

# LA CONTRIBUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA A LOS PROCESOS DE PAZ Y DEMOCRATIZACIÓN EN AMÉRICA CENTRAL Y EL FUTURO DEL PROCESO DE SAN JOSÉ

Por JOSÉ JAVIER FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ \*

## SUMARIO

INTRODUCCIÓN.—1. LA CONTRIBUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA A LA PUESTA EN MARCHA DEL PROCESO DE SAN JOSÉ Y A LA BÚSQUEDA DE LA PAZ.—2. LA UNIÓN EUROPEA Y EL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN DE LA REGIÓN: EL APOYO A LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO.—3. EL PROCESO DE SAN JOSÉ Y EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CENTROAMÉRICA: 3.1. ESTABILIZACIÓN SOCIAL Y APOYO A LAS POLÍTICAS SOCIALES. 3.2. LA INSERCIÓN DE LA ECONOMÍA DE LA REGIÓN EN LA ECONOMÍA INTERNACIONAL.—4. EL IMPULSO DE LA UNIÓN EUROPEA AL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN CENTROAMÉRICA: 4.1. UNA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA EN PLENO PROCESO DE DESARROLLO. 4.2. UN APOYO DECIDIDO POR PARTE DE LA UE AL PROCESO DE INTEGRACIÓN EN CURSO EN EL ITSMO.—5. ÚLTIMOS DESARROLLOS EN LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CENTROAMÉRICA: EL PLAN DE ACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE CENTROAMÉRICA.—6. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA OPORTUNI-

---

\* Funcionario del Secretariado de la Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa del Parlamento Europeo en el que es responsable, entre otros, de los temas de América Latina. El presente artículo ha sido realizado sobre la base de la ponencia presentada el día 7 de abril del 2000 en la Universidad Rafael Landívar (Guatemala). Dicho artículo representa únicamente los puntos de vista de su autor, y no compromete al Parlamento Europeo en cuanto Institución.

DAD DE PROSEGUIR EL PROCESO DE SAN JOSÉ: 6.1. LA INTENSIFICACIÓN DEL PROCESO DE SAN JOSÉ COMO OBJETIVO FUNDAMENTAL DE LA PESC. 6.2. LA RENOVACIÓN DEL PROCESO DE SAN JOSÉ COMO EJERCICIO DE RESPONSABILIDAD Y COHERENCIA Y COMO COMPROMISO MORAL PARA LA UNIÓN EUROPEA. 6.3. NECESIDAD DE INSERTAR LOS NUEVOS OBJETIVOS Y MÉTODOS DE COOPERACIÓN DEL DIÁLOGO DE SAN JOSÉ EN EL CONTEXTO GENERAL DE LA NUEVA PESC SURGIDA DEL TRATADO DE AMSTERDAM. 6.4. LA ASOCIACION POLÍTICA, ECONÓMICA Y COMERCIAL COMO MEJOR MODO DE VELAR POR LOS INTERESES DE AMBAS PARTES. 6.5. EL AUMENTO DEL DEBATE INTERPARLAMENTARIO COMO DESAFÍO POLÍTICO FUNDAMENTAL. 6.6. NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL PROCESO DE DIÁLOGO DE SAN JOSÉ.— CONCLUSIONES.

## INTRODUCCIÓN

En el contexto geopolítico actual, caracterizado por el ejercicio de introspección de la CIG 2000 llevado a cabo por la Unión Europea tras haber colocado la quinta ampliación de la Unión a trece nuevos Estados miembros como prioridad absoluta en su agenda política, así como por el visible regreso de los Estados Unidos a una política de intervención más o menos directa en los asuntos de Centroamérica, no es extraño que numerosos observadores hayan empezado a referirse al supuesto agotamiento del Proceso de San José. Por otra parte, resulta obvio que desde hace ya largo tiempo tanto el Consejo de la Unión como la Comisión Europea han preferido dedicar su atención preferente a otras áreas. Basta con examinar el Programa de la reciente Presidencia francesa o la agenda del actual Comisario responsable para las Relaciones Exteriores de la Unión, el Sr. Chris Patten, para darse cuenta de ello. Sin embargo, los progresos realizados en el marco del diálogo ministerial de San José iniciado entre la Unión Europea y América Central en septiembre de 1984 han constituido por mucho tiempo uno de los mayores éxitos obtenidos por la Unión Europea en materia de política exterior, que sería irresponsable e insensato abandonar. Especialmente ahora, en unos momentos en los que la Unión Europea parece ir tomando conciencia cada vez más del papel que le corresponde como emergente potencia con intereses globales, del que son buena prueba los recientes y sucesivos intentos de poner en práctica una incipiente Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECSA) emprendidos por los Consejos Europeos de Colonia de 3 y 4 de junio y Hel-

sinki de 10 y 11 de diciembre de 1999, de Lisboa de 23 y 24 de marzo, de Feira de 19 y 20 de junio, y de Niza de 7, 8 y 9 de diciembre de 2000.

De hecho, en el marco del Proceso de Diálogo de San José, la Unión Europea continúa hoy en día concentrando sus esfuerzos en el logro de los objetivos principales del Acuerdo de Esquipulas II: esto es, la pacificación y la estabilización de los países de la región, la continuación del proceso de integración regional, la puesta en marcha de gobiernos democráticos y el desarrollo de transiciones armoniosas, la desmilitarización progresiva de la sociedad y la mejora general de la situación en el ámbito de los derechos humanos. Por otra parte, el Diálogo Político y la Cooperación Económica siguen constituyendo todavía hoy los temas básicos de las Conferencias Ministeriales anuales entre ambas partes. La XVI Conferencia Ministerial del Diálogo de San José entre la Unión Europea y los Estados Miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) creado por el Protocolo de Tegucigalpa en diciembre de 1991 y en vigor desde el 26 de marzo de 1996, tuvo lugar el día 22 de febrero de 2000 en Vilamoura (Portugal). La próxima tendrá lugar en Centroamérica durante el primer semestre del año 2001.

Por otra parte, y fruto de otros diversos contactos realizados frecuentemente con ocasión de, pero también a menudo al margen de dichas conferencias ministeriales, la Unión Europea y los Estados Miembros del SICA continúan hoy sus esfuerzos de aproximación, que se iniciaron con la realización de sendos acuerdos de cooperación en 1985 y en 1993. En efecto, el día 22 de febrero de 1993 la Unión Europea firmó en San Salvador un nuevo Acuerdo Marco de Cooperación de los denominados «de tercera generación» con los seis países de América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá). Este Acuerdo reemplazó al firmado en 1985, se firmó sobre la base jurídica de los artículos 113 y 235 del Tratado de la Unión y entró en vigor finalmente el día 1 de mayo de 1999. Lo hizo, por lo tanto, en una fecha simbólica, puesto que se trata también de la fecha de entrada en vigor del nuevo Tratado de Amsterdam. En nuestra opinión, ello da una buena idea de su carácter anacrónico y de su total falta de adaptación a las actuales circunstancias económicas y sociales de la región y al estado que cabe esperar de las relaciones entre América Central y la Unión Europea en unos momentos en los que la globalización económica se impone por doquier. Y ello por no hablar de las exigencias derivadas del deseo de contribuir a la inserción de América Central en el conjunto de la economía internacional, que

constituye uno de los objetivos básicos declarados de la nueva agenda de Proceso de Diálogo de San José como luego se verá.

En fin, es de reseñar que, del mismo modo que los otros dos grandes bloques latinoamericanos (MERCOSUR y Comunidad Andina), el SICA continúa hoy el refuerzo de la dimensión política de la integración centroamericana, superando pues con creces el objetivo de la simple liberalización comercial, lo que la sitúa en la misma escala de valores y en el mismo plano filosófico de integración que la Unión Europea, y en todo caso mucho más allá de los puros intereses económicos y comerciales subyacentes a otros proyectos de integración, como en el caso de la futura creación del ALCA. En este sentido, es de recordar que el día 2 de septiembre de 1997 los Presidentes centroamericanos proclamaron el objetivo político de lograr la Unión Centroamericana, como corolario en América Central de la asociación comunitaria prevista en el Protocolo de Tegucigalpa de 1991, y que ya con ocasión de la XIV Conferencia ministerial la Unión Europea mostró su satisfacción con tal iniciativa.

En este contexto general, el presente artículo trata de determinar la contribución de la Unión Europea a los procesos de pacificación y democratización puestos en marcha en la región centroamericana desde mediados de la década de los ochenta, y examinar al mismo tiempo las perspectivas y tendencias actuales sobre la continuación del Proceso de San José y la participación en el mismo de la UE<sup>1</sup>. Con miras a ello, el ar-

---

<sup>1</sup> No existe realmente mucha bibliografía actualizada sobre el tema en cuestión. En todo caso, un completo repaso al tema objeto del presente artículo exige inexcusablemente la consulta de la obra *The reconstruction of Central America: The role of the European Community*. Joaquín Roy, Editor. University of Miami, Iberian Studies Institute/ European Community Research Institute Miami, 1992. Igualmente, resultan fundamentales diversas publicaciones del IRELA, y concretamente: «Diez Años del Proceso de San José. Un balance de la cooperación Unión Europea-América Central» Madrid, 1994, así como su más reciente Informe «América Central y la Unión Europea: Construyendo una nueva asociación», Madrid, febrero de 2000. Asimismo, SANAHUJA, José Antonio: «Renovando el Diálogo de San José: El futuro de las relaciones entre América Central y la Unión Europea». Catholic Institute for International Relations, marzo 1996. Excelente también el artículo «Balance del proceso de San José: logros y carencias» de GALISONGA, Albert en *Revista CIDOB d'Àfers Internacionals*, 1995, núm. 31 pp. 35-46. Por último, nos parecen también básicas sendas publicaciones: por un lado, la obra *Integración y Desarrollo en Centro-américa. Más allá del libre comercio*. Editado por el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid y la Editorial Los Libros de la Catarata bajo la coordinación de SANAHUJA, José Antonio y SOTILLO,

título efectúa en primer lugar un repaso a la contribución de la Unión Europea a la puesta en marcha del proceso de San José y a la búsqueda de la paz para, acto seguido, referirse al apoyo prestado por la Unión al proceso de democratización de la región y a la consolidación del Estado de Derecho. Referencia especial es hecha también al Proceso de San José y al desarrollo económico y social de Centroamérica, así como al impulso dado por la Unión Europea al proceso de integración regional en el Istmo. Además, el artículo se refiere a los últimos desarrollos acaecidos en las relaciones entre la UE y Centroamérica y, concretamente, al Plan de Acción de la UE para la reconstrucción de la región tras el paso del huracán Mitch. Por último, el presente artículo incluye numerosas reflexiones sobre la oportunidad de proseguir e intensificar el Proceso de San José, y presenta una completa gama de conclusiones y recomendaciones. Tras poner de relieve una vez más el carácter endógeno del proceso de pacificación de la región, algunas de entre ellas se presentan desde la perspectiva de la UE: así, la conveniencia y oportunidad de lanzar una Estrategia Común de la UE para la región —por emplear la tipología de instrumentos de la PESC decidida en Amsterdam— y la de reafirmar la presencia de la Unión en la zona organizando al efecto completas, detalladas y frecuentes visitas del Alto Representante de la PESC a la misma. Otras de las recomendaciones efectuadas son, en cambio, especialmente interesantes desde una perspectiva centroamericana, como la necesidad de que el PARLACEN desempeñe un papel mucho más dinámico y de iniciativa en el proceso de integración y, sobre todo, la conveniencia de empezar las discusiones para la firma de un Acuerdo de Asociación política y económica entre la UE y los seis países de América Central, en la línea del firmado recientemente con México y de los que se negocian actualmente con MERCOSUR y Chile.

---

José Ángel, 281 pp., Madrid 1998, que incluye además un apéndice muy completo sobre las vicisitudes del proceso de San José en sus pp. 267 ss. Por otro lado, la publicación *El Parlamento Europeo y el proceso de integración de América Central*. Parlamento Europeo. Dirección General de Estudios. Serie Política (W-29). Luxemburgo, abril de 1997. Redactado por el Profesor SANAHUJA, José Antonio, que incluye también diversos apéndices muy completos sobre las vicisitudes del proceso de San José en sus pp. 115 y ss.

## 1. LA CONTRIBUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA A LA PUESTA EN MARCHA DEL PROCESO DE SAN JOSÉ Y A LA BÚSQUEDA DE LA PAZ

a) *La contribución de la entonces Comunidad Europea a la génesis del proceso de paz se produjo desde los orígenes del mismo*<sup>2</sup>. Como primera manifestación de dicho interés suele citarse con razón la Declaración del Consejo Europeo de 30 de marzo de 1982, la cual constata que los conflictos y tensiones en la región han tenido su origen en general en los graves problemas económicos y en las flagrantes desigualdades sociales existentes, agravados además por la situación económica internacional circundante. Poco después, el Consejo Europeo de Stuttgart de 1983 iría más lejos al declarar que los problemas de América Central no podían ser resueltos por medios militares, sino sólo a través de una solución pacífica que surgiera de la propia región y que respetara los principios de no-intervención y de inviolabilidad de fronteras. Más aún, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Europea subrayaban la necesidad de establecer condiciones democráticas en la región y de que se respetaran estrictamente en toda ella los derechos humanos. El inicio del diálogo político tuvo lugar en San José (Costa Rica) los días 28 y 29 de Septiembre de 1984, con plena participación también de España y Portugal que por aquél entonces negociaban su adhesión a la Comunidad Europea. La institucionalización del proceso mediante la celebración de reuniones ministeriales anuales culminó en el Acta Final de la segunda reunión celebrada en Luxemburgo los días 11 y 12 de noviembre de 1985. En ella, los participantes confirmaron además su pleno apoyo al Grupo de Contadora y a sus iniciativas para encontrar una solución negociada a la crisis de América Central. De forma simultánea, los países de América Central, incluido

---

<sup>2</sup> Para mayor concreción cronológica en la primera fase, véase entre otros VIÑAS, Ángel: «The role of Central America in the EC' Foreign Policy», publicada en la op. cit. *The reconstruction of Central America: The role of the European Community...* pp. 77-86, que sirve también de hilo conductor al presente epígrafe. Véase también el libro *Integración y Desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*. Editado por el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid y la Editorial Los Libros de la Catarata. 281 pp. Madrid 1998, y concretamente su Capítulo 10, titulado «La Unión Europea y la integración comunitaria: unas relaciones en revisión» redactado por SOTILLO, José Ángel, pp. 249-267.

Panamá, firmaron un Acuerdo de Cooperación con la Comunidad Europea que a pesar de todas sus limitaciones no dejaba de ser expresivo también del nuevo tipo de relaciones iniciadas entre ambas partes. De este modo, la Comunidad Europea llegó en excelente posición a la firma del Acuerdo de Esquipulas en Agosto de 1987 que siguió a la iniciativa del Presidente costarricense Dr. Oscar Arias. Dicho Acuerdo, de iniciativa plenamente centroamericana, significó un salto cualitativo importantísimo en relación con el anterior de Contadora e, igualmente, un considerable refuerzo para las relaciones de América Central con la Comunidad Europea. Y así, desde 1987 pudieron considerarse plenamente asentadas las conferencias ministeriales anuales y los compromisos económicos y financieros de la Comunidad Europea hacia América Latina se intensificaron cada vez más.

Suelen argüirse muy diversas razones por las cuales los Estados Miembros de la Comunidad Europea decidieron unánimemente, por primera vez desde la creación de ésta, comprometerse con el restablecimiento de la paz y la democracia en una región tradicionalmente considerada como «patio trasero» de los EE.UU. desde los días de la «Doctrina Monroe» y del «destino manifiesto», y en franca oposición además con las tesis y actitudes norteamericanas en relación con el conflicto encarnadas por el entonces Presidente Reagan. De entre todas las razones esgrimidas, nos parecen también especialmente ilustrativas las expresadas por algunos de los protagonistas europeos del momento, como los Ministros de Asuntos Exteriores español (el socialista Fernando Morán) y alemán (el demócrata-cristiano Alois Mertens): en primer lugar, la determinación de Europa de no permitir a los Estados Unidos arrogarse la representación exclusiva de los intereses de Occidente; en segundo lugar, la eventualidad de que Europa pudiera verse afectada por el despliegue militar realizado en aquél entonces por los Estados Unidos en Centroamérica en uno de los momentos álgidos de la guerra fría provocado por la denominada «crisis de los misiles» tras el despliegue de los misiles SS-20 y Pershing II en Europa; en tercer lugar, la posibilidad de que la política USA hacia la región culminara incluso con la intervención directa una vez más de los Estados Unidos; por último, la determinación europea de sustituir el tradicional apoyo a las diversas élites de la región, característico del enfoque USA, por el apoyo al nacimiento en la región de valores occidentales como los de democracia, Estado de Derecho y justicia social. Junto a todas estas razones oficiales jugaron también su papel toda una serie de otras diversas consideraciones: necesidad de contrarrestar el desfavorable impacto

producido en toda América Latina y en la propia Centroamérica por el apoyo prestado por la CE al Reino Unido en la guerra de las Malvinas de 1982 contra Argentina; el interés mostrado entre los europeos por la extensión del proceso de democratización al conjunto de América Latina; o las consecuencias de la tercera ampliación de la CE que, por un lado, dejó con ella de mirar casi exclusivamente hacia Europa Central y del Norte y, por otro, aportó de la mano de España y Portugal un interés mucho mayor por unas relaciones estables con América Latina y con un continente que, sobre todo en el caso de España, ha sido un elemento clave de su política exterior desde hace siglos<sup>3</sup>.

b) Por lo que se refiere a *la nueva agenda* del Proceso de San José, recordaremos que tras la Declaración Solemne de Florencia de 21 de marzo de 1996, los nuevos objetivos declarados del proceso de San José se articulan en los *tres ejes prioritarios* siguientes:

- el apoyo al fortalecimiento y consolidación del Estado de Derecho y a la modernización de las Administraciones Públicas;
- el apoyo a las políticas sociales;
- el apoyo al proceso de integración de Centroamérica y al fortalecimiento de la capacidad de inserción de Centroamérica en la economía internacional.

Estas tres prioridades de cooperación no excluyen otras, y lo que subyace en todo ello como objetivo político fundamental de la nueva etapa es, en último término, el garantizar la irrevocabilidad del proceso de paz y de democratización en Centroamérica. Sobre la nueva Agenda del Proceso de San José han incidido posteriormente, además, y de forma más o menos directa, las decisiones y las acciones prioritarias decididas con ocasión de la Primera Cumbre de Río de Janeiro de 28 y 29 de junio de 1999, y de ello son ya un buen ejemplo las Conclusiones de la Conferencia Ministerial San José XVI celebrada en Vilamoura (Portugal) el día 22 de febrero de 2000. En efecto, de la Cumbre de Río se derivan para las partes una serie de compromisos, de entre los que tienen especial incidencia para las relaciones entre la UE y Centroamérica la colaboración en la lucha contra los desastres naturales y sus consecuencias; la lucha decidida

---

<sup>3</sup> Sobre este tema, véase entre otros FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, José Javier: «La política exterior de España hacia Iberoamérica», artículo publicado en *LIMES*, Rivista Italiana de Geopolítica, mayo de 1999, pp. 67-85. Número especial «El mundo latino».



y prioritaria contra la pobreza; la asistencia a los países más endeudados y el apoyo en particular a la microeconomía y a las pequeñas empresas. Por desgracia, no puede decirse sin embargo que tan loables objetivos hayan ido seguidos en la práctica y hasta ahora de realizaciones concretas, y éste es uno de los grandes retos pendientes.

Por lo demás, la cooperación actual de la Unión Europea con América Central se inscribe en general dentro del conjunto de la cooperación de la UE con América Latina, si bien presenta ciertas singularidades concretas y en algunos casos tan significativas como el Plan de Acción Comunitario para la Reconstrucción de Centroamérica al que más adelante haremos referencia. En realidad, se trata de una amplia panoplia de acciones cuya variedad no llega a encubrir, sin embargo, la escasa importancia relativa del conjunto de las cantidades asignadas en relación con las necesidades existentes<sup>4</sup>. Justo es reconocer, sin embargo, que, actualmente, la UE (Comisión más Estados miembros) es *el primer donante de ayuda pública al desarrollo* en favor del continente latinoamericano y que, por lo que se refiere a América Central además, según datos del IRELA, la cooperación se ha intensificado y *la subregión es, de hecho, el primer receptor mundial per cápita de asistencia de la UE*. Concretamente, los flujos de ayuda europea a los países del SICA han superado desde 1993 a los de EE UU, y en el período 1994-1998 la cooperación europea representó un 44,2% (3.500 millones de dólares) del total, mientras que EE UU sólo aportó un 11,2%. La AOD europea se canaliza hacia todo tipo de programas en América Central, que abarcan proyectos en los ámbitos de asistencia humanitaria, medio ambiente, lucha contra las drogas, promoción sanitaria, democratización y derechos humanos. Por lo que se refiere a las acciones y programas específicos, conjuntamente con Asia, Centroamérica se beneficia del programa de asistencia financiera y técnica previsto en el Reglamento (CEE) 443/92 del Consejo, así como de numerosos programas horizontales como ALFA, AL-INVEST, ALURE y URB-AL. Hay que unir a todo ello una serie de acciones específicas, que incluyen los programas sobre derechos humanos y democratización, la ayuda a las poblaciones desarraigadas, el programa de lucha contra la dro-

---

<sup>4</sup> Para mayor detalle en la primera fase véase entre otros CARDESA, Fernando: «EC Regional Programs towards Central America», publicada en la op. cit. *The reconstruction of Central America: The role of the European Community...* pp. 87-93. En la misma obra, véase igualmente el completo capítulo «Europe and Latin America. The role of the EC in the Reconstruction of Central America», pp. 23-45

ga, y algunos otros más. Del mismo modo, una Decisión del Consejo de 19 de mayo de 1992 invitó al BEI a extender sus actividades en Asia y América Latina y desde dicha fecha ha comprometido ya más de 500 millones de euros en préstamos para proyectos realizados en el conjunto de América Latina. Sin embargo, es obvio que los compromisos del BEI siguen siendo excesivamente limitados.

## 2. LA UNIÓN EUROPEA Y EL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN DE LA REGIÓN: EL APOYO A LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO

En su Comunicación de 1995 relativa a la renovación del diálogo de San José entre la Unión Europea y Centroamérica (COM (95) 600), que por el momento sigue inspirando la filosofía de la Unión para la región centroamericana, la Comisión enumeraba una serie de acciones dirigidas al apoyo a la consolidación y a la modernización del estado de derecho a las que naturalmente han dado su conformidad las otras dos grandes instituciones comunitarias. Sin embargo, dado el carácter estratégico y al mismo tiempo impreciso del documento de la Comisión, el Parlamento Europeo solicitó en su resolución de 16 de enero de 1997 que la Comisión le presentara un *Programa de acción global de la PESC para América Latina que incluyera la región centroamericana* y en el que se concretaran las prioridades, modos y maneras de llevar a cabo las acciones emprendidas con este primer objetivo. Pues bien, tal Programa no ha sido todavía presentado por la Comisión. Por su parte, resulta obvio que menor interés aún en un tal enfoque global estratégico global ha mostrado hasta la fecha el Consejo, que no ha considerado en ningún momento la conveniencia de preparar y lanzar una Estrategia Común de la Unión para la región.

Por su parte, el PE sigue considerando que debe darse prioridad a temas como la modernización del estado; el buen gobierno; la descentralización y el desarrollo municipal; la plena participación de la sociedad civil; y la promoción de la concertación entre los gobiernos y la sociedad. Con miras a asegurar también una mejor distribución de las riquezas, el PE considera indispensable prestar apoyo a la realización de una verdadera reforma fiscal, a fin de que el Estado esté en condiciones de cumplir sus responsabilidades primarias en materia de educación y salud. Especial mención ha de ser hecha al fenómeno de la impunidad, que en Centroamérica no deriva tanto de insuficiencias en la legislación constitucional y

procedimental, cuanto de las dificultades ante las que de hecho se han venido encontrando los órganos judiciales para garantizar los derechos de los detenidos por las fuerzas militares y policiales y para hacer comparecer en juicio a los integrantes de éstas. En relación con dicho fenómeno, el mejor exponente ha sido el Programa Plurianual de Promoción de los Derechos Humanos en América Central firmado en Lisboa el 25 de febrero de 1992<sup>5</sup>. En definitiva, se trata de consolidar la democracia promoviendo de forma prioritaria el conocimiento de los mecanismos y particularidades del Estado de Derecho entre los miembros de las fuerzas armadas y de seguridad y entre quienes aseguran el funcionamiento del sistema judicial. Por ello, el PE ha acogido con satisfacción la prórroga de dicho Programa Plurianual acordada en Florencia con ocasión de la XII Conferencia Ministerial el día 21 de marzo de 1996, aunque es de lamentar que diste mucho de haber logrado todavía los resultados apetecidos.

### 3. EL PROCESO DE SAN JOSÉ Y EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CENTROAMÉRICA

La actuación comunitaria desde 1996 ha venido orientándose, a propuesta de la Comisión, al logro de dos objetivos bien precisos: por un lado, la estabilización social y el apoyo a las políticas sociales; y por otro, la inserción de la economía de la región en la economía internacional.

#### 3.1. ESTABILIZACIÓN SOCIAL Y APOYO A LAS POLÍTICAS SOCIALES<sup>6</sup>

Según datos del excelente Informe del IRELA ya citado<sup>7</sup>, el crecimiento de los años noventa no ha conseguido corregir la persistente pobreza y

<sup>5</sup> Véase al respecto *The European Parliament and the Situation of Human Rights in Latin America*. Directorate General for Research. (Political Series POLI 109 EN) Luxembourg, March 1999.

<sup>6</sup> Véanse sobre este tema los Capítulos 2 «La integración regional como estrategia de desarrollo económico y social» y 3 «Integración centroamericana y desarrollo social: los desafíos pendientes» de los que son autores respectivamente CALDENTEY DEL POZO, Pedro y DE LA OSSA, Alvaro. Op. cit. *Integración y Desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio...* pp. 59-94 y 95-132 respectivamente. Asimismo. Véase el exhaustivo Informe «El estado de la región en desarrollo humano y sostenible. Informe 1999». Proyecto Estado de la Región. San José 1999.

<sup>7</sup> Informe «América Central y la Unión Europea: Construyendo una nueva asociación», Madrid, febrero de 2000.

desigualdad social en la región, de forma que hoy en día la renta per cápita de los países del SICA es 2,5 veces inferior al promedio latinoamericano y, tras Haití, Honduras y Nicaragua son los dos países más pobres de América Latina. Como consecuencia, casi el 50 % de los hogares del Istmo vive hoy en la pobreza, y la mitad de ellos simplemente en la indigencia. Esta situación afecta especialmente a países como Nicaragua, Guatemala y Honduras, donde no puede sorprender por lo tanto que alrededor de un tercio de los adultos sean analfabetos. Por otra parte, el Informe citado del IRELA recuerda justamente que en la escala del Índice de Desarrollo Humano de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sólo Costa Rica y Panamá rebasan ligeramente el promedio latinoamericano y se acercan a algunos países industrializados de menor desarrollo relativo, y que con un índice medio próximo al de los países en vías de desarrollo figuran El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde el 30% de la población está privado de servicios sanitarios y el 40% carece de agua potable, mientras que la economía informal ocupa a más del 40% de los trabajadores adultos.

Desde este punto de vista, por tanto, es obvio que el proceso de San José dista mucho de haber conseguido sus objetivos. Para contribuir a ello, el PE considera que, sin perjuicio de llevar a cabo las restantes acciones propuestas por la Comisión y que por nuestra parte incluiríamos también en la propuesta nueva Estrategia Común de la Unión Europea para América Central, y con vistas a reforzar los derechos económicos y sociales de los ciudadanos de la región, es fundamental prestar apoyo a los procesos de legalización de la tierra que benefician a los cooperativistas y a los pequeños campesinos, en el marco de un proceso de reforma agraria acompañado de la realización de un catastro. Sobre todo, el apoyo a las políticas sociales debe incluir el aumento de los recursos dirigidos a la política social; la mejora de la calidad y la atención en salud, servicios básicos y educación y la promoción de una cultura de paz y tolerancia. Asimismo, parece especialmente útil prestar apoyo a los mecanismos regionales complementarios puestos en marcha en América Central para luchar contra el narcotráfico. Por último, el PE propuso en su momento prever fondos específicos destinados a los programas de inutilización de las minas antipersonal.

### 3.2. LA INSERCIÓN DE LA ECONOMÍA DE LA REGIÓN EN LA ECONOMÍA INTERNACIONAL <sup>8</sup>

América Central ha venido experimentando un crecimiento económico sostenido estos últimos años, que fuentes de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) han cifrado para el conjunto de los seis países del SICA en un 3,4 % de crecimiento medio durante 1999, bien por debajo por cierto del 5 % previsto para dicho año y del crecimiento medio alcanzado en 1998, antes del huracán Mitch, que fue según las mismas fuentes de un 4,5 %. Sin embargo, dicho crecimiento ha sido siempre muy desigual por países, y aún negativo como en el caso de Honduras (-2 %). Por otra parte, según datos recientes del IRELA <sup>9</sup>, las exportaciones del Istmo crecieron sólo un 0,7% en 1999 debido ante todo a los daños agrícolas causados por el Mitch, al bajo precio internacional de las materias primas y al escaso crecimiento del sector no tradicional (salvo en Panamá, donde dicho sector creció un 6,8 %). Por otra parte, el Informe de IRELA destaca también que tales resultados globalmente modestos ocultan un factor más estructural, a saber, la continua y marcada dependencia de las exportaciones tradicionales, y en especial de café, azúcar y plátano, las cuales representan casi el 40% del total de los ingresos de exportación de la subregión. Por lo demás, la CEPAL no prevé que en el año 2000 el crecimiento regional rebase los niveles de 1999, si bien el FMI ha pronosticado un crecimiento para América Latina durante dicho año de un 4 %, y de un 4,7 % para el año 2001. Se produciría así una cierta recuperación económica regional que el Fondo considera fruto de las inversiones extranjeras directas, del saneamiento de las políticas fiscales, del crecimiento de las exportaciones y del alza de las cotizaciones de valores. En contrapartida, el FMI estima que las amenazas potenciales podrían provenir de una subida de tipos en los EE.UU., la fragilidad de los sistemas bancarios, la dependencia exportadora de productos básicos y el acceso a la financiación internacional.

<sup>8</sup> Véanse sobre este tema el Capítulo 9 «La integración económica centroamericana en el escenario de la mundialización: nuevas agendas para nuevos desafíos» del que es autor CHAMORRO MARÍN, Edgar José. Op. cit. *Integración y Desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio...* pp. 233-249.

<sup>9</sup> Informe «América Central y la Unión Europea: Construyendo una nueva asociación», Madrid, febrero de 2000.

A cuanto antecede, ha de unirse la tradicional vulnerabilidad externa de la región, que las reformas económicas de las dos últimas décadas, pero sobre todo el proceso de globalización económica, no han hecho sino agravar. Esta vulnerabilidad externa, por cierto, hace aún más perentoria la necesidad de abordar de una vez cuestiones como el acceso a los mercados externos y en especial a los de los EE.UU y a los de la Unión Europea, en éste último caso a través principalmente de la consolidación del SPG ampliado y de la firma de un Acuerdo de Asociación. De hecho, el PE fue el primero en proponer en su citada resolución de 16 de enero de 1997 que la Unión Europea diera satisfacción a las expectativas de los países centroamericanos en los dos puntos concretos en los que existieron diferencias tras la reunión ministerial de Florencia: la extensión a Centroamérica del nuevo Sistema de Preferencias Generalizadas de que disfrutaban los países del Pacto Andino también para los productos industriales, y la participación del BEI y de los Estados miembros de la UE en el BCIE. Más aún, el PE apoya también la demanda expresada con ocasión del II Foro Comercial Europa-América Central celebrado el 28 de octubre de 1999 en Bruselas de que la UE extienda hasta el año 2004 el régimen especial para América Central dentro del SPG.

Sobre todo, en nuestra opinión de lo que se trata ya hoy es de revisar sin tardanza el Acuerdo Marco de Cooperación de 22 de febrero de 1993 —que como se dijo al principio no ha entrado en vigor hasta el día 1 de mayo de 1999, en coincidencia con el nuevo Tratado de Amsterdam— *y de sustituirlo por un nuevo Acuerdo de Asociación política y económica que prevea la creación de una zona de libre comercio entre ambas regiones, en la línea del que se ha firmado recientemente con México y de los que se hayan en curso de negociación con MERCOSUR y Chile. Además, la cooperación al desarrollo deberá seguir jugando un papel fundamental en dicho Acuerdo.* Se trata con ello de adecuar realmente las relaciones entre la Unión Europea y Centroamérica a la nueva agenda resultante del proceso de renovación e intensificación emprendido tras la Declaración Solemne de Florencia de 21 de marzo de 1996, a las nuevas realidades internacionales, y a las decisiones y acciones prioritarias decididas con ocasión de la Primera Cumbre de Río de Janeiro de 28 y 29 de junio de 1999. Por lo demás, no es preciso recordar que el Acuerdo de Cooperación de 1993 no garantiza un debate político adecuado, ni prevé tampoco fórmula alguna de participación de la sociedad civil. Carencias

todas ellas que deberían subsanarse en el nuevo Acuerdo de Asociación propuesto.

#### 4. EL IMPULSO DE LA UNIÓN EUROPEA AL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN CENTROAMÉRICA <sup>10</sup>

##### 4.1. UNA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA EN PLENO PROCESO DE DESARROLLO

Es opinión común entre los especialistas que el desarrollo económico y social necesario para mejorar los desastrosos índices de pobreza y miseria existentes en la zona del Istmo exige un mayor grado de integración regional, como modo de aumentar la competitividad, atraer inversiones y reforzar su posición negociadora en el concierto económico y político internacional <sup>11</sup>. Más aún, con ocasión del II Foro Comercial, los gobiernos

<sup>10</sup> Para un estudio completo y comparativo del tema en cuestión véanse, entre otros, *El Parlamento Europeo y el proceso de integración de América Central*. Parlamento Europeo. Dirección General de Estudios. Serie Política (W-29). Luxemburgo, abril de 1997. Redactado por el Profesor SANAHUJA, José Antonio. También, *El Parlamento Europeo y el Mercosur*. Parlamento Europeo. Dirección General de Estudios. Serie Política (W-25). Luxemburgo, febrero de 1997. Redactado por la Dra. FIGUEROA, Dilcia. De la misma autora, *Estudio comparativo y prospectivo sobre la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio (TLCAN), el Mercosur y el Área de Libre Comercio de las Américas*. Parlamento Europeo. Dirección General de Estudios. (Serie Política POLI 108 ES). Luxemburgo, marzo de 1999. Asimismo, *El Parlamento Europeo y la Comunidad Andina*. Parlamento Europeo. Dirección General de Estudios. Serie Política (W-32 A). Luxemburgo, noviembre de 1997. Dirigido por el Profesor MOLINA DEL POZO, Carlos. Entre otras recientes publicaciones deben citarse, además, las siguientes: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1995), *El regionalismo abierto en América Central. El desafío de ampliar y profundizar la integración*. México: CEPAL, LC/MEX/L.261. Sobre el programa de reformas de 1997, Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Banco Interamericano de Desarrollo (1998), *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*, México, CEPAL/BID. DEMYK, Noelle (1998), «Vers un nouveau modèle d'intégration de l'isthme centroaméricain», *La Documentation Française/Problems de l'Amérique Latine* n.º 30, julio-septiembre. BULMER-THOMAS, Victor (coord.) (1998), *Integración regional en Centroamérica*, San José: FLACSO/SSRC.

<sup>11</sup> Sobre esta cuestión, véase por todos el Capítulo 1 «Nuevo regionalismo e integración en Centroamérica, 1990-1997» del que es autor SANAHUJA, José Antonio en la op. cit. *Integración y Desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre co-*

de la UE y de Centroamérica establecieron que, si bien la extensión del SPG fomentará la inversión europea en el Istmo, el factor de más decisiva captación de inversiones sigue residiendo en una mayor integración regional. Sin embargo, en la realidad los logros distan mucho de ser suficientes, algo que no debe de sorprender dado el carácter evolutivo de estos procesos de integración, que atraviesan siempre fases muy diversas, como lo demuestra el propio devenir del proceso de integración en Europa.

Tal y como pone de manifiesto el referido Informe del IRELA, sobre la base de un arancel externo común, los miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA) —Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua— han fundado el SICA, junto con Panamá, dando lugar a un mercado regional que ha ampliado las economías de escala, intensificado los flujos de inversión, sobre todo en las maquiladoras y el sector turístico, y estimulado el comercio intrarregional<sup>12</sup>. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), este comercio creció un 179,1 % entre 1990 y 1998, hasta representar el 7,4 % del comercio exterior total de los miembros del SICA. Además, y de forma paralela a la gradual institucionalización de los principales órganos regionales —el PARLACEN, la Corte Centroamericana de Justicia y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)—, el SICA ha establecido diversas secretarías sobre asuntos tales como agricultura, educación, medio ambiente y transporte marítimo. Asimismo, la integración ha avanzado en muchas otras áreas, como el acuerdo de interconexión de las redes eléctricas de El Salvador y Honduras, firmado el 13 de enero, que permitirá disponer de un tendido eléctrico común desde Guatemala hasta Panamá; la preparación en curso por parte de los Congresos de la región de legislaciones comunes contra el narcotráfico y la corrupción en el Istmo; la aprobación los días 18 y 19 de octubre de 1999 en Guatemala por parte de la XX Cumbre de presidentes centroamericanos de un plan quinquenal de reducción de la vulnerabilidad y el efecto de desastres naturales para el período 2000-2004; en fin, la creciente actividad de más de 60 organizaciones subregionales ac-

---

*mercio...* pp. 13-59. Para mayor concreción sobre las cuestiones institucionales véase en la misma obra el Capítulo 5 «El nuevo marco político e institucional de la integración centroamericana» del que es autora RODRÍGUEZ MANZANO, Irene, pp. 141-179.

<sup>12</sup> Sobre este tema, véase por todos el Capítulo 4 «La Unión aduanera: un imperativo para la integración regional en América Central» del que es autor BULMER-THOMAS, Víctor en la op. cit. *Integración y Desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio...* pp. 133-140.



tivas en un gran número de esferas de interés común para los Estados del Istmo<sup>13</sup>.

Por otra parte, América Central ha impulsado también su proyección económica internacional como subregión, y el 16 de abril de 1998 los miembros del MCCA finalizaron su primera negociación comercial conjunta firmando un acuerdo de libre comercio (ALC) con la República Dominicana. Además, el MCCA suscribió el 18 de octubre de 1999 los aspectos normativos de un ALC bilateral con Chile y está a punto de cerrar un ALC con Panamá. Los Estados del «Triángulo Norte» (El Salvador, Guatemala y Honduras) firmaron un ALC con México el día 29 de junio de 2000, tras cuatro años de negociaciones técnicas, que entrará en vigor el 1 de enero del 2001, tras lo cual proyectan centrarse en las conversaciones comerciales con la Comunidad Andina. Actualmente se dan, además, los primeros pasos para impulsar un ALC también con Canadá. Por otra parte, el anuncio hecho el 28 de septiembre de 1999 por el Grupo de Río sobre la admisión de los cinco países del Istmo y la República Dominicana en calidad de miembros permanentes reforzará la posición de los países de la subregión en la escena política y económica de las Américas.

Ahora bien, el proceso de integración en Centroamérica presenta también numerosos claroscuros, de entre los que el citado Informe del IRELA cita también y muy oportunamente una larga serie, que no podemos sino compartir: en primer lugar, las persistentes desigualdades económicas entre países del Istmo, la divergencia de posturas y compromisos frente a las metas de la integración y la ejecución parcial de los acuerdos regionales. En segundo lugar, la ocasional obstrucción del libre comercio en el MCCA mediante medidas arancelarias de retorsión. En tercer lugar, la falta de implantación de la libre circulación de capitales y trabajadores y la armonización legislativa y fiscal, cuando precisamente, el informe de julio de 1999 «Consolidación de la Democracia y la Paz en América Central», auspiciado por la UE y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), señalaba la no-armonización de las políticas tributarias como uno de los mayores obstáculos a la inversión extranjera. En cuarto lugar, una irregular participación en los organismos regionales, pues Costa Rica

<sup>13</sup> Véanse sobre este tema los Capítulos 7 «La sociedad civil y el laberinto regional en Centroamérica» y 8 «La Agenda de la sociedad civil» de los que son autores respectivamente MORALES GAMBOA, Abelardo y DE MONTERROSA, Celina. Op. cit. *Integración y Desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio...* pp. 203-218 y 219-232.

no se ha adherido al PARLACEN, Panamá no es miembro del BCIE y sólo El Salvador, Honduras y Nicaragua participan en la Corte Centroamericana de Justicia. En quinto lugar, es obvio que también obstaculizan la integración regional las cuestiones territoriales y de inmigración pendientes, lo que no deja de presentar un sorprendente paralelismo con los problemas de la misma índole que enfrentan actualmente ciertos países candidatos a la adhesión a la Unión Europea. En el caso de Centroamérica se trata básicamente de las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua, que se han visto afectadas por sus diferencias sobre los derechos de navegación del río San Juan y la fuerte migración nicaragüense hacia Costa Rica; las restricciones impuestas por Guatemala a la entrada de ciudadanos de Nicaragua, El Salvador y Honduras después del huracán Mitch; y sobre todo por la disputa territorial que mantienen Honduras y Nicaragua desde el 30 de noviembre de 1999, cuando el Congreso hondureño ratificó un tratado con Colombia que delimita la frontera marítima entre las dos naciones, pero reconoce la soberanía colombiana sobre zonas reclamadas por Nicaragua. En un comunicado emitido el 13 de diciembre, la UE llamaba a los dos países a «no ahorrar esfuerzos» para resolver el conflicto a través del diálogo, y así lo han hecho las partes, que han sometido el tema a la mediación de la OEA y al Tribunal Internacional de Justicia de La Haya.

En fin, se une a todo ello la imperiosa necesidad de superar las actuales diferencias existentes entre los miembros del SICA para materializar las importantes decisiones adoptadas en 1997 (reforma del sistema institucional, nuevo tratado único, acuerdo para establecer la «Unión Centroamericana») que han conducido, de hecho, a restar dinamismo al proceso. No sin razón, pues, las diversas instituciones de la Unión Europea siguen urgiendo a sus socios centroamericanos a que decidan qué quieren hacer con el SICA. De hecho, aunque no hayan llegado a condicionar su apoyo, no cabe duda de que las posibilidades de intensificar el Proceso de San José y de llegar a la negociación de un Acuerdo de Asociación como el que aquí se propone aumentarían notablemente si los centroamericanos se comprometieran de forma mucho más decidida con su propia integración, lo que ahora no ocurre.

#### 4.2. UN APOYO DECIDIDO POR PARTE DE LA UE AL PROCESO DE INTEGRACIÓN EN CURSO EN EL ITSMO

Por lo que se refiere al impulso dado por la Unión Europea al proceso de integración regional en Centroamérica, puede decirse sin exagera-

ción que en el plano político el proceso de integración centroamericana constituye probablemente el supuesto en el que mayores efectos miméticos se han producido en relación con el proceso de integración europea. Aunque con grandes diferencias, ello corresponde sin duda a la misma génesis atormentada de guerras continuas que han enfrentado tradicionalmente a los países participantes en ambos procesos de integración. Por lo que se refiere a las acciones concretas destinadas a reforzar en la práctica la integración regional en Centroamérica, el Parlamento Europeo siempre ha considerado que éstas deberían incluir al menos la promoción de una integración completa, multisectorial y acompañada de procesos de convergencia entre los países; la promoción de intercambios comerciales intra y extraregionales; el apoyo a la institucionalización de la integración a partir de las propias experiencias europeas; y la promoción de las relaciones con Europa, incluidos los instrumentos de cooperación empresarial entre la UE y América Latina en general (AL-INVEST, BEI, empresas mixtas, etc.).

Mención particular ha de hacerse al decisivo papel desempeñado por el PE<sup>14</sup> como impulsor de las relaciones entre Europa y América Central. En el plano político, es de destacar la unanimidad con que las fuerzas políticas europeas han ido aprobando las resoluciones de dicha Institución, basadas en los principios de no-injerencia externa en los conflictos, en la defensa de los derechos humanos, y en el fortalecimiento de la democracia. Por un lado, el Parlamento Europeo ha formulado una verdadera filosofía política de las relaciones entre la Unión Europea y Centroamérica, y que incluye orientaciones y líneas de acción en materia de cooperación al desarrollo, de relaciones económicas y comerciales, de la deuda externa, del medio ambiente, de la cultura, de las relaciones sociales, y en materia de relaciones políticas (básicamente democratización y lucha por la paz, y derechos humanos). Por otro lado, el PE apoyó desde el primer momento la creación del Parlamento Centroamericano (PARLACEN), como uno de los elementos clave para el diálogo político y la búsqueda de so-

---

<sup>14</sup> Véase el libro *Integración y Desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*. Editado por el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid y la Editorial Los Libros de la Catarata. 281 pp. Madrid 1998, y concretamente su Capítulo 6, titulado «El papel futuro del PARLACEN en la Unión Centroamericana. Una propuesta de fortalecimiento institucional a la luz de la experiencia del Parlamento Europeo» redactado por FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, José Javier, pp. 179-203.

luciones negociadas, con legitimidad democrática, a los conflictos de la región. Por este motivo, la Unión Europea en general y el Parlamento Europeo en particular han apoyado técnica y políticamente su puesta en marcha y desarrollo. La consolidación del Parlamento Centroamericano requiere ahora, por un lado, la ratificación de su Tratado constitutivo por parte de todos los Estados y su participación efectiva en dicha institución, y, por otro lado, la continuidad del apoyo de la Unión Europea. Por otra parte, en el marco de las catorce Conferencias Interparlamentarias UE/AL celebradas hasta la fecha, que han contribuido decisivamente a la formulación de la filosofía política antes referida, los delegados han expresado en varias ocasiones la importancia del desarrollo de instituciones parlamentarias en América Latina, y en concreto del PARLACEN<sup>15</sup>.

##### 5. ÚLTIMOS DESARROLLOS EN LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CENTROAMÉRICA: EL PLAN DE ACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE CENTROAMÉRICA

En octubre de 1998, el paso del huracán Mitch arrasó poblaciones enteras en Honduras, Nicaragua, Guatemala y El Salvador, provocando la desaparición y la muerte de entre 10.000 y 20.000 personas y afectando gravemente a más de otros seis millones y medio, esto es, a un 23 % del total de la población de estos cuatro países. La envergadura de la catástrofe motivó una fuerte y generosa corriente de solidaridad internacional y particularmente en la opinión pública y en las instituciones y Estados miembros de la Unión Europea, expresada mediante el envío inmediato de ayuda de urgencia. Se era bien consciente, en efecto, de que el desastre afectaba de hecho a cuatro países en circunstancias muy difíciles y cuya deuda externa en 1998, según el Banco Mundial, era de 17.000 millones de dólares. Según evaluaciones de la Comisión Europea, las pérdidas originadas por la catástrofe ascendieron a unos 5.360 millones de dólares, equivalentes a un 10 % del PIB de la región, a lo que hay que añadir además una disminución en la perspectiva de crecimiento de un 5 % a un 3 %.

---

<sup>15</sup> Véase al respecto la excelente obra *25 años de cooperación interparlamentaria entre la Unión Europea y América Latina*. Parlamento Europeo. Dirección General de Estudios. Redactado por el Profesor SANAHUJA, José Antonio. Serie Política (POLI 107 ES). Luxemburgo, marzo 1999.

Además, la catástrofe ha perjudicado especialmente a los sectores populares y a las capas más desfavorecidas de la sociedad, teniendo especial incidencia en sistemas de sanidad ya de por sí deficientes y en unos sistemas educativos insuficientes.

La reacción de la comunidad internacional fue notable desde el primer momento, e implicó la llegada inmediata de gran cantidad de ayuda urgente, logística, humana y financiera, así como la reducción de la deuda bilateral de los países centroamericanos más afectados anunciada por diversos Estados. Concretamente, algunos Estados miembros de la UE anunciaron también su voluntad de reducir los pagos de la deuda externa a los países más afectados, Honduras y Nicaragua. Sobre todo, en la conferencia internacional organizada en Washington por el BID en diciembre de 1998, la comunidad internacional anunció contribuciones por un total de unos 6.300 millones de dólares, y en la subsiguiente reunión del Grupo Consultivo para Centroamérica que tuvo lugar en Estocolmo los días 28 y 29 de mayo de 1999 más de cincuenta delegaciones nacionales adoptaron la Declaración de Estocolmo en la que se recogen los objetivos y principios para la reconstrucción de la zona, anunciándose compromisos financieros por un valor de unos 9.000 millones de dólares en ayudas, préstamos y condonación de la deuda. De esa cantidad, los Estados miembros de la UE y la Comisión Europea se han comprometido a aportar más de 1.100 millones de dólares. Además, sendas reuniones del Grupo Consultivo tuvieron lugar en Tegucigalpa y Managua entre los días 7 y 11 de febrero de 2000<sup>16</sup>.

Por lo que se refiere a la Unión Europea, esta reaccionó con notable rapidez, si bien justo es reconocer que con cuantías muy limitadas dada la envergadura de los daños. En definitiva, a finales de 1999, y según datos de la propia Comisión, el total de la ayuda otorgada por la Comisión Europea se elevaba a 238,985 millones de euros. A todo ello hay que unir además las aportaciones de los Estados miembros, pero, sobre todo, el

---

<sup>16</sup> Para un examen mucho más exhaustivo de la contribución de la comunidad internacional a la reconstrucción de la región centroamericana, véase el excelente y muy completo documento «*Central America: The Contribution of the International Community. A Report for the Inter-American Dialogue*» redactado por el Profesor ROY, Joaquín y ROSALES, Carlos con la asistencia de KRIFT, Anna y ROY, Nuria. Miami, 1998. Sobre las motivaciones de la ayuda prestada véase también el libro de BIEKART, Kees «*The politics of civil society building, European Private Aid Agencies and Democratic Transitions in Central America*» International Books/Transnational Institute, 1999.

Consejo Europeo de Viena de 11 y 12 de diciembre de 1998 invitó a la Comisión a que presentara urgentemente al Consejo un plan de acción para la cooperación en la labor de reconstrucción de la región, solicitando además al Consejo y a la Comisión que estudiaran la posibilidad de reducir la carga de la deuda exterior de los países afectados. La Comisión Europea presentó una Comunicación «Relativa a un Plan de acción comunitario para la reconstrucción de Centroamérica» el 28 de abril de 1999<sup>17</sup>. Con anterioridad, el Parlamento Europeo había expresado su inquietud y solidaridad con la región en una Resolución de 19 de noviembre de 1998 sobre la situación en América Central y las acciones de la Unión Europea<sup>18</sup>. Esta Comunicación de la Comisión es muy importante, ya que va dirigida precisamente a trazar la estrategia de las acciones de la Unión sobre el tema. Su principal componente es el «Programa Regional para la Reconstrucción de Centroamérica» (en adelante el PRRAC o PRRCA) que está dotado con 250 millones de euros que se comprometerán paulatinamente entre 1999 y el año 2002, habiéndose ya aprobado como se dijo un primer desembolso por un monto total de 82,585 millones de Euros en 1999. El Plan de acción comunitario fue presentado, durante el mes de mayo siguiente en Bonn, con ocasión de la reunión del Grupo de San José, y en Estocolmo en la reunión del Grupo Consultivo. De hecho, el Plan de Acción de la UE para la reconstrucción en Centroamérica implica un doble enfoque: *por un lado, un Programa regional para la reconstrucción de Centroamérica (PRRCA); por otro, toda una serie de medidas afines de acompañamiento al Programa.*

Por lo que se refiere al PRRCA, no se persigue únicamente la mera reconstrucción de la zona, sino asignar además una contribución adicional para orientar el proceso de transformación en curso hacia un modelo de desarrollo más sostenible. El PRRCA tiene carácter regional, pero toma en consideración la peculiaridad de cada país y es coherente con los esfuerzos de los países afectados, y con una gestión transparente. Como objetivos del Plan, la Comisión ha preferido optar por centrar la ayuda de la UE en políticas sociales, sobre todo en educación, sanidad y vivienda y respaldar la transformación de un modelo de desarrollo sostenible en estos sectores. En cuanto a los medios financieros asignados, la Comisión ha previsto en su propuesta una cobertura financiera de 250 millones de euros con cargo a la línea B7-313 «Acciones de rehabilitación y recons-

<sup>17</sup> COM (1999) 201.

<sup>18</sup> Véase DO C 379 de 7.12.1998, p. 272

trucción en favor de los países en desarrollo de América Latina» (Reglamento (CE) n.º 2258/96 del Consejo de 22.11.96). El reparto se concreta en cuatro años, si bien se prevé que harán falta otros 3 ó 4 años más para finalizar las tareas.

Por otro lado, se ha previsto de forma paralela toda una gama de medidas afines de acompañamiento al PRRCA dirigidas a facilitar la «vuelta a la normalidad» tras la catástrofe y que incluyen cuestiones concretas como el mantenimiento de la cooperación comunitaria «tradicional», la consideración de la problemática medioambiental, medidas comerciales (SPG) y la reducción de la deuda. Se incluyen en particular las acciones relativas a los derechos humanos (vía el Programa Plurianual), la consolidación del Estado de Derecho (con especial referencia en la administración de justicia, la modernización de la función pública, y la lucha contra la delincuencia), la reinserción de las poblaciones desarraigadas, y el apoyo al proceso de integración centroamericano.

El PE tomó posición finalmente sobre dicha propuesta el día 15 de junio de 2000, con un notable retraso que tuvo que ver tanto con la celebración de elecciones al mismo en junio del año anterior, como con las complicaciones presupuestarias derivadas de la necesidad de encontrar nuevos fondos en el presupuesto de la Unión para hacer frente a las consecuencias de la crisis de Kosovo y para acompañar la política de la UE y su Pacto de Estabilidad para la región<sup>19</sup>. En particular, dicha Institución ha pedido a la Comisión Europea que presente propuestas dirigidas a aumentar significativamente el presupuesto aprobado para la ayuda a la reconstrucción, al tiempo que ha solicitado también a la propia Comisión y al Consejo la condonación total e inmediata de la deuda no comercial, la condonación inmediata del máximo de la deuda comercial, y la constitución de fondos de contrapartida para la reconstrucción y las políticas sociales. El PE considera también que la reconstrucción debe favorecer el proceso de integración regional —a cuyo impulso y refuerzo la Unión debe de brindar el apoyo adecuado— a fin de conseguir una efectiva interrelación de los recursos naturales y los sistemas productivos de los países de la región. Por otra parte, debe ser objetivo prioritario de la Unión en todos sus programas de ayuda, a través de la reconstrucción de infraestructuras de comu-

<sup>19</sup> Véase la Resolución del PE de 15 de junio de 2000 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento relativa a un Plan de Acción comunitario para la reconstrucción de Centroamérica» (COM (1999)201) de la que fue ponente el Sr. MARSET CAMPOS, Pedro (Doc. A5-0133/2000).

nicaciones, energéticas, viarias, productivas, rurales y comunitarias, la disminución de la pobreza y la erradicación de la extrema pobreza.

## 6. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA OPORTUNIDAD DE PROSEGUIR EL PROCESO DE SAN JOSÉ<sup>20</sup>

En nuestra opinión, existe una razón fundamental no sólo para proseguir, sino aun para intensificar el exitoso pero francamente mejorable Proceso de San José desarrollado hasta la fecha: se trata, sencillamente, de la *persistencia de numerosas carencias*:

a) Por lo que se refiere al *ámbito político*, es obvio que el contexto político centroamericano ha cambiado para bien y muy sustancialmente en relación con el que prevalecía al inicio del proceso de San José, con la progresiva generalización y consolidación de los sistemas democráticos y la sucesiva celebración de elecciones libres en todos los países de la zona. Sin embargo, como ha puesto de manifiesto últimamente la existencia de diversos incidentes internos, la estabilidad democrática sigue estando en cuestión: en unos casos, por la baja participación electoral (38 % en El Salvador, por ejemplo); en otros, por las reformas convenidas en los acuerdos de paz y aún pendientes (como en Guatemala, donde quedan por realizar las reformas relativas al Estado, las Fuerzas Armadas, la Constitución, el sistema judicial, las políticas agrarias y fiscal, las elecciones y los partidos políticos); otras veces, por las relaciones cívico-militares, que siguen siendo una fuente de preocupación en numerosos Estados, etc.<sup>21</sup>. En definitiva, resulta obvio que siguen vigentes más que nunca la necesidad de consolidar los procesos democráticos; la necesidad de reforzar la eficacia y los medios de las administraciones y los poderes judiciales y la independencia de éstos; la pervivencia de diversos grados de violencia e impunidad; las violaciones de los derechos humanos; etc.

b) Por otra parte, la situación no es tampoco precisamente halagüeña en el *plano económico y social* y, a pesar de haber mejorado algo desde el inicio del proceso, se ha convertido hoy en el principal reto al mismo. Es cierto que se ha venido produciendo durante los últimos años, un

<sup>20</sup> Sobre esta cuestión véase en particular el excelente artículo del Embajador de Bélgica para América Central Sr. STEVENS, Willy J. «El proceso de San José», *Revista de Política Exterior* núm. 61, vol. XII, enero/febrero de 1998, pp. 141-157.

<sup>21</sup> IRELA, vid. Informe ibid.



crecimiento económico sostenido en la zona impensable al principio del Proceso de San José, al que ya se hizo referencia. Sin embargo, la catástrofe provocada por el huracán Mitch, el servicio de la deuda externa, un crecimiento económico todavía insuficiente y, sobre todo, el aumento de la pobreza y la desigualdad social como consecuencia de los programas de liberalización y ajuste y los persistentes problemas derivados de la droga y la delincuencia, siguen lastrando fortísimamente el desarrollo económico y social de la región. Por tanto, a pesar de los progresos realizados (estabilidad macroeconómica, recuperación del crecimiento, generalización de regímenes democráticos), las amenazas a la paz y a la democracia siguen subsistiendo en algunos países, y se hace más necesario que nunca modificar una situación en la que *la economía va bien pero la gente sigue yendo mal*, transmitiendo a la población esperanzas y expectativas de futuro.

Por otra parte, desde la óptica de la Unión Europea existen también buenas razones en nuestra opinión para justificar la intensificación del Proceso. Entre ellas citaremos las siguientes:

#### 6.1. LA INTENSIFICACIÓN DEL PROCESO DE SAN JOSÉ COMO OBJETIVO FUNDAMENTAL DE LA PESC<sup>22</sup>

Desde el punto de vista de la Unión Europea, nos parece evidente que la continuación del proceso sería, en primer lugar, sumamente oportuna para articular regionalmente el alcance y el impacto de la política exterior de la Unión. En tanto que potencia global, en efecto, la Unión Europea necesita de una política exterior global, y en este sentido lo menos que se puede decir es que sería un contrasentido y una irresponsabilidad el prescindir de un instrumento de diálogo político y económico, mejorable, pero de eficacia tan contrastada y reconocida como el Proceso de San José. En su Comunicación de 1995 antes aludida, la Comisión situaba la nueva agenda política del Proceso en un contexto geopolítico que a grandes rasgos cabe compartir. Sin embargo, no se insiste suficientemente sobre el hecho de que la política centroamericana de la UE se ha conver-

<sup>22</sup> Para un análisis más detallado de este tema véase FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, José Javier: «El fortalecimiento de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: nuevas perspectivas para una PESC global, coherente y autónoma». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 99. Enero-marzo 1998, pp. 217 a 226.

tido en uno de los escasos éxitos de la política exterior común, probablemente debido al carácter geográficamente limitado de la zona de conflicto, a la ausencia de intereses prioritarios de los Estados Miembros, a la línea autónoma seguida respecto de los Estados Unidos, y a la condicionalidad de que ha revestido la Unión su apoyo a los procesos internos de diálogo y de negociación<sup>23</sup>. En consecuencia, la intensificación del proceso de diálogo constituye una forma inmejorable de reforzar la identidad de la política exterior común de la Unión en la zona, y una verdadera oportunidad para el establecimiento de una PESC global, coherente y autónoma. No hacerlo así significaría dilapidar la efectividad y el prestigio político obtenidos por la UE en la región, y desaprovechar las demás legítimas expectativas que la UE pudiera tener en relación con la misma. En este sentido, nos parece indispensable la extensión del diálogo político a otros temas como las cuestiones sociales (gasto social, redistribución de la riqueza, etc.); las modalidades de aplicación de la cláusula democrática; los derechos humanos; la descentralización; la política comercial; y, finalmente, las políticas macroeconómicas, desmarcándose la UE cuando sea necesario de los puntos de vista de las instituciones financieras internacionales (FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.). En la misma línea, y en el ámbito de unas relaciones económicas también intensificadas, la política exterior de la Unión hacia la zona debería incluir la inmediata celebración de un acuerdo de asociación como el que se acaba de firmar con México y los que se negocian actualmente con el MERCOSUR y Chile.

## 6.2. LA RENOVACIÓN DEL PROCESO DE SAN JOSÉ COMO EJERCICIO DE RESPONSABILIDAD Y COHERENCIA Y COMO COMPROMISO MORAL PARA LA UNIÓN EUROPEA

Al relanzar el proceso, la Conferencia Ministerial San José XII colocó a ambas partes ante sus responsabilidades cotidianas que los compromisos posteriores han reafirmado y que sólo serán exitosas en la medida en que las declaraciones vayan siendo seguidas, como hasta la fecha y aún más, por una cooperación reforzada a todos los niveles. Por lo que se re-

---

<sup>23</sup> Véase al respecto una detallada referencia en «Balance del proceso de San José: logros y carencias» de GALISONGA, Albert en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 1995, núm. 31 pp. 35-46.

fiere a la Unión Europea, constituye además una verdadera responsabilidad moral: se trata ahora de contribuir a satisfacer y mantener las expectativas de paz y justicia despertadas en los estados y pueblos de la zona, y de garantizar el éxito final de una serie de acciones que, desde el punto de vista de la Unión, no culminaron ni mucho menos tras la celebración de los primeros procesos electorales. Por su parte, corresponde a los países centroamericanos mantener y hacer honor a los compromisos contraídos en materia de pacificación, democratización e integración y poner en práctica con urgencia las reformas decididas.

Por otro lado, nos parece también que la coherencia constituye también un reto para la intensificación del proceso renovado de San José. Una vez más, urge insistir en la necesidad de lograr unas relaciones equilibradas y coherentes entre la UE y Centroamérica, que eliminen toda clase de «tratos de doble rasero» y de principios de «doble moral» y que reposen sobre los legítimos intereses de todo tipo de ambas partes.

### 6.3. NECESIDAD DE INSERTAR LOS NUEVOS OBJETIVOS Y MÉTODOS DE COOPERACION DEL DIÁLOGO DE SAN JOSÉ EN EL CONTEXTO GENERAL DE LA NUEVA PESC SURGIDA DEL TRATADO DE AMSTERDAM

Desde el punto de vista de la UE, un elemento nuevo capital para la vida de la Unión se produjo con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam el día 1 de mayo de 1999, que ha introducido una nueva tipología de los instrumentos de la PESC. Por tanto, estando como estamos de acuerdo en la pertinencia de mantener los tres objetivos específicos del proceso de San José más arriba citados, ha llegado la hora de demandar que éstos, ampliados, se enmarquen en una *Estrategia Común de la Unión para América Latina y para América Central*, bien concreta y definida, y dotada de medios presupuestarios suficientes. Sencillamente, ya no nos parece acorde con los nuevos tiempos la vieja doctrina de la Unión de enmarcar de hecho los loables objetivos del proceso principalmente en el ámbito mucho más limitado de la cooperación al desarrollo, desaprovechando así las restantes posibilidades ofrecidas por la PESC. Y ello a pesar de que el objetivo fundamental declarado (garantizar la irrevocabilidad del proceso de paz y de democratización en Centroamérica) es claramente un objetivo para la PESC en su conjunto, y no únicamente para la política de cooperación al desarrollo. En efecto, el Título V del Tratado de Maas-

tricht —apenas si alterado en lo sustancial por el nuevo Tratado de Amsterdam— contiene una serie de «Disposiciones relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)», que constituyen el segundo de los tres pilares actuales de la construcción europea<sup>24</sup>. Conforme a los dos Tratados citados, la PESC forma parte de los objetivos de la Unión con la tarea de *afirmar la identidad de ésta en el ámbito internacional* (Artículo B del TUE y actual artículo 2 UE), para lo cual debe de estar dotada de un *marco institucional único* y garantizar la «coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo» (Artículo C del TUE y actual artículo 3 UE). Esta última, por cierto, debe mucho también a las aportaciones del Parlamento Europeo y constituye uno de los principales ámbitos en los que se desarrolla actualmente la PESC. A su vez, la política comercial común ocupa un lugar igualmente importante en la política exterior de la UE y constituye la base de los numerosos y diversos acuerdos internacionales (bilaterales y multilaterales) que la UE ha firmado con diferentes países o regiones geográficas, entre los cuales se encuentran todos los países latinoamericanos, excepto Cuba.

De todo lo anterior se deduce, pues, que ya no es aceptable que el marco institucional exclusivo para las relaciones entre la UE y América Central siga estando constituido únicamente por las relaciones comerciales y la política de cooperación al desarrollo, junto con algún elemento, casi insignificante, perteneciente al ámbito estricto de la PESC: un diálogo político básicamente ministerial. Ha llegado la hora de buscar un marco mutuo más amplio, y éste es el que ofrece el nuevo instrumento de la Estrategia Común según la nueva tipología de los instrumentos de la PESC que ha aportado el Tratado de Amsterdam. Dentro de ella, naturalmente, la cooperación al desarrollo en cuanto tal, considerada como una parte más de la política exterior de la Unión deberá seguir desempeñando un papel muy importante e ir más dirigida que nunca a favorecer a los grupos más vulnerables de la sociedad.

---

<sup>24</sup> Para un análisis detallado de las nuevas disposiciones del Tratado de Amsterdam en materia PESC, véase FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, José Javier: «El Tratado de Amsterdam y la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión: Análisis crítico desde la óptica del Parlamento Europeo». *Revista de Derecho Comunitario Europeo. Especial Tratado de Amsterdam*. Enero-Junio 1998, pp. 79 a 111.

#### 6.4. LA ASOCIACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y COMERCIAL COMO MEJOR MODO DE VELAR POR LOS INTERESES DE AMBAS PARTES

De lo dicho hasta ahora, nos parece que ha quedado suficientemente claro que el apoyo prestado por la UE al proceso de San José desde sus inicios no ha sido en absoluto determinado por puras consideraciones de naturaleza económica o comercial. Sin embargo, creemos también que en el proceso de intensificación del Proceso en cuyo favor militamos, los respectivos intereses económicos y comerciales de ambas partes, por otra parte perfectamente legítimos, pueden pasar a desempeñar un papel fundamental. En el momento actual, la UE es el segundo mercado para las exportaciones del Istmo, después de Estados Unidos (EE UU), y su tercera fuente de importaciones, después de EE UU y Japón. Sin embargo, aunque en 1998, la Unión absorbió cerca del 17 % de las exportaciones del SICA y fue origen de casi un 10 % de sus importaciones, poco impresionan estas cifras si se las compara con las relativas a los EE.UU., que adquirieron el 55 % de las exportaciones del SICA y suministraron el 47 % de sus importaciones. Con todo, el volumen global de los intercambios UE-SICA registra en los últimos años una constante expansión. Entre 1994 y 1998, el incremento medio de las ventas del SICA a la UE fue del 11 % anual, y el de sus importaciones del 13% anual. Del mismo modo, el superávit que la subregión mantuvo en su comercio con Europa entre 1990 y 1996 contrasta con el amplio déficit registrado con el resto del mundo (en particular con Asia), el cual creció casi un 700 % entre 1990 y 1998. Por lo tanto, aunque el SICA registró un déficit con la UE en 1997 y 1998, la rápida expansión de su déficit comercial global en los años noventa indica un crecimiento de las importaciones desde Asia y el resto del mundo mayor que el de las compras a Europa. Por otra parte, la composición del comercio de la subregión con la UE refleja su dependencia de productos tradicionales, si bien el sector no tradicional ha aumentado su proporción en las exportaciones totales desde los ochenta, con una creciente tendencia a la diversificación en los productos agrícolas y pesqueros no tradicionales, la industria maquiladora y el turismo<sup>25</sup>.

Así pues, habida cuenta de las restantes iniciativas de la Unión con otros numerosos socios regionales y la creciente tendencia de aquella a establecer con ellos diversas zonas de libre comercio, parece evidente que

<sup>25</sup> IRELA, Informe *ibid*.

sólo el libre acceso de los productos de los países centroamericanos al mercado de la Unión, en condiciones similares al menos a las de los países ACP, podría realmente ayudar de forma decisiva a la economía de la zona. En efecto, ello permitiría contrarrestar posibles riesgos para la economía de la región como los que se derivan de los Acuerdos de liberalización comercial ya firmados o actualmente en curso con Africa del Sur, Chile, México, Mercosur, etc. o con los acuerdos de asociación euromediterráneos en vías de negociación. Y este podría ser, en efecto, el hilo conductor y el contenido básicos del nuevo Acuerdo de Asociación política, económica y comercial entre la UE y Centroamérica que propugnamos. No obsta a ello entre tanto, naturalmente, el generoso SPG de que disfrutaban actualmente los productos de la región, y que debería ciertamente prorrogarse, pero que de hecho va perdiendo virtualidad práctica por las razones antedichas así como en vista de la rebaja de aranceles que cabe esperar en el marco de las negociaciones multilaterales de la próxima ronda de la OMC. Además, ello permitiría encontrar un cauce más adecuado para resolver de forma definitiva el acceso al mercado europeo del plátano centroamericano, sea cual sea el nuevo régimen del plátano resultante de la reforma de la OCM actualmente en curso. Naturalmente, la firma de un tal acuerdo entre socios tan dispares no podría reposar desde un primer momento en la absoluta reciprocidad de acceso, pues es obvio que el tejido productivo de los países del SICA no aguantaría la formidable libre competencia que de una absoluta reciprocidad se derivaría. En cambio, la fijación de largos períodos transitorios, el establecimiento de excepciones en determinados productos sensibles (como por ejemplo, en el sector de las manufacturas y los servicios por parte centroamericana), y un fuerte apoyo por parte de la UE a la transformación productiva de la región, producirían sin duda beneficiosos resultados para ambas partes e iría permitiendo a la economía de centroamericana desarrollarse, diversificarse e integrarse real y paulatinamente en la economía internacional.

#### 6.5. EL AUMENTO DEL DEBATE INTERPARLAMENTARIO COMO DESAFÍO POLÍTICO FUNDAMENTAL

La intensificación del debate interparlamentario sigue siendo otra cuestión pendiente del nuevo proceso, a pesar de los frecuentes y satisfactorios contactos periódicos mantenidos por el PE con el PARLACEN. En

realidad, de lo que se trata es corregir el desequilibrio actual entre el marco ministerial y el parlamentario de dicho proceso incorporando a la Agenda política del Proceso el incremento y la intensificación de éste último. El método que el Parlamento Europeo ha propuesto para ello en su resolución de 16 de enero de 1997 es bien sencillo: como interlocutores, resulta obvio que el PE y el PARLACEN son las instancias más apropiadas. Sus respectivos Presidentes serían en principio los órganos más adecuados para asistir a las reuniones ministeriales plenarias bianuales, mientras que el Presidente de la Comisión de Exteriores del PARLACEN y el Presidente de la Delegación del Parlamento Europeo para las relaciones con los países de América Central y México serían los encargados de representar a ambas instituciones parlamentarias en las reuniones intermedias entre los ministros centroamericanos y la Troika de la Unión Europea. No obstan a ello las limitaciones competenciales actuales del PARLACEN; al contrario, el hecho de que, al igual que en el PE, los integrantes de dicha institución sean elegidos en elecciones directas mediante sufragio universal, supone un inmejorable punto de partida para otorgar la más elevada legitimidad democrática al conjunto del Proceso de San José. Por desgracia, sin embargo, ni la Comisión ni sobre todo el Consejo han sido receptivos a tal propuesta hasta el momento.

#### 6.6. NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL PROCESO DE DIÁLOGO DE SAN JOSÉ

También desde este punto de vista existe un verdadero reto participativo en el nuevo proceso de diálogo. Al respecto, el PE considera que, dado el carácter eminentemente estatal del proceso como foro de diálogo entre Gobiernos, se hace necesario garantizar la participación también de la sociedad civil en el proceso de diálogo: como algún ilustre Presidente de la zona ha señalado, se trataría en definitiva de darle más democracia a la democracia. Concretamente, esta participación podría articularse mediante la organización de conferencias periódicas con los representantes de la sociedad civil organizada tanto en la UE como en Centroamérica, mediante la concesión a dichos representantes del estatuto de observadores en las reuniones interministeriales, y facilitando su participación activa en los foros, comisiones y subcomisiones sectoriales correspondientes, en todas las fases de discusión, negociación y seguimiento del proceso. Además de

permitir la participación de otras diversas organizaciones civiles, populares y sindicales, se trata de dar entrada en el proceso de San José a las diferentes estructuras de integración y cooperación entre ONGs europeas y centroamericanas que ya vienen funcionando en la práctica (en materia de medio ambiente, juventud, mujer, etc.), y que desempeñan un papel fundamental por sus contactos con los grupos sociales más desvalidos (indígenas, refugiados, mujeres, víctimas de las violaciones de los derechos humanos, etc.). Por todo ello, el PE propuso ya en 1997 establecer formalmente un Foro Consultivo con la Sociedad Civil, que se tengan en cuenta las propuestas hechas desde la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC), y que se otorgue la participación en dicho Foro Consultivo y se conceda un estatuto adecuado a las estructuras civiles que vienen desarrollando trabajos de cooperación en la zona desde hace muchos años, y en concreto a la CIFCA (Iniciativa de Copenhague para Centro América).

## CONCLUSIONES

1. El logro de la paz y la democratización en América Central a partir de finales de los ochenta y a lo largo de toda la década de los noventa ha sido obra y mérito, en primer lugar, de los propios centroamericanos. Del mismo modo, a ellos incumbe antes que nadie la responsabilidad de mantener y fortalecer una y otra, así como el proceso de integración centroamericana en curso. En efecto, una primera característica fundamental de todo el proceso de pacificación ha sido, sin duda, la recuperación de la capacidad endógena del conjunto de los países latinoamericanos para solucionar sus diferencias internas y externas de forma autónoma, en paralelo a la acción de los distintos foros de diálogo regional e interregional.

2. Por otra parte, la gestación del proceso de pacificación y democratización en el área constituyó en su día, sin duda, un verdadero éxito de la Cooperación Política Europea, antecedente de la actual Política Exterior y de Seguridad Común y, junto con el problema del Oriente Medio, uno de los pocos casos en los que la Unión Europea ha venido manteniendo posiciones verdaderamente autónomas de las seguidas por los Estados Unidos. Para ello ha sido necesario, naturalmente, el apoyo de los órganos de las Naciones Unidas a las iniciativas de paz y desarrollo surgidas desde la propia región, pues no debe olvidarse que en materia de



paz y seguridad el Tratado de la Unión revisado en Amsterdam subordina la PESC de forma expresa y reiterada al más alto rango jurídico y político de la Carta de Naciones Unidas.

3. A pesar de los indudables logros obtenidos a lo largo de estos casi dos decenios de existencia del Proceso de San José, la persistencia de numerosas carencias en relación con todos y cada uno de los puntos de la actual agenda confirma *la necesidad insoslayable de intensificar el Proceso, ampliando además su agenda*, la cual deberá asegurar, concretamente, que la consolidación del proceso de paz y de democratización camina de la mano del proceso de desarrollo económico y social de Centroamérica. Así lo ha proclamado con razón y una vez más la XVI Conferencia Ministerial del Diálogo de San José que tuvo lugar en Vilamoura el día 22 de febrero del 2000.

4. En consonancia con lo anterior, la *nueva agenda* del Proceso de San José intensificado deberá incluir, además de los tres ejes principales ya citados que componen la agenda actual tras la Declaración de Florencia, aquellos otros relacionados con los intereses geopolíticos de ambas partes, y concretamente la lucha contra el narcotráfico, la colaboración en materia medioambiental, la asociación económica y comercial, y la intensificación de la cooperación en materia de política exterior.

5. Desde la perspectiva de la Unión Europea, nos parece *fundamental que la Unión Europea proceda al lanzamiento de una Estrategia Común para América Latina, con especial referencia a la región centroamericana*. Es cierto que, afortunadamente, la situación política en la región centroamericana no admite parangón con las que determinaron el lanzamiento del proceso de San José. Sería insensato, sin embargo, dilapidar el capital político que la Unión Europea ha ido acumulando a lo largo de los años en América Latina en general, y en Centroamérica en particular. Por ello, y en vista de las numerosas carencias que aconsejan la intensificación del Proceso de Diálogo, creemos que ha llegado la hora de que la UE, como potencia global que es, lo demuestre mediante el lanzamiento de dicha Estrategia Común.

6. En consecuencia con lo anterior, y con miras a asentar de forma clara la presencia e interés de la Unión Europea en la región centroamericana como parte del conjunto de sus intereses globales, resulta imprescindible *reafirmar la presencia de la Unión en la zona* organizando para ello completas, detalladas y frecuentes visitas del Alto Representante para la PESC a la región.

7. Más aún, dada la desastrosa situación social y económica en la que se encuentran la mayor parte de los habitantes de la región, nos parece imprescindible *que la nueva Unidad de Planificación y Alerta Rápida creada por el nuevo Tratado de Amsterdam en dependencia del Sr. PESC disponga en todo momento de planes de contingencia* en relación con la zona para hacer frente a situaciones de crisis antes de que éstas estallen finalmente, como ha sucedido últimamente en Bolivia y Ecuador. De forma paralela, la Comisión debe de encontrarse lista en todo momento para aplicar y poner en práctica de forma inmediata los instrumentos de gestión no militar de crisis que pudieran ser necesarios ante un súbito empeoramiento de la situación en la región o en cualquiera de sus países.

8. Pero sobre todo, y desde el punto de vista de los respectivos intereses económicos y comerciales de ambas partes, nos parece llegado el momento de empezar las discusiones para la *firma de un nuevo de Acuerdo de Asociación política, económica y comercial —con un fuerte componente también de la cooperación al desarrollo— entre la UE y los seis países de América Central*, similar al firmado recientemente con México y a los que se negocian actualmente con el MERCOSUR y Chile. Más allá de dificultades coyunturales se trata, en efecto, de crear un nuevo marco adecuado a las condiciones de todo tipo en las que se desarrollan actualmente las relaciones entre ambas partes entre sí y con el resto del mundo. En nuestra opinión, el Tratado de 22 de febrero de 1993, que entró en vigor precisamente el mismo día que el Tratado de Amsterdam, esto es el día 1 de mayo de 1999, ha quedado anacrónico y ya no se adapta ni a las actuales circunstancias económicas y sociales de la región ni al estado que cabe esperar de las relaciones de ésta con la Unión Europea en la perspectiva de la globalización económica que se impone paulatinamente por doquier. Además, el Tratado de 1993 no contribuye tampoco significativamente a la inserción de América Central en el conjunto de la economía internacional, lo que constituye precisamente uno de los objetivos básicos declarados de la agenda del Proceso de Diálogo de San José.

9. Naturalmente, *la celebración de un tal Acuerdo de Asociación entre socios tan dispares no podría ni tendría por qué reposar desde un primer momento en la absoluta reciprocidad de acceso a los mercados*, pues es obvio que el tejido productivo de los países del SICA no aguantaría la formidable libre competencia que de una reciprocidad absoluta se derivaría. En su lugar, la fijación de largos períodos transitorios, el establecimiento de excepciones en determinados productos sensibles, y un fuerte

apoyo por parte de la UE a la transformación productiva de la región, producirían sin duda beneficiosos resultados para ambas partes. Una tal solución sí que contribuiría y ayudaría a la economía de centroamericana a desarrollarse, diversificarse e integrarse real y paulatinamente en el conjunto de la economía internacional.

10. *El Parlamento Europeo ha sido desde antiguo un aliado fundamental* para el refuerzo de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina en general y con Centroamérica en particular<sup>26</sup>. Sin temor a exagerar, puede decirse que dichas relaciones son hoy las que son gracias en buena parte al empeño y a la coherencia demostradas a lo largo de numerosos lustros por el PE. En efecto, desde principios de los años 60, período en el que adoptó sus primeras resoluciones políticas sobre América Latina y hasta la fecha<sup>27</sup>, el PE ha mostrado con hechos su convicción de que el refuerzo y el desarrollo sistemático de relaciones entre la Comunidad Europea y esta área geográfica constituye una tarea importante tanto desde el punto de vista económico como político<sup>28</sup>. El ejemplo de la propia trayectoria vital del PE podría, por cierto, ser de gran utilidad al PARLACEN. No conviene olvidar, en efecto, que el refuerzo de los poderes y facultades de aquél ha venido siendo fruto de un progresivo esfuerzo plasmado en ocasiones en numerosas tomas de posición política más o menos voluntaristas pero que, a la postre, han acabado por influir de forma decisiva en el devenir del proceso de integración europea. Baste para ello con recordar su Proyecto de Tratado de Unión Europea de 14 de febrero de 1984, que acabó finalmente desencadenando el proceso que llevó a la fir-

<sup>26</sup> Véase *El Parlamento Europeo y América Latina: Relaciones institucionales y principales puntos de vista* Parlamento Europeo. Dirección General de Estudios. Serie Política W-14/rev. Redactado por la Dra. FIGUEROA, Dilcia. Luxemburgo, mayo de 1997.

<sup>27</sup> Véase *Repertorio de resoluciones del Parlamento Europeo sobre América Latina: 1963-1998 (3 tomos)*. Parlamento Europeo. Dirección General de Estudios. Serie Política W-12. Coordinado por FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J. Javier. Luxemburgo 1995-1999.

<sup>28</sup> Véase por ejemplo la Resolución del PE de 16 de enero de 1997 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» (COM(95)0495 - C4-0489/95) PE 255.829, de la que fue ponente el Sr. BERTENS, Jan. También, la Resolución de 16 de enero de 1997 sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la renovación del diálogo de San José entre la Unión Europea y Centroamérica (COM(95)0600 - C4-0102/96) PE 255.829, de la que fue ponente el Sr. CARNERO, Carlos.

ma del Acta Unica Europea, y cuyas propuestas han influido también posteriormente en los Tratados de la Unión firmados en Maastricht y Amsterdam.

11. Por último, desde una perspectiva centroamericana, parece obvio que *el PARLACEN debe desempeñar un papel mucho más dinámico y de iniciativa en el proceso de integración en la región*. Dada la manifiesta preponderancia de los métodos intergubernamentales que actualmente imperan en dicho proceso y la debilidad intrínseca del mismo se hace imprescindible que el PARLACEN adopte una actitud mucho más activa y decidida que la que ha mantenido hasta la fecha. Le basta, para ello, con hacer uso de las notables competencias que le atribuye el artículo 5 de su Tratado Constitutivo de, nada más y nada menos, orientar e impulsar los procesos de integración y la más amplia cooperación entre los países centroamericanos y proponer proyectos de tratados y convenios a celebrarse entre los países centroamericanos, que contribuyan a la satisfacción de las necesidades del área. Hacer un uso constante y decidido de dichas facultades será, probablemente, la mejor manera de ir conquistando progresivamente las facultades presupuestarias, legislativas y de control político de las que actualmente se encuentra prácticamente ayuno dicho Parlamento. El primer paso para ello sería, por lo mismo, llevar a cabo una amplia, decidida y detallada revisión de la Propuesta de Tratado Constitutivo de la Unión Centroamericana aprobado por el PARLACEN en la sesión plenaria del mes de agosto de 1998.

12. En el ámbito presupuestario, la Unión Europea podría apoyar al PARLACEN y a sus esfuerzos en materia de integración regional, estableciendo en las líneas presupuestarias correspondientes una mención en el sentido de que una cantidad sustancial de cada una de dichas líneas estaría destinada a reforzar el proceso de integración en América Central y a sufragar el Programa Plurianual de Fortalecimiento Democrático del PARLACEN bajo la supervisión de éste. Dicha mención se podría incluir en las partidas B7-310 (Cooperación financiera y técnica), B7-311 (Cooperación económica) y B7-703 (Proceso de democratización en América Latina).