

# La evolución de las políticas de cooperación internacional hacia Centroamérica (Estados Unidos y la Unión Europea). Un constante desencuentro político y económico

Lic. Raúl Artiga  
Miembro de ISPADE

## Introducción

La cooperación internacional, como instrumento de las relaciones entre los estados y las sociedades, tiene múltiples dimensiones: económicas, financieras, políticas, sociales y culturales. En lo político y lo cultural, inciden conceptos de desarrollo, democracia, participación y de sociedades, propios de los países donantes, quienes lo desean proyectar al país receptor. La cooperación internacional juega así un papel de apoyo o rechazo a determinados procesos políticos y modelos económicos de los países de la periferia. En lo económico y financiero, la cooperación incluye tanto la ayuda para el desarrollo como otros flujos financieros, según las políticas de transferencia de recursos de los gobiernos o de las instituciones, sean de carácter privado o público.

Uno de los desafíos que se presenta a los países centroamericanos es la constitución de un marco de políticas a nivel nacional y regional que ubique el factor cooperación externa dentro de las nuevas prioridades históricas de la zona, que sean consistentes con las tendencias internacionales prevalecientes, pero sobre todo con las necesidades de desarrollo, estabilidad y justicia social de las mismas sociedades. En el presente artículo se pretende exponer la evolución de las políticas de cooperación oficial al desarrollo de EE.UU. y la Unión Europea hacia el área centroamericana tanto por su significancia política, como por los montos de cooperación de estos dos importantes actores internacionales en la región.

Es obvio el peso específico que ha tenido y sigue teniendo la visión norteamericana sobre el desarrollo de los países del istmo y, sobre todo, su incidencia en el último período (años ochenta), donde la cooperación estado-unidense más que orientada al desarrollo de la zona, estuvo caracterizada por un dogmatismo ideológico y por el predo-

LA EVOLUCION DE LAS POLITICAS DE COOPERACION INTERNACIONAL HACIA CENTROAMERICA

minio de la doctrina de "la seguridad nacional" por sobre acciones concretas en función de elevar el nivel de vida de la población centroamericana.

Por otro lado, las relaciones políticas y de cooperación oficial de la Comunidad Europea (hoy Unión Europea), hacia los países centroamericanos, se caracteriza en los años ochenta, fundamentalmente por el apoyo político a los esfuerzos regionales, por la consecución de la estabilidad, paz y democracia en la región (apoyando los procesos de Contadora, Esquipulas) y por las reuniones ministeriales denominadas "San José", que a mediados de los noventa siguen signadas por la búsqueda del fortalecimiento democrático en la zona, pero con muy pocas novedades en cuanto a mecanismos comerciales y de cooperación al fortalecimiento económico del istmo.

Finalmente, dejaremos para una segunda oportunidad el estudio sobre los instrumentos específicos de la cooperación oficial hacia Centroamérica, que tanto durante la pasada década, como actualmente, ha sido y es de gran importancia para muchos sectores políticos, sociales y económicos centroamericanos.

### 1. Evolución de la política norteamericana de ayuda al desarrollo hacia Centroamérica

Durante las administraciones Reagan en la década de los 80, tal como se desprende de las expresiones del entonces presidente norteamericano, los montos de ayuda de EE.UU. a Centroamérica se determinaban en base a dos objetivos<sup>1</sup>

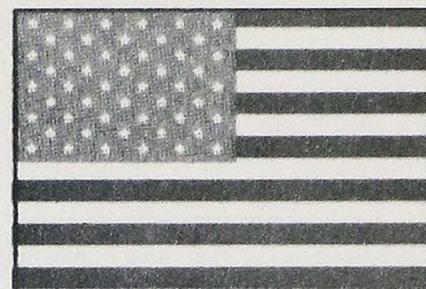
- a) Vencer a la izquierda centroamericana por cualquier medio que fuere necesario.
- b) Presionar a los gobiernos de la región para que reformaran sus economías según el modelo de ajuste estructural.

Evidentemente, el primer objetivo era el prioritario y a él se subordinó el segundo, esta priorización de objetivos, también se sostuvo ante los países de la región que no representaban problemas geoestratégicos. La Administración, a la par, lanzó el programa de ayuda exterior **Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI)**, mediante una comprensiva política comercial y de ayuda: el CBI unía América Central y el Caribe en una región estratégica que el presidente Reagan denominaría "nuestra tercera frontera"<sup>2</sup>.

Como parte de los esfuerzos por detener el comunismo en América Latina, se crearon la ayuda militar estadounidense, los convenios de cooperación y la capacitación para desarrollar un cuerpo de funcionarios que se resistieran a la corrupción ideológica, donde, según R.Sutton, en el ámbito del entrenamiento policíaco, una de las organizaciones que desempeñaron un papel crucial fue la Agencia de Desarrollo Internacional (AID). "...Entre otras responsabilidades, la AID se dedicaba a mejorar la capacidad contrainsurgente de las organizaciones policíacas y de seguridad en países del tercer mundo, incluida la totalidad de América Latina"<sup>3</sup>.

Otra de las características de la Administración Reagan sería la oposición abierta a todos los procesos de paz que se ponen en marcha en el área desde 1983, esto se expresó a través de presiones sobre la cooperación norteamericana al istmo, presiones especialmente sobre los gobiernos de Honduras y El Salvador, amenazando con una reducción de la ayuda.

A pesar de ello, los esfuerzos de los países centroamericanos continuaron y tuvieron como resultados más significativos la firma del acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica (6/06/86), y el acuerdo de Esquipulas II (6/08/87). Acuerdos que marcan una nueva etapa de búsqueda de



paz, democracia y desarrollo para la región, así como expresan el intento de los gobiernos del área de abrirse a una solución pacífica y de autodeterminación por encima de las posiciones de hegemonía norteamericanas.

El fracaso de la política de Reagan hacia la región, estaba fundamentado en retóricas hiperbólicas para racionalizar una política hacia Centroamérica basada en gran medida en axiomas no analizados y en fervores ideológicos. Por lo tanto al partir de la simplificación conceptual de América Latina y seguir lineamientos ideológicos ortodoxos, se generaron problemas prácticos en el desarrollo de políticas realistas y coherentes, quedando finalmente al margen de la nueva dinámica de distensión y diálogo que surgía en la región.

El inicio de los noventa, con sus bruscos e inesperados cambios a nivel mundial, empiezan a modificar las perspectivas de cooperación norteamericana hacia la región; la Administración Bush, al asumir el poder dentro de un ambiente internacional plagado de cambios radicales y tras una década de infructuosos altercados partidistas sobre las políticas hacia Centroamérica, rápidamente se dio cuenta de la conveniencia de alterar el enfoque hacia la región, al menos en la retórica mantenida por las dos administraciones Reagan, por lo tanto inicia su período con un discurso menos ideológico y mucho más pragmático, buscando lograr una visión consensuada sobre la problemática de la zona.

POLÍTICA

La derrota de los sandinistas en las elecciones de 1990 y su entrega del gobierno a la oposición, no hace más que iniciar la consolidación del predominio del uso del enfoque económico por sobre el geoestratégico en las relaciones con los gobiernos centroamericanos, la política oficial de cooperación estadounidense variará de gobierno a gobierno, pero tendrá en este período, cada vez más, una importancia el componente económico por sobre un enfoque geopolítico.

La Iniciativa para las Américas (IPA), propuesta por el presidente Bush, implicaba una propuesta de reorganización interamericana, con una serie de promesas económicas genéricas referidas a fomentar acuerdos para crear una zona de libre comercio, favorecer un flujo de capitales hacia Latinoamérica y un nuevo tratamiento para reducir la deuda. La Iniciativa para las Américas, abrió expectativas de diverso tipo entre los países centroamericanos, bajo la dinámica de la IPA, la liberalización del comercio debería habilitar a los países de la zona para competir más eficazmente en los mercados internacionales. Sin embargo, para la realidad de la región centroamericana que a principios de los noventa todavía no se recupera de la debacle económica y de la guerra, con un aparato industrial poco eficiente y obsoleto y con las nuevas especialidades agrícolas exportables no tradicionales, presentando escaso dinamismo en el mercado internacional, esta propuesta, no representará en su momento una alternativa realmente favorable a una región con enormes problemas políticos, sociales y económicos aún no resueltos.

La distensión real en el área empieza a tomar forma a través de la generación de encuentros entre las fuerzas en conflicto, sobre todo en el caso salvadoreño. De igual manera, muestra de ello es la reincorporación en el Capitolio de las recomendaciones hechas por la Comisión Sanford, ahora mediante una Ley para la democracia y el desarrollo en Centroamérica, donde

se plantea que la política de EE.UU. hacia la región debe adherirse a los principios básicos de: “**ayudar no intervenir, fomentar y no imponer**”, y en consecuencia, que la asistencia externa debe dirigirse hacia los asuntos centrales de la economía, la política y el desarrollo social de los pueblos centroamericanos<sup>4</sup>.

La Asociación para la Democracia y el Desarrollo de Centroamérica (ADD), formada en San José de Costa Rica el 11 de abril de 1991, es el reflejo de que la democratización, comprendida al menos como el apoyo a los derechos humanos y la aplicación de la justicia, son factores de atención política estadounidense en el marco de una real distensión en la región. En ese mismo esfuerzo, evidenciando el nuevo panorama mundial, e interesado en compartir la carga financiera de la estabilidad política y social centroamericana, Estados Unidos convoca a sus socios europeos y japoneses a apoyar el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo en la zona. Obviamente, ni japoneses ni europeos tienen los mismos intereses que los norteamericanos, por lo cual, tanto Japón como Europa, sostendrán su propio ritmo de cooperación condicionados por sus propios intereses mundiales.

En la práctica, estas propuestas políticas presentan una serie de dificultades para su incorporación plena en la agenda de EE.UU., y por ende, en las tareas de la reconstrucción política económica del área. Es en este momento, donde los diversos actores regionales empiezan a plantearse cuál será la política norteamericana en la posguerra fría, surgen temores de todos los sectores por el abandono del interés en la zona, se vuelve cada vez más claro para todos que el nivel de la ayuda norteamericana para Centroamérica disminuirá en cuanto estos perciban una real disminución de las preocupaciones de seguridad. Ya a finales de los ochenta, se impulsaban en varios países, donde no chocaban las reformas económicas

con los intereses de seguridad norteamericanos, los programas de ajuste estructural, de las agencias financieras multilaterales, ante el inicio de la distensión, se pasa al predominio de la condicionalidad económica, con respecto a la ayuda y la asistencia financiera norteamericana.

Sobre todo, la ayuda estará orientada a la liberalización de las economías centroamericanas por medio de los programas de ajuste, en las cuales, a partir del peso norteamericano en los organismos financieros, como el BID, se hará efectivo que se condicione cualquier asistencia adicional en base a la adherencia de los países a una política de ajuste estructural, vinculando proyectos de desarrollo a cláusulas específicas de apertura y desmantelamiento de los Estados. Reformas económicas orientadas a la promoción de un modelo de desarrollo basado en nuevas exportaciones hacia el mercado mundial, quizás con un esquema de integración-liberalización del área, que intenta convertir a la región en una gran zona de libre comercio.

En resumen, la política estadounidense bajo la Administración Bush hacia América Central, presentó una serie de características, distintas a las propuestas en la IPA para toda América Latina, aunque con una vinculación cada vez más acentuada hacia la confluencia con ésta: **primero**, la ayuda ligada a las reformas económicas por medio de los programas de ajuste estructural, con mayor énfasis en unos países que en otros, pero indiferente para todos; **segundo**, la cooperación para la reconstrucción económica y social de la zona, pasa por un esfuerzo internacional entre los bancos y otros donantes, es decir, a pesar de estar implicados directamente en los efectos negativos sobre los problemas socio-económicos y políticos de la región, EE.UU. no asume un compromiso claro y determinante en ello y, más bien, busca compartir el peso de la cooperación con otros actores mundiales; **tercero**, la asistencia a la

LA EVOLUCION DE LAS POLITICAS DE COOPERACION INTERNACIONAL HACIA CENTROAMERICA

seguridad vinculada a la lucha contra el tráfico ilegal de drogas, buscando disminuir el papel que juega la región de "corredor" de drogas del sur hacia el norte y; cuarto, para los países que gozan de mayor estabilidad política e institucional, como Costa Rica, ofrecer las alternativas que plantea la Iniciativa para las Américas de liberalización comercial.

## 2. Perspectivas de cooperación hacia el 2000. EE.UU. - Centroamérica

Algunos sectores, a inicios de la Administración Clinton (1992), promovieron modificaciones positivas en la política de ayuda externa de los Estados Unidos. Un conjunto de influyentes personalidades, integradas en el auto-denominado Grupo Independiente sobre el Futuro de la Cooperación para el Desarrollo de los Estados Unidos, presentó al presidente Clinton un documento titulado *Reinventing foreign aid: a white paper on U.S. development cooperation in a new democratic era*. En el documento, auspiciado por el ODC y la Fundación Rockefeller, se propone reorientar la ayuda de Estados Unidos a las naciones en desarrollo sobre la base de tres principios: a) **invertir en las personas**, b) **proteger el planeta**, c) **fortalecer las instituciones de sociedades libres**<sup>5</sup>. El documento recomendaba el desmantelamiento de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) y su sustitución por un nuevo organismo independiente, a nivel subministerial, denominado Agencia de Cooperación para el Desarrollo Sostenible, que podría estar



inscrito a una oficina de la presidencia que se denominaría Grupo de Coordinación para el Desarrollo.

En marzo de 1994, el Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos, Alexander F. Watson, en el Foro de Política Hemisférica 1994 del Instituto de las Américas, refiriéndose al tema, plantea: "... Esta Administración se ha dedicado a una revisión fundamental de las leyes de ayuda exterior, enraizadas en la Guerra Fría, que han orientado nuestras relaciones asistenciales durante los últimos cuarenta años. Confío en que la reforma de la ayuda exterior ayudará a presentarles al pueblo y al Congreso norteamericanos argumentos convincentes acerca de las razones que justifican nuestra participación en el mundo y los costos que ella demanda"<sup>6</sup>.

Entre las principales líneas de estas discusiones al interior de las esferas de poder norteamericanas, está clara la subordinación de los temas ideológicos y de seguridad que ocuparon el centro de las relaciones interamericanas en la década de los ochenta, y sobre todo, en las relaciones Estados Unidos-América Central, hacia los temas de discusión en la década de los noventa, donde tienen cada vez mayor énfasis los intereses económicos. Asimismo, las condiciones internas de la política exterior de Washington apuntan a la disminución de la ayuda al desarrollo: hay presión para transferir recursos de la ayuda externa a las ciudades norteamericanas afectadas por profundos fraccionamientos, hay una tendencia a la reducción de la ayuda concesionaria y su sustitución por mecanismos orientados al fortalecimiento de las reservas internacionales, por medio del estímulo a la inversión privada y la reducción de la carga de la deuda externa<sup>7</sup>.

Además, nos encontramos en los noventa que el Departamento de Estado, el Pentágono, la Agencia Central de Inteligencia y la Agencia Estadounidense de Información, han perdido

influencia en la formulación y establecimiento de políticas hacia Latinoamérica, mientras que ocupan lugares cada vez más importantes los departamentos del Tesoro, Comercio, Agricultura, la DEA, la Agencia de Protección del Medio Ambiente y el Servicio de Inmigración y Naturalización. El proceso de elaboración de políticas hacia América Latina y por ende hacia América Central, se ha tornado mucho más complejo, desde los vitales intereses económicos, pasando por la preocupación por la inmigración, el narcotráfico y medio ambiente, hasta la defensa de los valores democráticos y derechos humanos.

El Secretario de Estado Adjunto, Watson, define muy claramente cuáles son las prioridades actuales y futuras de la política estadounidense hacia América Latina, entre los principales temas tenemos: la emigración de masas, la entrada de drogas, la proliferación de armas, las violaciones de los derechos humanos, la degradación del medio ambiente, las amenazas del orden constitucional y al gobierno democrático efectivo y en la creciente integración de Estados Unidos, tanto demográfica como económicamente, con México, Centro América y el Caribe.

Por lo tanto, la preocupación de Estados Unidos hacia América Latina y sin ninguna distinción hacia Centroamérica en los noventa, se concentrará, en la capacidad de la región para adquirir productos estadounidenses, y seguir pagando sus deudas a los bancos del país, en garantizar el acceso a fuentes seguras de energéticos, en las tasas y volúmenes migratorios y su relación con las necesidades laborales estadounidenses, en las posibilidades de una cooperación eficaz para los problemas difíciles que comparten, como las drogas y el medio ambiente, y en la protección de los derechos

LA EVOLUCION DE LAS POLITICAS DE COOPERACION INTERNACIONAL HACIA CENTROAMERICA

su superación, reformas en los países, mayor ayuda al desarrollo y que una solución pacífica no podía ser impuesta desde fuera. Por lo tanto, esto sólo sería posible resolviendo sus profundas causas internas de: falta de democracia, violación de los derechos humanos, desigualdad y pobreza, es así como “el enfoque comunitario estará basado en el triángulo: Paz -Democracia-Desarrollo, considerando estos tres objetivos inseparables, el apoyo al proceso de Contadora y a los acuerdos de Esquipulas II de 1987”<sup>8</sup>.

El Consejo Europeo, reunido en Stuttgart los días 17 al 19 junio de 1983, apoya la iniciativa de paz del Grupo de Contadora para América Central, manifiesta su disposición de brindar una mayor cooperación, así como indica que la crisis centroamericana no podía solucionarse por la vía militar, sino por la negociación política en la región misma.

El interés europeo por la resolución pacífica de los conflictos ha dado a las relaciones entre la UE y los países de la región un elevado perfil político, que se ha expresado en una serie de rondas ministeriales anuales que desde 1984 han sido conocidas como “Diálogo de San José”.

Al iniciarse el proceso de San José, en el interior de los países europeos se fue generando un consenso a favor de las consultas en las áreas de política exterior y política de cooperación al desarrollo en el marco de la Cooperación Política Europea (CPE). Esto, que no estaba contemplado en el Tratado de Roma, fue enriquecido a través del diálogo político con América Central y el instrumento de San José, y finalmente forma parte de la coordinación de políticas del Acta Unica Europea de 1987 y el Tratado de Maastricht de 1992<sup>9</sup>.

Para 1994, los diálogos al más alto nivel entre los países miembros de la Unión Europea y Centroamérica cubren ya diez

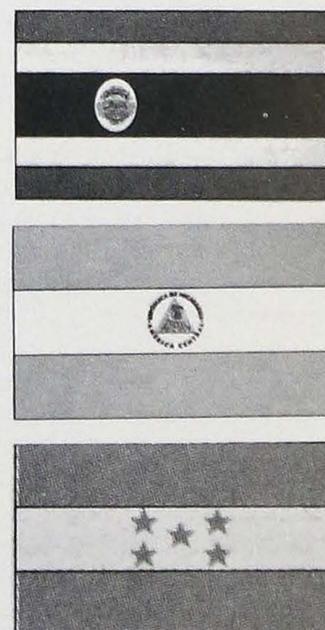
reuniones. **Hasta 1989, los logros alcanzados por el proceso de San José, se concentran fundamentalmente en un respaldo político pleno a las iniciativas regionales de paz y democratización, a la firma del primer acuerdo marco de cooperación, y las principales acciones que se derivan de éste, referidos a las áreas de seguridad alimentaria, el apoyo a la pequeña y mediana industria, el desarrollo de las zonas fronterizas (Plan Trifinio, entre Honduras, Guatemala y El Salvador), recursos pesqueros, forestales y turísticos, el apoyo a la reactivación del comercio intrazonal y el fortalecimiento de las instituciones de integración.**

En San José X, (03/94) se elabora un balance de los resultados del proceso y sus diez años. Entre los resultados positivos se plantea la revitalización del proceso de integración regional entre los países del área, y el apoyo brindado por la Unión Europea a las instancias políticas e instituciones regionales (reuniones de presidentes, Parlamento Centroamericano, el Protocolo de Tegucigalpa de creación del SICA, el Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, el Comité Consultivo, el Protocolo de Guatemala -que preveía la creación de una Unión Económica Centroamericana). En el área de la cooperación, se registra en dicho período un incremento sustancial de los fondos de la UE a la región, de 38 MECUs anuales de 1984 a 150 MECUs en 1993. Este incremento se expresa en la diversidad de instrumentos creados y consolidados en las relaciones de cooperación entre ambas regiones<sup>10</sup>.

Se acuerda dar una nueva orientación a la cooperación de la UE con Centroamérica en una estrategia más de mediano y largo plazo, a través de una programación plurianual, la cual se espera sea elaborada conjuntamente entre los países y los sectores principalmente involucrados al ser ratificado el Acuerdo firmado en la reunión de San José IX. A la vez se pone

énfasis en ampliar y mejorar los espacios comerciales para los productos de la región, fortaleciendo así la capacidad de los países centroamericanos de insertarse en la economía mundial.

Durante diez años de diálogo, Centroamérica ha sido la región prioritaria en Latinoamérica para la Comunidad Europea, recibiendo más de la mitad de la ayuda destinada a toda Latinoamérica. Es evidente, que con la pacificación, los hechos que dieron origen al diálogo de San José han ido desapareciendo. Por ello, la cooperación futura de la Unión Europea con Centroamérica se encuentra en un momento de redimensión, ante la necesidad de relanzar el diálogo sobre nuevas bases, sin abandonar el ámbito político, para una región todavía con un frágil proceso democrático y obviamente el económico, donde el proceso de globalización implica posicionar a la región en el mercado mundial, pero, sobre todo, en un contexto internacional en el que los intereses de ambas áreas, (unos como bloque económico y otros como pequeñas economías abiertas), son cada vez más contradictorios.



POLITICA

La cooperación de la UE con América Central ha incluido programas destinados a los estratos más pobres. Desde un enfoque microeconómico, se han dirigido a elevar el nivel de vida de los campesinos, a través del aumento y mejora de la producción, la infraestructura económica y social; así como la capacitación con el objetivo de aumentar las aptitudes en el uso de los recursos, hasta programas regionales desde una visión macroeconómica de la zona, apuntalando a sectores como el sector cooperativo y la mediana y pequeña empresa centroamericanas.

La distribución geográfica de la ayuda ha variado de acuerdo a las situaciones coyunturales por países, concentrándose en Nicaragua al menos hasta 1991 y volcándose hacia El Salvador a partir del 92. La prioridad para la financiación en el primer país receptor se ha centrado en programas de desarrollo rural integrado y acciones de apoyo a la salud y sanidad; en el segundo, hacia la reconstrucción en vista a fortalecer y apoyar los Acuerdos de Paz de 1992 alcanzados en este país.

La cooperación económica, se inició a mediados de los ochenta como consecuencia de la celebración de los Acuerdos de segunda generación, firmados en el marco de los procesos de San José. Estos primeros acuerdos de cooperación económica y comercial bilaterales y regionales, no han sido esencialmente significativos, produciéndose evidentes discordancias entre lo que se decía querer, en el ámbito del diálogo político y los medios disponibles para realizarlo en el ámbito comunitario.

Los principales objetivos de la cooperación económica comunitaria se fundamentan en la identificación de sectores de interés mutuo, comprendiendo múltiples ámbitos e instrumentos. El contribuir a la modernización y el progreso económico de la región, buscando el mejoramiento del entorno económico para la inversión y el

desarrollo, así como fomentar la competitividad de las empresas nacionales de los países centroamericanos. Los instrumentos que se han dispuesto a ello son la cooperación industrial, la ayuda a la integración regional, la cooperación energética, la cooperación en ciencia y tecnología y la promoción comercial<sup>11</sup>.

La cooperación bilateral europea es muy importante en términos cuantitativos para Centroamérica, la UE y sus Estados Miembros son actualmente el principal donante mundial (más del 40% de los fondos AOD mundiales). En términos generales, esta cooperación bilateral ha seguido las mismas prioridades temáticas que las asignadas por la cooperación comunitaria para la zona, a pesar de la diversidad de niveles de relaciones exteriores con la región presentes entre los Estados Miembros de la Unión, desde relaciones de larga trayectoria de cooperación y comerciales, hasta los que ni siquiera tienen representaciones en todos los países del istmo. Encontramos el apoyo a la democracia, el respeto a los derechos humanos, la lucha contra la pobreza, el impulso al proceso de desarrollo socioeconómico en general, el medioambiente y la modernización del Estado como ejes centrales de la cooperación bilateral brindada.

Los países de la Unión Europea que han realizado mayores aportes de AOD hacia Centroamérica son: Alemania, los Países Bajos, Italia, Francia y España. Entre 1980 y 1992, tanto Nicaragua como Honduras, fueron los principales receptores de la cooperación bilateral europea, seguidos por El Salvador y Guatemala.

De acuerdo a un estudio elaborado por la Comisión Europea y el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, en el balance de la cooperación Unión Europea-América Central de 1994, Alemania, es el segundo donante mundial a nivel bilateral para la región, después de Estados Unidos; las áreas de

concentración de la ayuda germana son: infraestructuras, desarrollo rural, seguridad alimentaria, formación profesional, salud y medio ambiente.

La cooperación holandesa, es la segunda fuente entre los Estados Miembros de la Unión Europea en ayuda hacia Centroamérica; las áreas prioritarias de atención de la cooperación holandesa hacia la región es la lucha contra la pobreza, el medio ambiente, los derechos humanos y el papel de la mujer en las actividades del desarrollo. Es importante hacer notar el papel de las agencias holandesas de cooperación no gubernamental como NOVIB, CEBEMO, etc., en la dirección y ejecución de las políticas oficiales de cooperación hacia el istmo, así como el papel que le otorgan los holandeses a los fondos de carácter multilaterales para llevar a cabo sus acciones de cooperación.

La cooperación de Italia, según las mismas estadísticas de la OCDE, se sitúan como la tercera donante hacia Centroamérica. Los sectores donde se concentra la cooperación italiana en la región son: la educación, el comercio, la tecnología apropiada, el desarrollo integral y el aporte a las ONGs. La distribución geográfica de la ayuda italiana se concentra en Nicaragua y El Salvador. Los medios de canalización usuales son a través de gobierno a gobierno, de programas multilaterales de la ONU, y por medio de los bancos regionales de desarrollo.

Francia, España y Dinamarca son en ese orden los siguientes países de la UE en cuanto a flujos de asistencia y cooperación con la zona.

### **Algunas reflexiones y perspectivas hacia el 2000**

Los factores que durante los años 80 abren las posibilidades de cooperación entre la Unión Europea y Centroamérica, están actualmente menos presentes

LA EVOLUCION DE LAS POLITICAS DE COOPERACION INTERNACIONAL HACIA CENTROAMERICA

en las agendas de ambas regiones. A la finalización en general de los conflictos armados se le pueden agregar la instalación de la democracia formal en todos los países, así como el inicio del crecimiento y recuperación económica en la región, pero todo ello en medio de una agudización de la pobreza extrema y un enorme deterioro del medio ambiente. Y esto no porque se hayan superado en los países centroamericanos los profundos problemas internos que dieron origen al estallido de la crisis, sino porque internacionalmente los cambios mundiales están determinando una nueva visión de Centroamérica, como una región de importancia estratégica y económicamente marginal, bajo la influencia directa de Estados Unidos y sus estrategias de liberalización comercial, y donde la atención preferente que tuvo la zona para la política exterior comunitaria durante la década pasada y que se planteó como contrapeso a la política estadounidense dada la finalización del conflicto Este-Oeste, ha sido cambiada por estar Centroamérica cada vez más lejos de las prioridades comunitarias en política exterior actuales, como lo son los países del Este y el Mediterráneo, hacia otra donde la región pasa a estar en la zona gris de la cooperación<sup>12</sup>.

Las perspectivas no son del todo claras hacia el futuro, sobre todo, en una etapa de cambios mundiales que acompañan transiciones importantes y, en algunos casos, profundas en la región centroamericana, donde desde hace algunos años se ensayan nuevas estrategias de desarrollo; estrategias que no terminan de definirse, región en la cual a los desafíos de por sí importantes que enfrenta el istmo -en lo referente a la consolidación de la democracia, desequilibrios económicos provocados por la larga crisis, altos niveles de pobreza y el impacto sobre el medio ambiente-, hay que agregarle el desafío de concebir y definir claramente el papel que la cooperación internacional debe jugar en el desarrollo de los pueblos centroamericanos.

Sin embargo, e intentando aproximarse a un balance, la cooperación europea hacia Centroamérica ha representado, a **diferencia de la cooperación norteamericana, un ejercicio importante en la búsqueda de equilibrios entre los factores políticos y económicos que estructuran una política de cooperación internacional**, sobre todo, con los límites que supone en el ámbito comunitario europeo el sensible tema económico. Esto se evidencia claramente en el período estudiado de 1980 a 1993, en el cual la cooperación comunitaria se decanta en cuanto a logros en la esfera política, tanto en términos formales como reales, ya que supuso apoyos fundamentales en la resolución de las crisis políticas de la región, a través de la instauración de un diálogo político que coadyuvó al desescalamiento del conflicto, así como promovió una mayor cooperación hacia la región que apenas se hubiera imaginado incluso a finales de los años setenta, pocos años antes de la agudización de la crisis.

Los signos positivos están presentes en la propia evolución y características de la cooperación comunitaria con los países centroamericanos. Por un lado, el claro mensaje de la continuación por 10 años del diálogo político a nivel ministerial con las conferencias anuales de San José; el incremento sostenido de la ayuda desde 1984 hasta 1993 (de 38 MECUs a 150 MECUs); y finalmente, la firma de un Acuerdo de Tercera Generación, donde se incorporan los temas de el medio ambiente, ciencia y tecnología y de fortalecimiento institucional son muestra de la extensión y diversificación que la UE y sus Estados Miembros han abierto a la región en forma creciente y sostenida.

Por otro lado, y muy preocupante, tenemos que el objetivo comunitario de vincular la cooperación a la cláusula democrática y de respeto a los derechos humanos -que es también un factor si se quiere nuevo, pero que ya se encontraba presente de alguna manera en los esfuerzos anteriores por impulsar

la democratización y consecución de la paz regional- en el nuevo contexto, se vuelve un tema conflictivo, sobre todo, en el marco del diálogo político, donde éste tiene pocas posibilidades reales de asumirse por los gobiernos conservadores centroamericanos, en tanto la asistencia comunitaria no tiene el volumen suficiente, ni sus mecanismos de concesión son los adecuados para influir de forma efectiva en presionar por ello. Por todo ello, puede preverse que además de los problemas ya encontrados entre ambas regiones a nivel económico-comercial, expresados claramente por la "guerra del plátano", nos encontremos con la resistencia a tratar este tema por los gobiernos centroamericanos en la agenda de los futuros San José. Esto significa que los avances logrados en términos políticos no están consolidados, lo cual implica renovados esfuerzos europeos para equilibrar a través del mecanismo económico la irreversibilidad del proceso democrático en la región.

Es importante analizar los alcances futuros que la cooperación comunitaria puede ofrecer hacia la región, tanto desde la perspectiva política como económica. La relevancia de estas relaciones implica **qué capacidad tendrán de influir sobre el desarrollo económico-social y la consolidación de la democracia y los lazos de cooperación entre ambas regiones. Lo que se estima es, que en la medida en que la Unión Europea reformule las directrices de su política de cooperación en 1996, y ésta conlleve una mayor apertura en la cooperación económica-comercial hacia la región, ello puede implicar un giro de los intereses centroamericanos hacia Europa y una renovación de la importancia de la condicionalidad política de la UE en materia democrática, tan importante para la consolidación de la misma en el istmo.**



En el mismo sentido, si bien es cierto, la cooperación económica no puede asumirse como el componente más fuerte de la cooperación europea en Centroamérica, no se puede catalogar de insignificante, ni el apoyo económico brindado en este período a determinados sectores centroamericanos (cooperativas, medianos empresarios, etc.), ni los instrumentos que se han puesto a disposición de los mismos en dicha área. Más bien, tanto por la carencia de evaluaciones serias y sistemáticas de los programas y proyectos impulsados, como por la ausencia de intereses claramente comunes y compartidos en este campo entre europeos y centroamericanos, los resultados pueden no arrojar signos positivos, o como algunos investigadores lo manifiestan "un desencuentro económico". En perspectiva, esto conlleva a profundizar la discusión en esta temática que hoy más que nunca adquiere especial relevancia para los países centroamericanos, sobre todo en un contexto económico mundial de liberalización acelerada para ellos, y poca apertura de los países desarrollados para sus productos.

Finalmente, las nuevas orientaciones para la cooperación con los PVD/ALA de 1990 y el Reglamento N°443/92 del Consejo Europeo, trazan las líneas generales de desarrollo y perfeccionamiento de la cooperación, tanto a través de la cooperación al desarrollo como de la cooperación económica, entendida como de interés mutuo. Lo que se prevé a partir de ello es **la búsqueda de parte de la UE de la eficiencia y eficacia del**

**uso de los fondos, es decir, un uso racional de los mismos, unificando criterios de cooperación, a través de una coordinación, coherencia, y complementariedad con las políticas bilaterales de sus Estados Miembros. Es de esperarse un énfasis cada vez mayor en la búsqueda de racionalizar el flujo de fondos hacia el istmo, a través de coordinar acciones conjuntas y donde sólo en la medida en que los Estados centroamericanos definan claramente sus prioridades de desarrollo y el papel de la acción internacional en ellas, en esa medida el impacto y los resultados de ésta sobre sus pueblos podrá ser realmente efectivo. •**

#### Referencias

FLACSO. *Ofertas en un mundo sin alternativas: Centroamérica ante la Iniciativa para las Américas*. Revista *Centroamérica Internacional*. No. 7. 1992.

Abraham F. Lowenthal. *Estados Unidos y América Latina en la década de los noventa: los cambios en los intereses y políticas estadounidenses ante un mundo nuevo*. Revista *Estados Unidos*. Informe Trimestral. vol. III. No. 1. 1993.

Rachel Garst. *Ayuda y dependencia alimentaria*. Revista *Centroamérica Internacional*. No. 3. abril-mayo 1990. FLACSO.

FLACSO. *Informe sobre narcotráfico. Centroamérica: narcotráfico y seguridad nacional*. Revista *Centroamérica Internacional*. No. 9. julio 1992.

1 Colin Danby. *Plan Bush y las perspectivas de la relación de EE.UU. con Centroamérica*. Revista *Centroamérica Internacional*. No. 5, oct/nov. 1990. FLACSO.

2 Gustavo Palomares Cerna. Ver. *La política exterior de las últimas administraciones republicanas de los*

*EE.UU. con Centroamérica*. Varios. Centroamérica. *Balace de la Década de los ochenta. una perspectiva regional*. CEDEAL. Madrid 1993.

3 James R. Sutton. *Reforma de los sistemas de justicia criminal latinoamericanos con financiamiento estadounidense. ¿A quién beneficia?* Revista *Estados Unidos*. Informe Trimestral. Vol. III. No. 1 Primavera 1993.

4 Colin Danby. op cit.

5 Carlos Sojo. *Clinton, los demócratas y Centroamérica*. Revista *Centroamérica Internacional*. No. 10. FLACSO. Marzo/ Abril 1993.

6 Alexander F. Watson. *Política Latinomericana de EE.UU. se concentra en democracia y desarrollo*. Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos. Servicio Cultural e Informativo Embajada de los Estados Unidos. USIS. Madrid. Marzo 1994.

7. Carlo Sojo, op cit.

8 José Antonio Sanahuaja. *Las políticas de cooperación de la Unión Europea y América Latina, y las ONG's: una aproximación*. revista *Fincog*, No. 8, año 3. Agosto 1994.

9 *Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas. Diez años del proceso de San José. Un balance de la cooperación Unión Europea-América Central*. IRELA. 1994. p.13.

10 Ibid.

11 Ibid.

12 José Antonio Sanahuaja. *Las relaciones entre la Comunidad Europea y Centroamérica en los años noventa: ¿continuidad, reactivación o cambio?* CRIES. Documento de Trabajo No. 94/1. p. 19.