

MEMORANDO OPEX N° 124/2009

AUTOR: SALVADOR MARTÍ I PUIG, Profesor Titular de Ciencia Política y Experto del Panel de América Latina de Opex.

PARA: OPEX **FECHA:** 27/04/2009

ASUNTO: VÍAS DE ACCIÓN PARA EL GOBIERNO ESPAÑOL TRAS LA VICTORIA DEL FMLN EN LAS ELECCIONES DE EL SALVADOR

Coordinadora del Panel Opex América Latina: Ángeles Sánchez Díez

www.falternativas.org/opex

Depósito Legal: M-54881-2008

ISSN: 1989-2845



Director: Nicolás Sartorius

Subdirector: Vicente Palacio

Coordinadores de Área: Ángeles Sánchez (América Latina); Mario Esteban (Asia-Pacífico); Rafael Bustos (Magreb-Oriente Medio); Alfonso Egea de Haro (Unión Europea); Manuel de la Rocha Vázquez (África Subsahariana); Vicente Palacio (Relaciones Transatlánticas); Borja Lasheras (Seguridad y Defensa); Katty Cascante (Cooperación al desarrollo)

CONTEXTO: RESTRICCIONES POLÍTICAS ADMINISTRATIVAS A LA GOBERNABILIDAD DEL PAIS

Los resultados de las elecciones Presidenciales de El Salvador, celebradas el 15 de marzo de 2009, abren un escenario sin precedentes en la historia del país: la existencia de un gobierno de izquierdas aglutinado por una formación cuyo origen es una organización guerrillera (el FMLN) y liderado por un independiente, Mauricio Funes. Este hecho puede replantear la acción exterior de España en el país.

Este gobierno probablemente se encuentre con importantes restricciones que condicionarán la gobernabilidad del país son:

- EL FMLN es consciente de que el triunfo electoral lo ha obtenido gracias a la persona de Funes, pero no es menos cierto que el actual Presidente no cuenta con el apoyo de las bases de la organización de forma absoluta y clara, por lo que es cierto que al interior de la organización pueda encontrar algunos obstáculos a su acción de gobierno. A los pocos días de las elecciones Funes nombró a los miembros del "equipo de transición", mayoritariamente formado por profesionales de prestigio e independientes¹ (si bien próximos a la izquierda)
- El presidente no se va a encontrar con un escenario fácil de gobierno en tanto que no cuenta con mayoría en la cámara legislativa.

Reparto del poder en el Salvador

	Escaños	Alcaldías
FNLN	35	93
ARENA	32	122
Partido de Conciliación Nacional	11	-
Democracia Cristiana	5	-
CD ²	1	-

- En materia de función pública, el nuevo gobierno tendrá que impulsar políticas a través de una administración que históricamente ha estado controlada por funcionarios vinculados al "statu quo" político, ya fuera del régimen militar o de las administraciones de la Democracia Cristiana o de ARENA. Algunos de los funcionarios podrán ser relevados y otros no, pero ambas situaciones van a generar notables pasivos: los que se irán a casa generarán la entrada de nuevo personal sin experiencia, y los que se queden pueden convertirse en un colectivo hostil al nuevo Presidente y que bloquee las nuevas políticas. Respecto a esta situación, las situaciones más complejas se observarán –probablemente- en la administración de justicia y en las agencias públicas "autónomas" y "reguladoras".

¹ Entre ellos están personalidades como Carlos Cáceres, Alex Segovia, Héctor Silva, María Isabel Rodríguez, Roberto Turcios, Roberto Lorenzana, Hugo Martínez, Karina Sosa, Gerson Martínez, y Francis "Hato" Hasbún.

² Su posición puede oscilar entre la izquierda y la derecha.

ANÁLISIS

- **Restricciones económicas y sociales de El Salvador**

Cualquier prospección sobre los posibles escenarios de acción en un futuro próximo debe tener en cuenta **elementos esenciales que constriñen al país**.

- la presencia de una economía dual donde, por un lado, existe un pequeño grupo empresarial muy concentrado que tiene gran dinamismo económico y que está insertado de forma satisfactoria en el mercado regional e internacional y, por otro lado, una gran masa de población con una formación escasa y que sobrevive en un mercado laboral caracterizado por la informalidad y la precariedad. Esta realidad está ilustrada por ejemplo en el hecho de que el 37% de la población vive en condiciones de pobreza según el Banco Mundial.
- Es una economía con serios problemas de financiación. Registra elevados niveles de deuda externa, que alcanzó el valor de 9.196 millones de dólares en 2008, según los datos aún provisionales de la CEPAL, así como un importante déficit comercial que en 2008 alcanzó el valor de 1.342 millones de dólares. Estas fallas estructurales son aún más determinantes de subdesarrollo en tanto que El Salvador es un economía dolarizada y, por lo tanto, con muy poca autonomía para impulsar políticas económicas independientes.
- Tiene una fuerte la dependencia de las remesas de inmigrantes salvadoreños (mayoritariamente a los Estados Unidos -unos dos millones según las últimas cifras oficiales- aunque también en España), y que como consecuencia de la crisis están y seguirán descendiendo. Las remesas supusieron el 18% del PIB en 2007, tres puntos porcentuales más que en 2002. Este hecho es el responsable de que El Salvador sea receptor neto de recursos del exterior, que alcanzó un nivel máximo en 2008, con 1.111 millones de dólares, según la CEPAL.
- Hay un permanente clima de violencia y alarma social que vive el país fruto de la actividad de redes clandestinas altamente organizadas (las tristemente célebres "maras") y, por otro, la cultura de la criminalización de la protesta, hecho que ha supuesto la erosión de las libertades civiles y políticas conquistadas a inicios de los años noventa con los Acuerdos de Paz de 1992 y que tiene importantes efectos sobre las limitaciones del crecimiento de la iniciativa empresarial, que tiene un potencial incipiente.

No obstante estas limitaciones de la economía salvadoreña han de ser **complementadas con algunos elementos positivos**, que hacen que el Salvador sea un país muy importante en la dinámica de Centroamérica y que por lo tanto España deba atender de forma importante. Algunos de ellos son:

- El tejido empresarial del Salvador es, tras de de Costa Rica, el más dinámico de la región. Este hecho determina que los agentes extranjeros en el país puedan contar con interlocutores para poder trabajar, invertir, comerciar, etc, en el país. Destaca la compañía aérea TACA.

- Dispone de una mayor renta per cápita que otros países de la región. Tiene 2850 \$ per cápita frente a los 2.515 de Guatemala, los 1.717 DE Honduras o los 1.022 de Nicaragua según la CEPAL para 2008.
- Cuenta con una extensa red de capital social transnacional que está generando múltiples iniciativas de codesarrollo. A diferencia de otros países, la comunidad salvadoreña en el exterior, principalmente en los EEUU, es muy dinámica y consciente de las necesidades de desarrollo de su país reinvierten recursos en el país ligándolos a proyectos en el territorio del Salvador.

Estos elementos hacen que el Salvador sea un país donde el impacto de la acción exterior española a través de cooperación técnica, económica, social y apoyo político puede ser determinante, no sólo para apoyar las posibilidades de desarrollo interno, sino también de la región centroamericana.

- **Marco en el que se articularán las relaciones entre El Salvador y España/UE**

Las relaciones de España con El Salvador se han de enmarcar en la nueva política internacional que Funes vaya a implementar. Esto será en una relación más amistosa con los **EEUU**, motivada en cierta medida por la importancia que para El Salvador tiene que la moneda sea acuñada en EEUU y que el grueso de sus remesas de emigrantes provengan de dicha economía. Ello sin duda se hará en un contexto de mayor talante, tanto por la postura de acercamiento de Obama, recientemente comprometida en la Cumbre de las Américas (abril de 2009) como por la postura de Funes de ser respetuoso y colaborador pero sin considerarse un subordinado –como ha ocurrido durante las últimas décadas-. En segundo lugar, el Presidente electo ha expuesto que el otro gran interlocutor regional sería **Brasil**. No obstante el Presidente Brasileño no necesariamente tendrá la misma prioridad, y en su nueva política de relaciones internacionales los pequeños países de Centroamérica no son centrales. Finalmente, en cuanto a la **Unión Europea**, la nueva administración salvadoreña buscará acuerdos que le sean propicios en el ámbito comercial pero, sobre todo, se presentará como un país responsable con el que cooperar tanto en el ámbito del desarrollo como en el de la gobernabilidad democrática y de la modernización institucional. Es acá donde España puede jugar un rol importante.

RECOMENDACIONES PARA EL GOBIERNO ESPAÑOL

Aunque si bien las principales recomendaciones se insertan en los campos de apoyar a el Salvador en las restricciones y problemas mencionados desde el campo, principalmente de la cooperación, no se pueden ignorar la importancia del **acercamiento político**. En este sentido el gobierno del PSOE puede jugar un papel esencial, tanto por aspirar a ser el referente en las relaciones UE-América Latina como por darse una sintonía política con el gobierno del país centroamericano. En este sentido, ello es necesario dar señales del compromiso de España, facilitando la visita de nuevo presidente a España o abriendo el camino para que pueda visitar las delegaciones de la Unión Europea, en particular la Comisión Europea y con las autoridades con competencias en Desarrollo y Ayuda Humanitaria. En la visita de alto nivel España debería facilitar que el debate e intercambio de ideas sobre las negociaciones comerciales estuvieran en la agenda.

En relación a los compromisos con las debilidades del Salvador se recomienda priorizar en : **governabilidad y desarrollo económico y social**.

1. Para afrontar los **problemas de gobernabilidad** los ejes donde la cooperación española podría jugar un rol esencial son

- **Justicia.** En concreto las dos líneas principales de actuación están en el ámbito de la corte Suprema y la justicia electoral. Siendo cuestiones de política interna el gobierno español, junto con la UE, puede apoyar la facilitación de la gobernabilidad reforzando estos dos temas.

En el primer caso, existe un fuerte reclamo por transparentar los mecanismos de selección de magistrados a la Corte Suprema (mediante la implementación de audiencias públicas). Este reto que hay que afrontar puede ser apoyado por España a través de FIIAPP, quien lidera el programa Eurosocial y donde además esta institución española es muy activo en el eje Eurosocial-justicia. Hasta ahora este programa se centra en un intercambio de experiencias, siendo necesario apoyar más buenas prácticas y facilitar la implementanción en países con capacidad para hacerlo, es decir con masa crítica, como es el caso del Salvador.

En lo que concierne a la justicia electoral, es preciso transparentar el nombramiento de los magistrados electorales, así como permitirle al Tribunal Electoral que controle el uso de la publicidad oficial en tiempos de campaña política. En cuanto al control en la ejecución de fondos públicos, la Corte de Cuentas requiere una reestructuración profunda, dirigida a despolitizar los nombramientos. En esta lógica el gobierno de España podría capacitar a altos directivos de la administración de El Salvador a través de mostrar (en visitas, cursos o estadias) cómo funciona la administración electoral en España. Para ello podrían ejecutarse programas a través de la Escuela Judicial o de programas universitarios especializados en esta materia.

- **Seguridad ciudadana**

En materia de seguridad ciudadana, el nuevo de gobierno enfrenta el desafío de democratizar la policía, combatir con eficacia la tenencia de armas ilegales y eventualmente restringir el uso de las legales, afrontar el problema de las maras juveniles a partir de un enfoque estructural, que aborde no sólo el castigo de las conductas delictivas sino también la remoción de las condiciones estructurales que coadyuvan a la formación de estos grupos violentos. Sobre este tema España ya colaboró, después de los Acuerdos de Paz de 1992, a crear la Policía Nacional Civil (PNC) a través del Cuerpo de la Guardia Civil y el asesoramiento de cuadros de los Mossos de Escuadra. Pero actualmente, a más de tres lustros de esa coyuntura, y con el tema de la violencia de las pandillas juveniles, sería necesario colaborar con la PNC a través de un cuerpo (la Policía Nacional, la Guardia Civil, Mossos o Ertzanza) que tenga experiencia en temas de "policía de proximidad". El gobierno del Salvador tiene identificado este problema como uno de los centrales, sin que aún sea identificado como tal por ninguno de los grandes donantes internacionales y sin recibir un apoyo decidido en este tema por otros países. Existe una gran necesidad no cubierta, de hacerlo España daría continuidad al protagonismo que tuvo a comienzos de los noventa con su papel de mediador en los conflictos internos.

- **Gobierno local**

Capacitación del personal de los gobiernos locales y sobre todo en lo que respecta a la gestión de políticas públicas sectoriales. En este marco el gobierno español podría formar gestores a través de las maestrías de gestión y políticas de la FIIAPP (u otras instituciones universitarias especializadas en Políticas Públicas, como el IGOP-UAB) y también a través de las redes de colaboración ya existentes entre las Diputaciones y municipios salvadoreños. El INAP podría ser un eficaz interlocutor con las administraciones locales del país. La experiencia de descentralización de España, como lo fue en su momento la transición a la democracia, debe ser un área que el Estado exterior sepa transmitir a América Latina.

2- En segundo lugar está la **priorización del desarrollo económico y social**. El Salvador es un país que dentro de las deficiencias en materia de desarrollo que presenta tiene capacidades de superación altas, es decir el esfuerzo cuantitativo en recursos de cooperación (técnica, económica o financiera) puede resultar muy efectivo. Eso lo hace un país fácilmente elegible. Para ello hay dos ejes esenciales:

- Priorización de los fondos de la cooperación española encaminadas a la lucha contra la pobreza en los **objetivos 1 (reducir la pobreza extrema y el hambre), 3 (igualdad entre géneros) y 7 (respecto al medio ambiente) de los ODM**.
 - o La importancia en seguir apostando por el objetivo 1 está en dos hechos. En primer lugar en que es posible alcanzar un nivel de éxito relativo importante. Hay que conseguir reducir en 5 puntos porcentuales la pobreza en relación a los niveles de 2008. Es decir con un apoyo decidido podría ser factible. En segundo lugar es un tema prioritario para la acción exterior del gobierno de España, como su presidente ha venido manifestando en diversos foros. Además el compromiso político de Zapatero con la lucha contra el hambre justifica igualmente la priorización de este objetivo. Aún hay un 12% de la población salvadoreña que tiene un ingesta de calorías inferior a la que necesitan para tener un desarrollo saludable.
 - o La atención en el tercer objetivo se justifica en las diferencias que existen entre sexos en El Salvador, por ejemplo en términos de acceso a la educación, mercado, sanidad. Políticamente el gobierno de España es reconocido por medidas pioneras en la implementación de políticas hacia la igualdad a nivel nacional. Se recomienda tener este perfil en la política exterior. Este hecho ha quedado patente en la apuesta por la alianza de las mujeres en África, liderada desde el gobierno por la Vicepresidenta.
 - o Finalmente la focalización en el objetivo del milenio hacia el medio ambiente reside en ser coherente con la política de cooperación al desarrollo con los países de América Latina que trata de introducir el respeto al medio ambiente. En este sentido, se puede vincular con iniciativas en las que España puede jugar un papel esencial en países sin petróleo como es la promoción de la tecnología para la generación eólica y solar.

- Dinamizar la **coordinación de la cooperación**. Además de los recursos focalizados en estos objetivos, España puede contribuir al cumplimiento de estos objetivos a través de fomentar la coordinación de la ayuda de la AECID con la de los demás donantes bilaterales relevantes a través de "Mesas de Donantes" y con las agencias multilaterales con presencia en El Salvador (PNUD, UNICEF, PMA, etc). La coordinación nunca fue un objetivo central de ARENA, no obstante parece que si está siendo identificado así por el actual gobierno, que en la actualidad está aún definiendo el organigrama de los ministerios, pero todo parece indicar que la cooperación estará considerada con un alto perfil, bien dependiendo directamente de Presidencia o con un ministerio ad hoc. España como gran donante en el país no puede estar al margen de potenciar lo que será un objetivo estratégico del nuevo gobierno y ha de ofrecerse a liderar el proceso de coordinación. Un mensaje en este sentido por parte de la diplomacia española a Funes sería muy bien recibido.

Memorandos Opex publicados en 2009

- 112/2009. **Reshaping the global food system: launching the "Madrid Process" of consultations with the right to food at the forefront.** Jose Luis Vivero Pol.
- 113/2009. **Inestabilidad política en Madagascar - implicaciones para España.** Marcos Suárez Sipmann.
- 114/2009. **Grave riesgo en el Este europeo.** Emilio Ontiveros.
- 115/2009. **Reflexiones en torno al Plan Asia Pacífico 3.** Mario Esteban.
- 116/2009. **El futuro económico de las ciudades autónomas españolas.** Miguel Ángel Pérez Castro
- 117/2009. **España y Kazajstán 2010: oportunidades para la cooperación UE-OSCE.** Nicolás de Pedro
- 118/2009. **Efectos de la crisis económica en Asia Oriental - (Implicaciones para España).** Ana María Goy Yamamoto
- 119/2009. **Hacia la normalización de las relaciones bilaterales entre la Unión Europea y Bielorrusia.** Rubén Ruiz Ramas
- 120*/2009. **Implications for European Defence of France's return to NATO Military Structure.** Borja Lasheras and Vicente Palacio.
- 121/2009. **El nuevo Plan África (2009-2012) - Aportaciones de Opex.** Coordinador del Panel Opex África Subsahariana: Manuel de la Rocha Vázquez. Aportaciones de Marcos Suárez Sipmann.
- 122/2009. **Relaciones Rusia-América Latina: perspectiva actual y desafíos para España.** Ángel Bermúdez.
- 123/2009. **Líneas de acción de España y la UE con la Organización de Estados Americanos (OEA) tras la V Cumbre de las Américas.** Vicente Palacio y Miguel Ángel Porrúa

Para consultar los memorandos anteriores en pdf, pueden visitar nuestra página web <http://www.falternativas.org/opex>