

CUADERNO DE CIENCIAS SOCIALES

RELACIONES EUROPA CENTROAMERICA  
¿CONTINUIDAD O CAMBIO?

José Antonio Sanahuja



Programa Costa Rica  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

70





RELACIONES EUROPA CENTROAMÉRICA  
¿CONTINUIDAD O CAMBIOS?

José Antonio Sarabuja

Programa de Estudios de Posgrado  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales



**RELACIONES EUROPA CENTROAMÉRICA  
¿CONTINUIDAD O CAMBIO?**

**José Antonio Sanahuja**



Secretario General: Julio Labastida  
Director Programa  
Costa Rica: Rafael Menjívar Larín  
Directores Colección: Eliana Franco  
Manuel Rojas  
Producción Editorial: Vilma Herrera  
Procesamiento del texto: Mercedes Flores Rojas  
Impresión: Imprenta y Litografía  
La Jornada  
Tiraje: 1000 ejemplares

ESTA PUBLICACION SE HACE CON LA COLABORACION FINANCIERA  
DE SWEDISH AGENCY FOR RESEARCH CO-OPERATION (SAREC).

Las opiniones expresadas en este trabajo son de  
exclusiva responsabilidad del autor y pueden  
no coincidir con las de la Institución.

© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO-

---

Programa Costa Rica  
Apartado 11747-1000 San José, Costa Rica  
Primera Edición: Mayo de 1994



# INDICE



|                                                                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| PRESENTACIÓN                                                                                                          | 7  |
| LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA<br>Y CENTROAMÉRICA EN LOS AÑOS NOVENTA:<br>¿CONTINUIDAD, REACTIVACIÓN O CAMBIO? | 9  |
| LAS MOTIVACIONES E INTERESES EN EL<br>DIÁLOGO ENTRE LA COMUNIDAD EUROPEA Y<br>CENTROAMÉRICA                           | 11 |
| LA EVOLUCIÓN Y CONTENIDOS DEL DIÁLOGO DE<br>SAN JOSÉ: EL ENCUENTRO POLÍTICO, EL<br>DESENCUENTRO ECONÓMICO             | 29 |
| PERSPECTIVAS DEL DIÁLOGO DE SAN JOSÉ<br>EN LOS AÑOS NOVENTA                                                           | 54 |
| HACIA UNA NUEVA AGENDA PARA LAS<br>RELACIONES Y LA COOPERACIÓN ENTRE LA<br>UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA CENTRAL            | 69 |
| BIBLIOGRAFÍA                                                                                                          | 84 |



# PRESENTACIÓN LA UNIÓN EUROPEA Y CENTROAMÉRICA EN LOS AÑOS NOVENTA: CONTINUIDAD, REACTIVACIÓN O CAMBIO?

El proceso de internacionalización que implica el replanteamiento de las relaciones comerciales y políticas a nivel mundial, exige a los distintos actores la revisión de su posición en torno a la política exterior y sus alianzas estratégicas.

El documento que publicamos en este número de los Cuadernos de Ciencias Sociales, indaga sobre los efectos de dicho proceso sobre la estrategias respectivas en las relaciones entre la Unión Europea y Centroamérica. La presente es una versión corregida y ampliada de la ponencia presentada en la Conferencia "Organizaciones campesinas centroamericanas: estrategias hacia Europa", organizada por el Transnational Institute (TNI) del 20 al 23 de abril de 1993 en Wageningen, Holanda. Dicha ponencia ha sido publicada en Inglés por el TNI, en un volumen colectivo de próxima aparición, y como documento de trabajo por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), en enero de 1994.

El autor es licenciado en Historia Contemporánea por la Universidad Autónoma de Madrid y candidato a Ph.D. en estudios iberoamericanos por la Universidad Complutense de Madrid. Es investigador de las relaciones entre la Unión Europea y Centroamérica y autor de diversas publicaciones sobre cooperación al desarrollo.



## LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CENTROAMÉRICA EN LOS AÑOS NOVENTA: ¿CONTINUIDAD, REACTIVACIÓN O CAMBIO?

En septiembre de 1984 tuvo lugar en San José de Costa Rica la "Primera Conferencia Ministerial entre los países de la Comunidad Europea, España y Portugal, Centroamérica y el Grupo de Contadora", primera de una serie de reuniones anuales entre los Gobiernos de Centroamérica y la Comunidad Europea, inaugurando un intenso proceso de diálogo político y económico que ha continuado hasta la actualidad. A través de las hasta ahora nueve reuniones ministeriales que han constituido el "diálogo de San José" —de "San José I" en 1984 a "San José IX" en 1993— Centroamérica ha recibido una notable atención política de la Comunidad Europea, llegando a ser un interlocutor pleno de la incipiente política exterior comunitaria. El diálogo, novedoso por no contar con precedentes en la década anterior y singular por no existir durante mucho tiempo relaciones de estas características con otras regiones de América Latina —con la excepción del Grupo Andino— levantó notables expectativas, ha tenido un alto perfil político y un cierto respaldo económico. La cooperación al desa-

Nota del autor: La elaboración de este documento no hubiera sido posible sin el apoyo de Mariano Aguirre y Francisco Rey, del Centro de Investigación para la Paz (CIP) de Madrid, los valiosos comentarios y sugerencias aportados por Celestino del Arenal, Kees Biekart, José Angel Sotillo, Clarence Zuvekas y Manuela Mesa, y la información facilitada por los funcionarios de la Comisión Europea en Madrid, Bruselas y San José de Costa Rica. A todos ellos deseo expresarles mis agradecimientos. Sin embargo, las opiniones aquí expresadas y los errores u omisiones que aún puedan encontrarse sólo son responsabilidad del autor.

rollo, significativa aunque reducida, muestra la elevada prioridad que Centroamérica ha tenido en el contexto de las relaciones de la Comunidad con América Latina.

La dinámica y la agenda de contenidos del diálogo de San José ha estado obviamente influenciada por la cambiante realidad del escenario internacional y regional —especialmente desde 1990— así como por la evolución de los intereses y las percepciones de los actores involucrados. En la medida que las situaciones y motivaciones que dieron origen al diálogo de San José van quedando superadas por los acontecimientos, los años noventa plantean diversos interrogantes sobre su naturaleza, orientación y contenido: ¿Siguen vigentes los factores que originaron el acercamiento entre ambas regiones? ¿Cabe esperar en los noventa un impulso renovado o un nuevo salto cualitativo en las relaciones entre Centroamérica y la Comunidad Europea, similar en su magnitud al de la década anterior? ¿Hacia dónde se dirige el diálogo de San José? ¿Qué nuevos temas emergen en la agenda? ¿Existen tendencias de cambio en cuanto a la orientación de la cooperación al desarrollo?

Este cuaderno pretende examinar críticamente la evolución y contenidos del diálogo de San José, aportando así elementos de juicio para dar respuesta a estas cuestiones. A partir de este análisis, pretende también sugerir algunas líneas de acción para un diálogo renovado, congruente con los cambios que se han producido tanto en el escenario internacional, como en cada uno de los interlocutores regionales del diálogo. Las conclusiones serán forzosamente provisionales, debido a que en el análisis de las últimas reuniones ministeriales pueden rastrearse tendencias, antes que realidades concluyentes. En la medida que las claves del presente se encuentran en el análisis del pasado, resulta necesario, en primer lugar, examinar el origen y las motivaciones del diálogo entre la Comunidad y Centroamérica en los años ochenta. De ello se ocupa el primer apartado del cuaderno. En segundo lugar se examinará la evolución del diálogo y su contenido a lo largo de los diez años en los que se ha mantenido, destinando cierto espacio a la reunión ministerial (San José IX)

celebrada en San Salvador en 1993. El tercer apartado, finalmente, plantea a manera de conclusión cuáles pueden ser las tendencias futuras del diálogo y sugiere posibles contenidos del mismo, tomando en consideración las realidades de la región.

#### **LAS MOTIVACIONES E INTERESES EN EL DIÁLOGO ENTRE LA COMUNIDAD EUROPEA Y CENTROAMÉRICA**

##### *El desconocimiento mutuo en la década de los setenta*

Como señalamos, el elevado perfil político del diálogo de San José —reuniones de rango ministerial y con periodicidad anual— sorprende, en primer lugar, por el desconocimiento mutuo y la inexistencia de relaciones políticas de las décadas precedentes, así como por la asimetría de las relaciones económicas. En los años setenta, las relaciones entre la Europa comunitaria y América Latina se limitaron a la firma de acuerdos comerciales no preferenciales con los países de mayor tamaño y significación económica para Europa (Argentina, Uruguay, Brasil, México), de carácter marcadamente bilateral. A pesar de la común experiencia de integración regional, no es sino hasta 1977 cuando se establecen los primeros contactos con el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el Grupo Andino y se inician modestas acciones de cooperación con los países “menos adelantados” del istmo, Nicaragua y Honduras. En torno a 1981 la Comunidad, mediante una serie de contactos periódicos en Bruselas, estableció el llamado “diálogo renovado”, expresión de la búsqueda de un acercamiento hacia América Latina. Este, no obstante, se vio

interrumpido en 1982, debido al apoyo de los Estados miembros al Reino Unido en la guerra de las Malvinas.<sup>1</sup>

Existen varias razones que explican este desconocimiento mutuo, y sobre las que interesa detenerse brevemente, ya que constituyen el telón de fondo sobre el que se establece el diálogo de San José. En primer lugar, hay que destacar la tradicional percepción político-estratégica de la Comunidad Europea, cuyos miembros formaban parte del sistema occidental de defensa en una posición subordinada a los Estados Unidos a través de la OTAN. Según ésta, Centroamérica sería un "área de influencia" reservada a los Estados Unidos. Una eventual intervención europea en la región no sería posible por entrañar riesgos en las relaciones en el seno de la alianza occidental, ni deseable por no existir significativos intereses estratégicos de Europa en el área.<sup>2</sup>

Esta percepción se veía reforzada por la inexistencia de intereses comerciales significativos y el carácter asimétrico de las relaciones económicas. Centroamérica ha representado tradicionalmente una fracción muy pequeña del comercio, las inversiones directas y los créditos comunitarios en ultramar, si bien la Europa comunitaria es un importante acreedor, cliente y proveedor de los países del istmo (ver cuadro 1).<sup>3</sup> La asimetría de las relaciones comerciales es aún más evidente si atendemos a la composición del comercio recíproco y los aspectos institucionales del mismo. Azúcar, bananos, café, carne y algodón representan, en conjunto, el 96% de las exportaciones centroamericanas a la Comunidad. Estas exportaciones se han caracterizado —salvo el banano— por su escaso dinamismo, debido a la escasa elasticidad de la demanda y a la competencia de los países que gozan de las preferencias

1. Granda et al 1988, p. 16.

2. Arenal 1993a, p. 236.

3. Diversas estimaciones señalan que hacia 1987 las inversiones directas de los Estados miembros de la Comunidad en Centroamérica eran de unos 1.000 millones de dólares en activos de 154 empresas; la deuda externa de Centroamérica con Europa era también poco significativa, alcanzando unos 2.000 millones de dólares, en torno al 10% de la deuda externa total. Ver Vissert y Wattel 1991, p. 78 y 116, y De la Ossa 1990, p. 50.

Cuadro 1

**RELACIONES COMERCIALES  
CENTROAMÉRICA - COMUNIDAD EUROPEA.  
-Porcentajes-**

COMUNIDAD EUROPEA:  
IMPORTACIONES SEGÚN ORIGEN 1982-1988

| Año  | A:<br>intra CE | B: de otros países<br>industrializados<br>y CAME | A + B | De países<br>PVD | De países<br>ACP | Del<br>MCCA |
|------|----------------|--------------------------------------------------|-------|------------------|------------------|-------------|
| 1982 | 50,1           | 25,4                                             | 75,5  | 24,5             | 2,92             | 0,14        |
| 1985 | 52,3           | 25,9                                             | 78,2  | 21,8             | 3,39             | 0,13        |
| 1988 | 57,7           | 26,2                                             | 83,9  | 16,1             | 1,74             | 0,11        |

COMUNIDAD EUROPEA:  
EXPORTACIONES SEGÚN DESTINO 1982-1988

| Año  | A:<br>intra CE | B: a otros países<br>industrializados<br>y CAME | A + B | A países<br>PVD | A países<br>ACP | Al<br>MCCA |
|------|----------------|-------------------------------------------------|-------|-----------------|-----------------|------------|
| 1982 | 54             | 23                                              | 77    | 23              | 3,2             | 0,09       |
| 1985 | 54             | 26                                              | 80    | 19              |                 | 0,08       |
| 1988 | 60             | 25                                              | 85    | 15              | 1,6             | 0,07       |

Sigue...

...viene

### CENTROAMÉRICA: EXPORTACIONES SEGÚN DESTINO 1978-1988

| País/Area         | 1978 | 1982 | 1986 | 1988 |
|-------------------|------|------|------|------|
| EE.UU             | 32,2 | 31,5 | 42,8 | 38,5 |
| Comunidad Europea | 27,2 | 23,2 | 26,7 | 24,1 |
| Japón             | 5,3  | 4,9  | 5,1  | 3,8  |
| MCCA              | 22,3 | 22,3 | 19,8 | 14,5 |
| Otros             | 13,0 | 18,1 | 14,6 | 19,1 |

### CENTROAMÉRICA: IMPORTACIONES SEGÚN ORIGEN 1978-1988

| País/Area         | 1978 | 1982 | 1986 | 1988 |
|-------------------|------|------|------|------|
| EE.UU             | 32,6 | 30,2 | 31,4 | 38,9 |
| Comunidad Europea | 15,2 | 14,4 | 15,3 | 15,1 |
| Japón             | 10,8 | 4,3  | 6,4  | 5,9  |
| MCCA              | 18,6 | 16,9 | 10,0 | 10,4 |
| Otros             | 22,8 | 34,2 | 36,9 | 29,4 |

Fuente: Menjívar y De la Ossa 1991, p. 22, 24 y 27, citando datos del FMI y de SIECA.

comerciales incluidas en los acuerdos de Lomé. La región exporta apenas productos manufacturados o bienes intermedios, con lo que no puede beneficiarse del Sistema Comunitario de Preferencias Generalizadas (SPG), que desde 1971 y de forma no recíproca otorga preferencias arancelarias a los productos agrícolas transformados y a los productos industriales semiacabados y acabados de 128 países en desarrollo. Las exportaciones comunitarias a Centroamérica, por el contrario, eran en un 80% rubros de alto valor agregado, en gran medida bienes intermedios, como maquinaria, químicos, productos de alta tecnología y alimentos procesados.<sup>4</sup> Las constricciones al comercio entre la Comunidad y Centroamérica no sólo proceden de la escasa diversificación de la oferta exportable centroamericana, siendo también resultado de las barreras arancelarias y no arancelarias que la Comunidad impone a los productos de la región. Como señalaron las Naciones Unidas en 1989, la Comunidad ha aplicado barreras o medidas discriminatorias a productos centroamericanos, usando precios de referencia en el caso del atún, camarones, legumbres, hortalizas, ñame y frutas frescas, derechos variables al maíz y melazas, así como derechos y cuotas para las hortalizas. En el caso de los Estados miembros de la Comunidad, se requieren además licencias o depósitos de importación o se aplican derechos internos a productos como el banano, además de cuotas a los textiles y confecciones, en este caso en el marco del acuerdo Multifibras.<sup>5</sup>

Por otra parte, las políticas comunitarias de cooperación se han caracterizado por un enfoque regional y jerarquizado, antes que mundial y uniforme. Se ha privilegiado la relación con África, los países del Caribe y el Pacífico, y ciertos países de Asia y el Mediterráneo, entre los que se encuentran las ex-colonias de los Estados-miembros y algunos de sus principales proveedores de materias primas y mercados de exportación en el mundo en desarrollo. Esta relación descansa en acuerdos preferenciales de carácter contractual que incluyen preferencias comerciales, sis-

4. Menjivar y De la Ossa 1991, p. 42.

5. Naciones Unidas 1988, p. 114.

temas de estabilización de precios de exportación de productos primarios<sup>6</sup> y diverso tipo de asistencia financiera y técnica, existiendo un alto grado de codecisión respecto a la utilización de sus instrumentos financieros. El más importante de éstos es el Convenio de Lomé, firmado por primera vez en 1973 y actualmente en su IV período de aplicación, de 1990 al 2000, acordado con 69 países de África, El Caribe y el Pacífico, denominados "países ACP". Este Convenio es considerado el instrumento más perfeccionado y preferencial de la cooperación de la Comunidad, y en sus inicios quiso ser un "modelo" para las relaciones Norte-Sur. Ello explica, como veremos, que la diplomacia latinoamericana haya tenido a Lomé como "imagen objetivo" o como referencia en cuanto a "techos máximos" para una negociación, demandando a la Comunidad un tratamiento similar al de los países ACP. Sin embargo, a lo largo de sus veinte años de vida Lomé no ha evitado que los ACP también se hayan visto afectados por el proteccionismo de la Comunidad, ha reforzado un patrón clásico de dependencia y división internacional del trabajo, consolidando el

6. Lomé es un esquema global de cooperación de "comercio y ayuda" (*Trade and aid*) con preferencias comerciales para los productos agrarios, libre acceso de los industriales, sistemas de estabilización de precios agrícolas y mineros como el "STABEX" y el "SYSMIN", y ayuda financiera, técnica, alimentaria, humanitaria, de emergencia y facilidades de apoyo al ajuste estructural, todo ello financiado por recursos extra-presupuestarios de la Comunidad, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI). El STABEX es un fondo de estabilización de precios de las exportaciones de materias primas o de primera transformación de los países ACP, en previsión de las fluctuaciones de los precios derivadas de la evolución de los mercados o las variaciones en la producción. Cubre 46 productos agrícolas (entre ellos el café, cacao, algodón, oleaginosas, banano, té, aceite de palma ...) y, desde 1984, el mineral de hierro. En Lomé III contó con 1.192 millones de ecus. El SYSMIN es similar en concepción al Stabex, pero destinado a los minerales. En Lomé III contó con 360 millones de ecus. El COMPEX, por último, es un sistema de estabilización para los países menos adelantados (PMA). Los protocolos para el banano, el ron y el azúcar, por último, establecen precios de garantía a través de un sistema de cuotas que, en el caso del azúcar, cubren 1,3 millones de toneladas. La caída de los precios del azúcar en el mercado mundial desde 1975 ha transformado este mecanismo en un sistema preferencial. Ver Comisión de las Comunidades Europeas 1991, p. 16 y 18.

papel de los ACP como productores primarios, se ha aplicado de forma centralizada —dejando poco espacio a la sociedad civil y a las ONG— y a menudo ha dejado de lado las prioridades de “desarrollo humano” (desarrollo rural, seguridad alimentaria o la mejora de la situación de los más pobres).<sup>7</sup>

América Latina, en la jerarquía de preferencias comunitarias, se ubica en el último lugar, en el grupo de los denominados “países no asociados de Asia y América Latina” (PVD/ALA). La política de cooperación con este grupo, además, ha dado prioridad a Asia —entre el 65 y el 75% del presupuesto se ha dirigido a esta área—, es no preferencial —no hay concesiones comerciales ni es de carácter contractual— se financia con el presupuesto ordinario de la CE, y se basa en modalidades “clásicas” de ayuda: donaciones, asistencia técnica, ayuda alimentaria, humanitaria y de emergencia y la cofinanciación de proyectos de ONGD. En este marco hay que señalar que Latinoamérica, a finales de los ochenta, recibió sólo en torno al 7% de la ayuda comunitaria y bilateral de los Estados miembros. Sin embargo, para América Latina este 7% representaba más de la mitad —el 53%— de toda la ayuda recibida por la región. Estas cifras muestran la fuerte asimetría de las relaciones de cooperación. El enfoque regional y jerarquizado de la Cooperación comunitaria se debe a los intereses económicos y políticos de la Comunidad hacia sus ex-colonias, a las razones político-estratégicas, que han sido importantes en la relación con Turquía (miembro de la OTAN), el Magreb, el Mashrek e Israel, y por último al denominado “principio de solidaridad”, por el que se orienta la ayuda a los países de menor desarrollo, que en gran medida se encuentran entre los ACP. En este contexto es importante recordar, como factores que explican que la región no fuera considerada prioritaria, el mayor grado de desarrollo relativo de América Latina respecto a muchos países de África y Asia —particularmente en el Cono Sur— y el favorable ciclo de crecimiento económico que atravesaron durante los años sesenta

---

7. Vander-Stichele 1990.

y setenta tanto América Latina en general como Centroamérica en particular.<sup>8</sup>

*Los años ochenta: crisis, conflicto  
e intervención externa*

Entre 1979 y 1984, sin embargo, la situación centroamericana se modifica radicalmente, al sumergirse la región en una crisis generalizada. Esta, en primer lugar, ha sido una crisis política, ya que en la mayor parte de los países, con la sola excepción de Costa Rica, el sistema político heredado del viejo orden oligárquico, ante las demandas sociales producidas por el proceso de modernización, terminó adoptando formas autoritarias o militares, cerrando los canales de participación social y recurriendo sistemáticamente a la violencia y la violación de los derechos humanos.<sup>9</sup> Crisis económica, en segundo lugar, al hacerse evidente el agotamiento del modelo de crecimiento de las décadas de los sesenta y los setenta, basado en la industrialización sustitutiva de importaciones y el mercado regional. El deterioro de las variables macroeconómicas, el asfixiante endeudamiento externo y los persistentes déficit fiscales y comerciales han sido algunas de sus más evidentes manifestaciones.<sup>10</sup> Y crisis social, por último, al ponerse de manifiesto la falta de integración y las fracturas existentes en unas sociedades caracterizadas por la pobreza generalizada y la desigualdad extrema. Como consecuencia y a la vez causa de la crisis, en este periodo se desencadenó un ciclo insurreccional que abarcó la guerra civil abierta de El Salvador, la lucha guerrillera y la contrainsurgencia militar de Guatemala y, sobre todo, el triunfo del Frente Sandinista en Nicaragua, porta-

8. Ashoff 1989, p. 7.

9. Torres-Rivas 1981, pp. 6-18.

10. Bulmer-Thomas 1989, p. 319.

dor de un modelo alternativo de desarrollo económico y social, que los EEUU percibió contrario a sus intereses hegemónicos en la región, su tradicional *patio trasero*.

Todo ello motivó la creciente intervención de los Estados Unidos en los conflictos centroamericanos y, con ello, su paulatina internacionalización. En 1982, por ejemplo, se produce el minado y ataque de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) a Puerto Corinto y la "contra" comienza a operar en gran escala, iniciando la denominada "Guerra de Baja Intensidad" (GBI), que ha tenido altísimos costos humanos y económicos para la región.<sup>11</sup> La amenaza de intervención directa de los Estados Unidos en Centroamérica en aplicación de la "doctrina Reagan", especialmente tras la invasión de Granada y las constantes maniobras militares de los Estados Unidos en Honduras, estuvo plenamente vigente durante el periodo 1982-1986. Hay que destacar que el enfoque de la administración Reagan hacia la crisis centroamericana se caracterizó por un elevado contenido ideológico, atribuyendo la inestabilidad de la región casi exclusivamente al expansionismo cubano-soviético. Por esta razón, la escalada de la intervención norteamericana y de los conflictos armados en la región no puede separarse, en el contexto de la "segunda guerra fría", de la aparición o recrudecimiento de nuevos puntos de tensión y de conflictos regionales (Afganistán, Angola y Mozambique, Oriente Medio), así como del aumento de la tensión Este-Oeste en Europa, visible a través del recrudecimiento de la carrera de armamentos (Misiles MX, anuncio en 1983 de la Iniciativa de Defensa Estratégica o "Guerra de las Galaxias" por parte de la administración Reagan, construcción del bombardero estratégico B-1...); de la decisión del Consejo Atlántico de 1979 de desplegar los misiles *Cruise* y *Pershing 2* en el "teatro europeo" de operaciones; de la aparición de la doctrina de la "Guerra nuclear prolongada", que no excluía un eventual enfrentamiento nuclear localizado, abandonando los anteriores supuestos básicos de la disuasión nuclear, y de la ruptura de las negociaciones de desarme (tratado INF) en

---

11. Bermúdez 1989, p. 207.

1983. El Reaganismo representaba, en este sentido, una política diferente a la de su predecesor, Carter, al abandonar los supuestos de la distensión y el "trilateralismo".

Las políticas adoptadas por la administración Reagan, en este contexto, privilegiaron el componente político-militar y contrainsurgente y desconocieron las causas profundas de la crisis. Estas, sin embargo, se relacionaban con la estructura social y política y el patrón de crecimiento económico adoptado por la región en el pasado. Con ello la administración Reagan se incapacitaba para aprehender la verdadera naturaleza de la crisis y formular políticas adecuadas, se distanciaba de la posición demócrata hacia la región, así como de los enfoques adoptados por sus aliados occidentales y en particular por Europa, tanto entre los "Doce" como entre los países nórdicos.<sup>12</sup>

#### *Las motivaciones e intereses comunitarios*

¿En qué medida estos procesos motivaron el acercamiento de la Comunidad Europea y Centroamérica, hasta establecerse el diálogo de San José? Entre los múltiples factores que llevan a los Gobiernos Europeos y a las instituciones comunitarias a involucrarse activamente en la crisis regional, destacaremos los siguientes: la búsqueda de soluciones pacíficas y negociadas; el

12. Aunque en este trabajo nos limitamos a la Europa comunitaria, es importante destacar el importante papel jugado en la región por los países nórdicos que no son miembros de la Comunidad (Noruega, Suecia y Finlandia) y que en este periodo contaban con gobiernos socialdemócratas. Junto con Dinamarca - miembro del Consejo Nórdico al mismo tiempo que país comunitario- estos países han promovido soluciones negociadas a la crisis, se han destacado en el apoyo a la democracia y el respeto a los derechos humanos y defendieron activamente los principios de soberanía nacional y autodeterminación, sobre todo en el caso nicaragüense. En este contexto, desarrollaron una activa política de cooperación al desarrollo que favoreció principalmente a Nicaragua.

apoyo a los procesos de democratización y a opciones políticas alternativas, especialmente la solidaridad y apoyo al proceso revolucionario en Nicaragua y el ingreso de España y Portugal en la Comunidad Europea. Como veremos, las motivaciones fundamentales han sido de índole política antes que económica. Ello explica, como veremos después, que el diálogo económico haya tenido poca importancia y haya sido un terreno propicio al desacuerdo y con resultados decepcionantes. Las necesidades de desarrollo de la región no hubieran representado, por sí solas, una razón para el acercamiento de la Comunidad y sus Estados miembros, debido entre otras causas a que los gobiernos centroamericanos, con la excepción de Nicaragua, no habían adoptado políticas de desarrollo económico y social sustancialmente distintas a las del periodo de modernización de las décadas anteriores.<sup>13</sup> Su inclusión en el diálogo se deberá tanto a las demandas centroamericanas, como a la visión europea de las causas y las consecuencias de la crisis y el conflicto.

a. *La búsqueda de soluciones pacíficas y negociadas al conflicto.*

En este contexto, y como señaló Fernando Morán, entonces Ministro Español de Asuntos Exteriores, la Comunidad Europea se involucró en los asuntos de la región, considerando que la lógica unilateral de confrontación de la administración Reagan, que podía llegar a suponer un despliegue militar norteamericano en la región, se estaba distanciando de los intereses occidentales.<sup>14</sup> La cada vez más explícita intervención de los Estados Unidos y la consiguiente escalada bélica, internacionalizando el conflicto en el esquema Este-Oeste, podían tener como consecuencia indirecta un recrudecimiento de la tensión en Europa –aspecto muy sensible para la opinión pública europea– comprometer el despliegue norteamericano en el viejo continente, del cual dependía en gran medida la seguridad europea, y ser, en definitiva, una amenaza a la paz, la estabilidad y la seguridad global. Los matices de este enfoque, por supuesto, han sido muy variados en función de

13. Mac Donald 1991, p. 35.

14. Morán 1985, p. 78-84.

las diferentes posiciones ideológicas. La socialdemocracia, más sensible a los problemas específicos del Tercer Mundo y más cercana a los principios de la distensión y de la "seguridad común", insistirá en mantener la crisis regional al margen de la confrontación Este-Oeste, tanto a la hora de interpretar sus orígenes como de proponer políticas. Los conservadores, más proclives a planteamientos geo-estratégicos, insistirán en su enfoque en la necesidad de evitar procesos revolucionarios similares al de Nicaragua que, por efecto de la presión norteamericana, pudieran alejar al istmo del bloque occidental e inclinarlo hacia el "socialismo real", lo que afectaría de forma sustancial al equilibrio de los bloques y por lo tanto, a la estabilidad y seguridad en Europa.<sup>15</sup>

En cualquier caso, se definirá un "enfoque europeo" consensuado que consideró que la estabilidad política y económica de América Central sería una condición necesaria para la resolución de los conflictos al margen del enfrentamiento Este-Oeste. La estabilidad política y económica de América Central y la paz en la región, en esta perspectiva, no serían sólo ni principalmente una cuestión de seguridad militar o "nacional". La paz y la estabilidad dependerían de la eliminación de las causas profundas del conflicto, de la falta de democracia y la sistemática violación de los derechos humanos, así como la desigualdad y la pobreza. Por todo ello, el enfoque comunitario hacia la región se ha basado en el triángulo virtuoso "Paz-Democracia-Desarrollo", considerando estos tres elementos inseparables. Ello supone que la Paz no pueda imponerse, *manu militari*, por actores ajenos a la región, siendo necesaria la negociación de las partes directamente implicadas y, eventualmente, el apoyo y cooperación de otros países. Un corolario de todo lo anterior es el principio de coexistencia de sistemas diferentes en la región y por lo tanto la política de no discriminación a Nicaragua, respetando los principios de autodeterminación y de soberanía, aceptando por lo tanto al régimen surgido de la revolución sandinista. El apoyo directo al proceso

---

15. Eguizábal 1992, p. 278 y 285.

de Contadora y a los acuerdos de paz de Esquipulas ha venido siendo, por ello, uno de los contenidos más importantes del diálogo de San José.

Este enfoque, cercano a los principios de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) de Helsinki, llevará a Europa a adoptar en sus relaciones con Centroamérica una posición autónoma, diferenciada e incluso en determinados aspectos contraria a la de Estados Unidos y a la que adoptarán algunos gobiernos europeos en sus relaciones bilaterales. El reconocimiento de los orígenes políticos, sociales y económicos internos de la crisis centroamericana, en el cual, como veremos, tuvo un papel determinante la Internacional Socialista y Democristiana y la opinión pública europea, excluirá las posiciones doctrinales de la administración Reagan, basadas en la confrontación Este-Oeste, así como su enfoque, de carácter hegemónico, respecto a la paz y la estabilidad (la *Pax Americana*). Llevará asimismo a considerar los medios político-militares aplicados por la administración Reagan como parte del conflicto mismo y no como su solución. Las diferencias con los Estados Unidos se reducirán, no obstante, al diagnóstico respecto a las causas y la naturaleza de la crisis, a la formulación de políticas para enfrentarla y a la actitud frente a Nicaragua. La Comunidad Europea –aunque este aspecto ha sido objeto de un intenso debate– no se distanciará de los intereses generales de occidente y tratará de evitar conflictos con los Estados Unidos en el seno de la Alianza Occidental.<sup>16</sup> Al respecto, es importante recordar la existencia de gobiernos conservadores que concedían gran importancia al vínculo noratlántico. Laurence Whitehead ha llegado a señalar que entre Europa y los Estados Unidos no ha llegado a haber verdaderamente oposición de intereses y objetivos, sino una complementariedad, quizás no buscada, que se vio favorecida por la división ideológica en Estados Unidos y por la cercanía de las posiciones de Bruselas con las de la oposición demócrata en Washington.<sup>17</sup>

16. Pierre 1985 y Spence 1989, p. 7 y 46

17. Whitehead 1992, p. 146.

b. *La democratización y el apoyo a opciones políticas alternativas.* Como ha señalado Cristina Eguizábal, los vínculos y canales de comunicación más importantes entre Europa y Centroamérica desde los años sesenta fueron, posiblemente, los mantenidos por los partidos políticos democristianos, liberales y socialdemócratas, tanto de forma bilateral como a través de sus respectivas Internacionales, centrales sindicales y fundaciones políticas, como la "Konrad Adenauer", la "Friedrich Ebert", la "Hans Seidel" o la "Friedrich Naumann" en el caso de Alemania.<sup>18</sup> Por esta razón existían fuertes vínculos en el ámbito de la cultura política, y el interés europeo por las reformas estructurales y sobre todo la democratización del istmo es muy temprano. Estos lazos facilitarían la toma de conciencia de los europeos sobre la crisis centroamericana y una mejor comprensión de las causas de la misma. Desde finales de los setenta los socialdemócratas en el poder en Francia, Alemania, los países nórdicos y, desde 1982 en España prestarán un apoyo sustancial, en el plano material y político, a la revolución sandinista y al FMLN, como fue la declaración franco-mexicana de 1981.<sup>19</sup> Los democristianos, a su vez, verán llegar al poder entre 1984 y 1986 a sus partidos hermanos en El Salvador y en Guatemala y movilizarán un intenso apoyo a esta opción política, que se percibía como una vía intermedia, de carácter reformista y aceptada por los Estados Unidos, entre la insurrección y las viejas élites oligárquicas. No hay que olvidar, por último, el importante papel que han jugado los movimientos de solidaridad de Europa Occidental -comités de solidaridad, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, iniciativas ciudadanas de diverso tipo, iglesias de base, ayuntamientos hermanados, partidos y sindicatos- en la denuncia, la sensibilización y movilización de la opinión pública y la presión ejercida sobre sus respectivos gobiernos, como un factor más que, en el plano político, propició el acercamiento europeo a la región.

---

18. Eguizábal 1992, p. 289 y Spence 1989, p. 37.

19. Rico 1988

*c. La incorporación de España y Portugal a la Comunidad Europea.* La crisis centroamericana ha coincidido además con la formulación y plena maduración de la política exterior y la política iberoamericana de España, en el contexto de la consolidación del Estado democrático. Esta se basará en la definición del carácter occidental y europeo de España, del que las dimensiones mediterránea e iberoamericana serían complementarias.<sup>20</sup> En este contexto, España actuará en favor de los intereses iberoamericanos desde la Comunidad Europea así como de forma bilateral.<sup>21</sup>

La incorporación de nuevos socios a la Comunidad Europea se ha traducido por lo general en una ampliación de sus relaciones exteriores. Ya durante el proceso de negociación España dará un fuerte impulso a las relaciones comunitarias con América Latina, área que tradicionalmente ha sido una de sus prioridades en política exterior y en concreto con Centroamérica. En las negociaciones de adhesión, España obtuvo una "Declaración Común de Intenciones relativa al Desarrollo e Intensificación de las Relaciones con los Países de América Latina" común a los doce Estados-miembros de la Comunidad, anexa al tratado y acta de adhesión firmados en junio de 1985. Esta declaración común reafirma la creciente atención comunitaria hacia esta región, y será la base de ulteriores iniciativas del Gobierno español y de los órganos comunitarios para replantear e intensificar las relaciones, como las "Nuevas Orientaciones de la Comunidad Europea para las relaciones con América Latina", adoptadas por el Consejo en 1987. Debido a su carácter declarativo, sin embargo, los resultados de todo ello han sido muy limitados. Las expectativas latinoamericanas y españolas de un tratamiento análogo al de los países ACP para América Latina o los países más pobres en el área andina y centroamericana no se han concretado, y la jerarquización de la política de desarrollo comunitaria no ha sufrido cambios. Un impedimento han sido los limitados vínculos comerciales con América Latina, tanto de la Comunidad como de la propia

20. Arenal y Nájera 1989, p. 53, y Arenal y Nájera 1992, p. 222.

21. Piñol 1989, p. 35, Arenal 1993b, p. 180, y Galinsoga 1992, pp. 167-188.

España, y la reducida ayuda al desarrollo que España, en proceso de conformación de su política de cooperación al desarrollo, ha concedido a América Central.<sup>22</sup>

Si bien estos factores han sido los más importantes, no han de olvidarse otros, como la consolidación de la Cooperación Política Europea (CPE) en política exterior en el marco del relanzamiento de la integración europea con el "Acta Única" de 1986. Este proceso facilitó una actuación conjunta de los Doce hacia Centroamérica antes que enfoques bilaterales. Se tratará, como señaló Roy H. Ginsberg, de un caso de "política de escala" que permitió reducir los riesgos individuales de un enfrentamiento con los Estados Unidos y aumentar la capacidad de influencia con un costo muy reducido.<sup>23</sup> La ausencia de intereses estratégicos significativos en Centroamérica por parte de los Doce favoreció la coordinación y la adopción de posiciones comunes hacia la región. Otro factor importante, aunque de carácter coyuntural, ha sido la necesidad europea de mejorar sus relaciones con América Latina, en un punto muy bajo en 1982 a causa de la guerra de las Malvinas. El apoyo a los esfuerzos del llamado "Grupo de Contadora" (constituido por Colombia, México, Panamá y Venezuela), que desde enero de 1983 promovió una solución negociada a la crisis centroamericana, permitió a los europeos neutralizar los efectos de la crisis, al reconciliar a la Comunidad con los intereses latinoamericanos.<sup>24</sup>

El Parlamento Europeo ha sido un actor de gran importancia en el proceso de acercamiento político entre ambas regiones, en la construcción del mencionado "enfoque europeo" basado en la promoción de la paz, la democracia y los derechos humanos, y en la formulación de las políticas de cooperación hacia la región, en muchos casos con planteamientos más avanzados que la Comisión y el Consejo. El apoyo a la democratización, como han señalado Carlos Bru y Gustavo Palomares, ha representado un claro "eje

22. Arenal 1993a, p. 240.

23. Ginsberg 1992, p. 35.

24. Viñas 1992, p. 73.

vertebrador" de la iniciativas parlamentarias hacia Centroamérica. Entre 1986 y 1992 esta cámara ha emitido casi un centenar de resoluciones de apoyo al proceso de paz de Contadora y Esquipulas, a los avances en la democratización y los procesos electorales, al Parlamento Centroamericano y frente a las violaciones de los derechos humanos.<sup>25</sup>

### *Los intereses y motivaciones centroamericanos*

América Central se mostró interesada en establecer un diálogo con Europa y aumentar los vínculos de cooperación por razones tanto políticas como económicas. En el plano político existirá una gran coincidencia con los intereses de la Comunidad y de otros actores regionales, como el Grupo de Contadora. En el contexto del proceso de paz, la Comunidad fue percibida como "mediador desinteresado" en la crisis regional ante el poder hegemónico de los Estados Unidos. La ausencia de intereses económicos o estratégicos inmediatos de la Comunidad, su mayor sensibilidad a los problemas internos de la región, la coincidencia de gobiernos y opinión pública de ambas regiones respecto al diagnóstico de la crisis, la menor subordinación de las políticas de ayuda de la Comunidad a consideraciones de "seguridad nacional" y la especial relación de Europa con Estados Unidos, favorecerán esta percepción. Para Centroamérica, Europa podría representar un cierto "contrapeso" a la influencia norteamericana en la región, capaz de atemperar su arriesgada política centroamericana y frenar la escalada del conflicto. Para algunos gobiernos centroamericanos, el acercamiento a Europa formó parte de una estrategia de "diversificación de la dependencia" que permitiría aumentar los márgenes de autonomía de su acción exterior. No hay que olvidar, por último, que la relación con Europa se convirtió en una fuente de legitimidad y autonomía para algunos de los

25. Bru y Palomares 1993, p. 152 y 154.

Gobiernos centroamericanos también en el plano interno. Así fue para los sandinistas y, sobre todo, para los gobiernos democristianos en El Salvador y en Guatemala. En ambos casos contaban con una débil base social e intentaron desarrollar un programa de reformas estructurales dirigidas, en última instancia, a desactivar el conflicto armado, los cuales se encontraron con la oposición tanto de las fuerzas revolucionarias como de las élites oligárquicas tradicionales.

En la medida que la crisis tenía evidentes causas socio-económicas, aspectos económicos como la deuda, el comercio y la ayuda al desarrollo, tendrán en la agenda de intereses centroamericanos una importancia mucho mayor de la que, como veremos, Europa estaba dispuesta a concederle. Debido a la asimetría del comercio entre ambas áreas y al tradicional proteccionismo europeo, los centroamericanos esperarán de Europa un tratamiento preferencial para sus exportaciones, tanto en lo referido al acceso a los mercados como a la estabilización de los ingresos de exportación. Sumidos en plena crisis de la deuda, los centroamericanos vincularon la estabilidad política con la estabilidad de las balanzas de pagos y las finanzas públicas. Los centroamericanos verán en el diálogo con Europa la posibilidad de demandar soluciones al problema de la deuda, así como sumas significativas de ayuda al desarrollo que pudieran aliviar, a corto plazo, la aguda necesidad de divisas que sus economías enfrentaban en este periodo.

Como ha señalado Alberto van Klaveren, el énfasis centroamericano en los "grandes temas" de la tradicional agenda económica Norte-Sur también reflejaba la tradición "reivindicacionista" de la diplomacia de los países del istmo. Como veremos, la falta de respuesta europea a muchos de estos temas, tan amplios como genéricos, provocará a lo largo del diálogo un desplazamiento de la agenda centroamericana hacia temas más concretos, con un enfoque más pragmático, en los que podrían existir más posibilidades de obtener respuesta favorable por parte de la Comunidad.<sup>26</sup>

26. Klaveren 1992, p. 11.

LA EVOLUCIÓN Y CONTENIDOS DEL DIÁLOGO  
DE SAN JOSÉ: EL ENCUENTRO POLÍTICO,  
EL DESENCUENTRO ECONÓMICO

El proceso de acercamiento entre América Central y la Comunidad Europea se agiliza desde principios de los años ochenta. En noviembre de 1981, la Comisión propuso incrementar la ayuda y la cooperación con el istmo. Esta propuesta fue recogida por el Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 1982, que hizo explícito el apoyo europeo a la iniciativa de paz de Contadora. De esta cumbre emanó una proposición a los Ministros de Asuntos Exteriores para elaborar un Plan especial de Cooperación con Centroamérica, cuyo borrador fue preparado por la Comisión. Esta presentó un proyecto con un presupuesto de 65 millones de ecus para 1982,<sup>27</sup> a financiar mediante una enmienda al presupuesto y en coordinación con la cooperación bilateral de los estados miembros. El Plan fue aprobado por una cantidad sensiblemente menor, pero duplicó los fondos hasta entonces destinados a la región. En 1983 el Consejo Europeo, reunido en Stuttgart, reafirmó este apoyo, dando paso a contactos más cercanos entre Contadora, la *troika* comunitaria de ministros de exteriores y sus homólogos centroamericanos. En abril de 1984, los presidentes de las Internacionales Socialista, Liberal y Democristiana emitieron una declaración conjunta urgiendo a la separación de la crisis de una confrontación Este-Oeste. Finalmente, en la visita a Europa del Presidente de Costa Rica, Luis Alberto Monge, se lanzó la idea de una conferencia ministerial que finalmente se celebraría en septiembre de 1984 en San José de Costa Rica, con la participación de los cancilleres de los cinco países firmantes del Tratado de Integración Centroamericana (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), de la Comunidad Europea, todavía con diez miembros, de España y Portugal y de los cuatro países del "Grupo de Contadora", junto con la Secretaría General del Tratado de la Integración Centroamericana (SIECA). El senador

27. Ecu: unidad de cuenta europea. 1 ecu = 1,12 dólares US (enero 1994).

español Rafael Estrella relata cómo el elevado perfil de las delegaciones europeas fue provocado indirectamente por la poca hábil presión del Departamento de Estado de los EEUU, receloso de la intervención europea en el istmo y contrario a la celebración de la reunión.<sup>28</sup>

A lo largo del diálogo de San José, desde la primera reunión ministerial, pueden distinguirse tres periodos. El primero, de institucionalización del diálogo y ajuste de expectativas, abarcaría de 1984 a 1987. El segundo periodo, caracterizado por el apoyo al proceso de Paz de Esquipulas, se extiende de 1988 a 1990. A partir de 1990 se inicia la tercera etapa, en la que los cambios que se producen en el escenario internacional van a dejar su impronta, llevando al diálogo de San José a una encrucijada en la que se produce un claro replanteamiento de los términos del diálogo entre ambas regiones y se observa el desplazamiento de la agenda hacia los temas económicos.<sup>29</sup>

*De San José I (1984) a San José III (1987):  
institucionalización del diálogo y  
ajuste de expectativas*

En este primer periodo se definirán en gran medida los términos y la agenda del diálogo Comunidad Europea-Centroamérica, al enfrentarse las expectativas, intereses y motivaciones de ambas áreas. Será también el momento de la institucionalización del diálogo mediante la celebración de reuniones ministeriales anuales y la firma del Acuerdo de Cooperación de 1985. Las reuniones estarán sujetas a la regla de la alternancia –cada año en una de

28. Estrella 1988, p. 74.

29. Para este trabajo hemos utilizado la edición de los Comunicados Conjuntos de las reuniones de San José I a San José VII (1984-1991), junto con el Acuerdo de Cooperación y las actas de las Comisiones Mixtas, publicados en INCEP 1993.

las dos regiones- y cada parte acudirá con una agenda única, previamente acordada. En este sentido, "San José" será un importante estímulo a la concertación regional centroamericana, que posteriormente hará posible el plan de paz de Esquipulas. En el plano político se hizo explícito el eje conceptual "paz, democracia y desarrollo", la voluntad de establecer una estructura de diálogo político y económico entre Europa y Centroamérica con el fin de apoyar los esfuerzos de los países del istmo para detener la violencia y la inestabilidad, el reconocimiento de la coexistencia de sistemas diferentes en la región, y el apoyo expreso a esfuerzos de paz de carácter regional y en concreto a Contadora, cuyo documento de objetivos estaba vigente desde septiembre de 1983. Los avances del diálogo en el plano político, por ello, estarán determinados en gran medida por las vicisitudes por las que atravesó el Acta de Contadora, hasta el punto de que en 1986, en pleno *impasse* del proceso de paz, no se celebró la reunión, y al año siguiente, en San José III, descendió el nivel político de las delegaciones.

La asimetría de expectativas e intenciones con la que ambas áreas iniciaban el diálogo se puso de manifiesto, sin embargo, en el ámbito económico. La Comunidad Europea acudía a San José I con la intención de iniciar un diálogo fundamentalmente político en el marco del proceso de paz y establecer un acuerdo de cooperación a medio plazo, pero no estaba dispuesta a modificar la situación de Centroamérica dentro de su jerarquía de preferencias hacia el mundo en desarrollo, por lo que no ofreció concesiones comerciales ni grandes montos de ayuda. Centroamérica demandó la apertura del mercado comunitario a sus productos tradicionales, especialmente al café y al banano y un sistema de estabilización de precios de exportación similar al "STABEX". La Comunidad, sin embargo, sólo ofreció mejorar el uso del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), irrelevante para la región, el reconocimiento mutuo de la cláusula de "Nación más Favorecida" (NMF), reflejado en el Acuerdo de Cooperación de 1985, y desde 1987 una rebaja del 5 al 4,5% en los aranceles sobre el café. Las peticiones centroamericanas fueron excluidas del diálogo de

San José, remitiéndose a los foros multilaterales como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) o el acuerdo Multifibras, e insistiendo en que la recuperación económica del istmo dependería en gran medida de la reactivación del declinante Mercado Común Centroamericano (MCCA) antes que del acceso a los mercados europeos. La respuesta europea en este campo, aunque previsible, era poco alentadora, sobre todo si se compara con las amplias concesiones comerciales unilaterales que los Estados Unidos aprobaron en 1983, en el marco de la "Iniciativa para la Cuenca del Caribe" (ICC). Las peticiones centroamericanas respecto a la deuda también fueron desoídas, siendo remitidas a los "foros adecuados". En suma, la Comunidad ofrecía un modelo de cooperación de "ayuda sin comercio" (*aid, not trade*) frente al "comercio y ayuda" (*trade and aid*) de Lomé o el "comercio, no ayuda" (*trade, not aid*) tradicionalmente demandado por los países en desarrollo.

El Acuerdo de Cooperación firmado en 1985 tuvo el carácter de "acuerdo no preferencial" de los llamados "de segunda generación", muy similar, por ejemplo, al firmado con el Pacto Andino a principios de los ochenta. Su contenido es poco preciso y de modesto alcance en términos económicos concretos. Los ministros de la Comunidad rebajaron el perfil del acuerdo de Cooperación, rechazando las propuestas iniciales de la Comisión y del Parlamento Europeo. La Comisión propuso la duplicación de la asistencia económica y la reducción del arancel del café a un 3%. La Comisión de Relaciones Económicas Exteriores del Parlamento Europeo fue más lejos, al proponer la creación de un sistema similar al STABEX y la participación europea en el capital del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), incluyendo el derecho de voto.<sup>30</sup>

Respecto a la ayuda, la Comunidad aumentó su cooperación desde los 39 millones de ecus de 1983 hasta los 73,2 millones otorgados en 1985 (ver cuadro 2), y se comprometió a aportar 500 millones de ECUS en los siguientes diez años, en gran medida a

30. Ashoff 1989, p. 26-27

Cuadro 2

AYUDA COMUNITARIA A CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ 1979-1990  
-Montos comprometidos, en millones de ecus-

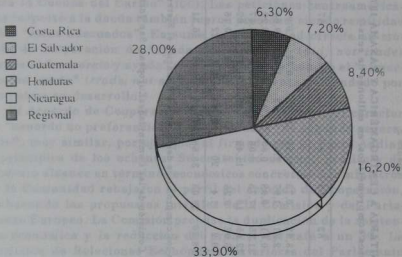
|             | 79   | 80    | 81    | 82    | 83    | 84    | 85    | 86    | 87    | 88    | 89    | 90 <sup>(*)</sup> |
|-------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------|
| C. Rica     | 0    | 0     | 0     | 18,32 | 0,73  | 0,51  | 13,76 | 0,02  | 0,9   | 0,18  | 5,66  | 6,77              |
| El Salvador | 0,36 | 0,56  | 0,91  | 2,21  | 1,97  | 2,94  | 7,73  | 1,74  | 19,64 | 2,20  | 4,05  | 3,1               |
| Guatemala   | 0,05 | 0,12  | 0,04  | 0,81  | 0,93  | 0,88  | 1,41  | 14,94 | 9,22  | 14,11 | 7,13  | 0,7               |
| Honduras    | 5,34 | 9,96  | 3,77  | 21,25 | 17,75 | 3,06  | 4,63  | 15,3  | 6,47  | 5,92  | 3,3   | 3,91              |
| Nicaragua   | 3,10 | 4,85  | 12,59 | 22,45 | 16    | 11,49 | 23,02 | 21,93 | 17,92 | 35,13 | 16,8  | 26,48             |
| Panamá      | 0    | 0,02  | 0     | 0,02  | 0,25  | 0     | 0,03  | 0,09  | 0,16  | 0,47  | 0,4   | 4,3               |
| Regionales  | 0    | 2,70  | 1,6   | 3,2   | 1,4   | 20    | 22,65 | 2,9   | 22    | 39,9  | 53,03 | 21,36             |
| TOTAL       | 8,85 | 18,21 | 18,91 | 68,26 | 39,03 | 38,88 | 73,25 | 56,92 | 76,31 | 97,91 | 90,37 | 66,62             |

(\*) Cifras preliminares. No incluyen los compromisos destinados a financiar el Sistema Regional de Pagos

Fuente: Delegación Regional de la Comisión de las Comunidades Europeas, San José de Costa Rica, 1992.

Gráfico 1

**DISTRIBUCIÓN DE LA AYUDA COMUNITARIA  
POR PAÍSES 1980-1990**



Fuente: Visser y Wattel 1991, p. 101, con datos de la Delegación Regional de la Comisión de las Comunidades Europeas en San José de Costa Rica, 1990.

través del BCIE. Estas cifras multiplicaban por cuatro las ayudas comunitarias de los años setenta, pero seguían siendo muy modestas respecto a las necesidades centroamericanas y a las expectativas de una contribución europea al "mini-plan Marshall" propuesto por la Comisión Kissinger para Centroamérica a principios de 1984. Tampoco eran comparables a la ayuda prestada por los Estados Unidos, que a raíz del mencionado informe comprometió en el Congreso en agosto de 1984 un "paquete" de ayuda extraordinaria a los países del istmo, exceptuando Nicaragua, de 8.000 millones de dólares.<sup>31</sup> El desequilibrio entre el discurso político y su concreción económica han sido, posiblemente, el punto débil que ha restado más credibilidad al diálogo a lo largo de su vigencia. La asistencia comunitaria, sin embargo, se ha caracterizado por no estar tan subordinada a consideraciones de seguridad nacional como la norteamericana. Basada en el diálogo y la negociación, se ha distanciado notablemente del unilateralismo y la fuerte condicionalidad del principal donante de la región, la AID.<sup>32</sup> Es significativo mencionar, en este contexto, que Nicaragua fue de 1980 a 1990 el principal receptor de asistencia comunitaria, absorbiendo el 34% del total (ver gráfico 1). Por estas razones, diversos sectores centroamericanos han percibido la asistencia comunitaria como más "desinteresada" y acorde con las necesidades de la región.

La ayuda, por último, se ha venido asignando a través de los mecanismos previstos para los "países no asociados de América Latina y Asia" (PVD-ALA), sobre bases anuales. Las prioridades, según las disposiciones comunitarias y el Acuerdo de Cooperación serían la mejora de las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población, el desarrollo rural, la salud, la seguridad alimentaria, los desastres y la integración regional, preferentemente a través de proyectos regionales. Este tipo de proyectos, a partir de 1984, conocerán una gran expansión. Su desarrollo, no obstante, estará determinado por los avances de la concerta-

31. Barry y Preusch 1988, p. 18

32. Sanahuja 1992, p. 23.

ción centroamericana. En 1986, año caracterizado por el declive de Contadora y en el que no se realizó reunión ministerial, el porcentaje de fondos destinado a proyectos regionales fue de un 5%, muy reducido respecto al 28% promedio de la década (ver cuadro 3).

Cuadro 3

**COMPARACIÓN DE LOS PRINCIPALES DONANTES  
DE CENTROAMÉRICA: AYUDA OFICIAL  
AL DESARROLLO (AOD) COMPROMETIDA  
1981-1989  
-porcentajes-**

|                       | 1981 | 1982  | 1983  | 1984  | 1985  | 1986  | 1987  | 1988  | 1989  |
|-----------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| CE-Multilateral       | 2,4  | 6,6   | 1,6   | 1,4   | 1,6   | 2,0   | 3,7   | 3,6   | 2,5   |
| CE-E. miembros        | 13,9 | 9,3   | 8,9   | 13,3  | 12,7  | 14,3  | 11,3  | 20,2  | 20,1  |
| EE UU                 | 27,9 | 48,3  | 50,9  | 57,9  | 60,0  | 55,7  | 57,1  | 52,6  | 40,0  |
| Japón                 | 1,4  | 1,5   | 5,6   | 1,1   | 8,5   | 2,2   | 1,4   | 4,1   | 9,3   |
| CAME                  | 6,6  | 7,6   | 9,1   | 7,1   | 1,5   | 3,0   | 2,4   | 2,3   | 8,9   |
| Otros Multilat.       | 47,8 | 268,0 | 24,0  | 19,2  | 15,8  | 22,7  | 24,1  | 17,1  | 19,2  |
| TOTAL                 | 648  | 902,0 | 1.059 | 1.090 | 1.437 | 1.257 | 1.702 | 1.569 | 1.494 |
| (millones de dólares) |      |       |       |       |       |       |       |       |       |

Fuente: OCDE.

Las prioridades y el alcance de la ayuda europea muestran que la Comunidad acudió a San José con una estrategia o "modelo" de desarrollo "hacia dentro", insuficiente para lograr mejoras sustanciales y que además se distanciaba notablemente del rumbo que iban adoptando paulatinamente las políticas económicas de la región, impulsadas por el FMI, el Banco Mundial y la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), cada vez más orientadas al "desarrollo hacia fuera", mediante políticas de estabilización, ajuste estructural y liberalización.<sup>33</sup>

33. Timossi 1989.

La Comunidad Europea apoyó la integración centroamericana y el desarrollo rural basándose en su propia experiencia histórica, en la que el comercio intra-regional y la política agraria han sido motores de crecimiento y prosperidad y un vehículo para la paz. Algunos observadores han llegado a constatar, con sorpresa, que en los primeros años del diálogo los europeos se mostraron más entusiastas con la integración regional que los propios centroamericanos, que consideraban "fallecido" el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y percibían mejores oportunidades para la reactivación económica en la diversificación de exportaciones hacia los "no tradicionales" y la demanda de terceros mercados, tal y como pudo observarse en la segunda mitad de los ochenta.<sup>34</sup> El diálogo coincidió con el periodo en el que el MCCA atravesaba un momento crítico.<sup>35</sup> Sin embargo, el apoyo de la Comunidad Europea ha sido importante para permitir la supervivencia temporal de los esquemas centroamericanos de integración hasta su reactivación en 1990.<sup>36</sup> Por otro lado, a pesar del discurso sobre las causas estructurales del conflicto, la cooperación europea no prestará un apoyo significativo a las reformas estructurales necesarias para mejorar la situación económica y social del istmo. Por el contrario, la mayor parte de la ayuda se canalizará a través de programas de asistencia técnica -el 57% del total hasta 1990 (ver gráfico 2)- y de ayuda alimentaria -el 27,8% del total- cuya contribución efectiva para el logro de un desarrollo sostenido debiera ser motivo de una evaluación crítica. Hay que destacar,

---

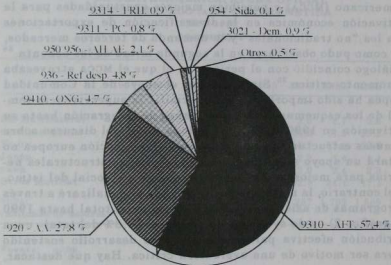
34. López 1990, p. 27.

35. El acuerdo de Cooperación se celebró en el momento en el que los intercambios dentro del MCCA alcanzaban su punto más bajo; en 1984 Nicaragua y Costa Rica estaban a punto de romper relaciones diplomáticas; el Consejo Económico del MCCA, que no se reunía desde finales de los setenta, tuvo que reunirse precipitadamente a petición europea para poder ofrecer un interlocutor común ante la Comunidad en San José I. Ver López 1991, p. 4.

36. Serge Abou, Jefe de División México-Centroamérica de la Dirección General de Relaciones Exteriores (DG I) de la Comisión de las Comunidades Europeas, hizo esta valoración en 1990 del diálogo Europa-Centroamérica. Ver Abou 1990.

Grafico 2

**PRINCIPALES CATEGORÍAS DE AOD COMUNITARIA  
A CENTROAMÉRICA, 1980-1989**  
-porcentajes sobre el total-



AFT: Asistencia Financiera y Técnica; AA: ayuda alimentaria; ONG: acciones cofinanciadas con Organizaciones no Gubernamentales; Ref/Despl.: autosuficiencia de poblaciones refugiadas y desplazadas; AH/AE: ayuda de emergencia/ayuda humanitaria; PC: promoción comercial; FRH: formación de recursos humanos y Becas a nacionales centroamericanos para estudios en la CE; Sida: lucha contra el sida; Dem.: apoyo a la democratización.

Fuente: Delegación Regional de la Comisión de las Comunidades Europeas, San José de Costa Rica, 1992.

sin embargo, que la cooperación europea hacia Centroamérica se ha canalizado a través de Organizaciones no Gubernamentales (ONG) en mucha mayor medida que en otras regiones. Este rasgo característico de la cooperación comunitaria ha sido importante en la medida que ha contribuido eficazmente a sostener los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil y de las ONG centroamericanas más comprometidas con la paz, los derechos humanos, el desarrollo participativo y la formulación de alternativas de desarrollo en la región.<sup>37</sup>

*De San José IV (1988) a San José V (1989):  
en apoyo del proceso de paz de Esquipulas*

El diálogo entre la Comunidad Europea y Centroamérica cobró un renovado impulso en el periodo comprendido entre la firma del Acuerdo de Paz de Esquipulas en agosto de 1987 y las elecciones nicaragüenses de febrero de 1990, que dieron un vuelco a la situación política del istmo al dar el triunfo a los partidos de la oposición al Frente Sandinista. Un aspecto importante, en este sentido, fue que Esquipulas representó una clara afirmación de los puntos de vista europeos sobre las causas y las vías de solución de la crisis. Los avances y dificultades del proceso de paz y de la democratización del istmo, elementos que en dicho Acuerdo quedaron vinculados, fueron el punto central de los comunicados políticos de San José IV (Hamburgo 1988) y de San José V (San Pedro Sula 1989). En este sentido, destaca el énfasis puesto en los procesos electorales y la necesidad del cese el fuego, haciendo un llamamiento explícito a los gobiernos ajenos a la región que prestaban ayuda a las fuerzas irregulares, en clara referencia a los Estados Unidos y su abierto apoyo a la "contra".

Con motivo del Acuerdo de paz, los Presidentes centroamericanos dirigieron a la comunidad internacional una petición ex-

37. CRIES-ECAI 1990, p. 17 y 22.

traordinaria de ayuda, con especial referencia a la situación de los refugiados y desplazados, que fue acompañada de un "Plan de Acción Inmediata" (PAI) por valor de unos 1460 millones de dólares. Este Plan fue elaborado por las instancias de concertación centroamericana (reuniones de vicepresidentes y presidentes), los organismos regionales de integración y otras organizaciones internacionales. Dicho Plan se incorporó poco después al "Plan Especial de Cooperación Económica con Centroamérica" (PEC), elaborado por los Gobiernos centroamericanos y las agencias de las Naciones Unidas y aprobado por la Asamblea General en mayo de 1988. El presupuesto global del PEC, de 4.370 millones de dólares, incluyó tres grandes programas. En primer lugar, un "Programa de Emergencia", en el que incluyó la atención a los refugiados y desplazados, las necesidades urgentes de energía y de ayuda alimentaria. En este marco se convocó en 1989 la "Conferencia Internacional sobre Refugiados en Centroamérica" (CI-REFCA). En segundo lugar, el "Programa de Acción Inmediata", enfocado a la reactivación del comercio regional en el marco del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y medidas para la reducción de la deuda externa. En tercer lugar, un "Programa de Reactivación Económica y Desarrollo Social", que abarcó siete sectores de inversión relacionados con la reconversión industrial, desarrollo agropecuario, concesiones comerciales, reconstrucción de la infraestructura física, sector energético y, en el campo del desarrollo social, seguridad alimentaria, salud, vivienda, educación y generación de empleo productivo a través de las cooperativas.

Esquipulas será, a tenor de estas iniciativas, un estímulo para aumentar la ayuda al desarrollo de la Comunidad Europea, orientarla al apoyo directo del proceso de paz, de común acuerdo con las prioridades señaladas por los Gobiernos centroamericanos, y coordinarla con la acción de otros donantes bilaterales y multilaterales. También fueron importantes, en esta misma dirección, acontecimientos como la entrada en vigor, en 1987, del Acuerdo de Cooperación firmado en San José II en 1985 y las primeras reuniones de su Comisión mixta, la adopción por parte del Conse-

jo de Ministros de la Comunidad, el 22 de junio de 1987, de unas "Nuevas Orientaciones para las Relaciones con América Latina", y la primera presidencia española de la Comunidad.

El compromiso europeo con el PAI y el PEC, expresado en San José IV y V se limitó a las necesidades urgentes del istmo en materia de ayuda alimentaria y atención a refugiados, en este caso a través de CIREFCA y a condición de que el retorno se hiciera voluntariamente y con condiciones mínimas de seguridad. Se estimó que la contribución europea podría llegar a suponer una tercera parte de las necesidades financieras del Programa de Emergencia, estimadas globalmente en unos 400 millones de dólares. La ayuda comunitaria ya había alcanzado en 1988 una cifra superior a los 100 millones de ecus, superando ampliamente los compromisos de "San José I", lo cual hacía posible asumir este compromiso sin grandes esfuerzos. Estos compromisos desplazaron la cooperación de la Comunidad Europea, a partir de este periodo, hacia un mayor multilateralismo. La Comunidad ofreció además recursos para proyectos en algunas nuevas líneas de cooperación aprobadas en el Consejo en 1987 para los países no asociados de América Latina, en los campos de cooperación tecnológica, lucha contra las drogas, ayuda alimentaria y evaluación de la misma, y lucha contra el sida. De nuevo, las necesidades centroamericanas en materia de deuda y apertura comercial no fueron atendidas. En San José V, sin embargo, los presidentes centroamericanos hicieron una solicitud formal a la parte europea sobre la financiación del sistema regional de pagos y los desequilibrios temporales de los países deficitarios en el comercio intrarregional,<sup>38</sup> por entender que esta propuesta era congruente con la importancia declarada por la Comunidad a la integración regional y por considerar que el otro gran donante a la región, los Estados Unidos, no asumiría una propuesta que era contradictoria con su política de ayuda, basada en el más estricto bilateralismo. Un último aspecto de interés de este periodo fue el compromiso europeo de apoyo al Parlamento Centroamericano

38. Puntos 67 a 72 del PEC.

(PARLACEN), cuyo tratado constitutivo fue aprobado por los Presidentes centroamericanos en la "cumbre" de Esquipulas I.<sup>39</sup>

*De San José VI (1990) a San José IX (1993):  
el diálogo Comunidad Europea-Centroamérica  
en la encrucijada*

El año 1990 representa un punto de inflexión en el diálogo de San José. La sexta reunión ministerial, celebrada en Dublín en abril de 1990, se lleva a cabo en un contexto sustancialmente diferente a las anteriores. Los acontecimientos en Europa —caída del muro de Berlín, revoluciones en los países del este, reunificación alemana— exigieron que la Comunidad, en pleno proceso hacia la consecución del Mercado Único Europeo (MUE), dirigiera también su atención hacia Europa Oriental. Centroamérica también presentaba una fisonomía muy distinta a la de apenas un año antes. En Nicaragua se logró el cese el fuego y la desmovilización de la "contra" y las elecciones celebradas en febrero de 1990 dieron el triunfo, contra todo pronóstico, a la coalición opositora encabezada por Violeta Chamorro. Las elecciones celebradas en El Salvador, Honduras y Costa Rica llevaron también al poder a partidos situados a la derecha o la extrema derecha del espectro político. El "viraje conservador" del istmo centroamericano llevará de forma generalizada a la adopción o profundización de políticas económicas de corte neoliberal, y la ausencia de los sandinistas permitirá alcanzar más fácilmente el consenso en las instancias de concertación centroamericanas, particularmente en lo referido a la situación del istmo frente a los procesos de globalización e internacionalización de la economía. En junio de 1990, por ejemplo, los Presidentes se reunieron en Antigua Guatemala y aprobaron el Plan de Acción Económica en Centroamérica (PAE-

---

39. Ver VV AA 1990b.

CA), que reactivó el proceso de integración regional sobre nuevas bases. También en 1990 fue presentada la "Iniciativa para las Américas" del Presidente Bush, que planteó un nuevo escenario para las relaciones exteriores y las economías de la región. Bush, además, expresó un talante hacia Centroamérica diferente al de su predecesor. Por último, ese mismo año comenzaron de nuevo las negociaciones de paz entre el Gobierno y la guerrilla salvadoreña, tras ponerse de manifiesto, en la ofensiva lanzada por el FMLN a finales de 1989, que no era posible la victoria militar para ninguna de las partes en conflicto.

Estos acontecimientos, obviamente, han dejado su impronta sobre la agenda de las cuatro reuniones ministeriales celebradas entre 1990 y 1994. La agenda política va a continuar centrándose hasta 1991 en el proceso de paz en Nicaragua, alentando la desmovilización de la "contra" y la transición pacífica. Además, la atención de los ministros se desplazó a El Salvador y Guatemala, tanto en lo referido al proceso de paz como a la situación de los derechos humanos, haciendo referencia expresa en 1990 al asesinato en San Salvador, por parte de las Fuerzas Armadas, de seis jesuitas de la Universidad Centroamericana y sus empleadas. Tras la firma de los Acuerdos de Paz en El Salvador, San José VIII (Lisboa 1992) los cancilleres comunitarios destacarán la importancia de la "Comisión de la Verdad". La cuestión de los derechos humanos, vinculada a la democratización, va a ir concentrando cada vez mayor atención por parte de los cancilleres comunitarios, lo que, como se señalará más adelante, se ha convertido en uno de los componentes esenciales de la cooperación de los Doce en los noventa.

En la agenda económica destaca la aprobación en Dublín (San José VI, 1990) de los que hasta ahora han sido los proyectos comunitarios de mayor tamaño en la región: la financiación del sistema regional de pagos solicitada por la parte centroamericana en la reunión de San Pedro Sula (San José V) y de un fondo especial destinado a los dos países deficitarios crónicos en el comercio regional, Honduras y Nicaragua, con compromisos por valor de 120 millones de ecus. Se esperaba que este programa

condujera a un incremento del PIB regional de un 1% y del comercio intrarregional de un 25%.<sup>40</sup> Sin embargo, este programa ha tenido una vida efímera: apenas año y medio más tarde se constataba en San José VIII (Lisboa 1992) que el sistema regional de pagos era "innecesario" ante los avances registrados en materia de convertibilidad de las monedas.<sup>41</sup>

Por otra parte, la Comunidad Europea condicionó explícitamente este proyecto a la adopción, por parte de los gobiernos centroamericanos, de la liberalización del comercio regional a través del "Programa de Desmantelamiento de Obstáculos al Comercio Intrarregional". Según la perspectiva de ambas partes, estas medidas se orientaron a la modernización económica y la mejor inserción del istmo en la economía internacional. Para ello, la Comunidad también instó a la diversificación de las exportaciones regionales. Todo esto muestra que el diálogo se ha acercado a las nuevas concepciones sobre el desarrollo, dominantes en los años ochenta, cercanas a los planteamientos neoliberales e impulsadas por los organismos financieros internacionales y los Estados Unidos. La reactivación del proceso de integración se basa también en estos nuevos supuestos económicos. Como han señalado Mónica Hirst y María Luisa Streb, en los años noventa la integración regional tiene un sentido estratégico en las agendas exteriores de los gobiernos de la región. La integración no se concibe como un medio para crear un mercado interno ampliado, como se planteó en los años sesenta, sino un medio para mejorar, en el contexto de la globalización económica, las condiciones de inserción en la economía mundial.<sup>42</sup> Por esta razón la nueva integración va a estar acompañada por medidas de ajuste macroeconómico y liberalización comercial que suponen que el viejo modelo de desarrollo, basado en la sustitución de importaciones, ha sido reemplazado por otro modelo, de corte neoliberal, basado

---

40. Matutes 1990 y Bataller 1992, p. 42.

41. San José IX, Comunicado Económico Conjunto, punto 19.

42. Hirst y Streb 1993, p. 4.

en la apertura hacia el exterior y en el dinamismo, capacidad y competitividad de los sectores exportadores.

En lo referido al comercio, los centroamericanos expresaron en Dublin y Managua (San José VI y VII) sus demandas de acceso preferencial al mercado europeo, en este caso con mayor fuerza, al haber otorgado la Comunidad preferencias arancelarias extraordinarias a los países andinos. Los europeos alegaron inicialmente que estas preferencias debían entenderse como medidas excepcionales de respaldo a la lucha contra la producción y tráfico de drogas (mostrando implícitamente con ello que esta cuestión es prioritaria para la Comunidad). A pesar de ello, dos meses antes de San José VIII (Lisboa, febrero de 1992) la Comunidad concedió preferencias similares a Centroamérica y Panamá en el marco del SPG, vinculadas tanto a la democratización como a la lucha contra el narcotráfico. Estas concesiones excluyeron el banano, por lo que han servido sobre todo para estimular la exportación de "no tradicionales".<sup>43</sup> A pesar de estas medidas, excepcionales después de ocho años de diálogo, Europa siguió remitiendo al GATT la delicada cuestión del acceso al mercado europeo.

Por otro lado, la realización del mercado interior y la puesta en marcha de la unión monetaria, "núcleo duro" del Tratado de Maastricht, supone un cambio sustancial de las relaciones comerciales de la Comunidad, obligando a sus socios a ajustar sus propias estrategias. El Mercado Único a partir del 1 de enero de 1993, el acuerdo sobre el "espacio económico europeo" con los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) y las perspectivas de ampliación de la Comunidad, motivaron el recelo de los centroamericanos sobre los posibles efectos negativos que, en un escenario pesimista, podría tener sobre sus intereses comerciales una "Europa-fortaleza" cada vez más introvertida, proteccionista y alejada de Centroamérica. Centroamérica demandó a la Comunidad información más precisa sobre los eventuales efectos del Mercado Único Europeo. La Comunidad reiteró que

---

43. Reglamento del Consejo 3900/91 del 16 de diciembre de 1991.

éste tendría efectos beneficiosos, ya que se aceleraría el crecimiento económico y aumentaría la demanda de productos del exterior. Los centroamericanos deberían, en este contexto, diversificar sus exportaciones.<sup>44</sup> Respecto al banano, producto cuyas condiciones de acceso a Europa se verían necesariamente afectadas por la entrada en vigor del Mercado Único, la Comunidad expresó su compromiso de buscar una "solución equilibrada" que tuviera en cuenta los intereses centroamericanos.

En el ámbito de la cooperación al desarrollo destaca, como ya señalamos, la fuerte inyección de fondos destinada al Sistema Regional de Pagos. La importancia concedida por ambas partes a este proyecto ha sido una clara muestra del desplazamiento de intereses de los gobiernos centroamericanos y europeos en cuanto a las prioridades de la cooperación. Los programas que la Comunidad ha identificado tradicionalmente como idóneos para dirigirse a los estratos más pobres -los de desarrollo rural "hacia dentro"- se han mantenido, pero parecen haber perdido importancia respecto a las cuestiones macroeconómicas y la promoción de exportaciones no tradicionales, en una lógica de desarrollo "hacia afuera".<sup>45</sup> Hay que hacer notar que esto no supone que se hayan desatendido las acciones destinadas a apoyar los procesos de paz. En San José VIII (Lisboa 1992) la Comunidad aprobó un desembolso extraordinario de 50 millones de ecus para Plan de Reconstrucción de El Salvador. Con ello, este país se ha convertido en el receptor más importante de fondos comunitarios, ocupando Guatemala el segundo lugar en importancia. Nicaragua y Honduras, principales receptores en los años ochenta, han pasado por ello a ocupar una posición menos importante (Ver gráfico 1 y cuadro 4). Se han mantenido los programas de refugiados, llevados a cabo en parte por ONGD, con un monto anual entre los 15 y los 20 millones de ecus. La asistencia a refugiados, en este

44. El llamado "efecto desarrollo" del Mercado Único ha sido el principal argumento de la Comunidad frente a las acusaciones de que se estaba construyendo una "Europa Fortaleza". Este argumento se basa en los resultados del "Informe Cecchini". Ver Cecchini 1988 y Menjivar 1991.

45. Visser y Wattel 1991, p. 108.

Cuadro 4

COOPERACIÓN COMUNITARIA CON AMÉRICA CENTRAL  
FONDOS APROBADOS O EN EJECUCIÓN EN SEPTIEMBRE DE 1993  
-DISTRIBUCIÓN POR PAÍSES REGIÓN Y POR MODALIDADES  
DE COOPERACIÓN EN MILES DE ECUS.

| Modalidad                  | Regional | Costa Rica | El Salvador | Guatemala | Honduras | Nicaragua | Panamá | TOTAL    | % del total |
|----------------------------|----------|------------|-------------|-----------|----------|-----------|--------|----------|-------------|
| Coop. técnica y financiera | 210.600  | 20.400     | 85.800      | 64.500    | 37.250   | 24.200    | 8.600  | 451.350  | 77,57       |
| Ayuda alimentaria          | 0        | 0          | 15.050,4    | 3.691     | 4.996,3  | 10.148,5  | 0      | 33.886,3 | 5,82        |
| Ayuda de emergencia        | 0        | 0          | 0           | 0         | 0        | 200       | 0      | 200      | 0,03        |
| Refugiados                 | 330      | 1.460      | 18.577      | 6.800     | 1.210    | 20.426    | 0      | 48.803   | 8,38        |
| Democratización            | 2.251    | 461        | 3.173       | 2.046,1   | 1.192    | 1.996     | 1.004  | 12.123,1 | 2,08        |
| Mujer y desarrollo         | 96       | 0          | 86,9        | 0         | 0        | 0         | 0      | 182,9    | 0,03        |
| Formación                  | 6.369,1  | 0          | 1.807       | 0         | 457      | 670       | 85,4   | 9.388,5  | 1,61        |
| Integración regional       | 1.770,8  | 0          | 0           | 0         | 0        | 0         | 0      | 1.770,8  | 0,30        |
| Coop. energética           | 2.535    | 0          | 0           | 500       | 0        | 0         | 0      | 3.035    | 0,52        |
| Promoción comercial        | 2.605    | 480        | 1.250       | 1.405     | 0        | 221,7     | 0      | 5.961,7  | 1,02        |

Sigue...

...viene

| Modalidad                | Regional<br>Costa<br>Rica | El Sal-<br>vador | Guate<br>mala | Hondu-<br>ras | Nicara-<br>gua | Pana-<br>má | TOTA    | % del total |        |
|--------------------------|---------------------------|------------------|---------------|---------------|----------------|-------------|---------|-------------|--------|
| Coop. industrial         | 674,6                     | 0                | 0             | 0             | 0              | 0           | 674,6   | 0.11        |        |
| Ec-tip                   | 0                         | 58,9             | 22,9          | 0             | 121,6          | 33          | 236,5   | 0.04        |        |
| Ecología en pvd          | 0                         | 1.086,4          | 0             | 0             | 0              | 0           | 236,6   | 0.04        |        |
| Bosques<br>tropicales    | 998,5                     | 551,6            | 0             | 0             | 123,8          | 0           | 1.773,8 | 0.30        |        |
| Ciencia y<br>tecnología  | 1.140                     | 2.114            | 0             | 637,7         | 330            | 250         | 4.650,1 | 0.78        |        |
| Cofinancia-<br>ción ONG  | 450                       | 0                | 1.928,1       | 1.793         | 149,5          | 2.339,4     | 33,4    | 6.693,6     | 1.15   |
| Total regio-<br>nal/país | 229.320,1                 | 26.711,9         | 127.695,5     | 81.372,9      | 45.706,5       | 60.608,4    | 9.901,2 | 581.816,7   | 100.00 |

Fuente: Delegación Regional de La Comisión de las Comunidades Europeas en San José de Costa Rica, octubre de 1993.

marco, aumentó su importancia relativa en la cooperación comunitaria, pasando del 4% de la asistencia comunitaria total en los ochenta, al 8% en los años noventa (Ver gráfico 2 y cuadro 4).

Por otra parte, se observa una notable diversificación de las líneas de cooperación hasta entonces implementadas y un considerable aumento de los recursos, hasta alcanzarse desembolsos por unos 124 millones de ecus en 1991, 143 millones en 1992 y 168 millones en 1993.<sup>46</sup> La asistencia comunitaria se dirigirá a nuevos campos de cooperación, tales como el apoyo a las cooperativas y la pequeña y mediana empresa, la navegación aérea, las telecomunicaciones la pesca, el turismo, la mujer, el medio ambiente, la inversión directa de origen privado -programa *European Community International Investment Partners, EC-IIP*- la democratización y los derechos humanos, en este caso a través del "Programa Plurianual de Promoción de los Derechos Humanos". Este programa, ha prestado apoyo financiero directo al proceso de Esquipulas, a través de la Comisión Internacional de Asistencia y Verificación (CIAV-OEA), al proceso de Paz de Guatemala y a las elecciones en Panamá, así como a instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales de promoción y defensa de los derechos humanos. Hay que mencionar, en este contexto, que a partir de 1990 las ONG centroamericanas son elegibles como contrapartes o ejecutoras directas de la cooperación comunitaria, por lo que un número apreciable de proyectos, especialmente en los campos de democratización y derechos humanos, formación de recursos humanos y promoción comercial van a ejecutarse a través de este tipo de organizaciones. Las ONG europeas, sin embargo, vieron reducirse su participación en la ejecución de los fondos destinados a la región, desde el 4,7% del periodo 1980-1989, hasta el 1,1% de 1990 a 1993 (Ver gráfico 2 y cuadro 4). En el campo social, por último, la Comunidad se ha comprometido a financiar los "fondos de inversión social" (FIS) o de "emergencia social"

46. Según datos suministrados por la Delegación de la Comisión de las Comunidades Europeas para América Central, octubre de 1993. Las cifras referidas a 1993 incluyen 101 millones de ecus ya ejecutados y 66,6 millones comprometidos.

(FES) creados por los gobiernos centroamericanos con el apoyo del Banco Mundial y otros organismos financieros internacionales para desarrollar políticas compensatorias a corto plazo frente a los efectos sociales del ajuste. Este compromiso ya se ha concretado en Panamá. Existe una fuerte polémica respecto al alcance de estas políticas e instituciones, en la medida que han sido consideradas, desde la perspectiva neoliberal, como alternativas excluyentes de los servicios sociales de carácter universalista.

### *San José IX (San Salvador 1993): diálogo y enfrentamiento*

La última reunión ministerial, celebrada en San Salvador en febrero de 1993, mostró que el consenso sobre muchos puntos de la agenda aún persiste, hasta el punto de ser posible la firma de un nuevo acuerdo de cooperación que sustituyó al de 1985. La reunión, no obstante, fue oscurecida por las profundas divergencias que se empezaron a manifestar particularmente en torno a la cuestión de los derechos humanos y las relaciones comerciales. Por primera vez en los diez años del diálogo de San José, el Comunicado conjunto, a pesar de la pulcritud del lenguaje diplomático, expresaba que las relaciones entre ambas regiones atravesaban un periodo conflictivo a causa de los desacuerdos en torno a la comercialización del banano.

El proceso de paz fue, como en otras reuniones, el principal tema político de discusión. Se destinó cierta atención a la inestabilidad de Nicaragua, reconociéndose que es necesario un mayor esfuerzo de cooperación con este país, dadas sus dificultades socio-económicas. Se instó al Gobierno de Guatemala y a la URNG a reanudar las conversaciones de paz, constatando que en este país persistían las violaciones a los derechos humanos. Los Acuerdos de paz en el El Salvador constituyeron, sin embargo, el punto central de la agenda política y, en lo referido a los derechos humanos, el más conflictivo. Los ministros europeos, en línea

con la política comunitaria de vincular la cooperación con la democratización y los derechos humanos, intentaron incluir una declaración sobre la "Comisión de la Verdad", por entonces desarrollando aún sus investigaciones, que fue totalmente vetada por el Ministro salvadoreño de Relaciones Exteriores, José Manuel Pacas, argumentando que se trataba de una inaceptable intromisión en los asuntos internos de El Salvador. Finalmente, los ministros europeos emitieron una declaración independiente del Comunicado Conjunto, insistiendo en su importancia y en la necesidad de acatar sus resultados y recomendaciones.<sup>47</sup>

La agenda económica resaltó la entrada en vigor del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) el 1 de enero de 1993, las políticas de ajuste estructural, liberalización, modernización productiva y diversificación exportadora de los países del istmo, así como los compromisos adquiridos en las XI y XIII "cumbres" de presidentes centroamericanos de Tegucigalpa y Panamá en torno al desarrollo humano y el desarrollo de un sector agropecuario regional fuerte y competitivo —el denominado "Compromiso Agropecuario de Panamá"—. Los centroamericanos demandaron, finalmente, la prórroga de las concesiones arancelarias concedidas por la Comunidad en 1992.

Las contradicciones existentes entre las políticas de liberalización impulsadas por los países industrializados y la banca internacional en los países en desarrollo, y el proteccionismo que, en la práctica, mantienen los países desarrollados, se puso de manifiesto en el enfrentamiento sobre el banano centroamericano. Al completarse el Mercado Único Europeo en diciembre de 1992, el Consejo de ministros de Agricultura de la Comunidad anunció el nuevo régimen comercial para el banano, que se aplicaría en el territorio de los Estados miembros de la Comunidad. Se impuso una cuota de dos millones de toneladas —inferior en aproximadamente 0,6 millones de toneladas a las exportaciones latinoamericanas de 1992, según la UPEB— junto con un arancel del 20%, aplicable a partir de julio de 1993. Además, las importa-

---

47. *Inforpress Centroamericana*, 12 de marzo de 1993, y Cabrera 1993.

ciones por encima de la cuota se verían gravadas por un arancel del 170%. Este régimen incumplía el compromiso europeo de buscar una "solución equilibrada" que respetara los intereses centroamericanos en este producto, expresados en las anteriores reuniones de San José y, como señalaron los centroamericanos, contravenía la cláusula de "Nación más favorecida" que ambas regiones se otorgaron en el Acuerdo de Cooperación de 1985, así como las normas del GATT relativas a uniones aduaneras y zonas de libre comercio. Los centroamericanos exigieron, en consecuencia, que se mantuviera el actual nivel de acceso del banano. Los representantes europeos manifestaron que las restricciones de acceso, consecuencia lógica de la aplicación del mercado interior, respondían a la necesidad de lograr un "equilibrio justo" entre los intereses de los productores y consumidores comunitarios, así como los de los proveedores latinoamericanos y de los países ACP, que disfrutaban de preferencias para el acceso al mercado comunitario en el marco de los acuerdos de Lomé. El Comunicado, finalmente, no hizo sino recoger el profundo desacuerdo sobre este tema, sin sugerir soluciones. La posición centroamericana se vio debilitada por El Salvador, que en 1992 recibió 60 millones de ecus de la Comunidad y cuya producción de banano es insignificante, y que se negó a suscribir un documento conjunto sobre el tema. Un país cuya credibilidad quedó afectada por este contencioso fue España, que a pesar de ser considerado un "abogado" de los intereses latinoamericanos en la Comunidad, ha sido firme impulsora del régimen de cuotas para defender su producción de banano de las Islas Canarias.

El capítulo de cooperación al desarrollo aportó algunas novedades significativas. En primer lugar, los fondos destinados al sistema regional de pagos (120 millones de ecus), constatando su inutilidad,<sup>48</sup> fueron en parte transferidos a un nuevo fondo fidu-

48. Una evaluación rigurosa de este programa es necesaria, por su tamaño en términos presupuestarios y por los amplios efectos esperados. Su escasa vigencia (apenas año y medio) parece mostrar que, o bien fue superado rápidamente por los acontecimientos, o bien partió de un diagnóstico erróneo sobre los problemas del comercio intrarregional (Comunicación personal de

ciario para aumentar la capacidad exportadora de la región (El Fondo de Fortalecimiento de las Exportaciones de Centroamérica o FOEXCA). En segundo lugar, se anunció que el Banco Europeo de Inversiones (BEI) iniciaría sus operaciones, aun en forma limitada, en América Latina. Finalmente, y a pesar de los desacuerdos en otros puntos, se firmó un nuevo Acuerdo de Cooperación que sustituyó al firmado en 1985 en San José II en Luxemburgo.

El nuevo acuerdo, denominado "Acuerdo de San Salvador", se justificaba por la ampliación de las modalidades de cooperación comunitaria y por el interés europeo de contar con un nuevo instrumento, coherente con los cambios que desde 1989 se fueron produciendo en sus políticas de cooperación y que más adelante se detallan. Se trata de un acuerdo "de tercera generación" con cinco años de vigencia pero prorrogable, no preferencial y sin protocolo financiero, análogo en muchos de sus componentes a los firmados desde 1990 por la Comunidad con Argentina, Chile y México. El Acuerdo incluye ya la "cláusula democrática" o de fundamento democrático de la cooperación (art. 1) y la llamada "cláusula evolutiva" (art. 39), por la que es posible ampliar el campo de aplicación del acuerdo con el mutuo consentimiento de las partes. En el preámbulo se expresa la adhesión de ambas partes a una estrategia de desarrollo basada en *«las consecuencias favorables del proceso de modernización, de reformas económicas y de liberalización comercial (...), así como la necesidad de acompañar estas reformas con la promoción de los derechos sociales de los sectores menos favorecidos»*, la *«mayor inserción de Centroamérica en el entorno económico mundial (...) y la importancia del comercio internacional libre»*.<sup>49</sup> La cooperación se establece en tres grandes campos: a. cooperación económica, centrada en aspectos macroeconómicos, industriales, de integración, ciencia y tecnología; b. cooperación comercial, en la que se mantiene el trato mutuo de "Nación más Favorecida", remitiéndose otras cuestiones a los foros multilaterales de comercio y c. coope-

---

técnicos comunitarios que participaron en el programa).

49. Preámbulo del Acuerdo de Cooperación, inciso siete.

ración al desarrollo, ámbito en el que se integran las líneas de asistencia financiera y técnica que la Comunidad destina a los países de América Latina y Asia. Una Comisión Mixta –continuada de la Comisión del Acuerdo de 1985– estudiará los proyectos susceptibles de financiación, sobre una base plurianual.

#### PERSPECTIVAS DEL DIALOGO DE SAN JOSÉ EN LOS AÑOS NOVENTA

##### *Europa y Centroamérica en el nuevo escenario internacional: nueva agenda de prioridades*

En los últimos años, en un verdadero proceso de “aceleración de la historia”, el sistema internacional ha experimentado transformaciones radicales, pasando del bipolarismo y la lógica de la confrontación, a una situación dominada por la multipolaridad política y económica y la turbulencia, la inestabilidad y la incertidumbre. El nuevo escenario internacional está obligando a los distintos actores a un profundo reacomodo de percepciones y estrategias políticas y económicas. Para los países del Sur, este nuevo escenario plantea con inusitada vigencia el desafío de la inserción internacional ante el riesgo cada vez más patente de quedar marginados de los grandes flujos del comercio, las inversiones y el intercambio tecnológico. Cada vez parece ser más claro que las relaciones internacionales de la denominada “posguerra fría” están dominadas por las tensiones y conflictos económicos, políticos y tecnológicos de un reducido número de naciones industrializadas –particularmente la “tríada” Estados Unidos-Europa-Japón y Sudeste Asiático– y no, como se planteó inmediatamente después de la caída del muro de Berlín, por las relaciones Norte-Sur. Los países del Sur, en esta nueva etapa de las relaciones internacionales, han visto sus problemas relegados de la agenda

internacional, y además ya no pueden aspirar a la atención que otorgaban las superpotencias a sus "áreas de influencia" -en términos diplomáticos y de ayuda al desarrollo- durante el enfrentamiento Este-Oeste.<sup>50</sup> Incluso el llamado "dividendo de la paz", que preludiva fuertes recortes del gasto militar y un aumento significativo de la ayuda al desarrollo, se ha tornado rápidamente ilusorio.<sup>51</sup>

El desafío de la inserción internacional, con sus oportunidades y riesgos, ha sido percibido con claridad por América Latina, que perdió una sensible parcela de su participación en la economía mundial a lo largo de la "década perdida para el desarrollo". En este contexto, la situación futura de la región -una vez adoptadas las costosas políticas unilaterales de apertura externa y liberalización, que han aumentado su vulnerabilidad- dependería en gran medida de factores externos, como el tratamiento de la deuda, los flujos de inversión extranjera directa, y sobre todo la apertura comercial de los países industrializados y el régimen de comercio mundial, tanto si éste se dirige hacia el multilateralismo -con la finalización exitosa de la Ronda Uruguay del GATT y el cumplimiento de los acuerdos logrados- o hacia el regionalismo, con la conformación de tres grandes bloques geoeconómicos en torno a los "polos" más dinámicos de la economía mundial: el mercado común de América del Norte, Japón y el Sudeste Asiático y una Europa unificada. Para la región -como ejemplifica México- cualquiera de las dos opciones implica oportunidades, pero también riesgos, y sobre todo la necesidad de reajustar el aparato productivo y aumentar la competitividad incorporando tecnología y conocimiento, las nuevas fuerzas motrices del desarrollo.

---

50. Este aspecto no es ni mucho menos negativo. El enfrentamiento Este-Oeste condicionó el sistema político, las relaciones internacionales y las opciones de desarrollo económico y social de muchos países del Sur -y muy claramente de Centroamérica- durante décadas. Estos condicionamientos han desaparecido y, aunque han emergido otros, se han abierto espacios que antes estaban vedados.

51. Vander Stichele 1993 y vv AA 1993.

América Central, una región marginal y periférica en la economía mundial, se encuentra en los años noventa ante un desafío si cabe aún más complejo. A la necesidad de encontrar un espacio ventajoso en una economía mundial en proceso de cambio y mutación se le suman los retos inmediatos de la consolidación de la paz y la democracia, la reconstrucción, la recuperación económica, la equidad y el desarrollo social.<sup>52</sup> La Iniciativa para las Américas del Presidente Bush y la conformación del Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre los Estados Unidos, Canadá y México, ha planteado el problema de la inserción internacional del istmo en términos muy concretos e inmediatos: el ALC puede suponer, a corto plazo, que la región pierda en favor de México las preferencias comerciales unilaterales que los Estados Unidos concedieron en 1984 con la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), cuando el istmo era aún importante en términos estratégicos.<sup>53</sup> Desde 1990, ante este "catalizador externo", el proceso de integración recobró su dinamismo, y los países del istmo han dado pasos significativos en un proceso que comporta simultáneamente integración, liberalización comercial e intensificación de los vínculos comerciales con el exterior. En este contexto hay que situar hechos como la formación del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), en vigor desde enero de 1993, el Acuerdo-marco de liberalización comercial con México de agosto de 1992, y el más reciente Acuerdo de Libre Comercio de América Central con el "Grupo de los Tres" (México, Colombia y Venezuela), firmado el 12 de febrero de 1993, con la perspectiva del libre comercio en la Cuenca del Caribe, y que entraría en vigor el uno de enero de 1994. Todo ello muestra que la región se orienta cada vez más a la profundización de sus vínculos comerciales con el gran mercado norteamericano, en la perspectiva del libre comercio hemisférico. Estos hechos muestran cuán profundamente se ha modificado la agenda política y las relaciones exteriores de la

52. CEPAL 1990 y los trabajos contenidos en Torres-Rivas 1989.

53. CELA 1990, CEPAL 1991b, pp. 9-16, y "Declaración de Panamá" (XIII Cumbre de Presidentes centroamericanos), punto 48, en *La Nación*, 14 de diciembre de 1992, p. 16A.

región, muy poco antes subordinadas al conflicto armado y al proceso de paz.

La Comunidad Europea también está viviendo los cambios del sistema internacional con gran intensidad. Los primeros años noventa han significado un avance sin precedentes del proceso de construcción europea, con la aplicación del Acta Única de 1986, la firma del Tratado de la Unión Europea en Maastricht, en febrero de 1992 y la terminación del Mercado Único en enero de 1993. Se trata de una etapa de transición, ya que los cambios en el Este de Europa están obligando a la Comunidad a redefinir aceleradamente su identidad en el mundo posterior a la guerra fría. La unificación monetaria prevista en el Tratado de Maastricht, por otro lado, presupone pasos posteriores en el plano de la unión económica y política —una nueva Conferencia intergubernamental está prevista para 1996— y la incorporación de nuevos países hasta una Unión Europea de 16 o 20 miembros, comporta necesariamente, además, una profunda reforma institucional para garantizar la gobernabilidad del proceso y la eficacia de los órganos comunitarios. La Unión Europea, en el año 2000, puede por ello ser una entidad de naturaleza y fisonomía muy diferente a la actual. Por otro lado, las dificultades que está planteando la actual recesión económica y la crisis del Sistema Monetario Europeo del primer semestre de 1993, los profundos debates suscitados en torno a la ratificación del Tratado de la Unión y su naturaleza política, y las dificultades para aplicar la nueva Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y adoptar posiciones comunes para la resolución del conflicto de Bosnia-Herzegovina, ilustran que la Unión Europea atraviesa un periodo de “crisis de identidad” y falta de dinamismo. A la circunspección se le suma la preocupación por un entorno en el Este, Medio Oriente, el Magreb y el Mashrek, en el que aparecen síntomas de inestabilidad e incertidumbre, como las guerras de raíz étnico-cultural —como el sangriento conflicto de Bosnia-Herzegovina— los nacionalismos emergentes, el integrismo religioso y fuertes presiones demográficas y migratorias. La Comunidad necesita estabilidad en su área de influencia cercana para poder desarrollar adecua-

damente su propio proceso de integración.<sup>54</sup> La naciente Unión Europea, en definitiva, se mira más a sí misma y destina su atención exterior a su propia ampliación y su entorno inmediato en el Este y el Mediterráneo. América Latina queda así más lejos, si cabe, de las preocupaciones de la Unión en estos primeros años noventa.

### *Las nuevas tendencias de la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea*

Los cambios del sistema internacional y los avances del proceso de integración europeo han influido en la orientación y la aplicación de las políticas comunitarias de cooperación al desarrollo. Desde 1989 el Este de Europa y la cuenca del Mediterráneo (Magreb, Mashrek y Oriente Medio) se han convertido en las áreas prioritarias, dado que es allí donde se encuentran los más inmediatos intereses económicos y de seguridad, incluyendo el sensible aspecto de las migraciones. América Latina en general y Centroamérica en particular, en definitiva, va a continuar estando en uno de los escalones más bajos de la escala de prioridades de la cooperación comunitaria. ¿Ha llevado esta renovada atención al Este y el Mediterráneo, como temían los latinoamericanos, a la reducción de la cooperación al desarrollo para la región? Como veremos, la cooperación comunitaria hacia América Latina ha aumentado hasta casi duplicarse. Sin embargo, a pesar de este aumento las cifras son aún modestas y no resisten la comparación con las que desde 1989 se están destinando al Este de Europa y, en el terreno de la ayuda humanitaria y de emergencia, a Bosnia-Herzegovina. Al mismo tiempo, la ayuda bilateral de los estados miembros destinada a América Latina –incluso en España, único país comunitario que daba prioridad a Latinoamérica en su ayuda bilateral– ha experimentado fuertes recortes. Ello permite afir-

54. Payno 1991, p. 16 y sgtes.

mar, aunque a primera vista sea una paradoja, que a pesar del aumento de la cooperación comunitaria hacia Latinoamérica, esta región se ha visto perjudicada por un "desvío" de atención y ayuda hacia el Este y el Mediterráneo.<sup>55</sup>

También se han producido cambios significativos en cuanto a la estrategia e instrumentos de la cooperación comunitaria hacia América Latina. En mayo de 1989 la Comisión presentó un informe decenal sobre 13 años de cooperación al desarrollo con América Latina y Asia, considerando que a dos años del mercado único y ante el cambiante escenario de los años noventa era necesaria una reflexión global al respecto.<sup>56</sup> El informe destacó las limitaciones de la ayuda otorgada anualmente y los cambios experimentados por la ayuda al desarrollo, desde la tradicional ayuda por proyectos hasta los programas regionales y más recientemente -sobre todo en el Banco Mundial- a la asistencia vinculada a la reforma política y el ajuste estructural. 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 en el desarrollo, la economía informal o el desarrollo urbano, sustituyendo la legislación comunitaria al respecto, sin modificar desde 1981.<sup>57</sup>

En 1990 daba fin la práctica de establecer "Orientaciones" anuales para la cooperación con América Latina y Asia y se definían las primeras "Orientaciones generales" plurianuales.<sup>58</sup> Según éstas, la cooperación comunitaria se articularía sobre dos ejes de acción yuxtapuestos: "ayuda al desarrollo" y "cooperación económica". El primero se centra en la creación de un entorno

---

55. Este asunto aparece ampliamente comentado en Vander Stichele 1993, *passim*, y VV AA 1993, p. 4.

56. Comisión de las Comunidades Europeas 1989.

57. Nos referimos al Reglamento del Consejo (CEE) 442/81 del 17 de febrero de 1981, sobre ayuda financiera y técnica a los PVD/ALA. Ver MacDonald 1992, p. 27, y Bru y Palomares 1993, p. 160.

58. Comisión de las Comunidades Europeas 1990a y 1990b.

institucional favorable al crecimiento económico en general, y a las inversiones europeas y el comercio recíproco en particular. Esto se refiere directamente a las políticas de apertura, liberalización y ajuste con orientación de mercado de las economías de los países en desarrollo, y muestra que las percepciones y estrategia de la Comunidad se han aproximado al denominado "consenso de Washington" y a las políticas de orientación neoliberal impulsadas por el FMI y el Banco Mundial, considerando que el "motor" de desarrollo de América Central se encuentra, sobre todo, en la capacidad y dinamismo de sus sectores exportadores y en la inserción de la región en la economía mundial. A tal fin, los instrumentos de esta modalidad de cooperación son la reforma económica, la cooperación en el campo científico-técnico, la estructura institucional, la cooperación empresarial y la protección de los derechos de propiedad intelectual. La "ayuda al desarrollo" sigue orientándose a los países más pobres y a la población más desfavorecida mediante mecanismos de asistencia financiera y técnica. Como ha señalado Mandy MacDonald, este modelo de cooperación de "doble vía" muestra que a pesar de los cambios no existe un enfoque global de la cooperación comunitaria, en el que la dimensión macroeconómica y la "humana" estén íntimamente vinculadas. Ello puede dar origen a una práctica contradictoria, en la que se conceda asistencia para llevar a cabo programas de ajuste económico que afecten negativamente el ingreso de los sectores populares, por un lado, y cediendo por otro lado el espacio de la cooperación en materia social a las ONG para paliar a corto plazo sus efectos sociales.<sup>59</sup>

Además del ajuste estructural, las novedades más importantes en estas nuevas orientaciones fueron la vinculación de la ayuda a la observancia y respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el establecimiento de programas plurianuales y la inclusión de la "cooperación descentralizada", por la que, entre otras instancias, las ONG de los países destinatarios de la ayuda podrían ser, como ya indicamos, receptores directos de

---

59. MacDonald 1992, p. 33.

asistencia comunitaria. En este marco se destinaron 2.750 millones de ecus en asistencia financiera y técnica (AFT) de los que entre el 35 y el 40% se destinarían a América Latina, además de 1.500 millones de ecus en otros rubros presupuestarios (ayuda alimentaria, subvenciones a ONG, medio ambiente, refugiados, lucha contra la droga...). Todos estos elementos, como vimos, aparecieron ya en San José VIII y IX. Los compromisos presupuestarios para 1991-95, que duplicaban los del periodo anterior, mostraron que la creciente implicación comunitaria en el Este y el Mediterráneo no se traduciría sin embargo en un recorte presupuestario a corto plazo. Otra tendencia de interés es la mayor importancia concedida al sector privado como agente de la cooperación comunitaria, a través de instrumentos como AL-INVEST, que financia encuentros de empresarios, o EC-IIP (*European Community International Investment Partners*), destinado a financiar la creación de empresas conjuntas (*joint-ventures*), especialmente pequeñas y medianas, como vehículo de fomento de la inversión extranjera directa, la transferencia de tecnología y el acceso al mercado europeo.

Muchos de estos nuevos elementos han sido recogidos en el Tratado de La Unión Europea, firmado en Maastricht en febrero de 1992. La paulatina aplicación del Tratado de Maastricht va a tener profundas implicaciones para la política comunitaria de cooperación al desarrollo, algunas de las cuales —como la generalizada aplicación de la “cláusula democrática”— ya son visibles en el diálogo de San José. El Tratado formaliza jurídicamente la cooperación al desarrollo como “política comunitaria” por primera vez, ya que ésta no aparecía antes en los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. Los objetivos de dicha política son el desarrollo de los países del “sur” y particularmente de los más desfavorecidos, la inserción de los países en desarrollo en la economía mundial y la lucha contra la pobreza. Es significativo señalar que estos objetivos están en abierta contradicción con otras políticas comunes, como la Política Agrícola Comunitaria (PAC) y la política comercial, en ambos casos marcadamente proteccionistas frente a las exportaciones agropecuarias y a determi-

nados productos industriales –como los textiles– del mundo en desarrollo.<sup>60</sup> Maastricht incluye expresamente la “cláusula democrática”, la obligación de los estados miembros de coordinar sus políticas de cooperación nacionales con las específicamente comunitarias, y la obligación de “coherencia” entre la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la política de cooperación y otras políticas comunes, como la comercial. La descoordinación de las políticas bilaterales de los Doce y de aquellas desarrolladas por los órganos comunitarios ha sido, hasta ahora, una de las debilidades más importantes de la Comunidad en este campo, limitando seriamente su efectividad. Este hecho es de gran importancia para el diálogo de San José, en la medida que la cooperación bilateral de los estados miembros ha permanecido al margen de las reuniones ministeriales. Como puede verse en el cuadro 3, en 1989 la cooperación de la Comunidad y sus estados miembros era el 22,5% del total recibido por Centroamérica, siendo el segundo donante en importancia tras los Estados Unidos. Sin embargo, la cooperación estrictamente comunitaria era sólo el 2,5% del total.

La obligación de “coherencia”, sin embargo, supone que la política de desarrollo, hasta ahora relativamente autónoma, va a estar más sujeta a una política exterior también más definida. Ello plantea un nuevo riesgo: que dicha política de desarrollo esté determinada por consideraciones de *realpolitik* y no por sus objetivos genuinos de desarrollo –especialmente la lucha contra la pobreza– y por el mantenimiento en los Gobiernos receptores de ciertos principios y prácticas, como la vigencia de los derechos humanos, la democracia, el “buen gobierno”, la desmilitarización y el compromiso real con las políticas frente a la pobreza. Baste mencionar, a manera de ejemplos, el fuerte aumento de la ayuda de emergencia subordinada a la política exterior de la Unión Europea en la ex-Yugoslavia o las Repúblicas de la CEI, o el “doble rasero” con determinados Estados a la hora de vincular desarrollo y derechos humanos. La “cláusula democrática” de la cooperación, por ejemplo, se omitió en el Acuerdo de cooperación firmado

60. Sotillo 1992b, p. 12.

con México, lo que ante el conflicto armado en Chiapas ha sido bastante embarazoso para la Comunidad.

Desde la perspectiva de la Comisión, el desarrollo de una política de cooperación coherente con los objetivos establecidos en el Tratado de la Unión Europea implica, además de mayores recursos,<sup>61</sup> una estrategia articulada en torno a cinco grandes ejes: a. La estabilización y reconstrucción de las economías, si es necesario apoyando programas de ajuste estructural; b. El fomento de estructuras económicas competitivas; c. La inserción de las economías del sur en los intercambios internacionales; d. la lucha contra la pobreza, y e. la reforma del Estado y el sistema político, con especial énfasis en la democratización y los derechos humanos, lo que implica que la cooperación debería otorgarse sólo si el país receptor satisface unas "exigencias mínimas" en esta materia. La Comisión ha sugerido también, al respecto, que la ayuda sea condicionada a un nivel de gasto en armamento "razonable", en función del gasto en sectores sociales, como salud y educación. Esta posición es coincidente con la que, recientemente, ha empezado a plantearse entre otros donantes y en organismos como el Banco Mundial, como parte de su condicionalidad conducente a políticas de ajuste y reforma política.<sup>62</sup> Esta relación fue ya planteada en San José IX (San Salvador 1993) por algunos de los ministros comunitarios. En lo referido a América Central, la Comisión ha señalado que las prioridades para el decenio de los noventa se encuentran en la consolidación de los procesos de paz y democratización mediante el diálogo político y la modernización económica a través de los instrumentos de cooperación al desarrollo.<sup>63</sup>

---

61. El presupuesto comunitario para el periodo 1992-1997 —el llamado "paquete Delors II"— prevé casi la duplicación de los fondos destinados a política exterior.

62. Ball 1992, *passim*.

63. Marin 1993, pp. 37-47 y Comisión de las Comunidades Europeas 1992b, p. 56, 58 y 76.

## *Tendencias futuras del diálogo de San José*

Los condicionamientos y los motivos que dieron origen al diálogo de San José en los primeros años ochenta, en gran medida de carácter político, ya no existen. La pérdida de importancia estratégica de la región –al cerrarse el enfrentamiento Este-Oeste– y la paulatina finalización de los conflictos armados se suman al restablecimiento de la democracia “formal”, la incipiente recuperación del crecimiento y la parcial resolución de algunos desequilibrios macroeconómicos. Todos estos factores han hecho perder vigencia de forma irreversible a las motivaciones iniciales del diálogo y dan a la región una superficial apariencia de “retorno a la normalidad” por la que disminuye su capacidad de demandar la atención de la comunidad internacional y particularmente de una Unión Europea –incluyendo su sociedad civil y sus partidos políticos– cada vez más alejada de los problemas del istmo. Incluso en el caso de que los conflictos armados reaparecieran a causa de la difícil situación social, como viene ocurriendo en Nicaragua, ello ya no afectaría –como lo hizo en los ochenta– a los intereses de la Unión Europea. La posible función de mediación y apoyo de España, incluso, ya ha mostrado sus límites. Por ello, no parecen existir razones suficientes para que las relaciones entre ambas regiones experimenten en los noventa un nuevo “salto” cuantitativo y cualitativo, similar al que se produjo en los primeros años ochenta. Posiblemente, ni tan siquiera para que América Central mantenga su actual nivel de importancia en la cambiante agenda exterior de la Unión.

Una razón importante para ello, como ha señalado Pierre-Henri Laurent, es que Europa vuelve a percibir que su papel en la región es secundario, que son los Estados Unidos los que, en el marco occidental, están llamados a ejercer su liderazgo, control e influencia en Centroamérica y que el destino de la región, dentro del proceso de globalización económica, está vinculado a

la integración económica en la "Gran Area" económica del Norte del continente.<sup>64</sup> Ello es manifestación del incipiente "neotrilateralismo" que emerge en el nuevo orden mundial posterior a la guerra fría y que supone una cierta "división del trabajo" por la que la Comunidad Europea va asumiendo crecientes responsabilidades globales, incluso en el ámbito estratégico-militar, en el Mediterráneo y en el Este de Europa.<sup>65</sup> Además parece existir cada vez mayor coincidencia entre los puntos de vista de la Comunidad y de la administración norteamericana respecto a la situación y perspectivas de América Latina, en lo referido tanto a la cuestión de la democracia como a las estrategias de desarrollo económico y social, por lo que la intervención europea como "contrapeso", a diferencia de los años ochenta, ya no sería "necesaria".<sup>66</sup> Esta coincidencia se manifestó palpablemente con la invasión norteamericana a Panamá, que fue apoyada por todos los gobiernos europeos con la excepción de España. Para América Central, libre ya del riesgo de un conflicto generalizado e interesada sobre todo en las perspectivas del libre comercio con México y los Estados Unidos, la intervención europea ya no tiene la significación estratégica de antaño. Por último, cabe suponer que en los próximos años Centroamérica habrá de compartir la limitada atención y recursos de la Unión Europea con otros países de la región cuyo interés potencial es mayor. Algunos, como Brasil, México, Chile o Argentina -interlocutores privilegiados en el diálogo con el "Grupo de Río- en virtud de su importancia económica y comercial como mercados, receptores de inversiones o proveedores de materias primas. Otros, como Colombia, Bolivia o Perú, por su papel en la "cadena" del narcotráfico. Finalmente,

---

64. Laurent 1992, p. 162.

65. Aguirre, 1992, p.5.

66. La actual percepción europea sobre la estrategia de desarrollo para los países del "Sur" y, en concreto, sobre los problemas y perspectivas de la región, muestra una notable coincidencia con la expresada por los Estados Unidos a través de la AID. Ver AID 1991.

algunos como Haití o de nuevo Bolivia, por su mayor grado de subdesarrollo.

En definitiva, ¿puede continuar el diálogo de San José sobre las mismas bases y con los mismos objetivos con los que fue iniciado en 1984? Por las razones antes apuntadas, creemos que no. La última reunión ministerial (San José IX, San Salvador 1993) muestra, que tanto en el plano político como en el económico existen fuerzas que conducen al distanciamiento y que pueden hacer que determinados aspectos del diálogo sean, cada vez más, un "diálogo de sordos". En la agenda política, cuya importancia es cada vez menor debido a la culminación del proceso de paz y a la paulatina democratización, el sensible tema de los derechos humanos se presenta cargado de dificultades. La orientación comunitaria al vincular la cooperación con el respeto a los derechos humanos y fundamentales, e incluso con el armamentismo, puede ser en el futuro motivo de discordia habida cuenta de la relativa homogeneidad ideológica de los Gobiernos de la región —que favorece la toma de posiciones comunes al respecto— del hecho de que en varios países aún persisten las violaciones a los derechos humanos, de que la democracia participativa, más allá de la democracia formal, no es ni mucho menos un valor plenamente asumido por parte de amplios e influyentes sectores de las sociedades centroamericanas y de que el potencial de inestabilidad es aún muy grande. A ello se le suman las dificultades que, en algunos países, entraña el proceso de desmilitarización.<sup>67</sup> Las resistencias de los centroamericanos a que estos problemas sean tratados en el diálogo de San José pueden aumentar y la asistencia comunitaria posiblemente no tiene el volumen suficiente ni sus mecanismos de concesión son los adecuados para introducir estas cuestiones en el diálogo e influir de forma efectiva al respecto.<sup>68</sup> La posición europea en estos temas es además más débil

67. Aguilera 1992, p. 79-89.

68. En este sentido, el diálogo de San José no es sino parte de un debate más amplio, en el que se afirma la legitimidad de la acción internacional en favor de los derechos humanos, o bien se defiende el principio de no injerencia en los asuntos internos de un país. Este debate, que en gran medida es un debate

ahora que en el pasado, al poder ser confrontada por los centroamericanos con problemas como la crisis política y el racismo y la xenofobia en el propio territorio europeo y con la incapacidad de dar una salida negociada al sangriento conflicto de Bosnia-Herzegovina. Todos ellos sin duda erosionan la legitimidad de la Comunidad como impulsora de la paz y la democracia más allá de sus propias fronteras.

Los temas económicos, tradicional espacio de desencuentros y donde los resultados del diálogo han sido más decepcionantes, también conducen a un creciente distanciamiento. La relativa mejora de la situación económica de la región hace que estas cuestiones sean un poco menos apremiantes que en el pasado. Para la Comunidad, la discusión en torno a las relaciones comerciales sigue estando en otros foros, como el GATT. La Comunidad parece inclinarse a vincular las preferencias comerciales y la apertura de sus mercados con la estabilidad de su entorno inmediato, a través de nuevos acuerdos o la profundización de los existentes en el Mediterráneo y el Este de Europa. La ausencia de soluciones satisfactorias para la "guerra del banano", como señalamos, no es sino un símbolo de la creciente divergencia de intereses económicos y comerciales entre ambas regiones, a las que el proceso de globalización orienta en direcciones diferentes. América Central, conforme avanza su proceso de integración y constata el "doble rasero" del discurso liberalizador de los países industrializados -liberalización para el Sur, proteccionismo en el Norte- puede tender a defender con más intensidad sus intereses y denunciar más enérgicamente el proteccionismo europeo.

Intentando responder al interrogante que da título a este cuaderno, los nuevos condicionantes de las relaciones entre ambas regiones, como hemos apuntado, hacen difícil esperar su reactivación. La continuidad e incluso la inercia, en una perspectiva negativa, pueden ser las principales características del diálogo en los próximos años, de forma que éste apenas pueda influir en las relaciones entre ambas regiones, en el desarrollo económico y

---

"norte-sur", se puso claramente de manifiesto en la reciente Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos en Viena.

social del istmo y en su consolidación democrática. En esta perspectiva poco optimista, su perfil puede ser mucho más bajo, limitándose a la simple gestión de una cooperación al desarrollo "clásica" -basada en donaciones y asistencia técnica- y a ser una simple instancia de comunicación entre la Comunidad y Centroamérica, dos regiones cuyas agendas exteriores son cada vez más divergentes. Esto no quiere decir, sin embargo, que el diálogo pueda desaparecer totalmente. No parece previsible que se produzcan retrocesos respecto a unas relaciones cuyo perfil y concreción -en términos de cooperación efectiva- difícilmente pueden ser más bajos. Estas relaciones pueden incluso registrar modestos avances, como ha señalado Celestino del Arenal, motivados por el incipiente desarrollo de la política exterior comunitaria (PESC) en el marco de la aplicación del Tratado de la Unión.<sup>69</sup> Este desarrollo, que expresa el objetivo a largo plazo de la Unión de ser una potencia mundial, tendría como resultado natural un gradual proceso de "universalización" de la política de cooperación de la Unión Europea, superando su actual enfoque regional y jerarquizado, que obviamente incluiría a Centroamérica.

Sin embargo, el cambio es posible, e incluso necesario. Una simple observación de la situación de la región y de los acontecimientos recientes sugiere, sin embargo, que aún existen sobradas razones para dotar de nuevos y necesarios contenidos al diálogo desde todos aquellos actores -los gobiernos incluidos- preocupados por los desafíos a la paz, la democracia y los derechos humanos, así como desde las ONG de desarrollo vinculadas a los movimientos de base popular. La mayor parte de los países de la región, tras la crisis y el conflicto, son aún "democracias con pobreza" con un gran potencial de inestabilidad y con una ingente "deuda social" que debe ser colmada. La crisis social de los ochenta, en otras palabras, aún persiste y en varios países incluso se ha agravado. El deterioro ambiental se ha acelerado. Las necesidades de la reconstrucción son también enormes. Las políticas de ajuste siguen teniendo un fuerte coste social y carácter recesivo.

---

69. Arenal 1993a, p. 250.

Los grandes temas de la agenda económica de la región –comercio, deuda externa– siguen vigentes, y algunos –como la integración regional, componente básico de la agenda de desarrollo del istmo–, han conocido una intensa reactivación. Ante esto, desde América Central y Europa, en el marco más amplio de un diálogo Norte-Sur no por desatendido menos necesario, sigue existiendo aún la posibilidad, el reto e incluso el imperativo ético de desarrollar un modelo de cooperación más efectivo, más abierto y transparente, basado en el diálogo en pie de igualdad, orientado a dinamizar el desarrollo y, dentro de éste, a la superación de la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías populares, al apoyo a los procesos de paz, a la democracia participativa y a la vigencia de los derechos humanos.

HACIA UNA NUEVA AGENDA PARA  
LAS RELACIONES Y LA COOPERACION  
ENTRE LA UNIÓN EUROPEA  
Y AMÉRICA CENTRAL

La décima reunión de los cancilleres de la Unión Europa y América Central en Atenas en 1994 (San José X), constituye una inmejorable oportunidad para hacer balance de diez años de cooperación y definir conjuntamente nuevas bases para un diálogo entre interlocutores cuyos objetivos, prioridades y condicionantes externos han experimentado una profunda transformación. Lo que está en juego en este caso no sólo es el futuro del diálogo en sí, sino –y esto es quizás tan importante como lo anterior– cómo se van a ir configurando y cuál va a ser el grado de atención política y el contenido y las modalidades de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea en la inmediata “posguerra fría” con áreas que no forman parte de su entorno cercano. Un indicador significativo de la voluntad e interés político al respecto será sin duda la continuidad o no del diálogo en su alto perfil político actual –nivel ministerial– y en su periodicidad anual. Respecto al contenido, sin pretender ser exhaustivo, algunas cuestiones esen-

ciales que deberían ser abordadas en dicho diálogo y cooperación son las siguientes:<sup>70</sup>

*Paz, derechos humanos, democracia  
y gobernabilidad: una agenda aún vigente*

La democracia y el respeto de los derechos humanos son en sí, como se indicó, objetivo esencial y fundamento de la cooperación comunitaria con la región. Ello supone el mantenimiento de ciertos niveles mínimos en cuanto al Estado de derecho, el respeto de las 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. El diálogo debería seguir teniendo en cuenta las violaciones de los derechos humanos y las situaciones de impunidad aún presentes –especialmente en El Salvador, con el cumplimiento de las recomendaciones de la “Comisión de la Verdad”– así como la fragilidad de los procesos democráticos, debido tanto a la influencia que aún tienen las fuerzas armadas sobre la vida pública de algunos países –por ejemplo, en Honduras, El Salvador y Guatemala, a través de las “Patrullas de Autodefensa Civil” (PAC)– como al gran potencial de inestabilidad inherente a los efectos sociales de los programas de ajuste y a las “democracias con pobreza” de la región. Los objetivos que en 1987 trazó Esquipulas II aún distan de haber sido plenamente logrados. La inestabilidad de Nicaragua, la fragilidad del proceso en El Salvador y la persistencia del conflicto en Guatemala demandan, por ello, una atención preferente en el marco de un “diálogo de San José” renovado. En este contexto, deben mantenerse con rigor los compromisos mutuos derivados de

70. Ver al respecto las orientaciones del Director para América Latina de la DG I de la Comisión Europea, José Miguel Anacoreta Correa, en Anacoreta 1993, p. 8 y 9.

la "cláusula democrática" del reciente Acuerdo de Cooperación, que fundamenta explícitamente el diálogo y la concesión de asistencia a la vigencia de la democracia y el respeto a los derechos humanos. La observancia de estos compromisos es fundamental a fin de dotar de seriedad, credibilidad y efectividad al diálogo político entre ambas regiones. En caso de violaciones graves se debiera plantear la suspensión de la cooperación con los Gobiernos implicados, demandando que esta se canalizara sólo a través de ONG, para evitar que la población se vea privada de la ayuda comunitaria. Áreas prioritarias para la cooperación serían, tal y como ya se viene haciendo, el acompañamiento y apoyo a los procesos electorales, en aras de su celebración con plenas garantías democráticas y de su limpieza y transparencia; el apoyo a las instancias y organizaciones de promoción y defensa de los derechos humanos (Procuradurías de derechos humanos y ONG especializadas en este campo); y el apoyo y acompañamiento a los refugiados y retornados. La observancia de los derechos laborales de los trabajadores no debería ser ajena a este ámbito de diálogo, por ejemplo vinculando las concesiones comerciales a la situación de los trabajadores.<sup>71</sup> Igualmente, el diálogo ha de considerar el peso del gasto militar —aún muy elevado en algunos países— respecto a las partidas de salud o de educación, como indicador de cumplimiento efectivo de los compromisos adquiridos respecto a la desmilitarización y a las políticas en favor del desarrollo humano.<sup>72</sup>

---

71. Este aspecto ya aparece reflejado en el Reglamento que regula la iniciativa EC-IMP, que —como resultado de una propuesta del Parlamento Europeo— impide que sean financiadas con este instrumento empresas donde exista "explotación de los trabajadores".

72. Dicho vínculo ya ha sido establecido por organismos multilaterales y por la propia Unión Europea. Ver al respecto Comisión de las Comunidades Europeas 1992b y Ball 1992.

*Una concepción integrada del desarrollo,  
orientada al desarrollo humano y sostenible  
y a la superación de la pobreza*

La cuestión de los derechos humanos, en su dimensión económica y social, se relaciona directamente con las políticas económicas y sociales y su efecto en la pobreza. En la mayor parte de los países del área se está optando por modalidades de ajuste recesivo, liberalización y reforma económica de orientación neoliberal, según el patrón definido por el "consenso de Washington" y los organismos financieros internacionales. Los costes sociales de estas políticas se han trasladado sobre los más vulnerables, acentuando la pobreza y la polarización social. Con la notable excepción de Costa Rica, no están aplicándose programas de ajuste de carácter gradualista, menos traumáticos, que hagan compatibles el ajuste, el crecimiento y la equidad. El coste social del ajuste y la liberalización se ha intentado paliar por medio de programas compensatorios de corto plazo, que no cuestionan la naturaleza del ajuste y su sesgo, basados en muchos casos en transferencias y en empleo de emergencia y que no están teniendo el impacto suficiente como para compensar sus efectos sociales. Una de las enseñanzas del ajuste de los ochenta ha sido precisamente que una política de ajuste regresiva en materia de empleo o de rentas, tiene consecuencias sociales que a menudo superan tanto los efectos progresivos de una política social redistributiva -de por sí debilitada en el marco del ajuste- como los limitados programas de compensación.

La cooperación comunitaria, explícita e implícitamente, está reforzando este enfoque con su estrategia de "doble vía"<sup>73</sup> y en concreto con su apoyo político a las medidas de liberalización y ajuste y su incipiente apoyo financiero a los fondos gubernamentales "de inversión social" o de "desarrollo social". Ello puede dar origen a una práctica contradictoria y a la postre irrelevante a efectos del desarrollo social, en la que por un lado se incentivan

73. MacDonald 1992, p. 85 y 87.

programas de ajuste que afectan negativamente el empleo y la renta de los sectores populares, aumentando la pobreza, y, por otro lado, se preste 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. Frente a esto, la cooperación comunitaria debiera incentivar la aplicación de modalidades de ajuste menos traumáticas, separándose de la ortodoxia del FMI y el Banco Mundial, en las que las políticas encaminadas a hacer posible la recuperación del crecimiento incorporen objetivos sociales en materia de empleo, rentas y política social -la "dimensión humana" del desarrollo- como parte integrante de su diseño macroeconómico y no como simple dimensión compensatoria del mismo. Ello se refiere tanto a la creación de empleo como a la inversión a largo plazo en el "capital humano", que además de reducir la pobreza y conducir a la equidad, es una condición necesaria para sostener un "estilo" de desarrollo basado en la incorporación de conocimiento y tecnología, tal y como demanda la nueva orientación exportadora del istmo, que no pretende basar su competitividad futura sólo en los bajos costes de la mano de obra o en la explotación de los recursos naturales a tasas no sostenibles.

En consecuencia, en el marco del diálogo de San José se debería estimular la mejora de los sistemas de salud, educación y seguridad social de carácter general, con una óptica a largo plazo y la creación de mecanismos que, más allá de la compensación social, fomenten el empleo productivo y la reconversión y modernización de sectores afectados por la liberalización y la apertura, como los pequeños campesinos y las pequeñas y medianas empresas. Entre ellos, destacaríamos los siguientes:

- Los programas de crédito, capacitación, sustitución de cultivos, incorporación de tecnología, apoyo a la comercialización y/o asistencia técnica al pequeño productor y al pequeño empresario. En este marco resulta esencial establecer nuevos y más flexibles mecanismos institucionales, que permitan al

pequeño productor -particularmente al informal- ser sujeto de crédito. Para el diseño de estos mecanismos sería útil evaluar críticamente anteriores programas comunitarios destinados a pequeñas y medianas empresas y al sector cooperativo, como PAPIC y PROCOPCA, que por haber sido "filtrados" por los rígidos procedimientos de la banca han tenido, finalmente, un impacto limitado.

- Un mayor acceso de los grupos pobres a los recursos productivos, como el crédito, la tecnología y la tierra, en el caso de los campesinos minifundistas y los trabajadores rurales sin tierra. En el ámbito urbano, ello remite directamente a programas de apoyo a las formas asociativas de la "economía popular", el autoempleo y la microempresa, basados en el acceso al crédito, la tecnología y la capacitación.
- Mención especial requiere la pequeña producción campesina, uno de los sectores más golpeados por las políticas de apertura y liberalización. La cooperación no debiera ser ajena a las necesidades de un sector vital para la seguridad alimentaria, el desarrollo agropecuario y la absorción de fuerza de trabajo de la región, facilitando apoyos para su reconversión y modernización productiva, con énfasis en la compensación de precios, la comercialización y la mejora de la competitividad del sector. Este apoyo, que es congruente con las prioridades declaradas de la cooperación comunitaria, es de gran importancia para hacer posible la participación de los pequeños y medianos campesinos en un mercado intrarregional agrícola en proceso de liberalización acelerada.
- La mejora de la política social, apoyando el acceso a los programas y servicios estatales de salud y educación, a fin de posibilitar una inserción más equitativa de los grupos pobres en la sociedad, realizar una eficaz inversión productiva en el capital humano y evitar la reproducción o transferencia intergeneracional de la pobreza.<sup>74</sup> En este sentido, el apoyo a refor-

---

74. Menjívar y Trejos 1992, p. 97 y sgtes.

mas tributarias progresivas, que garanticen la financiación y la solidez de estos servicios -sin excluir la financiación puntual de programas compensatorios y focalizados de carácter coyuntural- podría ser un enfoque más adecuado.

*Crecimiento, apertura exportadora y desarrollo sostenible.* Similar contradicción se observa en la forma en lo referido a la cuestión ambiental. Las políticas de estabilización y ajuste, de orientación exportadora y subordinadas al pago de la deuda, han contribuido a un mayor deterioro ambiental al aumentar la sobreexplotación de los recursos. El aumento de los cultivos no tradicionales ha tenido similar impacto, al comportar un mayor uso de agroquímicos. Las medidas de contracción de la demanda del ajuste, al agravar la pobreza de los grupos campesinos, también aumentan la presión sobre los recursos y la aceleración de su deterioro, haciendo aún más evidente el vínculo entre pobreza y depredación ambiental. Estos hechos son relevantes para la cooperación comunitaria, en la medida que ésta pretende apoyar simultáneamente un modelo de crecimiento basado en el ajuste y la liberalización y la conservación del medio ambiente. Esta contradicción sólo puede resolverse favorablemente si el diálogo incentiva, más allá de proyectos de cooperación puntuales en esta materia, la incorporación de la dimensión ambiental a la planificación del desarrollo mediante la evaluación sistemática del impacto ambiental; la promulgación de legislación ambiental moderna, coherente, de carácter multisectorial y vinculada a los objetivos de desarrollo, la mejora de la capacidad y medios institucionales de control en materia de medio ambiente y, en términos generales, el manejo sostenible de los recursos.

### *La cooperación comunitaria y la integración regional*

A diferencia de otros países con intereses y cooperación con América Central, que establecieron relaciones de carácter casi

exclusivamente bilateral -particularmente los Estados Unidos- la Comunidad estableció un marco de relaciones políticas de carácter regional. Este esquema de relaciones partía del supuesto -luego plenamente confirmado por los hechos- de que la crisis y los conflictos partían de problemas comunes al conjunto de la región y de que las soluciones a la crisis económica, a la falta de democracia y a los conflictos, sólo serían posibles en ese marco.

Los proyectos de alcance regional, coherentemente con lo anterior, han sido una de las prioridades declaradas de la cooperación de la Comisión hacia Centroamérica. Hacia 1988 representaban el 28% de los fondos destinados a la región y en 1993 eran ya aproximadamente el 39,5%. Sin embargo, un examen detallado de los proyectos denominados "regionales" muestra que la mayor parte eran una mera agregación de proyectos nacionales y sólo algunos podían ser considerados propiamente como "cooperación regional;" es decir, como una cooperación que sólo tenía sentido y entidad propia precisamente porque superaba los marcos nacionales, o porque potenciaba la entidad de la región como tal. Para ser más concretos, nos referimos a programas como el Sistema Regional de Pagos, el apoyo a la interconexión eléctrica regional, el programa "Trifinio" en áreas fronterizas de El Salvador, Guatemala y Honduras, los programas de refugiados implementados en el marco de CIREFCA y algunos otros proyectos menores.

Este hecho, junto con los limitados resultados del Sistema Regional de Pagos, permiten concluir que el alcance de la cooperación regional ha sido bastante limitado. Ello se debería, sobre todo, a las dificultades para la concertación regional, la crisis del MCCA y la integración regional durante los años ochenta. La cooperación regional sólo es posible si la región crea un espacio local de concertación y en su agenda política y económica la integración regional es realmente prioritaria. Tal espacio tomó carta de naturaleza sólo tardíamente, con los acuerdos de Esquipulas II y la concertación siguió siendo difícil hasta 1990-91, momento en el que, como vimos, finalizaron los conflictos armados más importantes y los procesos electorales hicieron de la principal instancia

de concertación, las "Cumbres" de Presidentes, un espacio mucho más homogéneo ideológicamente. En cuanto a la integración regional, no es hasta el periodo 1990-1993 cuando se produce su reactivación, en paralelo a la redefinición de sus objetivos y su marco institucional. Hasta principios de la década de los noventa, en suma, la Comunidad Europea no encontró por parte centroamericana un marco lo suficientemente amplio y consolidado como para desarrollar plenamente una cooperación propiamente regional, lo que se ha traducido hasta ahora en la ausencia de un planteamiento definido, coherente y estructurado de lo que podría ser dicha cooperación. Con ello, no fue posible concretar un diálogo y cooperación efectivos en torno a la integración regional, a pesar de ser éste precisamente el campo donde la Comunidad posee conocimientos y experiencias únicos, por su experiencia histórica, susceptibles de ser utilizados por la región.

Sin embargo, en el nuevo escenario de los años noventa los avances de la concertación política y de la integración económica regional parten del supuesto de que la estrategia de desarrollo pasa necesariamente por un "regionalismo abierto" al exterior, en el que la profundización de la integración regional es compatible e incluso funcional con la apertura al mercado mundial, superando tanto la estrategia de sustitución de importaciones anterior a la crisis, como las políticas neoliberales de los años ochenta.<sup>75</sup> Para la renovación del diálogo de San José, en suma, el nuevo escenario de la integración regional ofrece un amplio espacio para la cooperación, en el que cabría señalar por lo menos los siguientes ámbitos:

- a. El intercambio de experiencias para la creación del marco institucional y normativo de la integración, en aras de la creación de una Comunidad del Istmo Centroamericano: legislación de la integración, aproximación de legislaciones nacionales y la creación, reforzamiento o reforma del marco institucional de la integración, especialmente en su dimensión política.

---

75. Gallardo 1990 y Ramírez y Aguilar 1992, *passim*.

- b. El apoyo a la coordinación de políticas y la definición de políticas regionales en los campos agropecuario, industrial, comercial, energético, de servicios y aduanas, 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 este sentido, las acciones prioritarias serían aquellas en las que sólo sea posible la acción regional o esta sea más efectiva que las acciones nacionales por separado. Cabe mencionar aquí la problemática ambiental, la lucha contra el narcotráfico, las telecomunicaciones o la ciencia y la tecnología o la "I+D" (Investigación y Desarrollo).
- c. Las acciones de apoyo que permitan a los diferentes sectores económicos y sociales –sector agrícola, industrial, de servicios, trabajadores, pequeños productores– 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 la integración, vinculada a la apertura comercial, puedan tener sobre los sectores más débiles y menos competitivos. La integración productiva agricultura-industria-servicios y el apoyo a la modernización y la reconversión productiva de los sectores económicos afectados negativamente por la apertura comercial son, en este sentido, ámbitos prioritarios para la cooperación. El diálogo podría aprovechar en este ámbito algunas de las experiencias de la "política de cohesión" de la Comunidad Europea.
- d. El desarrollo de la infraestructura económica, energética y de transporte y comunicaciones de interés regional: renovación de vías terrestres, planificación portuaria conjunta, integración de las telecomunicaciones.
- e. La cooperación destinada a apoyar las políticas que emanen de las instancias regionales de concertación ("Cumbres" de Presidentes, Consejos de Ministros sectoriales –agricultura,

economía- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, otras) y que definan agendas políticas tanto regionales como nacionales, como el Plan de Acción para la Agricultura Centroamericana (X "Cumbre", 1990), el Programa Regional de Desarrollo Humano fruto del "Compromiso de Tegucigalpa para el Desarrollo Humano" (XI "Cumbre" de Presidentes, 1991) o el "Compromiso Agropecuario de Panamá" (XIII "Cumbre" de Presidentes, 1992).

- f. La cooperación orientada a incentivar la participación e involucrar en la dinámica integracionista, en una lógica de concertación, a aquellos sectores políticos, sociales y económicos -particularmente sectores empresariales, trabajadores, pequeños y medianos productores y, en general, la sociedad civil, más allá de los Gobiernos y los aparatos estatales- hasta ahora ausentes total o parcialmente del proceso, a fin de permitir que el nuevo proceso integracionista recoja las aspiraciones de la sociedad centroamericana y tenga una dimensión no sólo económica, sino social y política, en aspectos como la movilidad de trabajadores, los derechos sociales, la legislación laboral y el apoyo al Parlamento Centroamericano.
- g. Por último, las acciones dirigidas a promover o apoyar la cooperación transfronteriza entre dos o más Estados, en relación a espacios o materias de interés común: comunicaciones, movimientos de población, seguridad fronteriza y, especialmente, manejo sostenible y protección de espacios naturales y cuencas hídricas compartidas.

*Comercio y deuda:  
el limitado alcance de lo posible*

¿Existe alguna posibilidad de que en los ámbitos de la deuda y el comercio, esenciales para el desarrollo de la región, exista

algún acercamiento en el futuro diálogo de San José? Un planteamiento mínimamente realista no permite abrigar esperanzas al respecto: diez años de desencuentros en este tema, acentuados por la "guerra del banano", son elocuentes por sí mismos.

El realismo, empero, no debiera suponer el abandono de las demandas en estas materias por parte de los países del istmo. En materia de deuda, la mejoría económica ha llevado a un relativo desahogo en algunos países -Costa Rica, que se acogió al "Plan Brady", ha obtenido una apreciable reducción de su principal- pero no se puede decir lo mismo de otros. Nicaragua, particularmente, muestra una situación dramática,<sup>76</sup> que puede agravarse ante las exigencias de profundización del ajuste del FMI, previstas para mediados de 1994. Sin dejar de considerar las responsabilidades del propio Gobierno de Nicaragua, el país necesita un respiro por parte de los deudores, que incluya una reducción significativa del principal y una reprogramación de los pagos -por ejemplo, condonando deuda pública, como ha hecho España, o aplicando, como el Reino Unido, los "términos de Trinidad"<sup>77</sup> o esquemas más generosos- reconociendo las especiales circunstancias de un país devastado por más de diez años de guerra y el

---

76. En 1993 la deuda externa de Nicaragua, según datos de CEPAL 1993, alcanzaba los 10.900 millones de dólares. Sólo los intereses devengados suponían el 116% (!!!) de los ingresos anuales por exportaciones -el promedio de América Latina y el Caribe era el 17,6%- . Esto ocurre en un país que ya tiene más del 60% de la fuerza de trabajo desempleada y subempleada -en parte a causa de estrictas políticas de estabilización y ajuste adoptadas desde 1988- y un PIB per cápita que no ha dejado de descender desde que finalizó la guerra y el bloqueo norteamericano. Este, de unos 460 dólares per cápita, ya sólo supera al de Haití.

77. Reconociendo las insuficiencias de los "términos de Toronto" para los países de bajos ingresos más gravemente endeudados, países como Holanda y el Reino Unido han propuesto esquemas para la reducción de la deuda de los países más pobres. La propuesta del Reino Unido -los "términos de Trinidad"- supone una reducción de dos tercios del monto de la deuda de los acreedores del Club de París, y la reprogramación del resto por un periodo de cinco años, con los pagos de intereses capitalizados durante un periodo de gracia de cinco años y la sujeción del incremento del servicio de la deuda al crecimiento de la capacidad exportadora. Ver UNCTAD 1992, p. 86.

hecho incontestable de que gran parte de la deuda nicaragüense es impagable y su servicio impide la reactivación y la estabilidad política y social. Aunque la cuestión de la deuda ha estado permanentemente al margen de San José, una posición europea constructiva ante el Club de París y el FMI sería muy importante para apoyar de forma efectiva la reconstrucción, la estabilidad social y la democratización del país.

En el ámbito del comercio, una vez despejadas algunas de las incertidumbres de la "Ronda Uruguay" del GATT, el diálogo puede dar algunos pasos significativos como la consolidación de las concesiones comerciales "temporales y extraordinarias" de 1992. La "guerra del banano" continúa siendo sin duda la cuestión más difícil y como se indica más adelante este conflicto dista de haber terminado. La asignación de las cuotas según criterios nacionales y no a operadores, reservando ciertos porcentajes a productores independientes y el retorno de los ingresos por aranceles vía programas de desarrollo, serían algunas de las demandas que los sectores campesinos están haciendo a los Gobiernos de ambas regiones, y sería deseable que el diálogo fuera sensible a las mismas.

### *Un diálogo más abierto, transparente y permeable a la sociedad civil*

El diálogo entre la Comunidad Europea y América central también ha tenido una importante dimensión no gubernamental, protagonizada por ONG de ambas regiones, por movimientos de solidaridad europeos y por las organizaciones populares del istmo centroamericano. Tal diálogo ha sido importante para el movimiento de solidaridad y las ONG en Europa, que a partir de la crisis centroamericana se han ido consolidando y diversificando en el plano organizativo y han llegado a movilizar, en cuanto a cooperación al desarrollo, significativos fondos privados y una

parte apreciable de los recursos públicos destinados a la región. También ha sido importante para las organizaciones de América Central, que han recibido cuantiosos recursos económicos. Gracias a ello han podido intervenir en favor de aquellos sectores sociales centroamericanos más golpeados por la crisis y los conflictos, acrecentado también como organizaciones su capacidad de presencia e influencia en la región y en concreto en el debate sobre las opciones del desarrollo económico y social.

Estas relaciones han sido predominantemente informales y sólo recientemente un conjunto de ONG europeas y centroamericanas se ha planteado incidir políticamente en el plano de las decisiones gubernamentales, influyendo en el diálogo de San José. Desde 1992 (San José VIII, Lisboa), las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y las organizaciones campesinas agrupadas en redes de concertación en Centroamérica y en Europa han iniciado actividades de cabildeo (*lobbying*) y presión política a fin de hacer llegar a los cancilleres centroamericanos y europeos las preocupaciones y demandas de la sociedad civil sobre derechos humanos, paz, democratización y desarrollo económico y social.<sup>78</sup>

El diálogo de San José, en la medida que ha sido un diálogo de Gobiernos, se ve lastrado por las carencias democráticas que aún persisten en Centroamérica, por el "déficit democrático" que caracteriza a las instituciones comunitarias, especialmente a su incipiente política exterior y por la falta de transparencia que ha venido caracterizando la acción de algunas instituciones comunitarias, en concreto la Comisión. En este contexto resalta el desequilibrio que existe entre la importancia y experiencia adquirida por las ONG como agentes de desarrollo, por un lado, y su escasa influencia en el proceso de planificación y de toma de decisiones en materia de cooperación al desarrollo que se articula dentro del diálogo de San José.

---

78. Nos referimos, en concreto, a ASOCODE, Concertación, la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) y la Iniciativa de Copenhague para Centroamérica (CIFCA).

Aunque existen ya canales informales de comunicación con los Gobiernos y los órganos comunitarios, el establecimiento de algún tipo de foro de carácter consultivo del diálogo de San José, dando voz a la sociedad civil, sería muy oportuno para una efectiva coordinación de la cooperación descentralizada, permitiría aumentar la transparencia, apertura y legitimidad del diálogo gubernamental –al existir debate público sobre los objetivos de la ayuda– así como su eficacia, ya que sería un mecanismo de retroalimentación (*feed-back*) que permitiría reajustar los programas en función de contextos complejos, cambiantes, y no siempre bien identificados inicialmente. También permitiría llevar a las instancias políticas la voz de los sectores desfavorecidos, normalmente sin capacidad de tener presencia para expresar sus demandas y situación, evitando que intereses de diverso tipo –por ejemplo, electoralistas o clientelares– puedan desviar la asistencia orientada a reducir la pobreza de su objetivo prioritario. Por último, un foro de este tipo sería coherente con el objetivo de apoyar la democratización en el istmo.

*La mejora de los métodos de diagnóstico, ejecución, seguimiento y evaluación de la cooperación*

Las últimas consideraciones –pero no las menos importantes– se refieren a la calidad de la ayuda comunitaria hacia la región. La necesidad de mejorar la metodología y la gestión de la cooperación comunitaria –con especial énfasis en los métodos y la capacidad institucional de la Comisión y de sus contrapartes gubernamentales– es algo ya señalado en el pasado.<sup>79</sup> Esta necesidad, de cara a una nueva etapa del diálogo de San José, adquiere

79. Al respecto se puede consultar el Informe Anual del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas del ejercicio 1991 (DOCE C 330, 15 de diciembre de 1992).

inusitada vigencia. La región, que ya no puede invocar la crisis y los conflictos como justificación de la ayuda y que habrá de competir con otras regiones mejor situadas, habrá de hacer un considerable esfuerzo para presentar propuestas viables, realistas y efectivas. Dicha efectividad dependerá, entre otros factores, de: la calidad de los diagnósticos; la forma en la que los proyectos se adapten a las condiciones específicas de sus destinatarios; del contexto macroeconómico nacional y regional —en este sentido debe ser cuidadosamente evaluada la pertinencia de los actuales “DRI” a las necesidades de los sectores más pobres del medio rural y el uso de los Fondos de carácter regional, como FOEXCA—; de la capacidad de absorción de la contraparte; y del seguimiento de los compromisos adoptados por las contrapartes, especialmente de las gubernamentales, a fin de garantizar su cumplimiento y evitar desviaciones. En este sentido, por razones tanto de eficacia como de transparencia, se requieren evaluaciones rigurosas, independientes y públicas de los programas implementados a partir del diálogo de San José. Todo ello nos lleva, finalmente, a plantear la necesidad de revisar las funciones y operatividad del órgano previsto para el seguimiento de los programas en el Acuerdo de Cooperación: la Comisión mixta Comunidad-Centroamérica.

#### BIBLIOGRAFIA

- Abou, Serge. “La Comunidad y la integración económica en Centroamérica”, en *Le Monde Diplomatique* (edición en Español), enero. 1990.
- Aguilera, Gabriel. “La reconversión militar en Centroamérica”, en *África-América Latina*. Cuadernos, N° 9, junio-septiembre. 1992.
- Aguirre, Mariano. “Atlanticism and interventionism. The european defense debate”, en *TNIdeas*, N° 5, mayo. 1992.

AID. *Economic Assistance Strategy for Central America 1991 to 1995*, Washington: AID, enero. 1991.

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

Arenal, Celestino del. "La Comunidad Europea y América Latina. ¿En los umbrales de una nueva etapa?", en *Sistema*, N° 114-115, junio. 1993a.

— "La Política Iberoamericana de los Gobiernos socialistas", en VV AA, *Curso de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*. Bilbao: Universidad del País Vasco. 1993b.

— y Nájera, Alfonso. *España e Iberoamérica. De la Hispanidad a la Comunidad Iberoamericana de Naciones*. Madrid: CEDEAL. 1989.

— y Nájera, Alfonso. *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*. Madrid: CEDEAL. 1992.

Ashoff, Guido. *La cooperación para el Desarrollo entre la Comunidad Europea y América Latina: Experiencias y perspectivas*. Madrid: IRELA. 1989.

Ball, Nicole. *Pressing for Peace. Can aid induce reform?* Washington: Overseas Development Council. 1992.

Barry, Tom y Preusch, Debra. *The soft war. the uses and abuses of US economic aid in Central America*. Nueva York: Grove Press. 1988.

Bermúdez, Lilia. *La guerra de baja intensidad. Reagan contra Centroamérica*. México: Siglo XXI (2ª edición). 1989.

Bru, Carlos M. y Palomares, Gustavo. "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. 1993.
- Bulmer-Thomas, Victor. *La economía política de Centroamérica desde 1920*. San José: Banco Centroamericano de Integración Económica. 1989.
- Cabrera, Any. "CE-CA: cooperación y discordia", en *Tendencias* N° 18, marzo. 1993.
- Cecchini, Paolo. *Europa 1992: una apuesta de futuro (Informe del proyecto de investigación "el coste de la no-Europa")*. Madrid: Alianza. 1988.
- CEPAL. *Centroamérica: el camino de los noventa*. Santiago de Chile: CEPAL. 1990.
- Istmo Centroamericano: Seguridad alimentaria y política macroeconómica en el decenio de 1980. México: CEPAL, abril. 1991a.
- "Centroamérica y la Iniciativa de las Américas", en *Polémica* N° 13, enero-abril. 1991b.
- Comisión de las Comunidades Europeas. *Ten-year report. 13 years of development cooperation with the developing countries of Latin América and Asia*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas SEC (89) 713 final, mayo. 1989.
- *Guidelines for cooperation with the developing countries in Latin América and Asia*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas COM (90) 176 final, junio. 1990a.
- *General guidelines for financial and technical cooperation with the developing countries in Latin América and Asia during the period 1991-95*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas, COM (90) 654 final, diciembre. 1990b.
- *From Lomé III to Lomé IV. Review of aid from the Lomé Conventions at the end of 1989*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas. 1991.

— *The role of the Commission in supporting structural adjustment in ACP states*. Luxemburgo: Comisión de las Comunidades Europeas. 1992a.

— *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 de las Comunidades Europeas, SEC (92) 915 final. 1992b.

De la Ossa, Álvaro. "Relaciones financieras CEE/Centroamérica". *Cuaderno de Ciencias Sociales* N° 30. San José: FLACSO. 1990.

Eguizábal, Cristina. "Los partidos políticos europeos y la reconstrucción de Centroamérica", en Roy 1992

Estrella, Rafael. "Un nuevo modelo de relaciones", en VV AA, *Europa-América Latina. El desafío de la Cooperación*. Madrid: PREAL/Fundación Pablo Iglesias. 1988.

Galinsoga, Albert. "la política centroamericana de la Comunidad Europea: balance y perspectivas (una visión desde España)", en Roy 1992

Gallardo, María Eugenia. *Centroamérica 1988-1995. Escenarios económicos*. San José: FLACSO. 1990.

Ginsberg, Roy H. "Acciones de política exterior de la Comunidad Europea 1986-1990. Las políticas de escala", en Roy 1992

Granda, Germán; Maté, Víctor, y Moreno, Mario. *La cooperación entre América Latina y Europa*. Madrid: CIDEAL. 1988.

Hirst, Mónica y Streb, María Luisa. "Desarrollos recientes del proceso de integración", en VV AA. *Los procesos de integración económica en América Latina*. Madrid: CEDEAL. 1993.

INCEP. "Las relaciones Centroamérica-Europa. Diálogo político y cooperación económica 1984-1993". En *Panorama Centroamericano* N° 44, Guatemala: INCEP, marzo-abril. 1993.

*Inforpress Centroamericana*, 12 de marzo de 1993

- Klaveren, Alberto van. "Las políticas latinoamericanas hacia Europa. Los desafíos pendientes", en *América Latina hoy*, N° 4, julio. 1992.
- Laurent, Pierre-Henri. "En el congelador: las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina", en Roy 1992
- López, José Roberto. *Las relaciones económicas entre la Comunidad Europea y América Central durante los años ochenta: Balance y perspectivas*. Madrid: IRELA. 1990.
- Mac Donald, Mandy. *La ayuda europea para Centroamérica. Límites y posibilidades*. San José: Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo. 1991.
- *Foreign policy and development: the European Community and Latin America*. Bruselas: International Worker's Aid, marzo. 1992.
- Marín, Manuel. "Europa y la cooperación al desarrollo", en *Sistema*, N° 114-115, junio. 1993.
- Menjivar, Rafael. "Las relaciones económicas entre la Comunidad Europea y Centroamérica. Posibles efectos del Mercado Único Europeo", en *Polémica* N° 13, enero-abril 1991.
- y De la Ossa, Álvaro. "Relaciones comerciales CEE/Centroamérica". *Cuaderno de Ciencias Sociales* N° 39. San José: FLACSO. 1991.
- y Trejos, Juan Diego. *La pobreza en América Central*. San José: FLACSO (2° ed.) 1992.
- Morán, Fernando. "El papel de Europa en Centroamérica", en *Tiempo de Paz*, N° 7, otoño. 1985.
- Naciones Unidas. "Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica (PEC)", en *Panorama Centroamericano*, N° 15-16, mayo-agosto. 1988.
- Payno, Juan Antonio. *El momento histórico de la Comunidad Europea ante la cooperación con América Latina*. Madrid:

- Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), noviembre. 1991.
- Pierre, Andrew J. (ed.). *Third World Instability: Central America as an European-American Issue*. New York: Council on Foreign Relations. 1985.
- Piñol, Joan. "Las relaciones españolas con Centroamérica. El periodo de los gobiernos socialistas", en VV AA. *Las relaciones entre España y América Central 1976-1989*. Barcelona: CI-DOB/AIETI. 1989
- Ramírez, Dante Gabriel y Aguilar, Gustavo Adolfo. "Integración económica regional y reinserción en la economía internacional. Dos estrategias complementarias en la alternativa de desarrollo", En Eduardo Stein y Salvador Arias (Coords.), *Democracia sin pobreza. Alternativa de desarrollo para el istmo centroamericano*. San José: DEI/SELA-CADESCA. 1992.
- Rico, Carlos. "La influencia de factores extrarregionales en el conflicto centroamericano. El Socialismo europeo, la Alianza Atlántica y Centroamérica: ¿Una historia de expectativas frustradas?", en *Pensamiento Iberoamericano* N° 13, enero-junio. 1988.
- Roy, Joaquín. (comp.) *La reconstrucción de Centroamérica: el papel de la Comunidad Europea*. Miami: Universidad de Miami, North-South Center. 1992.
- Sanahuja, José Antonio. *Los EEUU en Centroamérica 1980-1990. ¿Ayuda económica o seguridad nacional?* Bilbao: Hegoa. 1992.
- SELA. *La Iniciativa Bush para las Américas: Análisis preliminar de la Secretaría permanente del SELA*. Caracas: SELA, septiembre (mimeo). 1990.
- Sotillo, José Angel. "Comunidad Europea-América Latina: límites y posibilidades de las relaciones eurolatinoamericanas", en *Sistema*, N° 107, marzo. 1992a.

- "Unión Europea y Tercer Mundo: un paso adelante", en *Solidaridad Internacional*, N° 8, septiembre-diciembre. 1992b.
- Spence, James D. *Latin America, Europe and the United States*. Madrid: IRELA. 1989.
- Timossi, Gerardo. *Centroamérica. Deuda externa y ajuste estructural: las transformaciones económicas de la crisis*. San José: CRIES/DEL. 1989.
- Torres-Rivas, Edelberto. "Ocho claves para entender la crisis política en Centroamérica", en *Polémica*, N° 1, septiembre-octubre. 1981.
- (Comp.) "América Central hacia el 2000. Desafíos y opciones". Caracas: Nueva Sociedad. 1989.
- UNCTAD. *The Least Developed Countries. 1992 Report*. Ginebra: UNCTAD. 1992.
- Vander-Stichele, Myriam. "¿Qué ha sido del espíritu de Lomé?", en *Lomé briefing* N° 14, enero-febrero. 1990.
- "The Third World after the Cold War: Gains and Losses", en *TNIdeas* N° 8, junio 1993.
- Vissert, Evert y Wattel, Cor J. "Las relaciones de cooperación entre la Comunidad Europea y América Central", en Ruben y Oord *Más allá del Ajuste. La contribución europea al desarrollo democrático y duradero de las economías centroamericanas*. San José. DEL. 1991
- VV AA. *Cooperación externa y desarrollo en Centroamérica*. San José: Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo. 1990a.
- VV AA. *El Parlamento Centroamericano y la experiencia europea*. Madrid: Fundación Friedrich Ebert/Instituto de Cooperación Iberoamericana. 1990b.
- VV AA. *The reality of aid. An independent review of international aid*. Bruselas: Eurostep/ICVA/Action Aid 1993.

Whitehead, Lawrence. "La identidad de la nueva Europa y el proceso de San José", en Roy 1992.

1. Lynn Ground, Richard. *Los Programas Ortodoxos de Ajuste en América Latina: Un estudio crítico de las políticas del Fondo Monetario Internacional*. Enero 1987.
2. Nelson Thomas, Victor, Esteban Rodríguez Cordero y Eduardo Valladares. *Políticas de Ajuste en Centroamérica*. Febrero 1987.
3. Paz Cárcamo, Guillermo. *Guatemala: Política Agraria. Una Propuesta para la Cooperación - 1985*. Febrero 1987.
4. Cepeda, Fernando y Rodrigo Pardo. *Negociaciones de Pacificación en América Central por el Grupo de Conciliación*. Marzo 1987.
5. Yopo, Boris, Roberto Russell y Juan Tokatlian. *La Deuda Soberana y Argentina frente a la Crisis Centroamericana*. Mayo 1987.
6. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Integración e Industrialización en América Latina: una alita del Ajuste*. Junio 1987.
7. Hauncenter, Edgardo. *Tendencias de la Agricultura Centroamericana en los Años Ochoenta*. Junio 1987.
8. Guerra-Borges, Alfredo. *Hechos, Experiencias y Opciones de la Integración Económica Centroamericana*. Julio 1987.



## TITULOS PUBLICADOS

1. Lynn Ground, Richard. *Los Programas Ortodoxos de Ajuste en América Latina: Un examen crítico de las políticas del Fondo Monetario Internacional*. Enero 1987.
2. Bulmer-Thomas, Victor, Ennio Rodríguez Céspedes y Eduardo Valladares. *Políticas de Ajuste en Centroamérica*. Febrero 1987.
3. Paz Cárcamo, Guillermo. *Guatemala: Política Agraria. Una Propuesta para la Coyuntura*. 1986. Febrero 1987.
4. Cepeda, Fernando y Rodrigo Pardo. *Negociaciones de Pacificación en América Central por el Grupo de Contadora*. Marzo 1987.
5. Yopo, Boris, Roberto Russell y Juan Tokatlian. *La Unión Soviética y Argentina frente a la Crisis Centroamericana*. Mayo 1987.
6. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Integración e Industrialización en América Latina: más allá del Ajuste*. Junio 1987.
7. Baumeister, Eduardo. *Tendencias de la Agricultura Centroamericana en los Años Ochenta*. Junio 1987.
8. Guerra-Borges, Alfredo. *Hechos, Experiencias y Opciones de la Integración Económica Centroamericana*. Julio 1987.

9. Torres-Rivas, Edelberto. *La Cuestión Juvenil en Costa Rica*. Septiembre 1987.
10. Gallardo, María Eugenia. *La Iniciativa para la Cuenca del Caribe: su Impacto en Centroamérica*. Enero 1988.
11. Skocpol, Theda y Jack Goldstone. *Sociología e Historia de la Revolución*. Febrero 1988.
12. Paramio, Ludolfo, Theda Skocpol y William Roy. *Sociología Histórica*. Marzo 1988.
13. Tomassini, Luciano. *Introducción a la Teoría de las Relaciones Internacionales*. Abril 1988.
14. North, Liisa, Instituto Canadiense por la Paz y la Seguridad Internacional y Canada-Caribbean-Central America Policy Alternatives (CAPA). *Medidas para la Paz en América Central*. Mayo 1988.
15. UNCTAD. *Bases para una Posición Centroamericana en la Ronda Uruguay del GATT*. Junio 1988.
16. Portes, A., V. Cartaya, J. P. Pérez Sáinz, C. Rakowski, F. Cortés y F. Uribe, E. Forero. *La Economía del Rebusque*. Julio 1988.
17. Cohen, J. A. Touraine, A. Melucci, y J. C. Jenkins. *Teoría de los Movimientos Sociales*. Agosto 1988.
18. Joutard, P. Portelli, A. Niethammer, L. Acuña, V. H., Bertaux, D. y Ferrarotti, F. *Historia Oral e Historias de Vida*. Setiembre 1988.
19. Wallerstein, I. Offe, C. y Habermas, J. *La Crisis del Estado de Bienestar y Otros Ensayos*. Enero 1989.
20. R. Barahona R., *La Comunidad y El Parlamento Centroamericano*. Febrero 1989.
21. Franco, R. Palma, E. y Vergara, C. *El Impacto Social de la Crisis. El Relanzamiento del Desarrollo Social*. Marzo 1989.

22. García, L. *La Integración Monetaria Centroamericana*. Mayo 1989.
23. PREALC. *Centroamérica: Acerca del Empleo, la Estructura y el Cambio Agrarios*. Junio 1989.
24. Tomassini, L. *Introducción a la Teoría de las Relaciones Internacionales*. Reimpresión. Julio 1989.
25. Guido, R. y Fernández, O. (Coordinadores). *El Juicio al Sujeto*. Setiembre 1989.
26. López, J.R. *El Ajuste Estructural de Centroamérica. Un Enfoque Comparativo*. Octubre 1989.
27. Tavares, M. H., de Oliveira, F. Przeworski, A. Wallerstein, M., King, D. y Coutinho, M. *¿Hacia un Nuevo Estado del Malestar?*. Noviembre 1989.
28. Dierkxsens, W. *Mujer y Fuerza de Trabajo en Centroamérica*. Febrero 1990.
29. Rojas Aravena, F. *Política Exterior de la Administración Arias Sánchez. 1986/1990*. Marzo 1990.
30. Torres-Rivas, E. *El Sistema Político y la Transición a la Democracia en Centroamérica*. Abril 1990.
31. De la Ossa, A., Alonso, E. *Exportaciones no tradicionales en Centroamérica*. Mayo 1990.
32. Schaff, A., Claudin, F. *Debates sobre el Socialismo I*. Junio 1990.
33. Mandel, E., y Himmelstrand, U. *Debates sobre el Socialismo II*. Julio 1990.
34. De la Ossa, Alvaro. *Relaciones Financieras CEE/Centroamérica*. Setiembre 1990.
35. Gallardo, María Eugenia. *Centroamérica 1988-1995. Escenarios Económicos*. Noviembre 1990.

36. Torres-Rivas, E. *El Sistema Político y la Transición a la Democracia en Centroamérica*. Segunda Edición. Agosto 1990.
37. Rodríguez Ibañez, José E. *La Modernidad de la Sociología Clásica*. Enero 1991.
38. Wallerstein, Immanuel, Miliband, Ralph y Giddens, Anthony. *El Sistema Mundo, Las Clases y la Cultura*. Febrero 1991.
39. Menjívar, Rafael y de la Ossa, Alvaro. *Relaciones Comerciales CEE/Centroamérica*. Marzo 1991.
40. De Barbieri T., de Oliveira O., Amorós Puente, C., Astelarra J., *Presencia Política de las Mujeres*. Abril 1991.
41. Churside, Róger. *El Universo de las Organizaciones*. Mayo 1991.
42. Menjívar Rafael y Vuskovic, Pedro. *Políticas Industriales en América Latina*. Junio 1991.
43. Cordero, Allen. *Cultura de la Sobrevivencia*. Julio 1991.
44. Gálvez, Víctor. *Transición y régimen político en Guatemala. 1982-1988*. Agosto 1991.
45. Cohen, Ernesto, Franco Rolando y Rufián, Dolores María. *Los Fondos de Desarrollo Social*. Setiembre 1991.
46. Brunner, José Joaquín. Gomáriz, Enrique. *Modernidad y Cultura en América Latina*. Octubre 1991.
47. CEPAL, *Transformación productiva y pobreza en Centroamérica*. Enero 1992.
48. Borón, Atilio. Mann, Kirk. *Privatización del bienestar*. Febrero 1992.
49. Fuentes K., Juan A., *Relaciones Económicas Internacionales*. Marzo 1992.

50. Rozzak, Theodoro, *El Folclore de los Ordenadores*. Abril 1992.
51. Sanahuja P., José A., *La Unión Europea y el Tratado de Maastricht ¿Una nueva Europa?* Mayo 1992.
52. Habermas, Jürgen, Mouffe, Chantal. *Debates sobre el Socialismo III*. Junio 1992.
53. Mora, Jorge A., *Movimientos campesinos en Costa Rica*. Julio 1992.
54. Tavares, María C., Hirschman, Alberto, Benavente, José M., West, Peter. *Economía y felicidad*. Agosto 1992.
55. Rivera, Roy. *Política local y descentralización*. Setiembre 1992.
56. Keane, John. *El liberalismo sitiado*. Octubre 1992.
57. Cordero, Allen. *Cultura de la Sobrevivencia*. Segunda Edición. Enero 1993.
58. Torres-Rivas, Edelberto. *La Cuestión juvenil en Costa Rica*. Segunda Edición. Febrero 1993.
59. Mann, Michael, Wickham, Chris. *La autonomía relativa del Estado*. Marzo 1993.
60. Moser, Caroline O. N., *Género y desarrollo*. Abril 1993.
61. Rojas, Manuel, Román, Isabel. *Agricultura de exportación y pequeños productores en Costa Rica*. Mayo 1993.
62. Burris, Val, Parijs, Philippe van. *Las clases sociales: Nuevas aproximaciones teóricas*. Junio 1993.
63. Stokke, Olav, Mármora, Leopoldo. *Los dilemas del desarrollo sostenible*. Julio 1993.
64. Güendell, Ludwig, Rivera, Roy. *Los fondos sociales en Centroamérica*. Agosto 1993.

65. Sharratt, Sara, *Feminismo y ciencia: una relación problemática*. Setiembre 1993.
66. PARLACEN, PREALC/OIT, UNICEF. *Los niños trabajadores en Centroamérica*. Enero 1994.
67. Sojo, Ana. *Política social en Costa Rica: Reformas recientes*. Febrero 1994.
68. Sobrado Chaves, Miguel. *Capacitación y discapacitación en los proyectos de desarrollo*. Marzo 1994.
69. Friedland, Roger, Alford, Robert R., *La Sociedad regresa al primer plano*. Abril 1994.
70. Sanahuja, José Antonio. *Relaciones Europa Centroamérica ¿Continuidad o cambio?* Mayo 1994.









En la situación actual de las ciencias sociales, se atraviesa un período de crecimiento acompañado por la confusión teórica. Pero también por la búsqueda que siempre ha sido una preocupación permanente para distinguir lo aparente de lo esencial y llegar a la raíz explicativa de los fenómenos. Los **Cuadernos de Ciencias Sociales** constituyen una contribución a esa búsqueda, que es responsabilidad intelectual que atañe a todos, pero especialmente a las nuevas generaciones. A ellas está destinada esta publicación.



Programa Costa Rica  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)