

PARLAMENTO CENTROAMERICANO Y PARLAMENTO EUROPEO. CANALES DE COOPERACION BIRREGIONAL

Jorge Mario GARCIA LAGUARDIA *

SUMARIO: 1. *Centroamérica. Integración-desintegración*; 2. *Intentos de reunificación*; 3. *Objetivos comunes. Paz, hispanoamericanismo y desarrollo*; 4. *El Parlamento Centroamericano. Instrumento de paz e integración*; 5. *Europa y América Central. Una relación fructífera*; 6. *Interlocutores válidos*; 7. *Bibliografía escogida*.

1. *Centroamérica. Integración y desintegración*

La idea actual de un parlamento regional centroamericano debe vincularse con los antecedentes de integración y desintegración de la región desde la fundación de la República en las primeras décadas del siglo diecinueve. Cuando la independencia de España se produce, acarrea consigo un derrumbe de las instituciones del gobierno colonial, fuertemente centralizadas y se crea un vacío de poder, que no puede ser colmado por una nueva organización administrativa que integrara a las antiguas colonias. En todas ellas se produjo una pulverización regional y provincial que impidió la integración inmediata de las nuevas naciones. En general se carecía de centros urbanos importantes que sirvieran de referencia a todas las futuras naciones; características medievales configuraban el marco geográfico; la falta de vías de comunicación y los límites imprecisos entre provincias, regiones y antiguas

* Investigador titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; Miembro del Sistema Nacional de Investigadores; Magistrado Suplente del Tribunal Constitucional de Guatemala; Secretario del Comité Directivo del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

unidades mayores de la administración colonial, aislaron internamente a todos. Las comunicaciones con el exterior eran difíciles en extremo. Los costarricenses, los provincianos más meridionales de la Capitanía General de Guatemala, se enteraron de que eran libres, cuarenta y cinco días después de haber sido declarada la independencia en la capital, tiempo que ocupaba el correo. Los diarios de viaje de los diputados a Cádiz, ilustran de lo penoso y tardado de las travesías. Bien entrado el siglo, en la década del 70, un diplomático norteamericano —Williamson— comentaba a su Secretario de Estado, Hamilton Fish, que era más fácil y rápido viajar desde Nueva York a Constantinopla y regresar, que hacer el viaje por tierra de la ciudad de Guatemala a San José de Costa Rica.

En la *Capitanía General de Guatemala*, lo que después fueron las *Provincias Unidas del Centro de América*, se produjo una dispersión de poder en el momento de la emancipación, lo que hace ignorar a la autoridad central, fenómeno que, por lo demás, se produce desde la época colonial. Se dan numerosos centros de poder local, ni siquiera a nivel provincial, a menudo localizados en unidades urbanas incipientes. En última instancia, como en todas las antiguas colonias, muchas de esas provincias no eran más que un pequeño centro urbano y el área rural que lo circundaba. Por eso, muchas de las provincias que adquirieron fisonomía especial después de la independencia, llevan el nombre de la ciudad que las aglutina.

Esta situación favoreció la descentralización del poder. Propició economías autosuficientes haciendo imposible un gobierno central suficientemente fuerte; favoreció cacicazgos locales desplazando el poder político de la autoridad formal a los propietarios de la tierra, y desde el punto de vista externo, vinculó a las regiones directamente con el extranjero, en detrimento del devoluto poder central.

La economía colonial tenía dos sistemas interdependientes: uno de consumo interno, a cargo de los grupos populares sobre los que pesa todo el régimen y otro de carácter mercantil. En los centros urbanos se desarrolla una clase de comerciantes, un sector mercantil, que controla todo el proceso económico sirviendo de fuente de recursos para los productores e intermediarios en la comercialización de los productos para el consumo interno o la exportación, y que organiza un circuito monopólico entre los centros coloniales y los comerciantes de Cádiz, intermediarios mayores para una distribución amplia. Este sector mercantil, fija precios, otorga préstamos, crea un mercado cautivo de cosechas, introduce manufacturas europeas al mercado

local que algunas veces sirven de precio a trueque de producciones locales, habilita artesanías y obliga a los provincianos a acudir al centro metropolitano para formalizar las transacciones. Este indeseable monopolio se pretendió destruir, sin éxito, por las autoridades peninsulares, lo que provocó malestar en los afectados, y despertó fuertes resentimientos provinciales contra la capital y centros de irradiación del sistema, dando lugar a profundos particularismos locales.

En el proceso de independencia surge, por eso, una natural contradicción entre la vieja capital, que había concentrado todo el poder económico, político y cultural, y las regiones interiores, y al intentarse una nueva organización constitucional, surgieron las tendencias hacia el centralismo y el federalismo. Los partidarios del primero, tratarán de mantener el mismo sistema de concentración de poder en una nueva versión y bajo control de los nuevos grupos privilegiados reunidos en las capitales, y los del segundo, levantarán las reivindicaciones de las provincias contra el centro, en busca de autodeterminación local y representatividad nacional. Por eso, la confrontación adquirirá claros perfiles doctrinales y políticos y avivará tantas disensiones.

En los nuevos organismos de gobierno, especialmente en los congresos constituyentes que se integran para organizar a los nuevos países, la gran cuestión que enfrentó a progresistas y conservadores fue la decisión por el federalismo. Este aparece como un método de organización de la comunidad. Método que buscaba conciliar, sin anular el centralismo y la descentralización. Proceso de integración de la nación con respecto de las autonomías. De la unidad y la diversidad. Búsqueda de encuentros de los fines comunes y los particulares. Y del punto de equilibrio entre las fuerzas de la dispersión y las fuerzas de unión, por medio de distribución de competencias entre el poder central y los poderes locales.

El primer constituyente centroamericano de 1823-24, el primer parlamento regional, al constituir la república, tuvo el modelo de la Constitución norteamericana en sus manos y lo discutió hasta el límite. Pero debe cuidarse mucho de pensar que fue una copia servil, moneda corriente de cierta historiografía tradicional. Porque la experiencia extranjera se presenta como una fórmula a utilizar, frente a circunstancias nacionales específicas que constituyen la variable determinante. En las circunstancias centroamericanas de 1824, o había federación o no había república. Porque la estructura económica y política colonial desembocaba en una organización de ese tipo. La única fórmula para integrar las provincias a la capital, era a través de un

equilibrio federal. Y las provincias, además, lo plantearon como una situación de hecho, adelantándose a dictar sus constituciones locales.

El régimen federal, efectivamente, fue tomado del modelo que la Constitución americana ofrecía, pero si ésta no hubiera existido, probablemente la nueva clase política abocada a la reconstrucción nacional, consecuencia de la independencia, hubiera tenido que inventarlo. Dadas las circunstancias, el modelo norteamericano era un ejemplo radical, casi subversivo. Sirvió como punto de referencia para fijar posiciones. La confluencia de la teoría política europea bien conocida en Centroamérica, la experiencia del modelo de la república norteamericana que la plasmó en sus nuevas instituciones, y los requerimientos de una realidad orientada a la dispersión en busca de la unidad, condujeron al federalismo o al centralismo en un cuadro de aguda tensión y enfrentamientos que se prolonga por varias décadas durante todo el siglo diecinueve. El régimen federal perduró en Centroamérica hasta el año de 1838, en que se inicia el rompimiento, para siempre, de la federación, que nos convirtió en estas pequeñas cinco provincias que devinieron en estados soberanos.

2. *Intentos de reunificación. Frustrada vocación federal*

Temprana, persistente y siempre fracasada es la vocación reconstructora de la idea federal. En el mismo momento en que Francisco Morazán, el mejor líder unionista, ensaya inútil y fatídicamente su intento de reconstruir la patria centroamericana desde la provincia de Costa Rica, adonde regresa de su exilio peruano y donde es fusilado sin elegancia en 1842, se produce el primer intento, reuniendo la *Convención de Chinandega*, en marzo de 1842. Y hemos identificado en ese siglo catorce intentos más que aquí sólo enumeramos: *Junta de San Vicente*, de julio de 1842; *Junta de San Salvador*, de junio de 1846; *Pactos de Nacaome*, octubre de 1847; la *Representación Nacional*, de León, de noviembre de 1849; el *Estatuto de Unión* de Tegucigalpa, en octubre de 1855; *Pacto de la República Mayor* de San Salvador, en julio de 1862; el único proyecto costarricense del Canciller Iglesias, de 1862; el *Pacto de Unión*, de la Unión El Salvador, en 1872; la *Conferencia de Unión* de Guatemala, de enero de 1875; la *Dieta Centroamericana* de Santa Tecla, en 1883, el *Decreto de Unión* de Guatemala, de febrero de 1885; el *Pacto de Unión Provisional* de Guatemala, en enero de 1887; la *Dieta Centroamericana* de San Salvador, en octubre de 1889; la *República Mayor* en el *Pacto de Amapala*, en junio de 1895, y la *Constitución Federal* de 1898. En todos

esos intentos aparece la idea de un parlamento regional como foro de integración y solución de controversias, con variados matices y fórmulas.

Y en el presente siglo, la tendencia continúa con la presencia extranjera, esta vez desembozada y clara. En los primeros años, el interés norteamericano, avivado por el viejo proyecto del canal de Nicaragua, se había fortalecido por el apoyo del Presidente Porfirio Díaz, de México. Y ambas naciones al norte, intervienen directamente en los nuevos compromisos. En un barco norteamericano, el Marblehead, en julio de 1906, se firman pactos de reconciliación entre agudas disensiones y convocados los centroamericanos a Washington en 1907, se firman un *Tratado de Paz y Amistad* y seis Convenciones, con la presencia de los cinco países, en una reunión inaugurada y presidida por el Secretario de Estado de los Estados Unidos, con el testigo de calidad del representante mexicano, lo que despertó malestar en la región, aunque se aceptaron los buenos oficios mediadores del Embajador Creel. En el *Tratado*, se ponía el acento en la búsqueda de la paz, que era el objetivo fundamental, ordenando el no reconocimiento de golpes de Estado, prohibición a los estados de colaborar en agresiones contra vecinos y control sobre emigrados beligerantes. Y en las *Convenciones* se creaba todo un aparato orientado a la reconstrucción de la República Mayor, que prevenía una especie de poder legislativo atribuido a conferencias anuales; un cuerpo administrativo encargado de la *Oficina Internacional de Centroamérica*; y un auténtico organismo regional, la *Corte de Justicia Centroamericana*, posiblemente el primer Tribunal de Justicia Internacional en el mundo.

En las Conferencias que se celebraron en los años siguientes, los estados se enredaron en múltiples controversias para la aprobación de los Convenios, con lo que la predicción del Secretario de Estado norteamericano Root se realizaba: él había afirmado que los Tratados de 1906 parecían haber sido escritos sobre la arena. Pero un nuevo *Pacto de Unión* se firmó en San José, en enero de 1921, por cuatro de los estados, esta vez con la excepción de Nicaragua, aferrada al compromiso adquirido con los Estados Unidos con motivo de la aprobación del Tratado Bryan-Chamorro, que había dado al traste con la *Corte Centroamericana*. Eran los años anteriores a la conmemoración del centenario de la independencia, y el sentimiento unionista se había reavivado, no sólo en los grupos de gobierno, sino en la sociedad civil, estudiantes, municipalidades, iglesias y gremios, muy activos en la idea. La que surgió de la tradicionalmente unionista provincia salvadoreña, que propuso reunir el 15 de septiembre del 20, una Conferencia para discutir asuntos en controversia y especialmente unificación de legislación constitucional y de todo tipo. La

nueva Constitución Federal fue aprobada por una asamblea integrada por 15 diputados, por los tres estados del norte, ausente Nicaragua en su firme posición y Costa Rica, en la que la aprobación del Pacto, como siempre, se había empantanado en discusiones parlamentarias sin salida. El 15 de septiembre de 1921, aniversario del centenario de la independencia, se mandó publicar, pero un golpe de estado, en diciembre, en Guatemala, bloqueó los primeros pasos de la nueva República Federal. Y aún sobre las cenizas de la nueva federación malograda, bajo presión de alto nivel, delegados de la región se reunieron de nuevo en Washington, en 1922.

En la década de los treinta, los gobiernos liberales se habían estabilizado y habían devenido en dictaduras crueles y paternalistas y, en alguna medida, "progresistas". Uno de los dictadores, el general Jorge Ubico, de Guatemala, con el apoyo de Juan Bautista Sacasa, de Nicaragua, convocó a una reunión en ciudad de Guatemala, en marzo de 1934, que conoció un *Plan de Cofraternidad Centroamericana* presentado por el anfitrión, en el que el espíritu centroamericanista se transparentaba, y que tiene el interés de ser el precursor de la línea de búsqueda de un mercado común. Y en el resurgir de la década del cuarenta, en la que se sustituyen gobiernos militares por gobiernos electos popularmente, se producen las iniciativas de los Presidentes Juan José Arévalo, de Guatemala y Salvador Castaneda, de El Salvador, de un *Plan de Federación Progresiva* y el proyecto presentado por el jurista salvadoreño, Gustavo Guerrero, quien era Presidente de la *Corte de Justicia Internacional*, para firmar un *Pacto de Unión Confederada de los Estados de Centroamérica*.

Y al fracasar todo, sobre el modelo de la *Organización de Naciones Unidas* y la *Organización de Estados Americanos*, a partir de 1951, bajo iniciativa salvadoreña, se creó la *Organización de Estados Centroamericanos* (ODECA), que en su último proyecto de reforma, el de *Bases de la Comunidad Centroamericana*, presentada por Guatemala, formulaba la idea de refundar la *Corte de Justicia Centroamericana* y crear el *Congreso Centroamericano*, un *Congreso de Congresos*, un parlamento regional.

3. *Objetivos comunes, hispanoamericanismo y desarrollo*

Se pueden identificar objetivos comunes en los distintos intentos. Existe un objetivo permanente orientado en dos direcciones: por un lado, búsqueda de rescate de la identidad nacional, como defensa contra intervenciones extranjeras, y, por otro lado, la búsqueda de la paz ante el peligro de disensiones internas. En el proyecto de *Representación Nacional de Centroamérica* for-

mulado en León de Nicaragua en noviembre de 1849, se decía que se consideraba “un hecho atentatorio a la existencia de todos, el de la administración que por cualquier motivo, promueva o permita, o consienta promover desde su territorio, la guerra o disensiones intestinas en otro de los de Centroamérica, y se comprometen los mismos estados a sostenerse mutuamente si otro cualquiera lo promoviese o permitiese que se les promuevan iguales turbulencias por cualquier motivo o razón”. Y en los *Pactos* de 1906, convenían los estados en no reconocer golpes de estado; prohibir a los estados en colaborar en agresiones contra los vecinos y en fijar normas de control sobre emigrados beligerantes.

Además, se trata de fortalecer las instituciones democráticas republicanas en difícil proceso de instauración. En los *Pactos de Nacaome*, de 1847, los estados se comprometían a prestarse recíprocamente auxilios para mantener la soberanía e independencia y para conservar las formas de gobierno popular y representativo. Al mismo tiempo, se obligaban a no hacerse la guerra y a no permitir “la introducción en su territorio de ninguna clase de tropas”. Es así, obsesiva la búsqueda de la paz, en medio de los interminables conflictos interregionales.

Otra constante en todos los proyectos lo constituye el hispanoamericanismo. La región debe rescatar un antecedente muy importante en esa línea, que está constituido por el proyecto presentado por José Cecilio del Valle, en 1822. Valle es uno de los representantes más completos de la generación de hispanoamericanistas de principios del diecinueve. Formados en el espíritu reformista de la España dieciochesca, se enfrentan al cambio que produce la independencia, con un espíritu supranacional —que los caracteriza— y realizan esfuerzos malogrados por constituir, al romperse la unidad hispánica, una comunidad de naciones hispanoamericanas. Sin conocer los esfuerzos de Bolívar, Valle inicia una corriente en Centroamérica para lograr una reunión de los nuevos países americanos. Y en 1822 propone la reunión de un “Congreso General más expectable que el de Viena” en Costa Rica o León de Nicaragua, al que cada provincia envíe representantes con plenos poderes con inventarios regionales para formar el general de toda la América, que se ocupasen de “trazar el plan más útil para que ninguna provincia de América sea presa de invasiones externas, ni víctima de divisiones intestinas” y formar “la Federación grande que debe unir a todos los Estados de América y el plan económico que debe enriquecerlos”, para lo cual, se deben fijar bases de ayuda mutua en caso de agresión y formar “el tratado general de comercio de todos los Estados de América”.

Esta línea se mantiene. En los *Pactos de Nacaome* de 1847, se obligaba al Presidente de la proyectada Confederación a activar "la reunión de la gran Dieta Americana". En el *Estatuto de Unión*, firmado en Tegucigalpa en octubre de 1855, se ordenaba "formar una coalición" con las demás repúblicas hispanoamericanas para defenderse de la "intervención indebida y alarmante tanto de la Inglaterra, como de los Estados Unidos". Y esta idea hispanoamericana y de colaboración defensiva aparece desde otra fuente. En noviembre de 1856 los embajadores en los Estados Unidos de Colombia, México, Venezuela, Perú, El Salvador, Costa Rica y Guatemala, firmaron un pacto de alianza, por el cual se garantizaban unos a otros su independencia, soberanía y la integridad de sus territorios. Así se revive la vieja idea bolivariana del Congreso Afictiónico y son casi los mismos países del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo. Y en la misma línea, debe recordarse el proyecto de resolución que en la Conferencia de San Francisco de 1945, la Conferencia Panamericana, presentaron los gobiernos de Guatemala y El Salvador, que indicaba que "la federación de los cinco países de la América Central en una sola nación es problema que interesa a todo el continente americano".

También, y no menos importante, se consideró el proyecto de reunificación como un instrumento para facilitar el desarrollo. El Presidente salvadoreño Gerardo Barrios, uno de los liberales más connotados, en la década del sesenta, formulaba un argumento que los liberales del siglo pasado reiteraron muchas veces sin ser escuchados: "Yo sé —decía— que como están ahora las repúblicas de Centroamérica están mal, porque no tienen medios de una existencia segura y digna; dígolo de una vez: son parodias de nación y sus gobiernos son parodias. Tengo derecho para decirlo, porque soy jefe de Estado y he andado medio mundo, tanto en Europa como en América, y sé muy bien lo que es nación y gobierno; por tanto creo que somos el ridículo personificado ante aquellos seres políticos que ocupan el globo. Mucho ha hecho la providencia divina para salvarnos de los filibusteros, siendo visibles los milagros; temo que le canse nuestra inercia y que un día nos abandone y caigamos en el abismo". Y se dolía de que siguiera "...la danza de representar pequeñas y ridículas soberanías". Los liberales eran conscientes de que su proyecto político necesitaba de un país grande y unido para realizarse. Y mantienen el ideal de la reconstrucción de la república federal en forma permanente. El otro Barrios, Justo Rufino, Presidente de Guatemala, recoge y amplía los esfuerzos del salvadoreño, y desesperado ante un interminable cabildeo, lanza el *Decreto de Unión* en 1885, tratando de realizar la unión

por la fuerza con el fatídico resultado que termina con su muerte en la frontera de Guatemala y El Salvador, al frente de su ejército unionista.

Para un *gourmet* de la historia y el derecho internacional, el plato es excelente. Un muestrario de recetas sobre integración del parlamento regional y atribuciones del mismo, amplísimo. Debe mantenerse la voluntad política de seguir adelante, y en este sentido la temporal marginación de Costa Rica, que ha mantenido su tradicional espíritu reticente, en cuanto a la integración, ha sido muy saludable. Se ha adelantado mucho, el proyecto es casi una realidad, presionados los países por la coyuntura crítica que se vive y por el reciente ambiente de distensión internacional.

4. *El Parlamento Centroamericano. Instrumento de paz e integración*

La idea del Parlamento Centroamericano es original del Presidente de Guatemala, Vinicio Cerezo, quien la lanzó en su discurso de toma de posesión, el 14 de enero de 1986, dentro del general esquema de apertura política que se produjo en la región en la década pasada, y fue tomando forma y fortaleciéndose en las sucesivas reuniones de Presidentes Centroamericanos que se iniciaron en Esquipulas. Los Vicepresidentes de la región tomaron a su cargo la concreción de la idea e integraron una Comisión Técnica encargada de elaborar el proyecto que se presentó bajo la denominación de *Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas*. Fue suscrito por los cinco Presidentes y ratificado por las respectivas Asambleas Legislativas de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, con la excepción de Costa Rica, que no lo ratificó, incumpliendo los compromisos de Esquipulas y reincidiendo en su tradicional posición aislacionista. Esto obligó a elaborar un protocolo adicional para que pudiera entrar en vigor sin la aprobación de Costa Rica, dejando abierta la posibilidad de su incorporación posterior, protocolo que ha sido aprobado. A partir del primero de mayo de 1990 el Tratado está en vigencia junto con su Protocolo, y a la fecha se han ya realizado las elecciones para diputados en la República de Honduras y en los próximos meses se realizarán los comicios en los otros tres países.

Se concibe al Parlamento, como un instrumento de cooperación regional, foro permanente para diálogo y discusión en busca de solución a conflictos; herramienta de colaboración en la búsqueda de la paz, la democracia y el desarrollo. La idea de constituirlo surge de la necesidad de los países de

buscar un margen de autonomía real en el sistema internacional y en sus relaciones con las grandes potencias y otras regiones. Es pues, una instancia política permanente y regional que favorece la concreción de una comunidad centroamericana que tiene su raíz en la historia común y los problemas actuales semejantes. Funcionará permanentemente y estará integrado por veinte diputados de cada uno de los estados miembros electos para un periodo de cinco años, por sufragio universal, directo y secreto y lo integran también los Presidentes y Vicepresidentes de cada uno de los estados al concluir su mandato. Tendrán la calidad de "diputados centroamericanos" y no estarán ligados por mandato imperativo, con inmunidades y privilegios especiales e irresponsabilidad por sus opiniones y votos. Sus atribuciones lo definen: servir de foro deliberativo para el análisis de los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales comunes y de seguridad en el área; impulsar y orientar los procesos de integración y la más amplia cooperación entre los países; designar a los funcionarios de los organismos existentes o futuros de la integración centroamericana; proponer proyectos de tratados y convenios a negociarse entre los países de la región; propiciar la convivencia pacífica y la seguridad; promover la consolidación del sistema democrático, pluralista y participativo con estricto apego al derecho internacional; contribuir a fortalecer la plena vigencia del derecho internacional; recomendar a los gobiernos soluciones en relación a los asuntos que conozca, y las demás "compatibles con su naturaleza".

A pesar de ser útil la comparación del *Parlamento Centroamericano* con el *Parlamento Europeo*, debe cuidarse mucho de su homologación, porque en el Centroamericano no existe cesión de poderes soberanos y porque las decisiones de las *Reuniones de Presidentes y Vicepresidentes* son de carácter político y no decisiones jurídicas de cumplimiento obligatorio; es decir, no tienen facultad normativa. Sus competencias son las clásicas en materia deliberativa, de asambleas nacionales o regionales, conocer, debatir y formular propuestas o recomendaciones, pero no tiene dos de las competencias importantes en el proceso parlamentario, la de aprobación de presupuestos como sucede en el Parlamento Europeo, a excepción de su propio presupuesto interno y, además, carece por completo de competencia en materia legislativa, por lo que no puede discutir y aprobar normas jurídicas de cumplimiento obligatorio, excepción hecha del poder de dictar su propio Reglamento interno. La única competencia que se le atribuye de carácter supranacional es la del nombramiento de los funcionarios de los organismos de integración. Su estructura es dual: por una parte, el estrictamente parlamentario de carácter deliberativo y de recomendación y, por otra parte, el poder de decisión

política en la Reunión de Vicepresidentes, y la de Presidentes, a la que se atribuye la decisión política final.

En conclusión, este organismo internacional significaría un nuevo instrumento de cooperación en la búsqueda de la integración regional de Centroamérica, vía de participación de la sociedad civil a través de los partidos políticos en la búsqueda de paz y solución de conflictos y existencia de un interlocutor válido regional en la relación con otros estados o grupos de estados.

5. *Europa y América Central. Una relación fructífera*

El proceso histórico de América Latina, al iniciarse la década del noventa, presenta cambios asombrosos, como por lo demás se producen en el mundo entero. Es difícil ser optimista después de esta última "década perdida" de recesión. El inicio de la nueva década nos presenta un cuadro de condiciones sociales y económicas críticas y con tensiones políticas muy larvadas y en expansión. Todo esto a diferencia de la década anterior, cuando la región disfrutaba del final de un período prolongado de crecimiento y el inicio de esperanzadoras transiciones políticas de regímenes autoritarios de carácter militar a regímenes democráticos.

La década que termina representó en política la apertura, pero también el inicio y la generalización del desastre económico. Si, en general, existe satisfacción con la nueva experiencia de la democracia representativa a través de elecciones, en general libres, y con la relativa distensión de las relaciones sociales, por otra parte, se sufren los estragos de una contracción económica muy fuerte. En una traducción a términos de convivencia social las estadísticas de la región representan más hambre, más mortalidad infantil, más migraciones, desplazamientos internos, erosión del tejido social, desempleo, delincuencia, desencanto y desesperación crecientes.

Y esto se ha traducido dentro del comportamiento electoral en un voto de castigo, de repudio en las urnas para los gobiernos en turno, pasando a segundo término la calificación de su tendencia; a una mayor polarización política; a un cuestionamiento peligroso de las estructuras democráticas, y a un resurgir deplorable de las actitudes y acciones violentistas. Lo que coloca a la región frente a dos desafíos, el primero de los cuales, es el encontrar un diseño de desarrollo económico eficaz que pueda movilizar el ahorro interno y atraer capitales que desertaron, para no depender del capital



externo y también no agravar tensiones y desigualdades socioeconómicas que provocan una situación cada vez más explosiva. El otro, hace relación a la vinculación de Europa con América Latina y con América Central, especialmente.

Después del incidente de las Malvinas, por sugerencia del Presidente Felipe González, el Consejo Europeo decidió, en 1986, en La Haya, encargar a la Comisión la elaboración de nuevas directrices para la América Latina. Y, en esa dirección, el Consejo de Ministros aprobó en junio de 1987 el primer documento sobre la región, desde la fundación de la Comunidad.

El impacto que produjo el conflicto de las Malvinas y, en la región centroamericana más fuerte aún, la invasión norteamericana a Panamá reveló, como Wolf Gravendorf ha señalado lúcidamente, la ilusión de las relaciones entre las dos regiones, y hasta donde muchos de los países europeos, los más importantes, prefieren una alineación con los intereses de los Estados Unidos, a un compromiso de peligrosas consecuencias con Latinoamérica.

En las décadas del sesenta y setenta las relaciones fueron esencialmente económicas y de baja intensidad y parece que esta tendencia continuará hasta el final del siglo. Por el contrario en la década del ochenta se produjo una politización en las relaciones, especialmente con América Central. Y esta politización contribuyó a restar atención a los problemas de las relaciones comerciales y económicas y produjo también dificultades y problemas en la relación de Europa con los Estados Unidos. Se produjo una intensa y espectacular cooperación política entre la Comunidad y América Central.

Factor decisivo para que esto se produjera fue la crisis de la región, que en el año 1979, año del triunfo de la revolución sandinista, se convirtió en el centro de la crisis internacional. Y poco después se produjo la crisis de los regímenes autoritarios militares y el inicio de procesos de apertura política, de transiciones a la democracia a través de elecciones libres que establecieron nuevos gobiernos civiles en Guatemala, El Salvador y Honduras. Y todo esto produjo un impacto grande por la situación geopolítica de la región que pesa como una sombra sobre su historia, y por la percepción tradicional norteamericana del peligro de que se diera un rompimiento del equilibrio de la seguridad internacional.

Esto requirió una toma de posición europea común. Y así se produjo la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad, incluso

España y Portugal, que aún no eran miembros, con los Ministros de Centroamérica y los del Grupo Contadora en San José de Costa Rica, en 1984. Esta reunión fue denominada con obvias intenciones y con un optimismo discutible "como el final de la Doctrina Monroe"; porque Estados Unidos no tuvo presencia y porque los temas esenciales fueron: la crisis en El Salvador, derechos humanos, Nicaragua, que se habían convertido en temas de política interna en Europa. Esta reunión fue punto crucial en el compromiso de Europa con América Latina y en la siguiente conferencia de Luxemburgo, en que se firmó un acuerdo con los estados de Centroamérica, se dejó bien claro que Europa trataba de desempeñar un papel complementario y posiblemente competitivo en la región, lo que en la Conferencia de Guatemala, en febrero de 1987, se subrayó al dar un apoyo expreso al proceso de paz en curso. Así, la Comunidad se convirtió en un actor emergente en el manejo de la crisis de la región, que se tradujo en un apoyo regional o bilateral al régimen nicaragüense, lo que gratificó grandemente a los países de la región, que buscan una diversificación de su política exterior, de su dependencia. Y también se dio un apoyo persistente a los esfuerzos del Grupo Contadora de contención al conflicto y apertura de canales de entendimiento. Por eso, al final de la actual situación de conflicto, que posiblemente se produzca en esta década, su presencia resultará imprescindible para establecer los equilibrios internacionales necesarios.

Otro aspecto más global con respecto no sólo a Centroamérica, sino a América Latina en su conjunto, se refiere a las vicisitudes de los procesos de transición a la democracia que se iniciaron en la década del ochenta. La presencia europea ha sido más retórica que real. Creemos que Europa no debiera darse por satisfecha con discursos y declaraciones sobre el proceso democratizador cada vez más problemático, sino dar concreta aportación en los demás sectores de su relación con la región, que toman protagonismo y prioridad. Su presencia sería de gran importancia para evitar que la crisis social y económica pudiera llevar al resurgimiento de regímenes autoritarios, o regímenes de tendencia conservadora cuando no definitivamente derechistas, con barniz de legitimidad electoral, de dudosa gobernabilidad futura. Ha sido más fácil que ambas regiones reconozcan corresponsabilidad en el sector político, en el cual tienen intereses comunes, que en sectores como la deuda externa o la cooperación económica. Por esto, esta politización e ideologización de las relaciones, basada en conceptos de actualidad y coyuntura, es más vulnerable frente a cualquier cambio político que las relaciones económicas que tienen mayor estabilidad por los intereses concretos de las partes. Sobre todo en esta coyuntura, en que las democracias latinoameri-

canas se encuentran inmersas en un círculo vicioso producido por la relación viscosa entre la estabilidad democrática y la desestabilización económica. La ilusión por la apertura democrática está dando paso a la preocupación por el gobierno y la gobernabilidad. Las incipientes democracias han producido gobiernos frágiles que se manifiestan impotentes ante el deterioro económico. Sobre todo porque éste se encuentra asociado, o acompañado, de insurgencias prolongadas y sin solución a corto plazo, narcotráfico, narcopolítica —lo que ya en algunos países ha hecho crisis—, corrupción política y social, crecientes disturbios laborales, desilusión ante la degradación de la vida cotidiana y deslealtad generalizada. Después de varios años de esfuerzo constante y muchas veces no reconocido o discutido de los sectores centro-moderados hacia el proceso de apertura democrática, parece que entramos a un nuevo proceso de polarización en la que los sectores violentistas aumentan su fuerza y su presencia, por lo que existe un real peligro de que se produzcan movimientos que restrinjan la competencia democrática.

6. *Interlocutores válidos*

Para un adecuado diálogo birregional es necesario que se establezcan relaciones institucionales con interlocutores válidos. Desgraciadamente ha habido poca capacidad de éstos en la región. La política exterior centroamericana ha sido muy deficiente, lo que se expresa muy vivamente en el bajo perfil de las representaciones diplomáticas en Bruselas. El mundo se concibe, cada vez más, no como naciones individualizadas, sino como grupos de naciones, y por eso se apoya a largo plazo desde la Comunidad el diálogo con grupos integrados, dándose una relación en tres líneas: con grupos de países integrados o en vías de integración, entre ellos con los órganos de la integración centroamericana en probable proceso de reactivación; en relaciones bilaterales, privilegiando la relación con algunos países de América del Sur, y en una relación directa con instituciones no gubernamentales de la sociedad civil, partidos, iglesias, sindicatos y asociaciones.

En esta línea la Comunidad ha prestado su apoyo constante y reiterado al proyecto del Parlamento Centroamericano. Es oportuno apuntar los momentos más importantes de la cooperación que hemos referido, que se inicia en 1976, pero que sólo se formaliza institucionalmente con el Reglamento del Consejo 442/81 que regulaba la cooperación de la Comunidad con los países de América Latina y de Asia. Cooperación que era limitada y que beneficiaba en mayor medida a los asiáticos.

La filosofía de esta cooperación se ha basado en tres premisas: 1) La paz que se busca sólo se logrará con un desarrollo con justicia y con iniciativas locales; 2) Condición para la cooperación es la convivencia sobre normas democráticas, por lo que el respeto a los derechos humanos es una condición indispensable, y 3) Debe orientarse a fortalecer el proceso de integración, y por esto el apoyo explícito y continuado al proyecto del Parlamento Centroamericano como uno de sus órganos privilegiados.

En 1981 la Comisión Europea dio a luz un documento titulado "La Comunidad Económica Europea y América Central". En él se planteaban dos premisas: las relaciones mutuas tenían su fundamento en la historia común y la eventual ayuda debería estimular el proceso de integración regional para lograrse la estabilidad, la democracia y el desarrollo. Se trataba de favorecer a los pueblos de la región por encima de gobiernos coyunturales.

En ese mismo año el Consejo Europeo se pronunció por el final de la violencia y la necesidad del diálogo y consideraba que los problemas de la región tenían su causa en desajustes estructurales históricos locales. Y el Parlamento Europeo también lo hizo en dos resoluciones de octubre y noviembre, en las que declaraba su interés en una política global comunitaria con América Latina y en especial con América Central, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los pueblos de la región con recomendaciones puntuales sobre reforma agraria, equilibrio de la balanza de pagos, cooperativas, ampliación de mercado interno, desarrollo de fuentes energéticas y red de transportes.

En 1983, por intermedio del Sr. Genscher, Presidente del Consejo Europeo, la Comunidad ofreció su apoyo a los esfuerzos del Grupo Contadora, lo que se ratificó al nivel superior del Consejo, al mismo tiempo que se insistía en los objetivos globales de la relación.

En enero del año siguiente, una delegación del Parlamento Europeo viajó por Centroamérica y Colombia, lo que fortaleció la tendencia de acercamiento, y la Comisión en un documento enviado al Consejo expresaba que "ha llegado el momento adecuado para iniciar decididamente el fortalecimiento de las relaciones entre la Comunidad y la América Central". Y así, en septiembre, se iniciaron las reuniones de Ministros llamadas de San José, que hasta el momento han sido seis, la última en Dublín y las primeras en San José, Luxemburgo, Guatemala, Hamburgo y San Pedro Sula, en las que se han fijado puntos de cooperación.

Cuando en 1985 el Presidente norteamericano Reagan visitó el Parlamento Europeo, la izquierda y derecha de ese cuerpo se dividieron, y un grupo de eurodiputados se dirigió al Presidente expresando que sólo con soluciones políticas y desarrollo económico que debería apoyarse se lograría la paz, desaprobando la política de los Estados Unidos en la región.

Con el ingreso de España y Portugal a la Comunidad se fortalece la relación entre las dos regiones sobre las líneas apuntadas. En el Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas, además, se incluye una declaración común de intenciones relativa al desarrollo y a la intensificación de las relaciones con los países de América Latina. Y en los últimos años las declaraciones son muchas en la misma línea continua, entre ellas varias sobre el *Parlamento Centroamericano*.

En las Conferencias de San José se ha insistido sobre el tema. En la de Guatemala, en febrero de 1987, se firmó expresamente la intención de apoyar el *Parlamento Centroamericano* y el deseo de fomentar la cooperación entre éste y el *Parlamento Europeo*. Y en otra conferencia posterior, en Hamburgo, en febrero y marzo de 1988, la *Comunidad* declaró su voluntad de realizar una contribución económica para la organización del nuevo foro y la realización de sus elecciones, y el *Parlamento Europeo* aprobó una resolución para el establecimiento de una línea presupuestaria para América Latina separada de la que tenía conjunta con Asia. En esta misma resolución se pedía una ayuda para la reconstrucción complementaria al *Plan de Naciones Unidas* y asistencia específica técnica y financiera para la creación y funcionamiento del *Parlamento Centroamericano*. Y en la *Reunión Cumbre Económica Centroamericana*, celebrada en Antigua Guatemala, se emitió una *Declaración*, llamada de *Antigua*, el 17 de junio de 1990, en la que se manifestó el reconocimiento de los Presidentes Centroamericanos a la Comunidad Económica Europea "por su particular apoyo al proceso de integración centroamericano materializado en los diferentes foros dentro del Marco del Acuerdo de Luxemburgo y exhortarlos a continuar el diálogo político e incrementar la cooperación económica en favor del desarrollo económico y social de la región".

Y las razones para el apoyo del proyecto podrían resumirse en las tres siguientes: 1) El potencial que la nueva institución pueda tener para coadyuvar al proceso de pacificación regional; 2) las posibilidades de contribuir a la reactivación del proceso de integración, al incorporar a sectores representativos de la sociedad civil en el proceso, que antes estuvo en manos de

los tecnócratas que lo administraron y de los representantes de intereses económicos privados concretos, y 3) la importancia que puedan tener para afianzar el proceso de democratización, las primeras elecciones directas para un parlamento regional en países en vías de desarrollo.

7. Bibliografía escogida

- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco. "El Parlamento Centroamericano a la luz de la experiencia europea", *Polémica*, Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Costa Rica), No. 8, segunda época (mayo-agosto de 1989), pp. 35-40.
- ABRAHAM, Gloria. "El Parlamento Centroamericano: su incidencia en el desarrollo futuro de la región", *Relaciones Internacionales, Heredia*, Costa Rica, Nos. 24 y 25 (tercer y cuarto trimestre de 1988), pp. 53-58.
- Balance de Esquipulas. Un debate*. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Fundación Friedrich Ebert, 1989.
- BARAHONA, Rocío. *La Comunidad y el Parlamento Centroamericano*. San José de Costa Rica; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1989.
- CARPIO NICOLLE, Roberto. "Características del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano". *Panorama Centroamericano* (Guatemala), Revista del Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, No. 9 (enero-marzo de 1988).
- CRUZ SALAZAR, José Luis y José Luis BORRAYO. *El azaroso camino a la tercera cumbre. Evaluación de Esquipulas II*, Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), 1988.
- "Cumbre (La) Presidencial de Esquipulas y el Parlamento Centroamericano", *Panorama Centroamericano*, Guatemala, Revista del Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, No. 2 (abril-junio de 1986).
- Declaraciones de los Presidentes de Centroamérica. Mayo 1986. Febrero 1987. Agosto 1987. Enero 1988*. San José de Costa Rica: Programa de Apoyo a la Paz, la Cooperación y el Desarrollo de Centroamérica, Secretaría General del Consejo Superior Universitario Centroamericano, 1988.
- ESCOBAR ARMAS, Carlos. "Los sistemas de partidos, los sistemas electorales como marco teórico para la creación de un Parlamento Centroamericano", en *Los sistemas de partidos políticos en Centroamérica y las perspectivas de los procesos de democratización*. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), 1986.
- FERNANDEZ, Lorenzo, GARCIA-LAGO, Javier y PALOMARES, Gustavo, coordinadores. *El Parlamento Centroamericano y la experiencia europea*. Madrid: Fundación Friedrich Ebert e Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1990.

- GARCIA LAGUARDIA, Jorge Mario. *La frustrada vocación federal de la región y el Proyecto de Parlamento Centroamericano*. San José de Costa Rica: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1988.
- GOMARIZ, Enrique, editor. *Balance de una esperanza. Esquipulas II un año después*. San José de Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Consejo Superior Universitario de Centroamérica, Universidad para la Paz, 1988.
- GRAVENDORFF, Wolf. "Las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina: una política sin ilusiones", *Foro Internacional*, Revista de El Colegio de México, No. 1, Vol. XXIX (julio-septiembre de 1988), pp. 49-64.
- HERRERA CACERES, Roberto. *Democracia, desarrollo y paz en Centroamérica. Las Cumbres Presidenciales*. Tegucigalpa: Editorial Guaymurás, 1989.
- . *Honduras ante cuestiones relevantes del derecho Internacional*, Tegucigalpa: Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 1989.
- Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). *El Futuro del Parlamento Centroamericano*, Madrid: Informe de Conferencia, No. 4/88.
- . *La Constitución del Parlamento Centroamericano y la experiencia europea*, Madrid: Informe de Conferencia, No. 2/89.
- PAZ BARNICA, Edgardo. *Centroamérica. De Contadora a Esquipulas*. Caracas: Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, 1988.
- Proceso (El) de paz de Centroamérica. Esquipulas II: Seguimiento y aplicación del Acuerdo de Paz (Cronología y documentación: julio-noviembre de 1987)*, Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, 1987.
- Propuesta de la Creación del Parlamento Centroamericano de la Comisión de Integración Centroamericana del Congreso de la República de Guatemala*, abril de 1986, Mss.
- Relaciones (Las) entre España y América Central (1976-1989)*, Barcelona: CIDOB Y AIETI, 1989.
- ROJAS ARAVENA, Francisco. *Política exterior de la Administración Arias Sánchez. 1986-1990*, San José de Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1990.
- TINOCO, Víctor Hugo. *Conflicto y paz. El proceso negociador centroamericano*, Managua: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 1989.
- VACCHINO, Juan Mario. *Los parlamentos regionales en los procesos de integración: las experiencias europeas y latinoamericanas*, Madrid: Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), 1989.