuerdos de paz y la cooperación externa para apoyar los programas de reconstrucción siguen siendo una responsabilidad de la comunidad internacional y en concreto de la Unión Europea. En este ámbito, como ha ilustrado la experiencia salvadoreña, y ante las dificultades que pueden presentarse en la polarizada realidad guatemalteca, la “condicionalidad para la paz” debe ser parte esencial de las políticas de cooperación comunitarias.
19. Se han registrado importantes progresos en materia de democratización y vigencia de los derechos humanos, pero las violaciones que aún se producen requieren la atención de los actores políticos y sociales de la región. En este ámbito es particularmente importante asegurar el esclarecimiento de los hechos y el castigo de los responsables, acabando con las situaciones de impunidad aún presentes en algunos países de la región. El fortalecimiento del Sistema Judicial, asegurando su independencia, transparencia y profesionalidad es una prioridad
20. El establecimiento pleno del Estado de derecho, el respeto de los derechos y libertades fundamentales, la igualdad de los ciudadanos ante la ley, el pluralismo político, la transparencia de los procesos electorales, la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil, y la independencia y eficacia del sistema judicial son requisitos de la consolidación democrática que, aun reconociendo los progresos realizados, no son aún realidades asentadas en algunos países de la región. Asimismo, se debe prestar atención a los riesgos que comportan para la consolidación democrática los efectos sociales de los programas de ajuste y la situación social de la región.
21. La Unión Europea debería, en este contexto, mantener con rigor los compromisos mutuos derivados de la “cláusula democrática” del Acuerdo de Cooperación, que fundamenta explícitamente el diálogo y la ayuda a la vigencia de la democracia y el respeto a los derechos humanos. La observancia de estos compromisos, evitando el “doble rasero”, tal y como ha señalado el Parlamento Europeo, es fundamental a fin de dotar de credibilidad y efectividad al diálogo político. El apoyo a la democratización implica también una acción

positiva. Aunque en muchos casos ya son práctica habitual, las áreas prioritarias para tal acción serían:

- El acompañamiento y apoyo a los procesos electorales.
- El apoyo a la reforma y fortalecimiento del sistema judicial.
- El apoyo a las instancias de defensa de los derechos humanos, dando continuidad al Programa Plurianual de Promoción de los Derechos Humanos.
- El apoyo y acompañamiento, con las debidas garantías, de los refugiados y retornados.
- La observancia de los derechos de los pueblos indígenas.

22. La reforma del Estado es un componente esencial del proceso de consolidación democrática y como tal, debe ser objeto de atención preferente por parte de los actores regionales y de actores externos como la Unión Europea. Tal reforma implica, en primer lugar, democratizar el Estado y someter su quehacer a la participación, al control democrático y a un estilo de funcionamiento basado en la transparencia, la honestidad en la gestión y la no sujeción a los intereses particulares de los sectores tradicionales de poder. En segundo lugar, promover mecanismos de concertación y diálogo con la sociedad. En tercer lugar, fortalecer las políticas públicas —particularmente la política fiscal y la política social— capaces de garantizar la cohesión social y romper dinámicas de exclusión social, económica, política y cultural. La Unión Europea, en su apoyo a la reforma del Estado, debería prestar particular atención a la reforma fiscal y a la administración de justicia, ya que son ámbitos con efectos directos en materia de equidad y cohesión social

23. El nuevo modelo de “Seguridad Democrática Regional” está íntimamente relacionado con la consolidación democrática. Lejos de las ideologizadas concepciones de la guerra fría, el nuevo modelo vincula la seguridad con el Estado de derecho, la democracia, el progreso social y el desarrollo sostenible. La consolidación democrática y el nuevo modelo de seguridad exigen una efectiva subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades civiles, la formulación de una nueva doctrina militar de carácter estrictamente defensivo —evitando que los ejércitos asuman responsabilidades ajenas a la defensa—, delimitando con claridad



las responsabilidades primarias de las fuerzas de seguridad en materia de orden público, y propiciando la reducción de efectivos y equipo conforme a ese nuevo papel.

24. Debe promoverse la puesta en práctica del nuevo modelo de seguridad democrática regional, en particular en lo referido al equilibrio razonable de fuerzas, los sistemas de registro e información en materia de armamentos, y el programa de medidas de confianza mutua previsto en el Tratado Marco que regula estos asuntos. En aquellos aspectos en los que el Tratado no ha establecido disposiciones precisas —nivel de fuerzas, presencia de fuerzas militares extranjeras...— deben alentarse nuevas negociaciones. Un aspecto particularmente es el control del tráfico de armas ligeras y el llamado “micro-desarme”; esto es, la retirada de cientos de miles de armas de este tipo que aún circulan en la región, incluyendo la eliminación de minas terrestres.
  
25. La reforma, profesionalización y fortalecimiento de las fuerzas policiales es un componente básico de este nuevo modelo. Distintos países de la región han realizado ya importantes avances en este ámbito. Es necesario seguir dando pasos para asegurar el carácter civil de estas fuerzas, proseguir su depuración, el irrestricto respeto a los derechos humanos en su actuación, y una mayor efectividad frente a los crecientes problemas de seguridad ciudadana que afectan a la región, evitando así la incursión de las Fuerzas Armadas en este ámbito. No menos importante es afirmar un nuevo enfoque de la seguridad ciudadana, centrado en la prevención y la rehabilitación más que en respuestas punitivas, basado en una concepción de servicio público, y no en la defensa de intereses particulares. En esta dirección debería alentarse la puesta en marcha del Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía, que según su Convenio Constitutivo estará al servicio de estos objetivos.

*La Unión Europea y el diálogo de San José: un nuevo impulso a las relaciones birregionales*

26. La Unión Europea ha desempeñado un papel muy importante en el proceso de paz, democratización de América Central, tanto en la dimensión política como por la ayuda prestada. La institucionalización del diálogo por medio de las Reuniones de San José, ha

otorgado a América Central un carácter prioritario para la acción exterior de la Unión Europea. El Diálogo de San José también ha sido importante para la Unión Europea. Éxito notable de la Cooperación Política Europea, ha ayudado a afianzar las relaciones exteriores de la Unión. Las trece Conferencias celebradas entre 1984 y 1997 son una buena muestra del clima de confianza mutua y de la especial relación entre las dos partes.

27. No cabe duda de que, de las instituciones europeas, el Parlamento ha sido quien más ha propiciado ese clima y quien más firmemente ha defendido la causa centroamericana, por medio de sus resoluciones sobre la región, de la actividad de la Delegación para América Central y de las Conferencias parlamentarias. Destaca en especial el apoyo explícito al Parlacen.
28. A pesar de resaltar el éxito que para la Unión Europea ha supuesto sus acciones hacia Centroamérica, hay algunas carencias que impiden un mayor y mejor impacto de dichas acciones. Carencias que derivan, en última instancia, de los déficit de coherencia y coordinación que existen entre la política de cooperación para el desarrollo, la PESC, el diálogo institucionalizado y otras políticas comunitarias como la Política Agraria o la Política Comercial Común. Como el propio Parlamento Europeo ha señalado, mientras que los centroamericanos son los principales receptores de ayuda al desarrollo desde la Unión y sus Estados miembros, los conflictos económicos derivados de la aplicación de políticas comunes siguen dificultando las relaciones.
29. A ello hay que añadir, como motivo de preocupación, la aparente disminución de la importancia que América Central tiene para la Unión Europea. La Unión, sin haberse dotado de más medios ni de nuevas políticas, debe hacer frente al reto de sus nuevos y crecientes compromisos internacionales con regiones que, en algunos casos, tienen una importancia estratégica creciente, como Europa Central y Oriental, el Mediterráneo, o una importancia económica creciente, como los países de la ASEAN o del MERCOSUR, o con grupos de países con los cuales tiene que definir un nuevo modelo de relación, como con los países de África, Caribe y Pacífico signatarios del Convenio de Lomé.

30. En 1984 la Comunidad Europea y América Central adoptaron un compromiso mutuo en torno a la paz, la democracia y el desarrollo. Trece años después, a pesar de los innegables avances registrados, estos temas están aún vigentes. La Unión Europea debe seguir concediendo una atención especial a Centroamérica, adaptando el contenido del diálogo y sus métodos de acción a las nuevas realidades de la región y a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) prevista en el Tratado de Maastricht. La propia Comisión ha señalado que la Unión Europea tiene un “compromiso moral” con la región, y que no puede dejarla en el olvido cuando la democracia y la paz están en proceso de consolidación.
  
31. Como ha señalado el Parlamento Europeo, es necesario formular un programa de acción global para Centroamérica en el marco de la PESC, que integre en un todo ordenado y coherente las acciones de cooperación al desarrollo, el diálogo político y las relaciones económicas y comerciales. Este Programa deberá evitar que América Central quede relegada a un segundo lugar en las relaciones de la Unión Europea y Latinoamérica, y debe contar con los recursos necesarios para dar credibilidad a este compromiso político. Para ello es necesario el incremento de los fondos, la programación plurianual de los compromisos y, a medio plazo, la incorporación de un Protocolo Financiero al Acuerdo de Cooperación que vincula a ambas regiones.
  
32. El diálogo de San José, en el marco de este Programa PESC, debe contar con la participación de las Cámaras parlamentarias regionales —Parlacen y Parlamento Europeo— y de la sociedad civil organizada a nivel regional, a través de foros o instancias de carácter consultivo. De esta forma el diálogo podría incorporar la experiencia acumulada por ONG y otras organizaciones en las relaciones birregionales, y aumentar su transparencia, apertura y legitimidad—al existir debate público sobre los objetivos de la ayuda y las relaciones mutuas—, así como su eficacia, ya que sería un mecanismo que permitiría reajustar los programas en función de contextos complejos, cambiantes, y no siempre bien identificados. La apertura del diálogo al Parlacen, al Parlamento Europeo y a la Sociedad civil, en suma, puede ser uno de los elementos más importantes para favorecer su revitalización.

### *La cooperación al desarrollo y el proceso de integración regional*

33. El apoyo a los procesos de paz y reconstrucción, la democratización, la promoción del respeto a los derechos humanos y la lucha contra la pobreza deben seguir siendo áreas prioritarias de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea con América Central.
34. El apoyo a los procesos de integración regional ha sido uno de los ejes de la política comunitaria de cooperación. Durante los años ochenta, el hecho de que la cooperación comunitaria insistiera en un marco de interlocución regional contribuyó a la supervivencia de la integración, lo que facilitaría su reactivación en los años noventa.
35. El nuevo escenario de la integración regional ofrece un amplio espacio para la cooperación comunitaria. En este campo, como ha destacado el Parlamento Europeo, la Unión Europea puede ofrecer una experiencia que no están al alcance de otros donantes, como ya ocurre con el Mercosur. La cooperación debería alentar una estrategia de “Regionalismo abierto” y modalidades de integración favorables a una mayor cohesión, en la que los ámbitos prioritarios serían, entre otros, los siguientes
  - El intercambio de experiencias para el desarrollo y reforma del marco institucional del SICA, especialmente en su dimensión política. En este ámbito es particularmente importante prestar apoyo a la racionalización y fortalecimiento del marco jurídico y normativo y el fortalecimiento de las instituciones regionales, especialmente aquellas que tienen mayor incidencia en el proceso de democratización —como es el caso del Parlacen—, en el desarrollo económico y social y en la protección del medio ambiente.
  - El apoyo a la definición y ejecución de políticas regionales en los campos agropecuario, industrial, comercial, energético, de servicios, la ciencia y la tecnología, la política de competencia y aduanas, entre otras, a fin de crear un espacio económico regional que integre la agricultura, la industria y los servicios en aras del desarrollo de “ventajas comparativas dinámicas”, aumentando las posibilidades de inserción en la economía mundial.

- En relación con lo anterior, las acciones de apoyo que permitan a los sectores económicos y sociales más débiles —pequeños campesinos, pequeña y mediana empresa, sectores industriales orientados al mercado local— adaptarse al nuevo marco de la integración, tanto para aprovechar las oportunidades abiertas en el marco del mercado regional ampliado, como para minimizar los efectos negativos que puedan derivarse del proceso de apertura.
  - La creación de mecanismos de “cohesión” social e interterritorial, como fondos de compensación entre cuyas prioridades estén la integración productiva agricultura-industria-servicios, el apoyo a la modernización y la reconversión productiva, y la creación de infraestructura regional, especialmente en el ámbito del transporte, la energía y las telecomunicaciones.
  - Las acciones dirigidas a promover o apoyar la cooperación transfronteriza en materia de comunicaciones, migraciones, seguridad fronteriza y manejo sostenible y protección de espacios naturales y cuencas hídricas compartidas.
  - La formulación de una política social regional y el funcionamiento del “Subsistema de Integración Social”, apoyando la profundización de la dimensión social del proceso de integración.
  - El apoyo financiero a al BCIE y la posibilidad de que el BEI participe en su capital o en la cofinanciación de determinados proyectos.
36. Todo ello implica, en primera instancia, un fuerte compromiso financiero con el proceso de integración, rompiendo la actual tendencia a la disminución de los fondos destinados a proyectos regionales.
37. La Unión Europea también debería apoyar la participación en la dinámica integracionista a aquellos sectores políticos, sociales y económicos, particularmente a los trabajadores, a los

pequeños y medianos productores y, en general, a la sociedad civil. Dicha participación debe hacerse en una lógica de concertación y a través de mecanismos institucionalizados, a fin de que la integración pueda responder a las aspiraciones de la sociedad centroamericana.

38. Cuestión de especial importancia para ambas partes es la mejora en la implementación de la ayuda. Por parte europea, es indispensable superar los déficit expresados por la Comisión — gestión, coordinación, coherencia y complementariedad—, mientras que América Central, que con el paso del tiempo ya no puede invocar la crisis y los conflictos como justificación de la ayuda, debe hacer un esfuerzo importante para presentar propuestas viables, realistas y efectivas.

### **Bibliografía consultada**

#### **a) Obras sobre América Central y el proceso de integración regional**

ABRAHAM, Gloria (1989)

“Integración y democracia en América Central: el papel del Parlamento Centroamericano”, en *Integración Latinoamericana* n° 146-147, junio-julio, pp. 68-72

AGUILERA, Gabriel (1994)

*Reconversión militar en América Latina*. Guatemala: FLACSO

AGUILERA, Gabriel (1996)

“Centroamérica: la construcción de una agenda regional de seguridad y confianza mutua”, en Francisco Rojas (ed), *Balance estratégico y medidas de confianza mutua*. Santiago: FLACSO Chile, pp. 155-174

ALONSO, Eduardo y Ronney Zamora (1996)

“Centroamérica: análisis de la situación actual y alternativas de la política arancelaria”, en *Integración & Comercio* n° 0, enero-abril, pp. 136-147.

ARIAS, Salvador y Juan Jované (1992)

“La transformación e industrialización de la agricultura del Istmo Centroamericano como eje de una nueva estrategia de desarrollo”, en Eduardo Stein y Arias Peñate, Salvador (Coords.), *Democracia sin pobreza. Alternativa de desarrollo para el istmo centroamericano*. San José: DEI/SELA-CADESCA, pp. 83-145

BANCO MUNDIAL (1995a)

*Guatemala Poverty Assessment*. Washington: Banco Mundial

BANCO MUNDIAL (1995b)

*Honduras Poverty Assessment*. Washington: Banco Mundial

BANCO MUNDIAL (1995c)

*Nicaragua Poverty Assessment*. Washington: Banco Mundial

BANCO MUNDIAL (1997)

*El crimen y la violencia urbana como problemas para el desarrollo en América Latina y el Caribe*. Río de Janeiro: Banco Mundial, 2 de marzo

BOYCE, James K. (Coord.) (1995)

*Adjustment Toward Peace: Economic Policy and Post-War Reconstruction in El Salvador*. San Salvador: PNUD

BULMER-THOMAS, Víctor (1987)

*La economía política de Centroamérica desde 1920*. Tegucigalpa: Banco Centroamericano de Integración Económica

BULMER-THOMAS, Víctor (1991)

“La integración económica centroamericana, una visión desde Europa”, en *Polémica*, nº 13, San José: enero-abril, pp. 2 a 8

BULMER-THOMAS, Víctor (1992)

“Regional Integration in Central America: some remarks”, en VV AA, *Prospects for the Processes of Sub-regional integration in Central and South America*. Madrid: IRELA/BID, pp. 45-53

CABALLEROS, Rómulo (1992)

“Reorientación de la integración centroamericana”, en *Revista de la CEPAL* n° 46, abril

CARIÑÉS, Luis Augusto (1997)

*Breves comentarios al estudio realizado por CEPAL/BID respecto a la racionalización de las instituciones centroamericanas. Guatemala* (mimeo), febrero

CEPAL (1991)

*La integración en Centroamérica. su evolución desde los años setenta y sus perspectivas en los noventa*. México: CEPAL, LC/MEX/R. 271/Rev. 1, 13 de mayo

CEPAL (1992)

*Transformación productiva y pobreza en Centroamérica*. san José: FLACSO

CEPAL (1993)

*La economía salvadoreña en el proceso de consolidación de la paz*. México: CEPAL, 29 de junio, LC/MEX/R.414 Rev.1

CEPAL (1994a)

*El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL, septiembre, LC/G.1801/Rev. 1-P

CEPAL (1994b)

*Salud, equidad y capital humano en Centroamérica*. San José: FLACSO



CEPAL (1995)

*Desenvolvimiento reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: CEPAL, LC/R. 1527, 16 de mayo

CEPAL (1996a)

*Centroamérica y el TLC: efectos inmediatos e implicaciones futuras.* Santiago de Chile: Cuadernos de CEPAL, n° 78. LC/MEX/L.265/Rev.1

CEPAL (1996b)

*Las exportaciones de países pequeños en el mercado de los Estados Unidos: Efectos del TLCAN y la devaluación mexicana.* México: CEPAL, LC/MEX/R. 571/Re. 1, 8 de noviembre

CEPAL (1996c)

*Centroamérica: evolución económica durante 1996 (evaluación preliminar).* México: CEPAL, LC/MEX/R. 585, 19 de diciembre

CEPAL (1997)

*Diagnóstico de la institucionalidad regional centroamericana.* México: CEPAL, LC/MEX/R.581/Rev. 1, 25 de febrero

CETRÉ, Moisés (1996)

“Las asimetrías y la transferencia de recursos en el comercio exterior centroamericano”, en *Comercio Exterior* vol. 46, n° 5, mayo, pp. 381-386

CHAMORRO, Edgard (1992)

“La cooperación internacional para América Central y los proyectos regionales”, en *Integración Latinoamericana* n° 179, junio, pp. 28-43

CHAMORRO, Edgar J. y Rubén E. Nájera (1995)

“México y Centroamérica: multiplicidad de relaciones”, en Álvaro de la Ossa (Comp.), *Escenarios de Centroamérica ante los cambios en el entorno económico mundial*. San José: FLACSO/Fundación F. Ebert, pp. 119-154

CHAMORRO, Edgar J. y Rubén E. Nájera (1996)

“Orígenes, evolución y perspectivas de la integración centroamericana”, en *Panorama Centroamericano* n° 6, noviembre-diciembre, pp. 29-104

COBB, Joe (1995)

*The Caribbean Basin Trade Bill: Good Economic Policy and Good Neighbor Policy*. Washington: Heritage Foundation, Memorandum Ejecutivo n° 430, 12 de octubre

COMERCIO EXTERIOR (1996)

“Centroamérica: orientaciones del comercio exterior”, en *Comercio Exterior* vol. 46, n° 7, julio, pp. 549-552

ECHEVERRÍA, Carlos Manuel y Luis Alberto Chocano (1993)

*The New Directions of Integration in Central America*. Washington: CIPE (Edición electrónica, [www.cipe.org](http://www.cipe.org))

FEDEPRICAP (1994)

*Impacto fiscal de las políticas regionales comerciales y mecanismos de compensación*. S.L.: Convenio FEDEPRICAP/Unión Europea

FERNÁNDEZ, Lorenzo, Javier García-Lago y Gustavo Palomares (Eds.) (1990)

*El Parlamento Centroamericano y la experiencia europea*. Madrid: Fundación Friedrich Ebert/Instituto de Cooperación Iberoamericana

FUENTES, Juan Alberto (1989)

*Desafíos de la integración centroamericana*. San José: FLACSO/ICAP

FUENTES, Juan Alberto (1996)

*El problema fiscal: talón de Aquiles de la economía guatemalteca*. Bruselas: ponencia presentada en el seminario “El desarrollo futuro de Guatemala”, 21-22 de noviembre (mimeo)

GOROSTIAGA, Xavier (1996)

“Entre Somalia y Taiwán? Hay otra alternativa?”, en *Envío*, febrero de 1996 (Edición electrónica)

GUERRA-BORGES, Alfredo (1988)

*Desarrollo e integración en Centroamérica: del pasado a las perspectivas*. México: UNAM/CRIES

GUERRA-BORGES, Alfredo (1993)

“Reestructuración del Mercado Común Centroamericano”, en *Polémica* n° 20-21, abril-diciembre, pp. 56-64

GUERRA-BORGES, Alfredo (1995)

“Negociaciones comerciales entre México y Centroamérica: criterios de negociación y una propuesta industrial”, en Álvaro de la Ossa (Comp.), *Escenarios de Centroamérica ante los cambios en el entorno económico mundial*. San José: FLACSO/Fundación Ebert, pp. 167-197

HENS, Marián y José Antonio Sanahuja (1995)

“Seguridad, conflictos y reconversión militar: América Latina después de la guerra fría”, en *Nueva Sociedad* n° 138, agosto, pp. 48-69

HERNÁNDEZ, Alcides (1994)

*La integración de Centroamérica. Desde la Federación hasta nuestros días*. San José: DEI

HUFBAUER, Gary C. y Jeffrey J. Schott (1993)

*Western Hemispheric Economic Integration*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (5 vol.)

IICA (1992)

*Efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte sobre el acceso de las exportaciones agropecuarias de Centroamérica al mercado de Estados Unidos.* San Isidro (Costa Rica): Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

IRELA (1990)

*El Parlamento Centroamericano: Alternativas de constitución y elecciones.* Madrid. IRELA, dossier n° 24

IRELA (1994)

*¿Una triple renovación en América Central? Elecciones, integración y desarrollo económico.* Madrid: IRELA, dossier n° 48, marzo

KLARE, Michael T. (1997)

“The new arms race: Light weapons and international security”, en *Current History*, abril

KRUIJT, Dirk (1993)

“El futuro de las fuerzas armadas en Centroamérica”, en *Estudios Internacionales* n° 8, julio-diciembre

LEONARD, Jeffrey H. (1987)

*Recursos naturales y desarrollo en América Central. Un perfil ambiental regional.* Turrialba (Costa Rica): CATIE

LIZANO, Eduardo (1994)

*Desarrollo económico e integración regional en Centroamérica.* Washington: BID

MENJÍVAR, Rafael y Juan Diego Trejos (1992)

*La pobreza en América Central.* San José: FLACSO (2ª edición)

MILLETT, Richard L. (1995)

“An end to militarism? Democracy and the armed forces in Central America”, en *Current History*, febrero, pp. 71-75

MINUGUA (1996a)

*La batalla contra la impunidad: recomendaciones del Director*. Guatemala: Misión de las Naciones Unidas de Verificación de Derechos Humanos y del cumplimiento de los compromisos del Acuerdo global sobre derechos humanos en Guatemala (MINUGUA) (mimeo)

MINUGUA (1996b)

*Sexto informe del Director de la Misión de las Naciones Unidas de Verificación de Derechos Humanos y del cumplimiento de los compromisos del Acuerdo global sobre derechos humanos en Guatemala*. Guatemala: MINUGUA (mimeo)

MORALES, Abelardo (1995)

*Oficios de paz y posguerra en Centroamérica*. San José: FLACSO

MORALES, Abelardo y Martha Isabel Cranshaw (1997)

*Regionalismo emergente: redes de la sociedad civil e integración centroamericana*. San José: FLACSO/IBIS, abril

O'CONNOR, Neil M. (1996)

“Micro-disarming demobilized societies”, en la separata del *Diálogo Centroamericano de Paz y Seguridad* n° 3, enero

OSSA, Álvaro de la (1993)

“La nueva integración centroamericana: ¿Otro instrumento del neoliberalismo?”, en *Polémica* n° 20-21, abril-diciembre, pp. 24-39

OSSA, Álvaro de la (Comp.) (1994)

*El Sistema de la Integración Centroamericana: crítica de la visión oficial*. San José: Fundación F.

Ebert/FLACSO

OSSA, Álvaro de la (Comp.) (1995)

*Escenarios de Centroamérica ante los cambios en el entorno económico mundial*. San José: FLACSO/Fundación F. Ebert

OSSA, Álvaro de la (Comp.) (1996)

*La integración social: nuevas rutas hacia la discordia*. San José: FLACSO/Fundación F. Ebert

PLEITEZ, William (1995)

“México y el triángulo norte: Estado actual de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio”, en Álvaro de la Ossa (Comp.), *Escenarios de Centroamérica ante los cambios en el entorno económico mundial*. San José: FLACSO/Fundación F. Ebert, pp. 155-166

QUINTEROS, Laura (1992)

“La nueva etapa de la integración”, en *Integración Latinoamericana* n° 179, junio, pp. 22-27

RAMÍREZ, Dante Gabriel y Gustavo Adolfo Aguilar (1992)

“Integración económica regional y reinserción en la economía internacional. Dos estrategias complementarias en la alternativa de desarrollo”, en Eduardo Stein y Arias Peñate, Salvador (Coords.), *Democracia sin pobreza. Alternativa de desarrollo para el istmo centroamericano*. San José: DEI/SELA-CADESCA, pp. 147-185

REPRESENTANTE COMERCIAL DE ESTADOS UNIDOS (1997)

*1997 Trade Policy Agenda and 1996 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*. Washington: United States Trade Representative Office (edición electrónica)

RODAS, Haroldo (1994)

“Condicionantes externos y perspectivas de la integración económica centroamericana”, en *Pensamiento Iberoamericano* n° 26, julio-diciembre de 1994, pp. 181-202

RODRÍGUEZ, Irene (1992)

“La integración centroamericana: un reto permanente”, en *Tiempo de Paz* n° 24-25, verano-otoño, pp. 32-36

ROJAS, Francisco (Ed.) (1996)

“Centroamérica: una nueva agenda de seguridad”, en *Paz y Seguridad en las Américas* n° 9, diciembre

SABORIO, Sylvia (1992)

“Centroamérica en los años noventa: el reto de la apertura”, en Roberto Bouzas y Nora Lustig (Eds.), *Liberalización comercial e integración regional. De NAFTA a MERCOSUR*. Buenos Aires: GEL/FLACSO, pp. 89-112

SALDOMANDO, Angel y Elvira Cuadra (1994)

*Los problemas de la pacificación en Nicaragua. Reconstrucción de grupos armados y conflictos sociales*. Managua: CRIES, documento de trabajo n° 94/2, febrero

SANAHUJA, José Antonio (1992)

*Los Estados Unidos en Centroamérica 1980-1992 ¿Ayuda económica o seguridad nacional?*. Bilbao: Hegoa

SÁNCHEZ, Olga Marta y Jaime Delgado (comps.) (1993)

*Una contribución al debate: integración regional*. San José: U. Nacional/FLACSO, agosto

SERBIN, Andrés (1995)

“Hacia una Asociación de Estados del Caribe”, en Álvaro de la Ossa (Comp.), *Escenarios de Centroamérica ante los cambios en el entorno económico mundial*. San José: FLACSO/Fundación F. Ebert, pp. 63-81

SOJO, Carlos (1993)

“Centroamérica. la nueva e inevitable integración”, en *Relaciones Internacionales*, enero-marzo, pp. 19-37

SOLÍS, Luis Guillermo (1996)

“El papel de la verificación en los acuerdos de paz, democracia y desarrollo sostenible en Centroamérica”, en Francisco Rojas (ed.), *Medidas de confianza mutua: verificación*. Santiago: FLACSO Chile, pp. 117-142

SOLÍS, Luis Guillermo y Francisco Rojas (eds.) (1994)

*De la guerra a la integración: la transición y la seguridad en Centroamérica*. San José: Fundación Arias/FLACSO-Chile

SOTO, Álvaro de y Graciana del Castillo (1994)

“Obstacles to peacebuilding”, en *Foreign Policy* n° 94, primavera, pp. 69-83

SPENCE, Jack, George Vickers y David Dye (1995)

*The Salvadoran Peace Accords and Democratization. A three Year Progress Report and Recommendations*. Cambridge (Mass.), marzo

TACSAN, Joaquín (1996)

“The failure in San Pedro Sula”, en *Central American Report*, separata del Diálogo Centroamericano de Paz y Seguridad n° 3, enero

TOKMAN, Víctor (1991)

“Pobreza y homogeneización social: tareas para los noventa”, en *Pensamiento Iberoamericano* n° 19, enero-junio, pp. 81-104

VACCHINO, Juan Mario (1989)

“El papel del Parlamento en la integración regional: condiciones y modalidades de una participación necesaria”, en *Integración Latinoamericana* n° 146-147, , junio-julio, pp. 3-15

VARGAS, Jorge (1996)



“Los actores de la sociedad civil en el proceso de integración centroamericana”, en *Estudios Internacionales*, 13, enero-junio, pp. 176-183

VV AA (s.f.)

*Integración centroamericana: la posición sindical*. S.l.: Centro de Estudios del Trabajo (CENTRA)

VV AA (1996)

*La integración como instrumento de desarrollo. Sus perspectivas y desafíos para Centroamérica*, en *Panorama Centroamericano* n° 66, noviembre-diciembre de 1996

WILLIAMSON, John (1990)

*Latin American adjustment. How much has happened?* Washington: Institute for International Economics

WOLA (1993)

*Reluctant Reforms. The Cristiani Government and the International Community in the Process of Salvadoran Post-War Reconstruction*. Washington: WOLA, junio

WORLD RESOURCES INSTITUTE (1993)

*World Resources 1992-1993*. Oxford: Oxford University Press

ZAPATA, Ricardo (1994)

“Opciones de Centroamérica en sus relaciones comerciales con México: oportunidades y retos”, en *Integración Latinoamericana* n° 198-199, marzo-abril, pp. 3-14

## **b) Integración centroamericana. Documentos oficiales**

COMISION CENTROAMERICANA DE AMBIENTE Y DESARROLLO (1992)

“Agenda Centroamericana de Ambiente y Desarrollo”, en *Panorama Centroamericano* n° 41, septiembre-octubre, pp. 31-106

COMISION CENTROAMERICANA DE AMBIENTE Y DESARROLLO (1996)

*El rol regional de la CCAD*. San José: CCAD (mimeo)

CORTE CENTROAMERICANA DE JUSTICIA (1995)

*Memoria Anual de Labores 12 de octubre de 1994-12 de octubre de 1995*. Managua: CCJ

CORTE CENTROAMERICANA DE JUSTICIA (1996)

*Memoria Anual de Labores 12 de octubre de 1995-12 de octubre de 1996*. Managua: CCJ

PARLAMENTO CENTROAMERICANO (1996)

*Iniciativas presentadas y aprobadas 1991-1996*. Guatemala: Parlamento Centroamericano, Dirección de Comunicación, junio

SERIES ESTADISTICAS SELECCIONADAS DE CENTROAMERICA (1995)

Nº 26. Guatemala: SIECA

SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA (1996)

*El SICA en acción*. San Salvador: SICA (mimeo)

**c) Integración Centroamericana. Documentos, tratados y convenios aprobados en las reuniones presidenciales**

I. Esquipulas (Guatemala), 25 de mayo de 1986.

Declaración de Esquipulas I

II. Ciudad de Guatemala (Guatemala), 7 de agosto de 1987

Acuerdo de Paz de Esquipulas II

III. Alajuela (Costa Rica), 16 de enero de 1988 Declaración de Alajuela

- IV. Costa del Sol (El Salvador), 14 de febrero de 1989  
Declaración de Costa del Sol
- V. Tela (Honduras), 7 de agosto de 1989  
Acuerdos de Tela  
Plan Conjunto Para la Desmovilización de la Resistencia Nicaragüense
- VI. San Isidro de Coronado (Costa Rica), 12 de diciembre de 1989  
Declaración de San Isidro de Coronado  
Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
- VII. Montelimar (Nicaragua), 3 de abril de 1990  
Declaración de Montelimar
- VIII. Antigua Guatemala (Guatemala), 17 de junio de 1990  
Declaración de Antigua  
Plan de Acción Económico Para Centroamérica (PAECA)
- IX. Puntarenas (Costa Rica), 17 de enero de 1991  
Declaración de Punta Arenas
- X. San Salvador (El Salvador), 17 de junio de 1991  
Declaración de San Salvador
- XI. Tegucigalpa (Honduras), 12 de diciembre de 1991  
Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)  
Compromiso de Tegucigalpa  
Declaración de Tegucigalpa
- XII. Managua (Nicaragua), 5 de junio de 1992

Agenda de Managua

Convenio Para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central

Nota a los Países Compradores de Café

Declaración Conjunta Entre los Presidentes de Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y Panamá

Decisión de la XII Reunión de Presidentes

Declaración de Managua

Resolución

XIII. Ciudad de Panamá (Panamá), 10 de diciembre de 1992

El Compromiso Agropecuario de Panamá

Declaración de Panamá

Resolución n° 1

Resolución n° 2

Agenda de Panamá

Declaración de los Presidentes Centroamericanos Sobre Seguridad Social

Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia

Acuerdo Regional Sobre Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos

XIV. Guatemala (Guatemala), 29 de octubre de 1993

Agenda de Guatemala

Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala)

Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales

Convenio Regional sobre Cambios Climáticos

Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales

Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC)

Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas

XV. Guácimo (Costa Rica), 20 de agosto de 1994

Declaración de Guácimo

Agenda de Guácimo

Programa de Acciones Concretas para el Desarrollo Sostenible

Declaración de los Presidentes de Centroamérica y el Primer Ministro de Belice sobre la Conferencia Internacional Sobre la Población y el Desarrollo a realizarse en el Cairo

Masaya (Nicaragua), 12 de octubre de 1994. Cumbre Ecológica Centroamericana,

Compromisos de Masaya

Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES)

Tegucigalpa (Honduras), 25 de octubre de 1994. Conferencia Internacional sobre Paz y Desarrollo en Centroamérica

Declaración de Tegucigalpa Sobre Paz y Desarrollo en Centroamérica

Compromisos Sobre Paz y Desarrollo en Centroamérica

Comunicado

XVI. San Salvador/Cerro Verde (El Salvador), 31 de marzo de 1995

Declaración de San Salvador II

Programa de Acciones Inmediatas

Tratado de Integración Social

Declaraciones emanadas de la XVI Reunión

XVII. San Pedro Sula (Honduras), 15 de diciembre de 1995

Declaración de San Pedro Sula

Plan Básico de Acción 1996. Segunda Etapa de ALIDES

Otros temas de Interés de la Agenda Regional

Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica

Tratado Centroamericano sobre la Recuperación y Devolución de Vehículos Hurtados, Robados, Apropiados o Retenidos Indebida o Ilícitamente

XVIII. Montelimar (Nicaragua), 9 de mayo de 1996

Declaración Política

Otros temas de Interés de la Agenda Regional

Programa de Acción Regional para el Desarrollo del Turismo

**d) Relaciones Unión Europea-Centroamérica: obras generales**

ABOU, Serge (1990)

“La Comunidad y la integración económica en Centroamérica”, en *Le Monde Diplomatique* (edición en Español) enero

ALDECOA, Francisco (1995)

“El acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina”, en *Revista de Instituciones Europeas* vol. XXII, nº 3, pp. 761-792

ANACORETA, Miguel (1993)

*Estrategias de cooperación entre Europa y Latinoamérica en el marco de los programas de la Comunidad Europea: el horizonte 2000* (Conferencia en la Fundación Universidad-Empresa el 16 de diciembre de 1993). Madrid: Fundación Universidad-Empresa (mimeo)

ARENAL, Celestino del (1993)

“La Comunidad Europea y América Latina. ¿En los umbrales de una nueva etapa?”, en *Sistema*, nº 114-115, junio, pp. 235-253

AYUSO, Anna (1996)

“La relación euro-latinoamericana a través del proceso de integración regional europea”, en *Afers Internacionals*, nº 32, pp. 147-164

BARANYI, Stephen (1995)

“Porqué incorporar a la sociedad civil y cómo”, en *Human Rights Bulletin* Vol III, nº 3, septiembre, pp. 14-15

BARÓN, Enrique (1989)

“Un proyecto democrático en marcha”, en *Le Monde Diplomatique*, edición especial

BRU, Carlos M. y Gustavo Palomares (1993)

“El Parlamento Europeo y las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina”, en VV AA, *América Latina. De la marginalidad a la inserción internacional*. Santiago de Chile: CIPIE

GALINSOGA, Albert (1996)

“Balance del proceso de San José: logros y carencias”, en *Afers Internacionals* nº 31, Barcelona

GAROZ, Byron y Mandy Macdonald (1996)

*La política de cooperación de la Unión Europea hacia Guatemala*. Guatemala/Aberdeen: CIFCA/ASC, noviembre (mimeo)

GUERRA-BORGES, Alfredo (s.f.)

*El Sistema Regional de Pagos en Centroamérica 1961-1992, y la cooperación financiera de la Comunidad Europea*. México: CRIES (mimeo)

HANSEN, Finn (1995)

¿Coherencia o contradicción? Las políticas de la Unión Europea, el caso de Centroamérica. Managua: CRIES/Latino

IRELA (1993)

*El diálogo interparlamentario Comunidad Europea- América Latina, 1974-1992: Un examen de las relaciones interregionales.* Madrid: IRELA, Documento de Trabajo nº 36

IRELA (1994)

*Diez años del proceso de San José. Un balance de la cooperación Unión Europea-América Central.* Madrid: IRELA

IRELA (1995a)

*El proceso de San José: balance y perspectivas.* Madrid: IRELA

IRELA (1995b)

*Reestructurando el diálogo entre la Unión Europea y América Central. Conclusiones del seminario "Perspectivas del proceso de San José".* Madrid: IRELA, 27 de junio

IRELA (1996a)

*El Proceso de San José: Actualidad y Perspectivas.* Madrid: IRELA

IRELA (1996b)

*Europa-América Latina: 20 años de documentos oficiales (1976-1996).* Madrid: IRELA

JUAN, Rafael de (1996)

"El sistema regional de pagos centroamericano: razones de su fracaso y reconversión", en *Afers Internacionals* nº 31

LÓPEZ, José Roberto (1990)

*Las relaciones económicas entre la Comunidad Europea y América Central durante los años ochenta: Balance y perspectivas.* Madrid: IRELA

MACDONALD, Mandy (1992)

*Foreign policy and development: the European Community and Latin America.* Bruselas: International Worker's Aid, marzo



MORALES, Abelardo (1996)

*Unión Europea-Centroamérica. Cambio de escenarios.* San José: FLACSO

MORÁN, Fernando (1985)

“El papel de Europa en Centroamérica”, en *Tiempo de Paz*, nº 7, otoño, pp. 76-97

Parlamento Europeo (1995)

*El Parlamento Europeo y América Latina: Relaciones Institucionales y principales puntos de vista.* Luxemburgo: Parlamento Europeo. Dirección General de Estudios

ROY, Joaquín (Comp.) (1992)

*La reconstrucción de Centroamérica: el papel de la Comunidad Europea.* Miami: Universidad de Miami

RUBEN, Raul y Govert van Oord (eds.) (1991)

*Más allá del ajuste. La contribución europea al desarrollo democrático y duradero de las economías centroamericanas.* San José: DEI

SANAHUJA, José Antonio (1994)

“Relations between the European Community and Central America in the 1990`s: Continuity, reactivation or change?”, en Kees Biekart y Martin Jelsma (eds.), *Peasants Beyond Protest in Central America. Challenges for ASOCODE, Strategies Towards Europe.* Amsterdam: Transnational Institute (TNI), pp. 141-206

SANAHUJA, José Antonio (1996)

*Renovando el Diálogo de San José. El futuro de las relaciones entre América Central y la Unión Europea.* Londres: Catholic Institute for International Relations, marzo

SMITH, Hazel (1995)

*European Union Foreign Policy and Central America.* Londres: St. Martin's Press

SOTILLO, José Angel (1994)

“Cooperación para el desarrollo y derechos humanos en la Unión Europea”, en *Tiempo de Paz* n° 31, invierno

TORRES-RIVAS, Edelberto (1995)

“La metamorfosis de una relación de amistad: los diez años del proceso de San José”, en IRELA, *Anuario de las relaciones Europeo-latinoamericanas (ARELA)*.1994. Madrid: IRELA, pp. 85-108

VIÑAS, Angel (1992)

“El papel de Centroamérica en la política exterior de la Comunidad Europea”, en Joaquín Roy (Comp.): *La Reconstrucción de Centroamérica: el papel de la Comunidad Europea*. Miami: Universidad de Miami, pp. 69-80

VV AA (1986)

*Encuentro en la Democracia: Europa-Iberoamérica*. Madrid: Instituto de Cooperación Iberoamericana

VV AA (1989)

*Las relaciones entre España y América Central (1976-1989)* Barcelona: CIDOB-AIETI

VV AA (1995)

“La integración regional en América Latina”, Revista *Síntesis*, n° 24

#### **f) Relaciones Unión Europea-Centroamérica: documentos oficiales**

COMISION EUROPEA (1990)

*General guidelines for financial and technical cooperation with the developing countries in Latin America and Asia , 1991-95*. Bruselas: Comisión, COM (90) 176 final, 11 de junio

COMISION EUROPEA (1992)

*La política de cooperación al desarrollo en el horizonte del año 2000. Aplicación del Tratado de Maastricht* (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo). Bruselas: Comisión, SEC (92) 915 final, 10 de septiembre

COMISION EUROPEA (1994)

*Hacia un fortalecimiento de la política de la Unión Europea respecto de MERCOSUR*. Bruselas: Comisión, COM (94) 428 final, 19 de octubre

COMISION EUROPEA (1995a)

*Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000. Comunicación de la Comisión al Consejo*. Bruselas: Comisión, COM (95) 495 final, 23 de octubre

COMISION EUROPEA (1995b)

*Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la renovación del diálogo de San José entre la Unión europea y Centroamérica*. Bruselas: Comisión, COM (95) 600 final, 29 de noviembre

COMISION EUROPEA (1995c)

*Hacia una profundización de las relaciones entre la Unión Europea y México*. Bruselas: Comisión, COM (95) 03 final, 8 de febrero

COMISION EUROPEA (1995d)

*Hacia un fortalecimiento de las relaciones entre la Unión Europea y Chile*. Bruselas: Comisión, COM (95) 232 final, 31 de mayo

COMISION EUROPEA (1995e)

*Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la integración regional entre países en desarrollo*. Bruselas: Comisión, COM (95) 219 final,

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1994)

*Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe,* (aprobado por el Consejo de la Unión Europea de Luxemburgo, 31 de octubre). Madrid: IRELA

PARLAMENTO EUROPEO (1993)

*Informe sobre la propuesta de la Comisión al Consejo de una decisión relativa a la celebración del Acuerdo-marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.* Comisión de Relaciones Económicas Exteriores. Ponente: Sra. Junker. 2 de julio de 1993. A3-0221/93

PARLAMENTO EUROPEO (1994a)

*Informe sobre las repercusiones económicas y comerciales de la situación centroamericana en la Comunidad.* Comisión de Relaciones Económicas Exteriores. Ponente: Sra. Karin Junker. 6 de abril de 1994. A3-0215/94

PARLAMENTO EUROPEO (1994b)

*Informe sobre las relaciones económicas y comerciales entre la Unión Europea y América Latina.* Comisión de Relaciones Económicas Exteriores. Ponente: Sra. Ana Miranda de Lage. 15 de marzo de 1994. A3-0140/94

PARLAMENTO EUROPEO (1994c)

*Informe sobre la cooperación con los países en desarrollo de América Latina y Asia.* Comisión de Desarrollo y Cooperación. Ponente: Sra. Ana Miranda de Lage. 6 de abril de 1994. A3-0218/94

PARLAMENTO EUROPEO (1996a)

*Informe sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Unión Europea-América Latina: actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000”.* Comisión de Asuntos Exteriores, Seguridad y Política de Defensa. Ponente: Sr. Jan-Willem Bertens. 18 de diciembre de 1996. A4-0416/96

PARLAMENTO EUROPEO (1996b)

*Informe sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la renovación del diálogo de San José entre la Unión Europea y Centroamérica.* Comisión de Asuntos Exteriores, Seguridad y Política de Defensa. Ponente: Sr. Carlos Carnero. 19 de diciembre de 1996. A4-0418/96

PARLAMENTO EUROPEO (1997)

*Informe sobre la Comunicación de la Comisión sobre el apoyo de la Comunidad Europea para la integración regional entre países en desarrollo.* Comisión de Desarrollo y Cooperación. Ponente: Sr. Clive Needle. 13 de marzo de 1997. A4-0086/97

## APENDICES

1. Las cumbres presidenciales y el proceso de integración regional en Centroamérica (1986-1996)
2. El Sistema de Integración Centroamericana (SICA) según el Protocolo de Tegucigalpa (1991): Organigrama, órganos, instituciones y secretarías del SICA.
3. El Parlamento Centroamericano: organización interna y fuerzas políticas representadas
4. Organizaciones integrantes del Comité Consultivo del SICA
5. El subsistema de la Integración Económica Centroamericana. Organigrama y estructura institucional según el Protocolo de Guatemala
6. El marco jurídico de la integración centroamericana. Situación de los principales tratados y convenios en marzo de 1997
7. Objetivos de la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES)
8. Situación jurídica de los Tratados y Convenios Centroamericanos en materia de Gestión y Protección Ambiental
9. Las conferencias ministeriales Unión Europea-Centroamérica (el “diálogo de San José”) 1984-1997
10. Resoluciones del Parlamento Europeo sobre América Central, 1980-1997
11. Conferencias Interparlamentarias Unión Europea-América Latina, 1974-1995

12. Delegaciones Interparlamentarias para las relaciones con los países de América Latina
13. Proyectos de cooperación regionales Unión Europea-Centroamérica, 1984-1996
14. Declaración Conjunta sobre la cooperación entre la Delegación para los Países de América Central y México (PE) y el Parlamento Centroamericano

### **ANEXO ESTADISTICO: CUADROS**

#### *Indicadores económicos*

1. Evolución del Producto Interior Bruto Total
2. Evolución del Producto Interior Bruto por Habitante
3. MCCA. Exportaciones intrarregionales, 1980-1995
4. MCCA. Importaciones intrarregionales, 1980-1995
5. Distribución geográfica de las exportaciones centroamericanas, 1992-1995
6. Rangos arancelarios y recargos, 1994-1996
7. Deuda externa total desembolsada, 1990-1996
8. Relación entre los intereses totales devengados y las exportaciones de bienes y servicios, 1990-1995
9. Flujos de inversión directa a América Central según origen, 1990-1994
10. Flujos de inversión directa de la Unión Europea en América Central según destino, 1990-1994

#### *Indicadores sociales*

11. Desempleo abierto urbano, 1985-1995
12. Salarios mínimos reales urbanos, 1990-1996
13. Estructura del empleo no agrícola y sector informal, 1990-1995
14. Magnitud y evolución de la pobreza y la indigencia, 1970-1992
15. Distribución de la renta por estratos de población, 1994

### *Defensa y seguridad*

16. Fuerzas armadas en América Central: efectivos y presupuesto
17. Fuerzas de seguridad: efectivos y presupuesto
18. Evolución del gasto militar, 1990-1997
19. Gastos de defensa y gasto social, 1985-1994

### *Medio Ambiente*

20. Recursos forestales y deforestación
21. Uso de agroquímicos
22. Espacios protegidos, 1994

### *Cooperación y ayuda al desarrollo*

23. Flujos de AOD de la Unión Europea (UE 15 y Comisión, excepto Grecia) hacia América Latina y América Central, 1985-1995
24. Compromisos financieros de la Comisión Europea con América Central y con América Latina (países seleccionados), 1985-1995
25. Cooperación de la Comisión Europea con América Central por líneas presupuestarias, 1991-1996