

# La credibilidad de la ficción: los acuerdos de cooperación de la CE con los países del Grupo Andino y de América Central

Albert Galinsoga Jordà\*

## I. INTRODUCCIÓN

A fuerza de voluntad, las relaciones de la Comunidad Europea con estos dos grupos de países latinoamericanos han demostrado la consistencia de la ficción, puesto que así cabía calificar en el momento de la formalización jurídica e institucional de las relaciones a la situación de conflicto en Centroamérica y el abandono *de facto* de los objetivos andinos. Sin embargo, los procesos de integración latinoamericana han mostrado una persistencia y una irregularidad que recuerda a ese capricho de la naturaleza que es el río Guadiana<sup>1</sup>. Momentos de entusiasmo y períodos de

1. Para una visión actualizada del marco global en el que se inscriben los procesos de integración latinoamericana, véase el discurso de Enrique V. Iglesias, presidente del BID, con motivo del XXV aniversario del INTAL (*Integración Latinoamericana*, n.º 164, enero-febrero de 1991, pp. 72-74). A título de ejemplo del interés suscitado por este tema, pueden relacionarse obras como las siguientes: Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, *Derecho de la integración latinoamericana. Ensayo de sistematización*, Buenos Aires, 1969; Pérez González, Manuel, "Las relaciones interamericanas en perspectiva crítica: postulados jurídicos y designios políticos", en *Pensamiento Jurídico y Sociedad Internacional. Estudios en honor del Prof. A. Truyol Serra*, vol. II, Madrid, 1986, pp. 929-953; Vacchimo, Juan Mario, "Los Parlamentos regionales en el proceso de integración: las experiencias europeas y latinoamericanas", *Irela, Documentos de Trabajo*, n.º 21, Madrid, 1989; García Martínez, C., *Los mitos de la integración económica latinoamericana*, Buenos Aires, 1987; Tussie, Diana, "Latin American Integration: From LAFTA to LAIA", *Journal of*

\*Profesor Titular de Derecho Internacional Público Universidad de Barcelona

estancamiento. Objetivos proclamados a cuatro vientos y movimientos subterráneos de resistencia y resaca<sup>2</sup>.

La Comunidad Europea se planteó la posibilidad y la necesidad de establecer -en el ámbito de sus competencias- una política mundial tras la adhesión del Reino Unido<sup>3</sup>. Las líneas que pueden denominarse «diagonales» de las relaciones exteriores comunitarias<sup>4</sup>, venían a desarrollar una estructura que se asentaba en una base «horizontal» (los países de la EFTA) y dos «verticales» (los países terceros mediterráneos -PTM- y los países de reciente independencia del Grupo Africa-Caribe-Pacífico -ACP-).

Los ejes de la nueva red de relaciones comunitarias los construyeron aquellos grandes Estados de Asia y América Latina (como la India o Brasil), así como los Estados de un nivel medio de desarrollo que se hallaban agrupados en procesos institucionalizados de cooperación e integración económica (como la ASEAN o el Grupo Andino). La concreción de esta política hacia América Latina se concreta en el acercamiento a los Estados latinoamericanos con mayor potencial económico y concretamente: Argentina (Acuerdo comercial en 1971, que dejó de estar en vigor tras su renovación en 1975), Uruguay (Acuerdo comercial de 1973), Brasil (Acuerdo comercial de 1974, posteriormente sustituido por el Acuerdo de cooperación de 1980) y México (Acuerdo de cooperación de 1975).

A inicios de la pasada década, la Comunidad complementó sus relaciones con la región intentando lograr un acuerdo con dos grupos de Estados: los países andinos y los del istmo centroamericano (Acuerdos de cooperación de 1983 y 1985), lo que suponía un replanteamiento de la bilateralidad practicada hasta ese momento, al reconocer y apoyar implícitamente el tortuoso proceso de integración latinoamericana.

Ambos procesos de integración presentan en común una innegable inspiración en el modelo de la integración europea<sup>5</sup> y, aunque han atravesado por una crisis casi constante debido a los avatares políticos de la región, en ningún momento han visto interrumpida la vía institucional ni sus objetivos.

En las páginas que siguen se tratará de establecer -de manera muy sintética- las

*World Trade Law*, 1982, n.º 5, pp. 399-413; Barrero, J., "La ALADI en el proceso de integración de América Latina", *Revista de Comercio Exterior de Colombia*, n.º 9, 1984, Santa Fe de Bogotá, pp. 5-19. Además, debe tenerse en cuenta que constituye el centro de interés de publicaciones como *Integración Latinoamericana* (INTAL, Buenos Aires) o los *Cuadernos de la CEPAL* y la *Revista de la CEPAL* (CEPAL, Santiago de Chile).

2. Aunque este fenómeno no sea exclusivo de la región. Los recientes avatares de la integración europea tras la firma del Tratado de la Unión Europea muestran las dificultades de los procesos de integración regional incluso cuando cuentan con un bagaje histórico y un acervo común tan considerable.
3. Mangas Martín, Araceli, "La nueva dimensión internacional de la Comunidad Europea ampliada. Las relaciones comunitarias con América Latina, la Cuenca Mediterránea y el Tercer Mundo", *RIE*, vol. 7, n.º 1, 1980, pp. 265-274; Sobrino Heredia, José Manuel "Consideraciones comunitarias de cooperación para el desarrollo", *RIE*, 1985, vol. 12, n.º 3, pp. 753-773.
4. Grabendorff, Wolf, "Las relaciones entre América Latina y Europa Occidental: actores nacionales y transnacionales, objetivos y expectativas", *Foro Internacional*, n.º 89, 1982, págs. 39-57.

peculiaridades de un proceso de acercamiento que adquiere unas constantes en cuanto al establecimiento de un marco jurídico, los instrumentos de aplicación, el desarrollo de un diálogo interactivo, la identificación de objetivos particulares y los resultados en diversas dimensiones, como son las relaciones políticas, el comercio y los flujos financieros en sus diversas modalidades.

Estos objetivos e instrumentos «particulares» deben, sin embargo, insertarse en otros de carácter general que caracterizan crecientemente las relaciones de la Comunidad con América Latina<sup>6</sup>. Así, su identificación y aplicación han corrido paralelos al progresivo interés mutuo entre ambas regiones. De la indiferencia europea de los años setenta -que se reflejaba en el marco jurídico de los primeros acuerdos comerciales y en la fórmula «países no asociados de Asia y América Latina» utilizada por los instrumentos unilaterales comunitarios- se ha pasado a unas relaciones institucionalizadas en gran medida, dotadas de instrumentos sofisticados (como los llamados «Acuerdos de tercera generación» con Argentina, Chile y Uruguay o las Conferencias Ministeriales con el Grupo de Río o los países centroamericanos).

La democratización de los Estados de la región, abordada y sostenida en un contexto extremadamente difícil, la adhesión de España y Portugal a la CE y su acción constante en favor de una intensificación de las relaciones, el desarrollo de las competencias de la Comunidad en esta materia, la voluntad latinoamericana de diversificar las relaciones exteriores de la región o el esfuerzo en aplicar políticas de ajuste económico, han sido factores decisivos en esta orientación. Algunos resultados recientes en este sentido se manifiestan en el plano institucional, como la apertura de nuevas delegaciones de la Comisión que se añaden a la ya existente en Caracas. Cuatro de ellas en países andinos o centroamericanos (San José de Costa Rica y Guatemala, por una parte, y Lima y Bogotá, por otra).

La apertura del Banco Europeo de Inversiones (BEI) para financiar proyectos en

5. Véase, por ejemplo, Verloren Van Themaat, Pieter, "Some Problem Areas in the Changing Structure of International Economic Law", *RCADI*, 1980, *The New International Economic Order, Comercial, technological and cultural aspects. (Workshop)*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1981, págs. 41-58, esp. págs. 52 y ss.
6. Sin ánimo de exhaustividad, puede verse: Arenal Moyua, Celestino del, "La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea", *RIE*, vol. 17, mayo-agosto de 1990, pp. 329-366; Galinsoga Jorda, Albert, "Entropía y coalescencia en las relaciones CE-América Latina", *Afers Internacionals*, n.º 14/15, 1988, págs. 123-167 y "Las relaciones España-América Latina", *Anuario Internacional CIDOB 1989*, págs. 53-74; Bodemer, Klaus, "El margen de maniobra de la Comunidad Europea hacia América Latina", *IRELA, Documentos de Trabajo*, n.º 5, Madrid, 1987; Alvarez García, Marcos y Martins, Antonio J.A. (sous la direction de), *Amérique latine, Coopération et ordre mondial*, ASBL CERCAL/Centre d'étude de l'Amérique latine, ULB, Bruxelles, 1986; De la Iglesia, Juan Pablo, "Las relaciones entre la Europa de los Doce y América Latina. un proceso de cambio acelerado", *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 13, enero-junio de 1988.
7. Reglamento CEE n.º 319/92 del Consejo, relativo a la aplicación, durante un período experimental, del instrumento financiero "EC International Investment Partners" destinado a los países de América Latina, de Asia y del Mediterráneo (*DOCE*, n.º L 35, de 12 de febrero de 1992, p. 1).

América Latina ha supuesto una vía idónea para el desarrollo «diagonal» de las relaciones, hecho que se une a la dotación del «EC Internacional Investment Partners» como instrumento destinado a favorecer la creación de empresas conjuntas<sup>7</sup>. Incluso la adecuación y ampliación de la tradicional ayuda comunitaria al desarrollo viene a insertarse en esta perspectiva<sup>8</sup>.

## II. LAS RELACIONES CE-PACTO ANDINO

### 2.1. Antecedentes

Creado por el Acuerdo de Cartagena (Colombia), cuya firma se produjo el 26 de mayo de 1969, el Mercado Subregional Andino en el seno de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), más comúnmente conocido como Pacto Andino, entró en vigor el 24 de noviembre de ese mismo año tras la aprobación del Comité Ejecutivo de la ALALC y la ratificación de los Estados firmantes.

Los miembros originarios eran Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. El 13 de febrero de 1973 se formalizó el ingreso de Venezuela, siendo invitado Chile a retirarse en 1976, lo que se hizo efectivo en enero de 1977.

Tras unos inicios esperanzadores, la crisis de los principios en que se sustentaba y las dificultades inherentes a todo proyecto de integración hicieron que el proceso quedara prácticamente estancado. Los últimos años, desde la firma del Protocolo de

8. Reglamento CEE n.º 443/92, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia (*DOCE*, n.º L 52, de 27 de febrero de 1992, p. 1).
9. Sobre la evolución del marco jurídico-institucional, véase: Sachica, Luis Carlos, *Derecho Comunitario Andino*, 2.ª Ed., Temis, Santa Fé de Bogotá, 1990 y sobre los aspectos recientes de la nueva orientación: Tobon Londoño, Gustavo, "Quito, Galápagos, Machu Pichu. ¿La integración Andina en Movimiento?", *Revista de Derecho Económico*, año VI, n.º 12, Santa Fé de Bogotá, 1990, pp. 79-102. Sobre el clima y circunstancias en que se desarrolló esta transformación versa la personalísima versión de uno de sus protagonistas, Jaime Salazar Montoya, miembro de la Junta durante el período 1985-1988 (Salazar Montoya, Jaime, *Acuerdo o desacuerdo de Cartagena*, Tercer Mundo Editores, Santa Fé de Bogotá, mayo de 1989).
10. La decisión del Gobierno peruano -adoptada a finales de agosto de 1992- de suspender su participación en el Grupo Andino hasta el 31 de diciembre de 1993, pasando a la condición de observador en los temas relacionados con el arancel exterior común, la zona de libre comercio y la armonización de políticas macroeconómicas, fue aceptada por los restantes Estados miembros del Acuerdo de Cartagena. Sin embargo, se constató una fuerte preocupación en medios empresariales por las posibles repercusiones negativas de la medida (las exportaciones peruanas hacia los restantes países andinos supusieron en 1991 ingresos por valor de 269 millones de dólares -*ABC*, Madrid, 28 de agosto de 1992-).

Quito en mayo de 1987, han propiciado una nueva base para su revitalización<sup>9</sup>, aunque nuevas dificultades se ciernen sobre sus objetivos<sup>10</sup>.

La cooperación de la Comunidad con el Pacto se remonta al momento de su creación. La asistencia se ha canalizado a través de la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), órgano ejecutivo del Pacto y no se ha limitado al ámbito financiero, sino que también ha afectado a varios sectores, incluida la propia estructura institucional y administrativa de esta organización.

A raíz de unas conversaciones mantenidas en julio de 1979 entre el Presidente de Colombia y varios miembros de la Comisión, se consideró la posibilidad de concluir un acuerdo de cooperación. Esta iniciativa tomó cuerpo al recomendar la Comisión al Consejo el 28 de febrero de 1980 la apertura de negociaciones, que se iniciaron con la declaración conjunta de los Ministros de Asuntos Exteriores de la CE y del Pacto Andino el 5 de mayo de 1980.

Tras un primer período (mayo-julio de 1980) interrumpido por el golpe de Estado en Bolivia, las negociaciones se reemprendieron formalmente en junio de 1983, rubricándose el acuerdo-marco el 27 de octubre de 1983, cuya firma se produjo el 17 de diciembre del mismo año en Cartagena.

## 2.2. El acuerdo de cooperación

Se trata de un acuerdo no preferencial, su duración es de cinco años desde su entrada en vigor (el 1.º de febrero de 1987) y renovable por tácita reconducción por períodos de dos años.

El Reglamento n.º 1.591/84 del Consejo, de 4 de junio de 1984<sup>11</sup> por el que se aprueba en nombre de la Comunidad el Acuerdo de Cooperación toma como fundamentos normativos los artículos 113 y 235 del TCEE, justificando en el Considerando único de su preámbulo el recurso de esta última disposición en razón de que determinadas acciones de cooperación económicas previstas en el Acuerdo exceden de los poderes propios del ámbito de la política comercial.

El texto del Acuerdo sigue el modelo del concluído con Brasil y el que vincula la Comunidad con los Estados miembros de la ASEAN (Asociación de Naciones de Asia Sudoriental) celebrado en 1980<sup>12</sup>. Este último supuso la primera materialización de la cooperación regional en las «diagonales» de la política exterior comunitaria.

Los únicos matices que merecen destacarse respecto al Acuerdo con Brasil se refieren a la exclusión como referencia para el tratamiento de nación más favorecida que se recoge en el artículo 4, párrafo 2, letra b. respecto de las «ventajas concedidas con la intención de crear una unión aduanera o una zona libre de cambio o como consecuencia de la creación de dicha unión o de dicha zona, *incluidas las ventajas otorgadas en el marco de una zona de integración económica regional en América Latina*». Ello supone, evidentemente, un reconocimiento de los propios objetivos del Grupo Andino, tanto en su ámbito específico subregional como en el de la integración latinoamericana.

11. DOCE, n.º L 153, de 8 de junio de 1984, pág. 1.

12. DOCE, n.º L 144, de 10 de junio de 1980, pág. 2.

El Acuerdo incluye, como en otros casos, un anexo relativo a los transportes marítimos, así como se prevé un Protocolo separado sobre las relaciones con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).

Presenta especial interés el Anexo I en el cual se recoge una Declaración de la Comunidad relativa al régimen del Sistema Generalizado de Preferencias, por la cual se compromete a examinar las mejoras del mismo para facilitar un mejor y más amplio aprovechamiento por parte de los Estados miembros del Acuerdo de Cartagena. En este sentido cabe registrar como una mejora de dicho sistema la adopción del Reglamento de la Comisión n.º 3.762/83<sup>13</sup> por el que se establece un sistema de acumulación regional aplicable a los países miembros del Acuerdo de Cartagena como excepción a la definición de «productos originarios de países en vías de desarrollo» establecida por el Reglamento n.º 3.749/83 de la Comisión<sup>14</sup> para obtener el beneficio de la aplicación del esquema comunitario.

La Comisión Mixta creada para el seguimiento del Acuerdo decidió en su reunión de abril de 1988 la creación de tres subcomisiones: comercial, cuya primera reunión tuvo lugar en Lima (octubre de 1988), de cooperación industrial, cuya primera reunión se celebró en noviembre de 1988 y de cooperación científica y tecnológica (Lima, abril de 1989).

La celebración del acuerdo y su aplicación ha supuesto realizaciones e iniciativas, aunque muy limitadas en lo cuantitativo, que se sitúan fuera del marco estrictamente comercial, constituyendo un modelo de cooperación económica para el desarrollo integral, puesto que se plantea desde una perspectiva de la integración subregional de los países andinos.

Un balance aproximado de los resultados derivados de la aplicación del Acuerdo lo proporciona el texto resultante de la segunda reunión celebrada por la Comisión Mixta (Lima, 10 y 11 de diciembre de 1990), que presentó como aspectos más destacados<sup>15</sup>:

- El anuncio europeo de la próxima apertura de una oficina de la Comisión en Lima para la intensificación de las relaciones con la Comisión andina.

- La constatación de la caída de los intercambios comerciales entre ambas partes y la confianza en que las medidas adoptadas respecto al SPG somunitario en beneficio de los cuatro países comprendidos en el Plan especial de lucha contra la droga desplieguen sus efectos en este marco.

- El interés andino en la puesta en práctica de tres proyectos sobre cooperación en el sector turístico.

- La importancia de la cooperación técnica y financiera de la CE con la Comisión del Acuerdo de Cartagena y la voluntad de agilizar los acuerdos CEE/ALA/88-6

13. DOCE, n.º L 372, de 31 de diciembre de 1983, pág. 63, prorrogado por el Reglamento de la Comisión n.º 3.607/84, de 19 de diciembre de 1984 (DOCE, n.º L 333, de 21 de diciembre de 1984, pág. 35).

14. DOCE, n.º L 372, de 31 de diciembre de 1983, pág. 1.

15. Comisión CE, *Conclusions de la deuxième Commission mixte Communauté européenne-Accord de Carthagene et ses pays membres*, (Lima, 10 y 11 de diciembre de 1990, Doc. SN 5239/90 (AMLAT) OR. es, sen/JJ/am.

«Aceleración del proceso de integración regional» (APIR) y CEE/ALA/89-3 «Consolidación agrícola, incluida la ganadería, e industrial» (CAPI).

- La voluntad de ampliar la cooperación existente con Perú, Colombia y Ecuador en el marco del Programa andino de desarrollo integrado de la pesca y la acuicultura (PEC).

- La voluntad de cooperar, mediante un acuerdo financiero, en la ejecución de un «Centro Andino de Capacitación Estadística».

- La satisfacción por el desarrollo de la cooperación en el ámbito científico y tecnológico, cuyas actividades sobrepasaron incluso el volumen financiero inicialmente asignado por la subcomisión mixta con 6,5 millones de ECUs.

- La voluntad conjunta de cooperar en el ámbito del medio ambiente en asociación con los países del tratado de cooperación para la Amazonia.

- El interés mutuo por cooperar en el ámbito de la energía, así como la definición de siete áreas del ámbito de los servicios en los que la CE estima que la cooperación es posible.

### 2.3. Las relaciones políticas.

Las limitaciones de la Comunidad como interlocutor político han influido seriamente<sup>16</sup> en su capacidad para entablar vínculos sólidos y fluidos con terceros Estados o grupos subregionales. Pero, por otra parte, estas limitaciones también han caracterizado a los países latinoamericanos como actores internacionales debido a sus dificultades para aglutinar posiciones en torno a intereses comunes.

Puede decirse que los países andinos han carecido, aún más acusadamente que la Comunidad, de una plataforma institucional suficientemente sólida para entablar un diálogo y una negociación política que pudiera aspirar a obtener un papel más relevante frente a los grandes temas de la agenda internacional de los años setenta y ochenta.

En el plano político, la Comunidad ha desatendido -por el momento- la oferta de un diálogo con las instituciones andinas de reciente creación: Consejo Presidencial Andino y Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, inclinándose por el marco ya institucionalizado, del diálogo con el Grupo de Río<sup>17</sup>.

16. Véase, por ejemplo: Jannuzzi, G., «La politica estera dell'Europa Comunitaria», *La Comunità Internazionale*, vol. XLIII, 1988, n.º 2, págs. 192-227; Serre, Françoise de la, «Foreign Policy of the European Communities», en Macridis, Roy C. (Ed.), *Foreign Policy in World Politics*, Prentice-Hall, New Jersey, 1989, pp. 345-373.

17. De Juan y Peñalosa, Rafael, «La CE formaliza e impulsa sus relaciones con América Latina», *Boletín ICE*, del 15 al 21 de abril de 1991, pp. 1191-1203.

18. Durante el transcurso de la reunión de 1990, varios países latinoamericanos expresaron su repulsa hacia determinadas prácticas estadounidenses en la región, como el abordaje de buques sospechosos y el apresamiento de su tripulación o las emisiones desde Florida de TV Martí hacia Cuba, considerándolas como violaciones del Derecho Internacional, lo que explicita una notable tirantez en las relaciones, si se tiene en cuenta la condena latinoamericana de la intervención en Panamá pocos meses antes (*El País*, 11 de abril de 1990).

El diálogo con el Grupo de Río, incluso antes de su institucionalización, ha permitido abordar ciertas cuestiones generales que afectaban a la percepción y toma de posición respecto de temas cruciales para América Latina, Estados Unidos y la Comunidad Europea<sup>18</sup>.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta la falta de competencias de las autoridades comunitarias en temas trascendentales para sus interlocutores, como inversiones y deuda externa, lo que conduce a concluir que el contacto -aunque positivo en tanto tal- no garantiza necesariamente una intensificación de las relaciones. Algo parecido ocurre con otras instancias de relación política, como es el caso de las Conferencias Interparlamentarias CE-América Latina. En este caso, a los ya conocidos límites del PE en tanto que instancia decisiva, se añaden los aún mayores del Parlamento Latinoamericano<sup>19</sup>.

El seguimiento de la dinámica reciente de algunos países andinos, particularmente Colombia y Venezuela, muestra las limitaciones de la estructura comunitaria para una acción exterior eficaz. En este sentido, si bien es cierto que la revitalización y el cambio de rumbo del proceso de integración en el seno del Pacto Andino puede verse potenciado por el marco jurídico institucional establecido por el Acuerdo de Cooperación, cabe también observar una serie de fenómenos que escapan a este ámbito.

La creciente institucionalización del llamado G-3 (México, Colombia y Venezuela), cuyos mecanismos de cooperación no se limitan al plano político, parece indicar que va a desarrollar un proceso de convergencia y de integración económica, pivotando en torno de su influencia hacia Centroamérica y el Caribe.

Estas líneas se ven especialmente reforzadas en el marco de las relaciones colombiano-venezolanas, como se desprende de la siguiente lista indicativa de algunas medidas e iniciativas recientes en las que se hallan implicados estos países.

- Convenio de Complementación Industrial en el sector siderúrgico<sup>20</sup>, firmado por el Ministerio de Desarrollo colombiano, Ernesto Samper, y el Presidente del Instituto de Comercio Exterior de Venezuela, Miguel Rodríguez Mendoza (27 de julio de 1991).

- Medidas de intensificación de los intercambios energéticos de Colombia con México, Venezuela y Ecuador<sup>21</sup>: proyectos de interconexión eléctrica, construcción de gaseoductos (Venezuela-Colombia) y ejecución conjunta de programas energéticos (19 de agosto de 1991).

- Convenio de cooperación y estrechamiento de lazos entre las organizaciones empresariales de Colombia (ANDI) y México (CANACINTRA) (19 de agosto de 1991)<sup>22</sup>.

19. La I Conferencia de Diputados del Cono Sur concluyó en Valparaíso (Chile) con el acuerdo de impulsar una profunda reforma del Parlamento Latinoamericano por entender que no cumple los objetivos para los que fue creado (*El País*, Madrid, 5 de noviembre de 1990).

20. *El Espectador*, Santa Fe de Bogotá, 28 de julio de 1991.

21. *La Prensa*, Santa Fe de Bogotá, 19 de agosto de 1991.

22. *El Tiempo*, Santa Fe de Bogotá, 20 de agosto de 1991.

23. *El Espectador*, Santa Fe de Bogotá, 10 de agosto de 1991.

24. *El Espectador*, Santa Fe de Bogotá, 21 de julio de 1991.

25. *La República*, Santa Fe de Bogotá, 2 de agosto de 1991.

- Medidas de intercambio y cooperación científica y tecnológica entre Colombia y Ecuador en el marco de la Comisión de Vecindad establecida entre ambos países (9 de agosto de 1991)<sup>23</sup>.

- Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Chile, que viene a continuar y extender la experiencia del Acuerdo de «Alcance Parcial», cuya duración termina en abril de 1993<sup>24</sup>.

- Proyecto de integración del transporte aéreo, en el seno del G-# y el Pacto Andino, denominada «política de cielos abiertos»<sup>25</sup>.

- Memorandum de entendimiento firmado por los Presidentes del G-3 para el establecimiento de un área de libre comercio entre los países miembros a partir del 31 de enero de 1994<sup>26</sup>.

Curiosamente esta realidad podría encontrar su cauce en el marco del diálogo de la Comunidad con los países centroamericanos en el que están representados los países del G-3 en tanto que cooperantes, pero que impone, lógicamente, una focalización en la cooperación euro-centroamericana. Por ello, tampoco puede considerarse como un foro adecuado la participación de Colombia y Venezuela en el diálogo institucionalizado euro-centroamericano («Proceso de San José»).

Las limitaciones de la acción comunitaria no sólo quedan reflejadas en su escasa agilidad para el establecimiento de nuevos vínculos de cooperación más flexibles y concretos, sino que también presentan un verdadero talón de Aquiles en el marco del Acuerdo con los Países Andinos. En este sentido se ha manifestado por parte de los países andinos el deseo de establecer un diálogo político de mayor nivel con la CE, dadas las escasas competencias de los órganos (Comisión Mixta) e interlocutores (Comisión) a través de los cuales se canaliza ahora la cooperación<sup>27</sup>.

Paradójicamente, el tema de la lucha contra el narcotráfico es en la actualidad el punto de especificidad del diálogo euro-andino. La consolidación del que ya se ha configurado como uno de los componentes de la agenda de los años noventa, como es la lucha contra las drogas, ha supuesto un incremento de la ayuda comunitaria a Colombia con la aprobación por la Comisión de ayuda financiera valorada en unos 7.800 millones de Ptas. a cargo de la partida presupuestaria 949 creada en 1987 para este fin<sup>28</sup>. La medida se extiende a la aplicación de un arancel cero a las exportaciones

26. *El Tiempo*, Santa Fe de Bogotá, 20 de julio de 1991.

27. JUNAC, *Preparación de la segunda reunión de la Comisión Mixta Andino-Europea: balance del Acuerdo de Cooperación y propuestas*, JUNAC, Lima, 1990, pp. 10-11, citado por Freres, Christian, *Spain's Special Relationship with Latin America: the Case of Spanish-Andean Relations*, Working Paper, n.º 27, IRELA, Madrid, 1991, pp. 9-10.

28. Este hecho comporta la paradoja de que la "narcotización" de las relaciones ha supuesto un incremento de la ayuda comunitaria que quintuplica en un año la recibida en el periodo que media desde la entrada en vigor del Acuerdo de cooperación CE-Grupo Andino y que ha ignorado otros aspectos más importantes de la situación colombiana, como son, por ejemplo, la estabilidad de su economía o el cumplimiento de sus compromisos en materia de deuda externa (Ramírez, José Luis, Ponencia sobre las relaciones Colombia-Comunidad Europea, en el Seminario *Las políticas europeas hacia América Latina en el nuevo contexto internacional*, organizado por AIETI e IRELA, CIDOB, Barcelona, 4-6 de octubre de 1990, (mimeo).

de productos industriales, textiles y agrícolas como café, cacao, pesqueros, flores originarias de Colombia, Bolivia, Perú y Ecuador para el período 1991-94, valorándose el ahorro en unos 23.400 millones de Ptas<sup>29</sup>.

Acontecimientos recientes, como la situación de Perú, el intento de golpe en Venezuela y la persistencia del acoso guerrilla-narcotráfico en Colombia hacen que la dimensión política de las relaciones se vea aún necesitada de mayor concreción, puesto que el diálogo con el Grupo de Río presenta un carácter demasiado general para canalizar una cooperación en este ámbito.

## 2.4. Las relaciones económicas

### 1) Comercio

La adopción de una perspectiva subregional viene motivada -entre otras razones- por la importancia económica de la subregión en el comercio de la Comunidad con el conjunto de la América Latina. Como señalaba hace unos años GIUNTI<sup>30</sup>, el Grupo Andino en su conjunto se situaba en el plano comercial en magnitudes similares o incluso superiores a los flujos de intercambios de Brasil, el mayor interlocutor latinoamericano de la CE.

Así, en 1981 los países andinos absorbían el 27% de las importaciones de la CE a América Latina y sus exportaciones a Europa constituían el 28% de las originarias de la región. Para 1985 y 1988 la cuota del comercio de estos países con la CE se situó en el 22,9% y el 28,7% de las importaciones venezolanas y el 15,9% y el 11,8% de las exportaciones; el 16,5% y el 23,3% de las importaciones y el 31% y el 28,5% de las exportaciones de Colombia; el 20% y el 23,8% (imp.) y el 4,5% y el 9,2% (exp.) de Ecuador; el 17% y el 21,6% (imp.) y el 21,8% y el 25,2% (exp.) de Perú y el 13,7% y el 13,5% de las exportaciones de Bolivia.

Un análisis, aunque sea superficial, revela que Venezuela realiza casi la mitad de sus exportaciones hacia el mercado norteamericano y que importa de éste un 43,9% de su total. Ecuador también depende extraordinariamente de sus exportaciones al mercado estadounidense (61,2%), aunque sus importaciones sean más diversificadas en el origen (29,9%), mientras que el comercio exterior de Bolivia bascula en torno de mercados hemisféricos (45,9% de las exportaciones a la Argentina). Sólo respecto de Perú y Colombia la Comunidad es un socio comercial comparable a Estados Unidos o a los grandes países latinoamericanos. El desequilibrio entre la importancia relativa del comercio para ambas áreas queda ilustrado por la proporción aproximada de 20

29. Principio de acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros de la CE a instancias del Comité Europeo de Lucha contra la Droga (CELAD), *El País*, 25 y 31 de octubre de 1990.
30. Guinti, Leopoldo, "Les relations CEE-Pacte andin: problèmes et perspectives; point de vue de la Communauté européenne", en Alvarez García, Marcos y Martins, J.A. (sous la direction de), *Amérique latine, coopération et ordre mondial*, ASBL CERCAL-Centre d'étude de l'Amérique Latine, Bruxelles, 1986, pag. 103.
31. PE, *Rapport intérimaire fait au nom de la Commission des relations économiques extérieures sur les relations économiques entre la Communauté européenne et l'Amérique latine*, Rapporteur Jochen van Aerssen, de 29 de mayo de 1985 (PE DOC A 2-45/85).

a 1 que se produce en las respectivas cuotas del comercio global.

Desde 1980 se invirtió -fundamentalmente por la incidencia de la deuda exterior- el tradicional superávit de la balanza comercial de la Comunidad con la subregión, alcanzando en 1983 un déficit de 2.422,77 millones de ECUs<sup>31</sup>. Este déficit permaneció en una situación de relativo estancamiento durante 1984 (2.108 millones de ECUs) y 1985 (2.495 millones de ECUs), para reducirse sensiblemente en los siguientes ejercicios (1986: 674 MECUs y enero-septiembre 1987: 93 millones de ECUs)<sup>32</sup>. En la actualidad parece haberse llegado casi a un equilibrio, puesto que para el conjunto del año 1989 las exportaciones andinas a la CE alcanzaron un valor de 4.012 millones de dólares frente a los 3.948 millones de dólares de las importaciones, suponiendo el 16,2% y el 23,1% respectivamente del total del comercio exterior andino<sup>33</sup>.

El impacto del SPG es bastante limitado<sup>34</sup>, pero en el marco de las medidas en apoyo de la lucha contra la producción y el tráfico de drogas, la Comunidad ha decidido emprender una serie de acciones dirigidas a contribuir a su erradicación, asimilando a los países andinos más afectados a la condición de Países Menos Adelantados a efectos de los beneficios del SPG<sup>35</sup>.

El único país que no se beneficia de esta medida es Venezuela. Sin embargo, hay que hacer notar que en este caso el SPG se ha mostrado un instrumento relativamente eficaz para mejorar el acceso de los productos de este país al mercado europeo. Si se toman en consideración los siguientes factores, puede explicarse esta afirmación:

- Venezuela es el segundo exportador latinoamericano, detrás de Brasil, en valor de mercancías introducidas en el mercado comunitario a través del SPG (719,5 millones de dólares en 1985).

- La cobertura (95% de los productos) y su utilización (91%) del SPG para las exportaciones venezolanas es la mejor de América Latina<sup>36</sup>.

32. De Juan y Peñalosa, Rafael, "La Comunidad y el Pacto Andino: unas relaciones prometedoras", *ICE*, agosto/septiembre de 1990, págs. 109.

33. Según datos proporcionados por el Director General de Integración boliviano (Rico Frontaura, Victor Manuel, ponencia presentada al Seminario *Los países Andinos y la Cooperación con la Comunidad Europea*, Madrid, 7-9 de junio de 1991, organizado por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), Fundación Friedrich Ebert, Universidad Internacional Menéndez Pelayo y Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, p. 10 (mimeo). Sin embargo, aunque la tendencia hacia el equilibrio coincide, no hay una total coincidencia si se tienen en consideración otras fuentes que apuntan a un déficit aún considerable: 3.708 millones de US dólares frente a 5.064 millones de US dólares (Freres, Christian, *Spain's Special Relationship with Latin America: the Case of Spanish-Andean Relations*, Working Paper, n.º 27, IRELA, Madrid, 1991, p. 9).

34. Osorio, Marta, "Las relaciones Comerciales entre Colombia y la Comunidad Europea", *Documentos Ocasionales*, n.º 18, CEI, Universidad de los Andes, Santa Fe de Bogotá, diciembre de 1990, p. 19-21.

35. Véase: Reglamento (CE) n.º 3835/90 del Consejo y Decisión de los Representantes de los Gobiernos de los estados miembros de la CECA reunidos en el seno del Consejo, ambas de 20 de diciembre de 1990 *DOCE*, n.º L 370, de 31 de diciembre de 1990, pp. 126 y 151, respectivamente).

36. *Economic Relations between the European Community and Latin America: a Statistical Profile*, Working Papers, n.º 10, IRELA, Madrid, junio de 1987, p. 16.

Es de esperar que estas medidas -unidas a la liberalización moderada del comercio de productos agrícolas resultante de la Ronda Uruguay del GATT- surta un efecto revitalizador de los intercambios. Especialmente cuando se superen los efectos en este ámbito de la grave epidemia de cólera que sufre Perú y que se ha extendido a otros países, cuyo elevado coste en vidas humanas conlleva como efecto indeseable añadido una limitación importa de la capacidad económica al afectar a las exportaciones de varios productos<sup>37</sup>.

El comercio de servicios ha recibido también un aliento liberalizador con la adopción de la Decisión 288 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, que establece el principio de la libertad de acceso al transporte marítimo de mercancías tanto de carga como de descarga.

## 2) Inversión

El Código Andino sobre Inversión Extranjera y Transferencia de Tecnología (Decisión n.º 24 de 1971) fue un serio obstáculo para la atracción de capital europeo hasta su modificación por la Decisión n.º 220, de 11 de mayo de 1987<sup>38</sup>.

Varios factores coadyuvaron la nueva línea emprendida: la crisis financiera de los últimos años se veía agudizada por los impedimentos establecidos por el Código Andino para afluencia de capital extranjero; la desviación fáctica de las reglamentaciones nacionales respecto a la antigua Decisión en función de sus respectivos intereses; la inadecuación de basar el proceso de integración andino en la reglamentación sobre la inversión extranjera y la transferencia de tecnología. Este último factor es aún más constatable con la adopción en la misma reunión del «Protocolo de Quito», que reforma el Acuerdo de Cartagena (en vigor desde el 24 de mayo de 1988).

Con la adopción de la Decisión n.º 291 sobre «Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías» se establece un régimen no discriminatorio para la inversión extranjera, basado en la igualdad de trato con el capital nacional y liberalizando la repatriación de beneficios.

La evolución descrita tuvo un reflejo en el plano de la cuantificación de los flujos de inversión directa. Así, en el período 1976-85 el conjunto de países miembros del CAD invirtió en los países andinos únicamente un total de 1.995 millones de dólares

37. Véase, por ejemplo: Decisión de la Comisión de 17 de febrero de 1992, por la que se modifican las Decisiones 91/146/CE, 91/281/CE y 91/282/CE, relativas a las importaciones de productos de la pesca y de la agricultura de Perú, Ecuador y Colombia (*DOCE*, n.º L 61, de 6 de marzo de 1992, p. 27).
38. *Gaceta Oficial del Pacto Andino*, de 18 de mayo de 1987. Puede consultarse la traducción inglesa reproducida en *ILM*, 1988, n.º 4, págs. 974 y ss., con un comentario de John R. Pate.
39. *Economic Relations between the European Community and Latin America: a Statistical Profile*, Working Papers, n.º 10, IRELA, op. cit., pág. 19.
40. Un solvente medio de comunicación británico titulaba una nota "Investors turn away from Latin America", señalando los escasos resultados de las políticas de incentivación de varios Gobiernos de la región (*Financial Times*, 8 de marzo de 1991).
41. Se trata de un informe de la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial (*La Vanguardia*, 10 de noviembre de 1991).

(el bienio 1984-85 registra una desinversión de 1.019 millones de dólares), frente a los 11.924 millones de dólares en Brasil, los 4.452 millones de dólares de México o los 3.663 millones de dólares en Argentina<sup>39</sup>.

Hay indicios recientes, aunque todavía contradictorios<sup>40</sup>, de la recuperación de los flujos de inversión hacia la región, puesto que los relativos a 1990 se cifraron en 7.200 millones de dólares, lo que supone por primera vez una magnitud equiparable a las anteriores de la crisis de los años ochenta<sup>41</sup>.

En cuanto a la participación europea en estas magnitudes, cabe destacar que durante 1985 sólo el 12,2% de la IED que se dirigió a los países del Pacto Andino procedían de Estados miembros de la CE, frente al 53,1% de los Estados Unidos o el 9,3 de América Latina<sup>42</sup>.

Hay que hacer notar que, si bien EE.UU. mantiene cerca de un 60% del stock de IED en América Latina, los flujos procedentes de Japón en la década de los años 80 han tendido primero a igualar y después a sobrepasar claramente a los de origen estadounidense<sup>43</sup>. Este fenómeno queda mejor enmarcado si se tiene en cuenta el dato siguiente: entre 1977-86 ocho países miembros de la CE (Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Italia, Países Bajos, Reino Unido y Alemania) aportaron flujos de IED por valor de casi 12.000 millones de dólares, mientras que los procedentes de EE.UU. se cifraron en 15.000 millones de dólares y los de Japón en 9.000 millones de dólares<sup>44</sup>.

Lo limitado de la presencia europea en los flujos de inversión extranjera ha motivado que por parte andina ésta sea una de las cuestiones que despiertan mayor preocupación en el marco global de las relaciones<sup>45</sup>. La tendencia, cuando menos del sector inversor europeo en América Latina no parece, sin embargo, que vaya a aportar un cambio en este sentido. Por razones específicas, es claro que las inversiones alemanas en América Latina y, por lo tanto, en los países andinos van a ser decrecientes<sup>46</sup>.

Tras la larga insistencia por parte del Parlamento Europeo, del CES<sup>47</sup> y varios Gobiernos de los Estados miembros, especialmente el de España, recientemente se ha aceptado por la Comunidad el acceso de los países latinoamericanos a la financiación del Banco Europeo de Inversiones (BEI), que ha sido una de las reclamaciones tradicionales en el diálogo interregional<sup>48</sup>.

42. De Juan y Peñalosa, Rafael, "La Comunidad y el Pacto Andino...", op. cit., p. 118.

43. Moneta, Carlos Juan, "Relaciones comerciales y financieras de América Latina con Japón y Estados Unidos: el papel del comercio, la asistencia y los flujos financieros", *Integración Latinoamericana*, n.º 144, abril de 1989, p. 19. Sin embargo, en el periodo 1980-1988 América Latina sólo atrajo un 2,7% (4.100 millones de dólares) de las inversiones en el exterior del Japón (151.900 millones de dólares) (*El País*, 14 de abril de 1991).

44. Sela, *La situación económica de la Comunidad Económica Europea (CEE) y sus relaciones con América Latina y el Caribe*, Doc. SP/CL/XIV. O/Di n.º 11, de 20 de septiembre de 1988.

45. Véase: Comisión del Acuerdo de Cartagena, Doc. COM/III/dt 2, Caracas, de 6 de mayo de 1990.

46. Gleich, Albrecht von, "Continuidad y cambio en las relaciones económicas europeo-latinoamericanas", comunicación al Seminario *Las políticas europeas hacia América Latina en el nuevo contexto internacional*, organizado por AIETI e IRELA, CIDOB, Barcelona, 4-6 de octubre de 1990, (mimeo), p. 4.

Habida cuenta del grado relativo de desarrollo de los países latinoamericanos, se ha constatado que los instrumentos de política comercial y las acciones en materia de cooperación al desarrollo tradicionales no bastaban para intensificar una participación de los agentes privados en las relaciones económicas. Para facilitar dicha intensificación se han ido abriendo recientemente nuevas expectativas a través de la adopción de una serie de instrumentos comunitarios dirigidos a este fin.

El «EC Internacional Investment Partners» se prevé como el principal instrumento financiero para relanzar a medio plazo las relaciones industriales, habiéndose celebrado un memorandum de entendimiento con el BID, un convenio con la CAF y un acuerdo con entidades de crédito locales<sup>49</sup>.

Sus primeros resultados ya se han producido en el caso de dos proyectos de creación de empresas mixtas euro-colombianas: ampliación de la explotación de olivino con participación belga y producción de emulsiones asfálticas con participación francesa<sup>50</sup>.

## 2.5. Cooperación al desarrollo

La dotación presupuestaria para la cooperación comunitaria en forma de ayuda a los PVD no asociados ha ido aumentando progresivamente (se pasó de los 20 millones de UCE en 1976 a los 371,7 millones de ECUs comprometidos para 1991, a través de un incremento gradual constante), manteniendo los criterios de concentración en determinados Estados y de equilibrio geográfico<sup>51</sup>. En cuanto a los sectores en que se ha concentrado, destaca el agrícola, con un 75,7% del total y, con un impacto

47. Véase: PARLAMENTO EUROPEO, Resolución sobre las relaciones económicas y comerciales entre la Comunidad Europea y el Pacto Andino (*DOCE*, n.º C 326, de 19 de diciembre de 1988, p. 325) y CES, Proyecto de Dictamen de la Sección de Relaciones Exteriores, Política Comercial y Desarrollo sobre "La cooperación económica entre la Comunidad Europea y América Latina", de 3 de enero de 1990, Ponente Sr. Vasco CAL (Doc. CES 1056/89 Po-JUL/Va/at), punto 3.3, pág. 7. La Comisión Europea no se había pronunciado al respecto, aunque había propuesto algunas medidas tendentes a intensificar la presencia de inversiones europeas en la región. Una de las iniciativas de la Comisión fue la recomendación al Consejo en 1986 sobre la financiación de un cuerpo de asesores en inversiones para ejercer funciones de asesoría en los PVD no asociados (América Latina, entre ellos) en coordinación con los consulados europeos en dichos países (COMISION CE, *Coopération industrielle avec certains PVD d'Amérique latine, d'Asie, du Golfe et de la Méditerranée*, Doc. com (86) 603, de 3 de diciembre de 1986, pág. 14).
48. Fue uno de los resultados más significativos de la primera reunión institucional CE-Grupo de Río, celebrada en Luxemburgo (26/27 de abril de 1991), aunque aún no puede considerarse completamente aceptado (De Juan y Peñalosa, *Boletín ICE*, del 30 de septiembre al 6 de octubre de 1991, p. 3066-3072).
49. De Martínez, María Mercedes, "La cooperación entre la Comunidad Europea y los Países Andinos. Análisis y perspectivas", ponencia presentada al Seminario *Los Países Andinos y la Cooperación con la Comunidad Europea*, Madrid, 7-9 de junio de 1991, organizado por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), Fundación Friedrich Ebert, Universidad Internacional Menéndez Pelayo y Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, p. 12 (mimeo).

mucho menor el de los servicios sociales, con un 6,4%.

Se trata de ayudas no reembolsables, basadas en acuerdos bilaterales, con el apoyo normativo-financiero de la subsección B7-3000 y B7-3010 del Presupuesto<sup>52</sup>. No se prevé una estructura paritaria con el Estado beneficiario pero sí hay, en determinados casos, fórmulas de colaboración con el Banco Mundial u otros organismos financieros de ámbito regional como el Banco Interamericano.

Hay que matizar, sin embargo, que la conclusión de acuerdos de cooperación económica con Estados o grupos de Estados beneficiarios de la ayuda permite una cierta contractualización a través de las estipulaciones contenidas en los mismos y la limitada negociación que se da en el seno de las comisiones mixtas establecidas para su seguimiento y aplicación.

La modalidad más significativa de ayuda comunitaria a los países andinos es la asistencia financiera y técnica, que ha caracterizado el instrumento principal de la acción dirigida a los países de Asia y América Latina<sup>53</sup>.

Esta modalidad de ayuda al desarrollo, cuyo objetivo principal es la mejora de las condiciones de vida de las capas desfavorecidas y la potenciación de recursos interiores estratégicos infrautilizados, se halla en vías de complementarse con otro tipo de acciones dirigidas al desarrollo urbano, el ajuste sectorial y la potenciación del papel de la mujer, la lucha contra la droga, la protección del medio ambiente y la situación de grupos y minorías étnicas, según se desprende del nuevo reglamento comunitario, adoptado a partir de las orientaciones de la Comisión<sup>54</sup>. En todo caso se mantiene una prioridad hacia los PMD.

El conjunto de los países andinos presenta una importancia relativa considerable

50. *El Espectador*. Santa Fe de Bogotá, 12 de agosto de 1991.

51. En la actualidad se mantiene un acuerdo según el cual el volumen de recursos asignado a los países asiáticos oscilará en torno del 65% (238,4 millones de ECUs comprometidos para 1991) y el de América Latina en torno del 65% (133,3 millones de ECUs para 1991).

52. Véase: *DOCE*, de 4 de febrero de 1991, pp. 1108 y ss.

53. Véase, por ejemplo: Ntumba, Luaba Lumu, "L'aide financière et technique de la CEE aux pays en voie de développement d'Asie et d'Amérique latine (PVD-ALA)", *RMC*, n.º 328, 1989, juin, p. 336-346 y Marchisio, Sergio, "I rapporti di cooperazione tecnica delle Comunità europee con l'America Latina", *La Comunità Internazionale*, vol. XXXIX, 1984, n.º 3, pp. 386-407 y específicamente para los países latinoamericanos: Ashoff, Guido, "La Cooperación para el Desarrollo entre la Comunidad Europea y América Latina: experiencias y perspectivas", Documentos de Trabajo, n.º 16, IRELA, Madrid, 1989.

54. Véase: COMISION ce, *Orientaciones para la cooperación con los países de Asia y Latinoamérica*, doc. COM (90), 176 final, de 11 de junio de 1990 y COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Proposal for a Council Decision concerning General Guidelines for Financial and Technical Cooperation with the developing countries in Latin America and Asia during the period 1991-95*, Doc. COM (90) 654 final, Bruselas, 17 December, 1990. COMISION CE, Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia (ALA), presentada el 22 de abril de 1991 (*DOCE*, n.º C 119, de 4 de mayo de 1991, p. 6). Los proyectos de más de 2 millones de ECUs requieren dictamen de un Comité de representantes de los Estados miembros (art. 12).

en el volumen total de la cooperación al desarrollo de la CE con América Latina. Se han evaluado en unos 350 millones de ECUs las aportaciones originadas desde la CE hacia los PA en el período 1976-1988<sup>55</sup>, mientras que la cantidad correspondiente a 1989 fue de 58,2 millones de ECUs, de los cuales fueron a asistencia financiera y técnica 31,1 millones de ECUs y 21,3 millones de ECUs se dedicaron a la ayuda alimentaria.

La distribución de la ayuda de la CE por países arroja el siguiente balance, según el Parlamento Europeo<sup>56</sup>:

Bolivia	41,3%
Colombia	10,1%
Ecuador	17,7%
Perú	30,5%
Venezuela	0,4%

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el 13,1% de dicha ayuda se canalizó a través de los organismos de integración andina y, concretamente, de la JUNAC<sup>57</sup>. La concentración en Bolivia y Perú también es una característica de la ayuda alimentaria de origen comunitario.

El sector que ha experimentado un incremento más acentuado desde la entrada en vigor del Acuerdo de cooperación en 1987 es el relativo a las relaciones científico-tecnológicas, pasando de un aporte financiero de 0,29 millones de ECUs aplicados a dos proyectos (1987) a 3,3 millones de ECUs aplicados a diecinueve proyectos (1989-1990)<sup>58</sup>.

### III.- LA POLÍTICA CENTROAMERICANA DE LA COMUNIDAD

La que se ha denominado «política centroamericana» de la Comunidad Europea tiene su punto de partida en el apoyo europeo a las gestiones del Grupo de Contadora para resolver los conflictos del istmo, aunque cuenta con antecedentes derivados de la progresiva apertura hacia el conjunto de América Latina<sup>59</sup>.

55. COMISION CE, "Relaciones Comunidad Europea-Latinoamérica", *Europa Información*, Bruselas, diciembre 1989, p. 21.

56. PARLAMENTO EUROPEO, Resolución sobre las relaciones económicas y comerciales entre la Comunidad Europea y el Pacto Andino (DOCE, n.º C 326, de 19 de diciembre de 1988, p. 325).

57. De Juan y Peñalosa, Rafael, "La Comunidad y el Pacto Andino: unas relaciones prometedoras", op. cit., p. 112.

58. JUNAC, *Información complementaria al balance del Acuerdo de Cooperación entre el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros y la Comisión Económica Europea*, JUNAC, Lima, 1990, pp. 19, citado por Freres, Christian, *Spain's Special Relationship with Latin America: the Case of Spanish-Andean Relations*, Working Paper, n.º 27, IRELA, Madrid, 1991, p. 43.

### 3.1. Antecedentes

El inicio de la relación entre los Estados del MCCA y la Comunidad cabe situarlo en la visita realizada en septiembre de 1975 por el vicepresidente Soames en nombre de la Comisión a las instituciones del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y, más concretamente a la sede del Secretariado para la Integración Centroamérica en la capital de Guatemala.

En 1978 los ministros de Economía de los cinco Estados de la MCCA dieron instrucciones al Secretariado de dicha organización para el estudio de la posibilidad de conclusión de un acuerdo con la CE, en términos similares al que vinculaba a ésta con la ASEAN. Sin embargo, la situación derivada de los cambios sufridos por la región no permitió un avance en las negociaciones.

A partir de la «cumbre» celebrada en marzo de 1982, los mandatarios de los Estados miembros de la Comunidad reunidos en Consejo Europeo, se ocuparon de la situación centroamericana<sup>60</sup>, decidiendo prestar a la subregión una atención especial.

Tras el Consejo Europeo de Stuttgart, celebrado en junio de 1983, se reafirmó la línea emprendida en tres sentidos: reforzar la ayuda económica a la región, establecer el acuerdo de cooperación económica y comercial e institucionalizar un diálogo de carácter político y económico con reuniones anuales. Estas y otras medidas se recogen en la proposición de la Comisión al Consejo de 10 de febrero de 1984.

El resultado fue la reunión de «San José» que con la participación de los Estados miembros de la Comunidad, España y Portugal por una parte, los Estados Centroamericanos y los del Grupo de Contadora por otra, se celebró en septiembre de 1984.

La Conferencia de San José concluyó con unos resultados bastante esperanzadores. Por una parte, supuso el punto de inicio de un diálogo que en el plano político adquiriría una voluntad de periodicidad y que centraba en el apoyo a las gestiones del Grupo de Contadora su contenido más específico. A nivel económico se establecía la apertura de las negociaciones para la conclusión del acuerdo de cooperación, centrándose en la ayuda al desarrollo su contenido más específico, puesto que las concesiones a nivel comercial habían de ser forzosamente muy limitadas<sup>61</sup>.

Sin embargo, no fue hasta el 15 de mayo de 1985 cuando la Comisión planteó la proposición al Consejo de Ministros para que se iniciaran las negociaciones formales para la conclusión del acuerdo. Siguiendo las líneas maestras de la política exterior de la Comunidad respecto a América Latina, el acuerdo a negociar seguía el modelo del concluido con los países del Grupo Subregional Andino.

59. Me he ocupado más extensamente de este tema anteriormente: Galinsoga Jordà, Albert, "Centroamérica en el marco europeo de la política exterior española", en: CIDOB-AIETI, *Las relaciones entre España y América Central (1976-1989)*, Barcelona, 1989, pp. 117-164; "España y la política centroamericana de la CE" Documentos de Trabajo, n.º 26, IRELA, Madrid, 1991; "La política centroamericana de la Comunidad Europea: balance y perspectivas (una visión desde España)", en Roy, Joaquín (Compilador), *La Reconstrucción de Centroamérica: el Papel de la Comunidad Europea*, North-South Center, University of Miami, 1992, pp. 167-188.

60. Decisión del Consejo Europeo de 29 de marzo de 1982.

61. Vid. *Boletín CE*, 1984, n.º 9, punto 1.3.5.

Con su Resolución de 13 de junio de 1985<sup>62</sup>, el Parlamento Europeo daba su opinión favorable a la proposición de la Comisión, invitando a las autoridades ejecutivas de la Comunidad al aumento de la ayuda comunitaria hasta doblar la suministrada en los años anteriores (alrededor de los 40 millones de ECUs).

### **3.2. El Acuerdo de cooperación**

Las negociaciones definitivas tuvieron lugar a partir de julio de 1985 y se cerraron con ocasión de la celebración de la Conferencia de Luxemburgo el 11 y 12 de noviembre de 1985 que condujo a la firma del Acuerdo de cooperación comercial, económico y de desarrollo, a la espera de la decisión del Consejo para la conclusión del Acuerdo-marco definitivo<sup>63</sup>. Este se produjo por parte comunitaria con la adopción del Reglamento n.º 2.009/86 del Consejo, de 24 de junio de 1986<sup>64</sup>, que fundaba el acuerdo en los artículos 113 y 235 del TCEE. Entretanto, los Estados miembros del MCCA ya se beneficiaron del mismo tratamiento otorgado al Acuerdo de Cartagena (Grupo Andino) en materia de acumulación regional para la definición de producto originario de PVD a efectos de la aplicación del SPG<sup>65</sup>.

El dispositivo del Acuerdo se estructuraba a partir de tres apartados, siguiendo el modelo del concluido con el grupo de Estados andinos: cooperación económica, cooperación comercial - régimen de la nación más favorecida y cooperación para el desarrollo.

La única novedad constatable respecto de los acuerdos que vinculan a la CE con otros Estados y grupos de Estados latinoamericanos -como los del Grupo Andino- es la relativa a la previsión que establece para realizar las acciones precisas para favorecer las inversiones europeas en el área a partir de los programas y marco jurídico de estos países. Se establece, sin embargo, que dichas normas no serán discriminatorias con respecto a las que regulan otras fuentes de inversión, así como que se darán las condiciones necesarias para la protección de las inversiones.

A nivel institucional, el seguimiento de su aplicación se encomienda a la Comisión mixta de cooperación (artículo 7), cuyas competencias se limitan -como en los restantes acuerdos con Estados latinoamericanos- al conferir únicamente un poder de recomendación a los acuerdos adoptados en su seno.

Las limitaciones del acuerdo ya quedaron patentes, incluso desde la perspectiva europea, en la Resolución del Parlamento Europeo de 15 de mayo de 1986<sup>66</sup>. En este texto el PE, aún manifestando su satisfacción por ver reflejadas muchas de sus propuestas, lamenta y reprocha al Consejo de Ministros la eliminación de la parte correspondiente a la cooperación política. Asimismo, solicita la inmediata duplicación

62. DOCE, n.º C 175, de 15 de julio de 1985, pág. 243.

63. Vid. 19.º Informe General CE, punto 869, pág. 322.

64. DOCE, n.º L 172, de 30 de junio de 1986, pág. 1.

65. Reglamento de la Comisión núm. 3.751/83 (DOCE, núm. L 372, de 31 de diciembre de 1983, pág. 60), prorrogado por el reglamento de la Comisión núm. 3.607/84, de 19 de diciembre de 1984 (DOCE, núm. L 333, de 21 de diciembre de 1984, pág. 35).

66. DOCE, N.º C 148, de 16 de junio de 1986, pág. 93.

de la ayuda asignada a la subregión y solicita a la Comisión que, con motivo de futuras adaptaciones del Sistema de Preferencias Generalizadas aplicado por la Comunidad (SPG), tome en consideración en mayor medida los intereses de los Estados centroamericanos.

### 3.3. Las relaciones políticas

En el plano político, la contribución principal de la CE se ha dirigido al enfriamiento del conflicto y a la progresiva limitación de la intervención foránea. La posición europea se fue encuadrando en el fomento y el apoyo hacia soluciones propiciadas por los actores centroamericanos (proceso de Esquipulas) y por los órganos de la ONU (PEC y ONUCA).

El interés secundario de los Estados miembros de la CE en la subregión ha permitido mantener algo extremadamente difícil en las relaciones exteriores europeas: la vertebración de la cooperación económica en torno de objetivos políticos comunes. Estas características se dan específicamente en el diálogo institucionalizado entre ambas regiones, que han supuesto también, por parte comunitaria, la interacción más completa de las dos estructuras para las relaciones exteriores: la Cooperación Política Europea y la Comunidad Europea.

Tras la celebración de ocho Conferencias de la serie de «San José» con la asistencia de los representantes de los Doce, de los cinco países centroamericanos y Panamá, del comisario europeo responsable de las relaciones con América Latina y de Colombia, México y Venezuela, como países cooperantes, puede decirse que el diálogo se halla ya institucionalizado. Panamá dejó -debido a su situación tras la intervención norteamericana- su condición de Estado «cooperante» y pasó a ser contemplado como un país centroamericano no miembro del MCCA, exactamente igual que en el marco del acuerdo de cooperación CE-Centroamérica.

Entre sus realizaciones más notables hay que consignar:

- El compromiso creciente de la ONU y la OEA en Centroamérica y el apoyo europeo a la aplicación de los acuerdos adoptados por los Presidentes centroamericanos en las cumbres que periódicamente celebran en el marco del proceso de pacificación y democratización de la región.

- La firma del Convenio sobre el apoyo europeo al Sistema Centroamericano de Pagos, con el fin de revitalizar el comercio intrarregional. La dotación financiera para cubrir los objetivos del convenio supone compromisos por valor de 120 millones de ECUs por un período de dos años y medio.

- El relanzamiento de la integración centroamericana con nuevos ámbitos de cooperación: inicio de la actividad de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) o la firma del «Acuerdo de Cooperación Regional para la erradicación del Tráfico Ilícito de Drogas».

- La creación del Fondo especial Honduras-Nicaragua, con una dotación de 30 millones de ECUs para paliar su fuerte déficit comercial y de balanza de pagos. Adicionalmente un refuerzo específico de la cooperación con Nicaragua dirigida a la revitalización de la economía, la reinserción de refugiados y la mejora de las condiciones alimentarias, pudiendo alcanzar en conjunto entre 15 y 20 millones de ECUs.

- La concertación de las medidas comunitarias a través de la Comisión con las que

adopten los tres Estados (G-3) vecinos de la región (México, Colombia y Venezuela), que definitivamente parecen ocupar un papel más amplio que el que en su día desempeñó el Grupo de Contadora.

La cumbre de Tuxtla (enero de 1991) entre México y los cinco países centroamericanos con asistencia de los ministros de Colombia y Venezuela y una importante delegación española asienta una diversificación de las relaciones exteriores centroamericanas. El 20 de agosto de 1992, se procedió en Managua a la firma del acuerdo-marco entre los países centroamericanos y México para el establecimiento de una zona de libre cambio en 1996. Las condiciones particulares se negociarán y establecerán en acuerdos bilaterales entre cada uno de los países del istmo y México<sup>67</sup>.

En cuanto a los resultados tangibles de la política europea, hay que coincidir en que ha favorecido el contacto y la concertación de los representantes de los cinco Gobiernos implicados para la búsqueda de posiciones comunes que plantear a los europeos y ha contribuido a la apertura del istmo hacia el pluralismo en el plano interno.

El respeto de los Derechos Humanos parece que puede presentarse como uno de los puntos de especificidad de la relación CE-Centroamérica. Tras el principio de acuerdo logrado entre el Gobierno y la guerrilla guatemalteca en el marco de las conversaciones de paz para solicitar la verificación sobre el terreno por parte de un cuerpo de observadores de las Naciones Unidas, se reafirma la interacción entre las Partes, puesto que los avances centroamericanos son correspondidos con una mayor cooperación europea.

Esta doble implicación se manifestó nuevamente en la reunión ministerial de Lisboa («San José VIII», 24-25 de febrero de 1992), cuando la Comunidad anunció la aportación de 50 millones de ECUs a la reconstrucción de El Salvador tras haberse logrado el Acuerdo de Paz entre el Gobierno y la guerrilla. La prioridad comunitaria para lograr una estabilización de la región obtuvo así una nueva prioridad para el presente año. Los compromisos financieros comunitarios durante 1991 se evaluaron en unos 120 millones de ECUs.

En este contexto, no sería descartable que la próxima reunión ministerial (a celebrar en 1993 en El Salvador) supusiera un nuevo enfoque hacia un régimen de cooperación más estrecha, puesto que los elementos diferenciadores se van dando de manera creciente.

Pero, quizá el aspecto político más destacado de la contribución europea es la creación del Parlamento Centroamericano. El apoyo europeo se concretó en el plano financiero con una disposición incluida ya en el presupuesto comunitario de 1990 destinada a financiar acciones que promuevan el reforzamiento del proceso democrático en Centroamérica. Pese a que no haya sido constituido aún, se presenta como un marco de referencia ineludible, especialmente si se tiene en cuenta que varios países centroamericanos ya han realizado las elecciones al mismo<sup>68</sup>.

67. ABC, Madrid, 21 de agosto de 1992.

68. Seligson, Mitchell A. y Cordova Macias, Ricardo, "Integración y desintegración regional en América Central (1950-1991)", en Roy, Joaquín (Compilador), *La Reconstrucción de Centroamérica: el Papel de la Comunidad Europea*, North-South Center, University of Miami, 1992, p. 207.

Por otra parte, el anuncio del Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de la reapertura del acceso al crédito a Panamá -tras un período de congelación de 4 años<sup>69</sup>- supone un nuevo elemento de normalización de la situación en el istmo, tras las tensiones con Estados Unidos que culminaron con la intervención armada de este país.

### 3.4. Las relaciones económicas

En el plano económico, la conclusión y posterior aplicación del Acuerdo de cooperación no ha supuesto una revitalización del limitado comercio europeo con Centroamérica. El instrumento principal para su fomento, el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) sólo ha establecido tardías y escasas concesiones frente a los principales productos de exportación, como el café verde.

El estancamiento comercial queda reflejado en las cifras representativas del período 1977-1987, que muestran un anclaje en torno a los 2.200 millones de dólares hasta el último año considerado que experimenta una cierta alza (1977: 2.173 millones de dólares; 1982: 2.161 millones de dólares; 1985: 2.308 millones de dólares; 1987: 2.290 millones de ECUs). Los años 1989 y 1990 arrojan un nuevo balance negativo con un valor de las exportaciones comunitarias de 745 y 618 millones de ECUs respectivamente, frente a los 1.001 y 934 millones de ECUs que supusieron las importaciones originarias del istmo. El valor global de los intercambios se redujo: 1.746 millones de ECUs (1989) y 1.552 millones de ECUs (1990).

La peculiaridad de dichas relaciones se da en la balanza comercial: a diferencia del déficit crónico que registra la CE en sus intercambios con el conjunto de América Latina, se produce en la actualidad un superávit comercial con Guatemala y Nicaragua, así como tradicionalmente con Panamá. Los datos no permiten establecer un polo comercial en ninguno de los países del MCCA, puesto que, junto a la irregularidad de los intercambios, se constata un equilibrio entre los distintos países a excepción del menor volumen de los realizados con Nicaragua.

Otra constatación deriva de los notables desequilibrios según los países, que también se registraban en cuanto a la utilización del SPG (en 1985 sobre una cobertura del 9% Costa Rica utilizó el 6%, las relaciones para los restantes países fueron respectivamente: El Salvador, 3% y 1%; Guatemala, 15% y 6%; Honduras, 11% y 6%; Nicaragua, 4% y 1%). La mejora en cobertura y utilización se presenta como muy relevante para las exportaciones centroamericanas, puesto que el esquema puede estimarse que únicamente da cobertura al 10% (fuentes oficiales comunitarias estimaron que en 1986 fue únicamente del 7%) frente a una estimación del 50% para el conjunto de las latinoamericanas y de hasta el 80% para otros PVD que tampoco se benefician de relaciones preferenciales.

Esta situación se alteró favorablemente con la inclusión de un contingente de café verde en el esquema del SPG, ofreciendo una cobertura teórica del 60% a las exportaciones centroamericanas y todavía podría mejorarse si Panamá se incluyera en la acumulación de origen del producto aplicada a los cinco miembros del MCCA.

69. *El Bid*, julio de 1992, p. 10.

Si bien el estancamiento comercial no es imputable única y principalmente a la política comercial comunitaria, tampoco puede dejarse de lado la falta de voluntad europea para imprimir un giro significativo a la situación. Esta constatación queda iluminada con la marginación de Centroamérica en la aplicación del «COMPEX».

Respecto a dos temas fundamentales para los países del istmo, como son los flujos de inversión y el problema de la deuda, la CE no dispone de las competencias necesarias para emprender ninguna acción significativa, ya que corresponden a sus Estados miembros. Se constata, en este aspecto, lo limitado y paradójico de los instrumentos jurídicos comunitarios, puesto que -por una parte- comercio e inversión están cada vez más relacionados y que la crisis de la deuda latinoamericana constituye el obstáculo principal para la revitalización de comercio con la región.

Esta tendencia descendente quizás pueda remontarse con una concesión importante como ha sido la supresión de derechos arancelarios a diversos productos agrícolas de los países centroamericanos, cuya exportación hacia el mercado comunitario constituye una buena parte de sus ingresos por este concepto. No se aceptó, sin embargo, la inclusión en este régimen preferencial la exportación de banano (que se acerca al 40% del total de exportaciones) por las presiones de España y Francia.

En cuanto a las inversiones, la aplicación de los nuevos instrumentos comunitarios accesibles al conjunto de países latinoamericanos, quizá pueda activar las reticencias de la iniciativa privada europea hacia algunos sectores de indudable interés (turismo, pesca, etc...), especialmente en la perspectiva de una mayor incardinación de las economías del istmo en el proyecto de integración de México y Estados Unidos y Canadá.

### 3.5. Cooperación al desarrollo

En el plano de la cooperación al desarrollo, si bien se ha producido un incremento notable de la afluencia de fondos comunitarios (un 50% de los destinados al conjunto de América Latina), éstos siguen manteniéndose muy por debajo de los originarios de los Estados Unidos<sup>70</sup> e incluso de los aportados por los Estados miembros bilateralmente.

Sin embargo, los objetivos y la tipología de la cooperación comunitaria parecen muy adecuados a paliar algunas de las necesidades del istmo. Especialmente los asignados al relanzamiento de la integración centroamericana y en apoyo de las instituciones y proyectos subregionales, así como los dirigidos al desarrollo rural y la ayuda a las personas refugiadas y desplazadas.

La reciente aprobación por la Comunidad Europea del Programa de cooperación con los países no asociados de Asia y América Latina para el período 1991-95 establece una dotación global de 2.900 millones de ECUs, cifra que constituye un incremento

70. Para un análisis de los objetivos, características y cuantía de la asistencia estadounidense a Centroamérica, véase: Dabene, Olivier, «L'assistance américaine à l'Amérique centrale (1979-1989): pourquoi et pour quoi?», *Problèmes d'Amérique latine. La documentation française (Notes et études documentaires)*, n.º 91, 1989, 1er. trimestre, págs. 115-137. También, puede verse: Casaus Arzu, Marta y Castillo Quintana, Rolando, *Anuario Centroamérica 1989*, vol. 1, CEDEAL, Madrid, enero 1989, pp. 99-103.

del 85% respecto al programa anterior dotado con 1.580 millones de ECUs para el período 1976-90. La cuota de América Latina está prevista en un 30%. El incremento refleja la voluntad de mantener una atención a los problemas de desarrollo de la región, pero muestra a su vez la importancia marginal de América Latina en la política europea de cooperación al desarrollo, puesto que la cuantía asignada no resiste la comparación con los fondos asignados anualmente, por ejemplo, a la ayuda a los países de Europa central y oriental.

La canalización de la ayuda comunitaria a los países centroamericanos hacia proyectos de interés regional ha desbordado las limitadas previsiones establecidas inicialmente en el antiguo artículo 932 del presupuesto de la CE, pasando a constituir un elemento presente en el conjunto de los proyectos. Así, mientras las acciones regionales representaron únicamente algo más del 10% del total en 1983 (3,54 millones de ECUs sobre 34,83 millones de ECUs) llegaron a significar un tercio (27,3 millones de ECUs sobre 82,23 millones de ECUs) de la proporcionada en 1987<sup>71</sup>.

Evaluaciones recientes por parte de las instituciones comunitarias muestran que dicha tendencia de apoyo a la integración centroamericana se manifiesta de forma creciente<sup>72</sup> prestándose especial atención a determinados objetivos sociales (infancia y salud) y económicos (pesca, pequeña y mediana empresa y cooperativas).

Los elementos reseñados identifican un cierto «condicionamiento» de la ayuda en el sentido expresado en general recientemente por los países desarrollados. Puede observarse, sin embargo, que el condicionamiento aquí no parece teñido de discriminación ideológica o política. Se trata más bien de la aplicación al campo de la asistencia al desarrollo de criterios tanto políticos -en cumplimiento de los objetivos del diálogo político-, como de optimización de los recursos en la línea de los métodos de ingeniería financiera seguidos en otros ámbitos<sup>73</sup>. Aunque el paralelismo con el ámbito de la AOD debe efectuarse hacia su efectividad en la generación de un desarrollo endógeno en los países destinatarios.

Las dos modalidades tradicionales de la ayuda comunitaria, la Asistencia Financiera y Técnica (AFT) y la Ayuda Alimentaria (AA) han reducido su cuota en el conjunto de la ayuda comunitaria, pasando del 85% del total hasta 1986 a un 75% a partir de 1989. El peso relativo de la AFT ha llegado a alcanzar el 60%, mientras que otras modalidades -en proporciones todavía limitadas- van asentándose, como la ayuda en colaboración con la ONG<sup>74</sup>.

71. De Juan y Peñalosa, Rafael, «La Comunidad Europea y Centroamérica: un ensayo de cooperación global», ICE, diciembre 1988, págs. 157-177.

72. Cardesa García, Fernando, «Los programas de cooperación de la Comunidad Europea con Centroamérica», en Roy, Joaquín (Compilador), *La Reconstrucción de Centroamérica: el Papel de la Comunidad Europea*, North-South Center, University of Miami, 1992, pp. 81-87.

73. Esta ha sido definida por la Comisión como «la determinación de utilizar lo mejor posible los recursos disponibles, teniendo en cuenta las estrictas obligaciones presupuestarias», reduciéndolos al mínimo indispensable para que sirvan de catalizador a las inversiones de las empresas privadas y de las instituciones financieras independientes (COM CE: 1989c, punto 17).

74. De Juan y Peñalosa, Rafael, «Lecciones de breve historia: inferencias de una original cooperación», en Roy, Joaquín (Compilador), *La Reconquista de Centroamérica: el Papel de la Comunidad Europea*, North-South Center, University of Miami, 1992, p. 129.

Individualmente, los países centroamericanos más beneficiados por las últimas acciones con cargo a la AFT presupuestada han sido Honduras (50,15 millones de ECUs) y Costa Rica (36,55 millones de ECUs), seguidos de El Salvador (21,3 millones de ECUs) y Guatemala (21,0 millones de ECUs), mientras que Nicaragua (13,4 millones de ECUs) y Panamá (4 millones de ECUs) obtenían cantidades muy inferiores<sup>75</sup>.

Finalmente, hay una especificidad de la ayuda comunitaria que surge precisamente en el marco de la cooperación con Centroamérica, aunque no se agota en ella. Se trata de la ayuda a personas refugiadas y desplazadas. Creada a partir de 1984, con la inclusión del antiguo artículo 936 en el Presupuesto comunitario, constituye un estadio intermedio entre la ayuda de emergencia («post emergency aid») y la cooperación a largo plazo. Contempla acciones muy diversificadas que se dirigen tanto a la integración y autosuficiencia en el país de acogida, el regreso e instalación en el país de origen o la ubicación en un tercer país. La ayuda comunitaria también incluye a las personas desplazadas, absorbiendo alrededor de un 25% del total, en proyectos, cuya iniciativa suele partir de los Gobiernos de los países afectados y de las ONGs.

Su dotación ha pasado de los 3 millones de ECUs iniciales de 1984 a los 23 millones de ECUs en 1989 para todos los PVDNA. El volumen global de ayuda hacia Centroamérica a través de este instrumento financiero para el período 1984-1989 fue de 27,68 millones de ECUs (43,3% del total) asignados a 34 proyectos, de los cuales once fueron cofinanciados con el ACNUR-LNHCR (16,83 millones de ECUs, 61%), trece con ONGs (7,29 millones de ECUs, 26%), tres con Gobiernos interesados (3,13 millones de ECUs, 11%) y uno con la OIM-IOM (0,42 millones de ECUs, 2%)<sup>76</sup>.

## IV. CONSIDERACIONES FINALES

La no preferencialidad que caracteriza la política comunitaria hacia América Latina constituye la referencia ineludible en cualquier análisis de las relaciones entre ambas regiones y, por consiguiente, respecto de los grupos subregionales estudiados.

Este hecho determina la ausencia de grandes objetivos a corto plazo que puedan movilizar intercambios y recursos de todo orden en intensidades significativas para una revitalización de las relaciones. Sin embargo, no hay que olvidar que un *status* preferencial obedece, en todo caso a una realidad preexistente que el marco jurídico refleja y regula.

El ejercicio por parte de la CE de sus competencias en materia de relaciones

75. Para una relación detallada de los proyectos véase: Cardesa García, Fernando, "Los programas de cooperación de la Comunidad Europea con Centroamérica", en Roy, Joaquín (Compilador), *La Reconstrucción de Centroamérica: el Papel de la Comunidad Europea*, North-South Center, University of Miami, 1992, pp. 83-85.

76. Thiele, Ursula, "EEC relief for Central American refugees", *The Courier ACP-EC*, n.º 117, september-october, 1989, págs. 96-97.

exteriores ha alcanzado en el caso de los vínculos con los dos grupos de países analizados un notable desarrollo, si se parte del contexto de las relaciones con América latina en el que se inscriben.

La perspectiva comunitaria ha significado, a mi juicio, uno de los factores de estabilización -aunque no el más importante- de dichos objetivos de identidad y proyección, contribuyendo a limitar las tensiones centrífugas que se han cebado sobre estos dos grupos de Estados en la década de los años 80. El análisis del marco jurídico que vertebra las relaciones, de los instrumentos que inciden en su aplicación, así como la evolución de los intercambios permiten constatar dos cosas.

Primero: la peculiaridad de la Comunidad como sujeto y actor internacional en el sentido de que su acción exterior no es asimilable -ni en los objetivos ni en los métodos y los parámetros en que se concreta- a la de un estado. De ahí la simplicidad de los análisis y equiparaciones entre Estados Unidos-Japón-Comunidad Europea. Puede decirse que la CE es un sujeto más fiable en cuanto a los compromisos que contrae y un actor menos sesgado en sus intereses que sus respectivos Estados miembros. Ello viene favorecido por la escasa agilidad de la Comunidad como sujeto para remodelar sus percepciones y políticas establecidas, así como por la necesidad de ser percibida como un actor diferenciado.

Segundo: la integración subregional ha permitido a los Estados interesados -incluso en sus momentos más críticos- mantener el objetivo de diversificar sus relaciones exteriores, aligerando el excesivo peso que en las mismas han desempeñado los Estados Unidos y equilibrando -aunque muy relativamente- las disparidades políticas de los principales Estados europeos hacia ellos.

El unilateralismo e indiferenciación que caracterizó la primera fase de las relaciones de la Comunidad con ambas subregiones adoptó con la negociación, conclusión y aplicación de los Acuerdos de Cooperación un progresivo talante contractual y específico.

En la actualidad se constata que esta primera fase ya ha sido rebasada. El marco jurídico, aportado por los acuerdos de cooperación, adolece de una insuficiente concreción normativa para generar una dinámica que pueda invertir un proceso de alejamiento paulatino en los ámbitos económicos (comercio e inversión), ya de por sí poco desarrollados. Para alcanzar compromisos de mayor calibre se constatan una serie de obstáculos persistentes atribuibles a ambas partes.

El balance global establece un déficit en cuanto a las limitaciones de las competencias comunitarias en el plano político y económico, que unidas a la ausencia de intereses homogéneos de los Estados miembros, suponen un "techo" casi inamovible. Sólo un avance sustancial en el plano de la instauración de mecanismos de política exterior pueden alterar estas circunstancias.

Pero por otra parte, constata que los criterios objetivos que amparan las decisiones de política comunitaria (integración regional, democratización, favorecimiento de las capas débiles de la población, desarrollo rural, respeto de los derechos humanos, lucha contra el tráfico de drogas, ayuda a los refugiados y personas desplazadas) se inscriben más en la lógica de los organismos internacionales que en la de las políticas estatales. La continuidad de su aplicación y su creciente intensidad, aunque siempre dentro de unos límites palpables, hacen que la acción exterior de la CE haya actuado como un "complemento" estabilizador de unas políticas bilaterales de sus Estados miembros

mucho más inestables y sesgadas. También han propiciado un nuevo modelo de relaciones exteriores latinoamericanas, atenuando los efectos de las reacciones de los Estados Unidos hacia las iniciativas y objetivos propios de ambos grupos de Estados.

Por parte latinoamericana, los dos grupos de Estados analizados se han visto enfrentados a situaciones críticas que no han permitido consolidar los procesos de integración emprendidos y, por tanto, actuar de manera coordinada en consecución de objetivos exteriores comunes.

La multiplicidad de iniciativas, contactos y acuerdos -junto a la excesiva identificación del proceso con un modelo político y económico- ha supuesto que los países andinos se han desdibujado como un conjunto homogéneo, hecho que también ha dificultado una mayor sensibilidad por parte comunitaria.

La dimensión política y la profundidad de los conflictos en Centroamérica han contribuido a una particularización de sus relaciones con la Comunidad en el contexto latinoamericano, hecho que ha introducido algunos elementos de compromiso europeo en su evolución.

Esta caracterización conduce a destacar ciertos aspectos diferenciales de las relaciones de la Comunidad con ambos grupos de Estados.

Los países del *Acuerdo de Cartagena*, en el contexto de la marginalidad de los intereses europeos en América Latina, suponen un interlocutor económico significativo. Sin embargo, esta constatación debe matizarse de inmediato, dado que su importancia relativa se ciñe principalmente a Venezuela y, en menor medida, a Colombia. La relevancia de ambos países tiende, no obstante, a equilibrarse progresivamente. Los procesos de apertura económica y la percepción de un indiscutible dinamismo y estabilidad en este ámbito quedan ensombrecidos por tensiones políticas y sociales de indudable envergadura en ambos países.

Perú, sumido en una crisis político-institucional, económica y social, cuya profundidad creciente despierta las mayores inquietudes, ha dejado de ser un interlocutor medio, para verse cada vez más limitado a su condición de país receptor de ayuda. Ecuador nunca ha mantenido relaciones intensas con la CE, pero en los márgenes limitados que derivan de su potencial sigue siendo un país con expectativas de intensificar dichas relaciones. Finalmente, el caso de Bolivia debe analizarse fundamentalmente desde la perspectiva política y desde planteamientos orientados por la cooperación al desarrollo, aunque no debe olvidarse que fue el primer país latinoamericano en aplicar con éxito una política de ajuste económico.

Los procesos de ajuste y apertura económica, así como la revitalización reciente de la integración subregional pueden aportar una base más sólida para captar la atención europea. Ello no impide constatar otros elementos de signo contradictorio, como son la creciente diferenciación del binomio Colombia-Venezuela por su homogeneidad relativa en el plano político y económico y su intensa proyección en el marco del G-3 hacia el área de Centroamérica y el Caribe, mientras que Bolivia se ve cada vez más tentada a implicarse en el proceso de integración del Cono Sur, con cuyos países mantiene unas relaciones económicas más intensas.

La agenda de los noventa ha aportado lo que parece ser el desado objetivo diferencial para caracterizar la cooperación con estos países: la lucha contra la droga y, en menor medida, la protección del medio ambiente. Otros sectores con futuro, aunque de menor entidad, son la pesca, el turismo y ciertos subsectores de

cooperación científico-tecnológica. Sin embargo, la ausencia de una dinámica y de una plataforma política adecuada, hace que la Comunidad pueda descartar el diálogo directo con el Grupo.

Las relaciones con los *países centroamericanos* vienen marcadas por una doble vertiente:

- la debilidad e inconcreción de las obligaciones establecidas en el marco jurídico permite un mayor grado de discrecionalidad en la aplicación del mismo y, por lo tanto, una mayor coyunturalización dirigida, probablemente, a un mayor grado de adaptabilidad según el decurso de los acontecimientos. Esta adaptabilidad constituye un factor de influencia recíproca en el sentido de que la Comunidad intensificará sus concesiones comerciales y financieras a Centroamérica en la medida en que los Estados de la región sean capaces de asegurar su estabilidad y su evolución hacia parámetros políticos preconizados por los países europeos (pacificación, democratización, reformas sociales, respeto de los derechos humanos, integración subregional, etc... ).

- Por otra parte, Centroamérica deberá obtener mayor apoyo político y económico si sus Estados adoptan medidas efectivas en esa dirección. Dicho apoyo se enmarca en objetivos establecidos desde la propia subregión, con la aquiescencia de los organismos internacionales, la cooperación de otros Estados latinoamericanos interesados (particularmente, el G-3) y la reticente aquiescencia de los Estados Unidos.

La puesta en funcionamiento del Parlamento Centroamericano parece en esta línea un objetivo prioritario. Debe completarse con el fortalecimiento y reforma de los organismos ya existentes, así como la consolidación de aquellos de reciente creación en ámbitos como protección del medio ambiente o lucha contra el tráfico de drogas.

El impacto en los ámbitos económicos es todavía limitado, pero hay que reconocer que sin la pacificación y la democratización no es viable una estrategia de desarrollo. La revitalización de la integración subregional, que cuenta con un pasado relativamente exitoso -a diferencia del Grupo Andino- y la creciente incardinación con la economía mexicana deben suponer factores decisivos en esta perspectiva.

La falta de una estructura de economía pública en el seno de la CE dificulta el reforzamiento de unas relaciones, cuyos puntales son el diálogo político y la cooperación al desarrollo. Difícilmente puede alterarse a corto plazo el andamiaje de este delicado edificio, pero hay que reconocer que es uno de los pocos aspectos en los que la Comunidad podría adoptar el modelo de cooperación de algunos de sus Estados miembros y, especialmente, de España. Son las grandes empresas públicas españolas las que se presentan como interlocutores para relanzar la relación con Centroamérica a través de su participación en proyectos de infraestructura de alcance subregional. También debe incluirse en este apartado la definitiva apertura de la financiación del BEI a proyectos y acciones centroamericanas.

En resumen, desde Europa se contribuye activamente en el plano político a la integración de las sociedades centroamericanas ampliando la participación de los sectores ideológicos y sociales que se vieron tradicionalmente privados de voz y que el triunfo de la revolución sandinista ha permitido oficializar. En el plano económico, también lo hace en los esfuerzos por salvar los obstáculos que interfieren en un proyecto de integración subregional y de desarrollo iniciado en los años sesenta por voluntad de los propios países centroamericanos y que las presiones centrífugas

vinculadas a la actuación de los actores externos amenazan con inviabilizar.

En cuanto a las perspectivas, parece claro que la política centroamericana de la CE puede desplegar mayores efectos en la pacificación, estabilidad, democratización y desarrollo de la región, puesto que los objetivos de integración centroamericana parecen confirmarse con el Sistema de Pagos apoyado por Europa. La continuidad de los objetivos planteados por los procesos de Contadora y Esquipulas debe adentrarse ahora en una nueva fase, puesto que los problemas que se hallan en la raíz de los conflictos centroamericanos siguen sin encontrar una solución definitiva.