

## REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 32.

### Cambio político, transiciones y política exterior y de seguridad.

La relación euro-latinoamericana a través del proceso de integración  
regional europea.

Anna Ayuso

# La relación euro-latinoamericana a través del proceso de integración regional europea

\*Anna Ayuso

## **Una perspectiva europea**

En el mar de flujos y reflujos del reciente devenir histórico en las relaciones euro-latinoamericanas, la construcción de la integración europea constituye una marea de fondo que ha dominado el diálogo. La evolución de estos contactos queda necesariamente enmarcada en el complejo de políticas e instrumentos que permitieron a la Comunidad Europea (CE) acceder a su actual estatuto en el contexto internacional.

La política exterior de la CE, como su misma construcción, se cimentó sobre dos pilares: la cesión de competencias estables por medio de Acuerdos Internacionales y la cláusula evolutiva, que permite una progresiva asunción de competencias en la medida necesaria para una óptima consecución de los objetivos del Tratado fundacional. Surgió así una correlación entre el fundamento jurídico de las competencias comunitarias y la extensión material de éstas (Groux/Manin, 1985) y aquél condicionó los instrumentos utilizados para formalizar una determinada obligación internacional, de modo que observar los instrumentos jurídicos empleados en las relaciones con América Latina (AL) sirve de prospección sobre el grado de profundización adquirido.

Adicionalmente y al paso de sucesivas ampliaciones, la Comunidad instituyó unos esquemas de relación regional selectivos en función de prioridades consensuadas por el conjunto de Estados miembros. Entre los países en vías de desarrollo (PVD), AL atrajo inicialmente sólo un modesto interés respecto al de las antiguas colonias de los países

miembros y tampoco podía competir con las perspectivas comerciales de los países industrializados o las expectativas más recientes de la Europa del Este y el Magreb. Este papel secundario planeó incluso en los escogidos momentos de entendimiento posteriores.

Para hacer un análisis global en perspectiva histórica, recurrimos a una doble estructuración de las relaciones. En corte vertical se distinguen tres ámbitos materiales: el político-diplomático, las relaciones económico-comerciales y la cooperación para el desarrollo, con evoluciones diversas pero relacionadas entre sí, de manera que de la comparación se pueden destilar las principales tendencias. En horizontal se establece una división en períodos que tiene en cuenta la progresividad de la política exterior de la Comunidad, pues cualquier intento de periodizar ha de enmarcarse en dicho proceso de ensanchamiento material paulatino y constreñirse a los instrumentos disponibles.

## 1958-70: EL PERÍODO INICIAL DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

La debutante Comunidad Económica Europea (CEE) estaba en fase de afianzamiento como actor de las relaciones internacionales y carecía de instrumentos jurídicos para la institucionalización del diálogo con AL, limitándose los contactos a simples reuniones protocolarias entre embajadores o altos funcionarios, sin capacidad para modificar la situación mientras persistiesen las incógnitas a la hora de designar un interlocutor válido.

### **Los primeros contactos**

En los años iniciales se produjeron incipientes declaraciones en favor del establecimiento de mejores relaciones, como el primer *Memorandum sobre las relaciones con América Latina* de mayo de 1958, que invitaba a una colaboración fundada en el respeto de los derechos de cada una de las dos partes interesadas y sobre la base de ventajas recíprocas. En enero de 1963 se consideró aplicar ciertas reducciones en la tarifa aduanera común frente a productos latinoamericanos en atención a su condición de PVD y posibles modalidades de ayuda al desarrollo, lo cual fué fruto de la asistencia de la Comisión a la Conferencia de Punta del Este, donde los dirigentes latinoamericanos discutían sus estrategias frente al mercado internacional. Como resultado, el Consejo creó un grupo de contacto con competencias limitadas, que excluían expresamente la negociación y se circunscribían al intercambio de informaciones.

Tras un lustro de estériles reuniones informativas, el Gobierno italiano entregó al Consejo un memorándum que auspiciaba la creación de una comisión de contacto de carácter permanente y el establecimiento de un mecanismo de coordinación de las acciones de los Estados miembros en el campo de la cooperación técnica y de la integración regional. Aunque el Consejo llegó a proponer la creación de una comisión mixta, ésta no llegaría a concretarse, por el cansancio derivado de la ausencia de resultados concretos, suma de la falta de interlocutor estable por parte latinoamericana y la precariedad temporal de los contactos causada por el sistema de autorizaciones limitadas del Consejo.

Durante estos años las relaciones ni tan siquiera deberían calificarse de multilaterales ya que, mientras los países de AL trataban de conseguir un diálogo directo con los Estados miembros, éste era evitado tanto por éstos, para impedir cualquier viso de negociación con consecuencias jurídicas, como por la Comisión, que buscaba reforzar su representatividad en la arena internacional (Marchisio, 1983).

### **El establecimiento del mercado común**

Al ser las políticas comercial y económica las competencias más tempranamente transferidas de forma exclusiva a la Comunidad, Latinoamérica expresó rápidamente sus inquietudes sobre los perjuicios que pudieran derivarse de la implantación de una tarifa aduanera común para sus exportaciones ya que, en lo inmediato, suponía una merma en su capacidad de negociación bilateral para mantener sus mercados tradicionales en cada país miembro de la CEE, implicando enfrentarse a la disciplina de consenso que impone el proceso de toma de decisiones comunitario. Pero los mayores recelos eran frente al blindaje del mercado europeo que suponía el establecimiento de la Política Agraria Común (PAC) (Grilli, 1993).

En ausencia de acuerdos comerciales bilaterales, los intercambios mercantiles se regularon en los foros multilaterales, tanto en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) como en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Durante los debates surgidos a raíz de las propuestas comerciales lanzadas por los PVD a través del Grupo de los 77, la CEE, aunque se manifestó en favor de la estabilización de los precios de los productos básicos, acabó decantándose por la negociación de materias primas producto por producto, estableciendo distintos grados de liberalización y distintos plazos. Tras la aprobación en diciembre de 1964 del nuevo capítulo IV del GATT *Comercio y Desarrollo*, que establecía los principios de estabilización de los precios de los productos básicos, la no reciprocidad en las concesiones a los PVD y el mantenimiento del statu quo en las tarifas vigentes, el Consejo acordó suspender total o parcialmente de forma unilateral, la tarifa aduanera común de determinados productos, entre los que se encontraban algunos de interés para AL.

La ausencia de resultados obtenidos por vía interregional y los avatares que azotaban los intentos de consolidación de los sistemas de integración latinoamericanos,

inclinó a los países con mayor potencial económico (Argentina, Brasil y Uruguay) a hacer uso de su iniciativa individual para defender sus intereses en el seno del GATT, postura insolidaria que a la larga debilitaría su posición negociadora global.

### **Primeros pasos de la Cooperación para el Desarrollo**

Las competencias limitadas de la CEE determinaron una relación con los PVD en una doble vertiente: la participación de la Comunidad en el contexto general de la cooperación para el desarrollo, y la relativa al sistema de cooperación para el desarrollo establecida en el marco de la CEE, que en esta primera etapa quedó circunscrita a la inclusión en el Tratado CEE (TCEE) del acuerdo de asociación para las ex colonias y a la participación en la Primera Convención sobre Ayuda Alimentaria de 1967.

## **1970-79: PRIMERA AMPLIACIÓN COMUNITARIA Y FORMALIZACIÓN DE LAS RELACIONES INTERREGIONALES**

La adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido abrió el debate, hasta entonces obviado por influencia francesa, sobre las relaciones externas de la Comunidad, centrándolo en la propuesta británica de globalizar la política de cooperación con los PVD que concernía a la ubicación de la Comunidad en el mundo. Esta preocupación quedó recogida en las Actas de la Cumbre de 1972 en París, que inauguró la *dimensión mundialista* de la cooperación para sintonizar el aumento de la influencia de la CEE tras la ampliación con su presencia internacional.

### **La búsqueda del interlocutor regional**

Tras el fracaso del primer diálogo, los países de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) trataron de definir una política común resumida en la *Declaración de Buenos Aires* de 1970 con la que se propuso oficialmente a la Comisión la institucionalización del diálogo. Ésta instó al Consejo a convocar una conferencia interministerial que acabó reducida a una reunión entre los embajadores de AL, la Comisión y el Comité de representantes permanentes de los Estados miembros de la CEE (COREPER).

La primera declaración común definió las líneas directrices de la negociación priorizando la búsqueda de soluciones a los problemas comerciales con fórmulas preferenciales para aumentar y diversificar los intercambios. Estas reuniones continuaron con

periodicidad irregular hasta 1979, año en que se interrumpieron por la incorporación de Cuba al Grupo Latinoamericano de embajadores ante la CEE (GRULA).

En 1976 se creó el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), uno de cuyos objetivos era la coordinación de la posición de sus miembros en los círculos internacionales. El SELA mantuvo posturas combativas frente a la política comercial comunitaria y llegó a plantear la necesidad de arbitrar medidas coordinadas de *tratamiento simétrico* al proteccionismo que aplicaba la CEE.

Abriendo vías de acercamiento, Bogotá vio nacer en 1974 las Conferencias entre representantes del Parlamento Europeo (PE) y parlamentarios de los Estados latinoamericanos. Éstas continuaron celebrándose bianualmente y aunque su trascendencia práctica fue escasa, debido al limitado poder de decisión de la institución parlamentaria europea, sirvieron para despertar una sensibilidad favorable a los problemas latinoamericanos especialmente entre fuerzas políticas afines.

### **Acuerdos, preferencias y restricciones comerciales**

Los cuatro primeros acuerdos comerciales bilaterales firmados entre la CEE y países de AL se negociaron durante el primer lustro de la década: el primero con Argentina en 1971 y dos años más tarde con Uruguay, sólo cuatro meses antes que el celebrado con Brasil en 1974. Estos tres acuerdos tienen casi idéntico contenido, limitado a las materias previstas expresamente en los artículos 111 y 113 del TCEE. El cuarto, firmado con México en julio de 1975, anunciaba un nuevo tipo de convenio más ambicioso, dirigido al conjunto de países no asociados que a pesar de no ofrecer cambios cualitativos de contenido material, sí mejoraba aspectos institucionales. Se trataba de acuerdos no preferenciales con el tratamiento de la nación más favorecida, regla general del GATT que disfrutaban todos sus miembros.

Dado el escaso alcance de los acuerdos, la regulación multilateral continuó siendo la base principal de las transacciones comerciales, aunque matizada por la condición de PVD de las economías latinoamericanas y las políticas proteccionistas. En noviembre de 1970, en respuesta a la *Declaración de Buenos Aires*, el Consejo aprobó un reglamento acelerando algunas concesiones resultantes de las negociaciones de la Ronda Kenedy y, posteriormente, las negociaciones de la Ronda Tokio (1974-1979) consiguieron algunos progresos. Al mismo tiempo, siete países latinoamericanos optaron por negociar *acuerdos de autolimitación voluntaria* del textil en lugar de coordinar sus posiciones; con la crisis del sector siderúrgico se llegó a nuevos acuerdos de autolimitación, inducidos por la Comunidad mediante un uso muy severo de la regulación *antidumping* y antisubvenciones, y siguieron las limitaciones en los productos artesanos e incluso materias primas como carne de cordero y cabra o la mandioca. Al no tratar de contribuir al incremento de los intercambios sino de restringirlos, estos acuerdos se planteaban como una medida provisional y transitoria, pero con tendencia a la per-

petuación en la práctica a través de sucesivas reconducciones y con el agravante de que se aplicaban frente a cualquier competidor sin considerar su nivel de desarrollo.

En sentido opuesto, la Comunidad puso en vigor, a partir de julio de 1971, el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), con objeto de permitir un aumento de los ingresos por importación de los PVD y el fortalecimiento de su industria, tal y como había sido recomendado por la UNCTAD. Con el tiempo se constató que los PVD de mayor desarrollo eran los que más aprovechaban el sistema; Brasil, México y Argentina eran los únicos países latinoamericanos que figuraban entre los 10 principales beneficiarios. La burocratización, la poca transparencia y la falta de previsibilidad del sistema dificultó su aplicación.

### **La globalización de la política de cooperación**

El cambio fundamental fue la evolución desde un concepto de cooperación estrechamente ligado a la relación postcolonial, hacia un campo más amplio, inserto en el ámbito de las relaciones exteriores de la propia Comunidad (Abellán, 1992). A las políticas regionales ya iniciadas con los países de África-Caribe-Pacífico (ACP) y de la Cuenca Mediterránea, se añadieron dos instrumentos dirigidos a los PVD en general e inspirados en el surgimiento de una Política de Cooperación comunitaria.

La evolución quedó dibujada en una serie de documentos programáticos; previamente a la ampliación, la Comisión envió al Consejo las *Orientaciones de una política de Cooperación al Desarrollo* seguidas del Programa de Acción donde se evidencia la *doble orientación* (Sobrino, J.M., 1985) de la Política de Cooperación comunitaria. Debido a la escasez de medios disponibles se mantenía la regionalización selectiva, pero completada mediante acciones en el ámbito mundial con PVD no asociados, siguiendo las recomendaciones de la UNCTAD y la Asamblea General de la ONU.

El Primer programa de acción en favor de los PVD no asociados para el período 1976-1980 se estableció gracias a las presiones ejercidas por Reino Unido, que bloqueó la aprobación de las cantidades de ayuda dirigidas a los países ACP hasta que no se decidiese esta aportación. Se trataba de ayudas no reembolsables destinadas a los países más necesitados, con un enfoque de carácter asistencial dirigido al aumento de la producción alimentaria y a potenciar el desarrollo de las regiones rurales. La distribución fue de un 75% para Asia, un 20% para América Latina y un 5% para países africanos no asociados.

La crisis alimentaria mundial a principios de los setenta provocó un aumento de los precios de los cereales en el mercado mundial y estimuló un rápido crecimiento del presupuesto dedicado a ayuda alimentaria. La ayuda comunitaria se dividió en dos: la ayuda de urgencia para paliar situaciones críticas y la ayuda alimentaria normal. En 1971 se creó un segundo fondo para la ayuda de emergencia a los países no cubiertos por el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), al que en 1972 se añadiría un fondo de ayuda alimentaria de emergencia para víctimas de desastres y grupos vulnerables en los

PVD. La participación de AL en la ayuda de emergencia sólo fue de un 10%, dada su mejor situación respecto a Asia y África. En cambio, su participación en la línea presupuestaría de ayuda a través de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), que se inició a partir de 1976, fue en torno al 25% del total debido a la amplia cultura occidental existente en Latinoamérica, que facilita el contacto directo de la población civil, y el hecho de trabajar con las clases más desfavorecidas, que deja al margen los índices macroeconómicos (Granda-Mate-Moreno, 1988).

En general, durante toda esta década, la participación de la región latinoamericana en la Cooperación de la CEE fue muy reducida, en un promedio del 2,7% entre 1970 y 1977, pero aumentó a partir del agudizamiento de la crisis de Centroamérica (CA) que condujo a un aumento de los recursos enviados a dicha subregión.

## 1980-89: POLITIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN DE LAS RELACIONES

Una crisis económica generalizada, acompañada de sucesivas crisis políticas, condicionaron las relaciones interregionales también matizadas por dos acontecimientos trascendentales del proceso de integración europea. La adhesión de Portugal y España puso sobre la mesa negociadora sus especiales relaciones con Latinoamérica. En el discurso político del momento, España alentó su papel de *punte* para atribuirse el peso de una potencia media en el campo diplomático (Piñol, 1993), ya que en el económico su situación era bastante deficiente. Fue secundada por algunos líderes latinoamericanos que anhelaban aumentar su influencia en el seno de la Comunidad, pero ello despertó reticencias en las potencias medias con vocación de liderazgo como Argentina, Brasil o México, que tacharon de paternalistas algunas actitudes del Gobierno español (Rosenwig, 1987), y en las dos grandes potencias coloniales europeas, Francia y Reino Unido, que veían peligrar los privilegios de sus zonas de influencia al ser diluidos entre un número demasiado extenso de países.

La firma en febrero de 1986 del Acta Única Europea (AUE), para dinamizar el proceso de profundización en la construcción europea, formalizó la Cooperación Política Europea (CPE) mediante un acuerdo entre los Estados miembros sobre materias fuera del alcance de las competencias comunitarias para “formular y aplicar conjuntamente una política exterior europea”. Paulatinamente, la Comunidad abandonó la anterior política inhibicionista sobre AL y tomó posturas más comprometidas, como fruto del previo debate interno sobre el alcance de la CPE (Ifestos, P., 1987).

## Diálogo e intervención política

Dejando de lado las diferencias provocadas por la crisis de la guerra de las Malvinas, la intervención más relevante de la Comunidad en la región fue su actuación en el conflicto centroamericano, que tuvo diferente cariz al tratarse de una acción diplomática en favor de una solución negociada entre los países de la región. Su actitud en favor de las iniciativas locales, materializadas en el Plan de Contadora, la distanció de la postura intervencionista de los Estados Unidos, con quien evitando un enfrentamiento abierto, mantuvo una diferencia conceptual sobre la naturaleza del conflicto.

El Consejo Europeo del 29 de marzo de 1982 adoptó la primera Declaración favorable a las iniciativas de diálogo regional en aplicación del principio de soberanía nacional y respeto a la voluntad de los pueblos, al tiempo que identificaba como principales causas del conflicto los profundos problemas económicos y la desigualdad social de la región; y el Consejo de Stuttgart de junio de 1983 formuló el *enfoque europeo* (Díaz Córdoba, A., 1992) al tiempo que apoyaba la iniciativa de diálogo regional surgida en Contadora. Su respaldo cristalizó en la convocatoria de una cumbre de jefes de Estado de San José, en septiembre de 1984, en la que además de los países del *Istmo*, la Comunidad, sus Estados miembros y el grupo de Contadora, participaron España y Portugal.

La conferencia presentó una doble vertiente; mientras se prestaba apoyo político al proceso de paz, se trató de elaborar un plan de cooperación. La conferencia *San José II*, celebrada en Luxemburgo en noviembre de 1985, institucionalizó el diálogo político, condensando el momento álgido de implicación política de la Comunidad en el conflicto que declinó después en favor del proceso de ampliación primero y la negociación del Acta Única después. Las relaciones languidecieron hasta la cumbre de Guatemala en 1987, cuya acta final dedicó numerosas alusiones a la democratización en Nicaragua. La actitud reticente impidió llegar a la concreción de un acuerdo económico, repitiéndose la situación al año siguiente en Hamburgo. La conferencia de San Pedro Sula, en febrero de 1989, concluyó en tono político ambiguo aunque se llegó a un acuerdo sobre ayuda extraordinaria.

La intervención en C A aún dio frutos tardíos; de la fusión del Grupo de Contadora y el Grupo de apoyo surgió el denominado Grupo de Río, con el que la Comunidad entabló un temprano contacto ya en septiembre de 1987. Las relaciones recibieron un golpe de timón a partir de la ampliación del Grupo hasta cubrir un área geográfica idéntica a la de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en diciembre de 1989, constituyéndose en un foro político permanente de concertación, diálogo y fomento de la integración regional que pudo presentarse como el principal interlocutor de la región, sustituyendo a otras opciones de diálogo general, como el SELA y el GRULA o de integración regional, como el Pacto Andino. Al situarse los diálogos subregionales en una posición intermedia, mientras persistían problemas para el avance de las relaciones de región a región, consiguieron una importancia creciente (Wilhemý, 1988) y con ello se

imponía la argumentación europea que alegaba la heterogeneidad de realidades que representan los diferentes países del continente para recurrir a criterios de aplicación selectiva frente la “ilusión latinoamericana de igualdad de trato” (Grabendorf, 1988).

Las Conferencias Interparlamentarias CE-AL cobraron vigor a medida que el continente latinoamericano se redemocratizaba, contribuyendo a reforzar el parlamentarismo en la región. El Parlamento Europeo solicitó la elaboración de un proyecto de cooperación económica, financiera y de ayuda, así como el restablecimiento del diálogo y denunció el intervencionismo de Estados Unidos. Dado que sus resoluciones no tienen carácter obligatorio, adoptó la técnica reiterativa a modo de presión sobre la Comisión, órgano principal en la iniciativa legislativa, labor en la que destacaron los representantes españoles.

El proceso de acercamiento fue acompañado de documentación programática comunitaria sobre las relaciones con AL; las *Orientaciones para un fortalecimiento de las relaciones con América Central* de 1981 ofrecieron apoyo para profundizar el proceso de integración como medio para asegurar la estabilidad, la prosperidad y el crecimiento de la zona y casi tres años después, tras la iniciativa del SELA para abrir el diálogo, la Comisión elaboró un documento que contenía las *Orientaciones para fortalecer las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina* recogiendo algunas reivindicaciones latinoamericanas, aunque propugnaba un uso diferenciado de los instrumentos de cooperación y abogaba por la distinción entre el ámbito regional, subregional y bilateral.

Con transcendencia más testimonial que práctica, el Tratado de Adhesión de España y Portugal recogió una declaración común de intenciones relativa al desarrollo y la intensificación de las relaciones con AL, pero días más tarde el Consejo Europeo encargó a la Comisión un documento adaptado a los objetivos de la declaración. La comunicación que presentó situaba la cooperación interregional en un marco de orden político y, como programa de acción, propuso el refuerzo de las líneas de cooperación abiertas diversificándolas a ámbitos que incluyesen al sector privado, pero se estimaba necesario incrementar el presupuesto y la presencia de la Comisión en AL.

El Consejo aprobó las *Nuevas orientaciones de la CEE para las relaciones con América Latina*, primer documento que trazaba una estrategia global que atendiera a “la diversidad de las situaciones y las necesidades” en AL valorando los espacios de cooperación política y las relaciones interparlamentarias. Aunque aceptó algunas propuestas y la necesidad de una evaluación periódica sobre su aplicación, no se comprometió a aumentar los fondos y así primó de nuevo la intencionalidad política sobre el contenido material, confirmando la impresión de distanciamiento entre las relaciones políticas y las económicas (Van Klaveren, 1989).

Puntualmente, buen número de declaraciones institucionales se refirieron a acontecimientos políticos de AL denunciando la violación de Derechos Humanos por parte de los regímenes autoritarios. Esta alta preocupación por su cumplimiento en la zona, mucho mayor que la que inspiraban otras regiones donde también distaban de ser respetados, fue considerada discriminatoria por los Gobiernos afectados pero, en otro sen-

tido, se interpretó como reconocimiento de un sistema de valores común; así, las declaraciones que saludaban los procesos de democratización fueron señaladas como un segundo factor de politización de las relaciones (Grabendorf, 1988).

### **Aspectos de la crisis económica**

En el ámbito económico, las discrepancias entre las tres instancias que participan en el proceso legislativo comunitario son palpables. Podemos formular una proporción inversa, según la cual a menor poder de decisión mayor generosidad en las propuestas y, al contrario, la falta de concreción de las propuestas es directamente proporcional a la capacidad de obligarse.

Así la Comisión en las *Orientaciones* de 1984 alegaba el estrecho margen de maniobra a corto y mediano plazo en materia comercial y afirmaba que el factor determinante de la disminución o el estancamiento de la participación relativa de las exportaciones latinoamericanas no era el proteccionismo de la Comunidad, sino factores de carácter estructural. Esta postura era fuertemente contestada por el SELA, quien acusaba a la Comunidad de bloquear el diálogo, al eludir las consecuencias negativas que las políticas comercial y agrícola habían tenido en relación a AL. En cambio, el Parlamento Europeo sí asumía que el proteccionismo de los países desarrollados contribuyó a dificultar la situación.

Al ingreso de España y Portugal en la Comunidad, se estableció un régimen transitorio para algunos productos y España incluyó, a título propio, una declaración en la que proponía encontrar soluciones permanentes en el marco del SPG, lo que resultó difícil dado el carácter temporal y no obligatorio del esquema que permite su retirada total o parcial. Un nuevo reglamento inició la reforma del SPG el 12 de diciembre de 1985 basado en la aplicación diferenciada de las preferencias, la actualización de los límites, el aumento de la seguridad del acceso a las ventajas y la simplificación. La diferenciación continuó en el Reglamento 3.635/87 alegando que los países relativamente más avanzados habían obtenido los objetivos del sistema al aumentar su cuota de mercado y no estaba justificado prorrogárselo. Esta aplicación diferenciada, sumada al carácter no preferencial, era contestada por los países de renta media que veían en ella una especie de “sanción contra el progreso” (Roett,R., 1982).

En la crisis de la deuda externa, la falta de competencia de la CE y la negativa de los Estados miembros a negociar al margen de los organismos internacionales hicieron fracasar los tímidos intentos de mediación que trató de poner en marcha la Comisión con apoyo del Parlamento.

### **Un nuevo mapa de acuerdos comerciales**

El nuevo tratado con Brasil de 1980 inauguró la *segunda generación* de acuerdos bilaterales de cooperación que superaba los límites comerciales recurriendo a la base jurídica del artículo 235 TCEE. Brasil, que absorbía más de un cuarto del comercio

total entre la CEE y América Latina en su conjunto, era además un importante proveedor de materias primas. Esta doble vertiente se reflejó en los objetivos del acuerdo: abrir fuentes de aprovisionamiento y nuevos mercados. La Comunidad se negó a reconocer a Brasil como PVD por temor a la competitividad de sus producciones aunque le reconocía como miembro del Grupo de los 77.

En diciembre de 1983 se firmó con el Grupo Andino el primer Tratado de Cooperación con una asociación de integración regional latinoamericana. Eran países que individualmente no habían despertado el suficiente interés, pero en conjunto superaban el volumen de intercambios de Brasil con la Comunidad, con una balanza comercial deficitaria en su contra. La Comunidad les reconoció el estatuto de PVD, aunque matizado según los diferentes grados de desarrollo de cada país y se incluyó una declaración unilateral prometiendo mejoras en el SPG que llegaron con el Reglamento 3.752/83, donde se estableció la aplicación conjunta a los países del Grupo Andino de la definición de producto originario. No hubo compromisos financieros concretos y tan sólo se instaba a las partes a poner los medios necesarios para la realización de los objetivos. El acuerdo con los Estados miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y Panamá se firmó en la conferencia de Luxemburgo a imagen del anterior.

En general todas las concesiones comerciales hechas durante dicho período a AL fueron unilaterales, de carácter excepcional y temporales. En el campo económico en sentido amplio, se extendieron los ámbitos materiales de cooperación poniendo énfasis en la potencialidad del sector privado (inversiones, capital riesgo, transferencia de tecnología) con dos objetivos específicos: la ampliación del mercado interno de América Latina y la promoción de las inversiones europeas directas en la región.

### **La diversificación de la Cooperación para el Desarrollo**

Partiendo de mínimos, la política de cooperación comunitaria creó una sofisticada red de instrumentos ampliando sectores para adaptarse a la heterogénea realidad latinoamericana. A pesar de ello, no se respondió a todas las expectativas y en AL se extendió la convicción de que Europa no aportaba una contrapartida económica suficiente a su intervención política en apoyo de los frágiles procesos democráticos que trataban de salir adelante en un contexto económico, social, cultural e internacional muy desfavorable. Sin embargo, sí se produjo un salto cuantitativo de la cooperación europea aunque gran parte de la ayuda se trató de capitalizar bilateralmente. España, consciente de sus limitaciones como donante individual, trató de jugar la carta europea y continuó el discurso aperturista y globalizador iniciado por el Reino Unido en la década anterior.

Durante la primera mitad de la década prosiguió una cooperación financiera y técnica de corte clásico basada en el desarrollo rural, 67% entre 1976-87, mientras la ayuda industrial recibía un 13%, los servicios un 8% y la reconstrucción un 7%, por lo que se concentraba en las zonas de menor desarrollo relativo y en sectores de población

necesitada. Después se inició un tipo de cooperación más plural en los instrumentos y objetivos, inaugurando el proceso de diversificación según el grado de desarrollo de los países beneficiarios que se consolidaría en los noventa.

La cooperación con AL se estructuró en tres grandes categorías: la Cooperación para el Desarrollo, que comprende cooperación financiera y técnica, ayuda alimentaria y ayuda a través de ONG; ésta suponía un 90% del total de ayudas comunitarias entre 1976-89; la Ayuda Humanitaria, con el 6%; y la llamada Cooperación Económica, inicialmente con un 4% pero en ascenso. Al mismo tiempo, la Comunidad iba afianzando su presencia y adquiriendo experiencia para gestionar su participación en los grandes proyectos de la zona; entre 1976 y 1984 dos tercios de los programas comunitarios se cofinanciaron con otros donantes pero, conforme crecían los medios financieros y los instrumentos, se pasó a un tipo de *cofinanciación paralela* en la que la CE asumía la responsabilidad exclusiva de parte o todo un sector de un proyecto, hasta que al final de la década su participación se aproximó al 80% del costo total.

La inclusión del ámbito de la cooperación fue la gran novedad de los acuerdos de segunda generación; en el acuerdo con Brasil, dado el mayor desarrollo relativo del país, se propuso la reciprocidad e incluso, una cooperación cofinanciada respecto a terceros. En cambio, el acuerdo con los países del Grupo Andino (receptores de un 50% de la ayuda financiera y técnica de AL) y el MCCA, recogió una distinción en tres ámbitos: la cooperación económica, la cooperación para el desarrollo y la cooperación comercial; pero su aplicación se dejó a los programas comunitarios sin adquirir obligaciones contractuales.

En su expansión hacia nuevas zonas geográficas la política de cooperación evolucionó de un tratamiento genérico respecto a los destinatarios, pero limitado en cuanto a los objetivos, a instrumentos más específicos dirigidos a determinadas categorías de sujetos. El primer reglamento que dio base jurídica estable a la Cooperación Financiera y Técnica con los PVD no asociados en 1981 presentaba una cooperación asistencial; ayudas en forma de subvenciones no reembolsables que potenciaban proyectos de desarrollo rural, producción alimentaria y, de forma marginal, proyectos de integración regional y ayuda a la reconstrucción en caso de catástrofes naturales. La prioridad para los PVD menos desarrollados limitaba el acceso de AL a los fondos de modo que sólo CA y los países menos desarrollados del Pacto Andino fueron destinatarios de importancia. Cada año se establecía una clave de reparto geográfico que comenzó siendo del 73% para Asia, el 20% para América Latina y el 7% para África y fue acortando distancias hasta que en 1988 se separaron las líneas presupuestarias haciendo posible que un aumento para AL no repercutiera en Asia, aunque se pactó un 65% para Asia y un 35% a AL. La adjudicación de las ayudas se hacía por la comisión PVD-ALA compuesta de representantes de los Estados miembros sin que el beneficiario participase más que dando su consentimiento en el convenio de financiación.

Al final de la década, algunos Gobiernos latinoamericanos tomaron la iniciativa de presentar a la Comunidad solicitudes de financiación para proyectos propios integrados en

programas de ámbito nacional, contribuyendo a la dinamización de las estrategias de desarrollo diseñadas por las autoridades locales. Así, Centroamérica acudió a *San José IV* en 1988 con el Plan de Acción Inmediata. En 1989, el Gobierno boliviano presentó el *Programa de autodesarrollo campesino*; se firmó un convenio de financiación con Perú para un Programa de desarrollo del Altiplano y se colaboró en el *Plan especial de Cooperación para Colombia*. Estos programas iban destinados a eliminar focos de marginación y conflictividad social, con la finalidad de contribuir a una estabilidad de los Gobiernos democráticos.

Dentro de la cooperación económica se abrieron las líneas de promoción comercial con 23 MECUS hasta 1989, cooperación energética (21 MECUS), promoción industrial y de las inversiones (20 MECUS). Además de apoyo a la integración regional y medio ambiente incorporados al final con cantidades marginales.

En las llamadas políticas horizontales de cooperación, por no tener un destinatario regional, la participación de AL fue minoritaria, a lo cual se unió la magnitud de los fondos del presupuesto (salvo la ayuda alimentaria). En 1982 se aprobó el primer programa de la ciencia y la técnica al servicio del desarrollo 1982-1986, a los que se asociaron centros latinoamericanos en un 15% de proyectos, doblándose las dotaciones en 1987. Del programa de cooperación científica internacional podían beneficiarse sólo aquellos PVD con los que la Comunidad tenía firmados acuerdos de Cooperación (países ALAMED), e iba destinado a fomentar la movilidad de los científicos de los PVD.

Debido a las críticas, la ayuda alimentaria fue objeto de una reforma que la desvinculó de la gestión de los excedentes agrícolas integrándola en la política global de desarrollo de la Comunidad. La participación de AL se concentró en los países de renta más baja, destacando la ayuda a los refugiados y personas desplazadas a causa del conflicto centroamericano.

En octubre de 1983 se creó el Instituto de Relaciones Europa-América Latina (IRELA) con el objetivo de fortalecer las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina, así como prestar su asistencia a las instituciones comunitarias. A partir de entonces se dedicó a promocionar la investigación y facilitar el diálogo sobre cuestiones interregionales.

## 1990-95: CONCERTACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN DE INSTRUMENTOS

Debido a los importantes cambios en la escena internacional era previsible que la atención europea se concentrase en los procesos políticos y económicos de sus vecinos contiguos, pero otros factores coadyuvaron al decaimiento de la atención europea por AL: los procesos de democratización en la región se iban consolidando, al tiempo que

cierta recuperación económica y la aceptación de la disciplina presupuestaria no hacían temer por un incumplimiento de los compromisos sobre deuda externa. A ello se unieron condicionantes del propio proceso de construcción comunitaria para la firma del Tratado sobre la Unión Europea (TUE) de 1992 en Maastricht y las negociaciones para el ingreso de los tres candidatos nórdicos más Austria. Finalmente, la cumbre de Essen consagró la estrategia de apertura al Este para su futura integración en la Unión y el desarrollo de una nueva política de cooperación con los países mediterráneos.

### **Consolidación del diálogo**

En el terreno político se opera un viraje desde una estrategia reactiva a corto plazo a una acción sostenida basada en el diálogo permanente y con vocación de sustituir la pasada concatenación de actos unilaterales por medidas concertadas.

El interés europeo por influir en el restablecimiento de las democracias se materializó en la condicionalidad política, mal asimilada en AL donde señalan la contradicción entre esta “extraordinaria preocupación por la integridad de las instituciones democráticas latinoamericanas y la negativa a cambiar políticas económicas” (Heine, 1991) que obstaculizaban el acceso a los mercados comunitarios. A pesar de ello, se impuso la llamada cláusula democrática, por la cual la aplicación de las disposiciones reglamentarias o los acuerdos interregionales y bilaterales queda sometida al mantenimiento del Estado de Derecho democrático y al respeto a los Derechos Humanos.

Tras la institucionalización del diálogo con el Grupo de Río parecen haberse consolidado dos subdiálogos que cubren toda la región, salvo Cuba. En el diálogo con Centroamérica el eje de gravedad basculó hacia cuestiones económicas y el apoyo a la reconstrucción. Para ello contaron con un instrumento a través del cual implementar la ayuda, el acuerdo de Cooperación, y un marco donde situarla, el Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica (PEC) patrocinado por la ONU.

En el aspecto político la Comunidad mantuvo dos objetivos respecto a CA: el cese de los conflictos con la instauración de regímenes democráticos y el estrechamiento de los vínculos interregionales como medida de seguridad para evitar el resurgimiento de los conflictos (Galinsoga, A., 1995). Las declaraciones de las conferencias de la serie *San José* se acompañaron de un importante aumento de la cooperación económica, sobre todo en programas de reconstrucción y reinserción de refugiados que convirtió a Centroamérica en la primera región receptora de ayuda comunitaria per cápita (Del Arenal, 1994).

La Conferencia de Roma con el Grupo de Río en diciembre de 1990 fue convocada con expresa intención de institucionalizar este foro, al fracasar la apuesta italiana por la ALADI. La controversia residía en la diferente naturaleza de ambas instancias; ALADI es un organismo estructurado para estimular el acercamiento comercial entre sus miembros, por lo que las coordinadas políticas externas le son ajenas, por el contrario, la naturaleza política y no orgánica del Grupo de Río dificulta considerar ese diálogo como una negociación, dada la asimetría de los interlocutores.

Tras la conferencia de Luxemburgo en abril de 1991, donde se firmó el acuerdo con México, vino la de Santiago de Chile en mayo de 1992, condicionada por la situación en Perú y los intentos de golpe de Estado en Venezuela. Una vez reincorporado Perú se firmó el acuerdo marco con el Pacto Andino en la reunión de Copenhague en 1993 y la conferencia de abril de 1994 adoptó la *Declaración de Sao Paulo*, que estableció pautas para una serie de acciones conjuntas en el plano político, económico y de cooperación con el fin de promover los intercambios en el interés mutuo de las dos regiones. Subsiste la duda sobre el alcance real de la cooperación política en un mundo en que las relaciones económicas dominan las relaciones de poder. Sin embargo, dada la escasa atención que AL recibe de Europa, la posibilidad de hacer oír su voz de manera regular sigue siendo una importante baza a la hora de plantear nuevas vías de acercamiento.

En el plano interregional, la Comisión elaboró una propuesta de documento sobre las nuevas *Orientaciones para la cooperación con América Latina y Asia en la década de los noventa*, en junio de 1990, basado en el apoyo a la democracia y los Derechos Humanos con la generalización de la cláusula democrática unido al desarrollo sostenible, que introduce la dimensión ambiental en la política de cooperación. Dentro de ésta, se distinguía entre la destinada a los países mas pobres y la cooperación avanzada destinada a los países o regiones de renta media, pero concebida en términos de reciprocidad. El 31 de Octubre de 1994, el Consejo Europeo de la UE aprobó el Documento Básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe que propone una nueva colaboración basada en los valores democráticos (cita tres interlocutores: el Grupo de Río, América Central y MERCOSUR) y ofrece iniciar conversaciones sobre nuevos acuerdos más ambiciosos.

El Parlamento Europeo a través de su diálogo privilegiado en las Conferencias Interparlamentarias, se ha convertido en el portavoz ordinario de las preocupaciones latinoamericanas e inductor de nuevos instrumentos de cooperación. En apoyo a la integración regional la Comisión ha celebrado acuerdos de cooperación interinstitucional con sus homólogas en los sistemas de cooperación interregional y abrió nuevas delegaciones u oficinas permanentes de la Comunidad. Finalmente formalizó su estatus de observador en la Organización de Estados Americanos (OEA), la ALADI y el SELA. Todo ello se traduce en la creación de una red ordinaria de intercambios que se suma al diálogo de las cumbres y a la realizada de forma bilateral entre la Comunidad y los países con los que tiene firmados acuerdos de cooperación.

El 2 de abril de 1990, con la firma del primer Acuerdo Marco de Cooperación Económica con Argentina, se inauguró la serie de los llamados acuerdos de *Tercera Generación* donde se aplicaba en el plano bilateral las nuevas orientaciones.

Posteriormente se firmaron nuevos acuerdos hasta cubrir casi la totalidad de la región: Chile, en diciembre de 1990, México en abril de 1991, Uruguay en noviembre de 1991, Paraguay en febrero de 1992, Brasil en junio de 1992 y en 1993, el acuerdo con Centroamérica en febrero y con el Pacto Andino en abril.

Destacan cuatro características claves (De Juan y Peñalosa, R., 1991): el condicionamiento democrático de la cooperación, recogido en cláusula expresa (salvo en el acuerdo con México); la importancia de la cooperación industrial, científica y tecnológica; la concepción del acuerdo como un instrumento de estrategia global de desarrollo y la cláusula evolutiva que permite ampliar y profundizar los niveles de cooperación por mutuo consentimiento. Estos acuerdos son el marco obligado para acceder a los nuevos instrumentos de cooperación avanzada; sin embargo, al no acompañarse de un protocolo financiero, la financiación dependerá de las asignaciones presupuestarias que decida la Unión Europea.

### **Cooperación comercial**

El SPG, que experimentó una pérdida acumulada de las ventajas comerciales como resultado de la progresiva disminución de los aranceles comunitarios respecto a terceros Estados y la ampliación de barreras no arancelarias, fue reformado con la sustitución de la antigua diferenciación en productos y países por la aplicación de dos nuevas técnicas: el mecanismo de graduación, que mide el grado de dependencia del país beneficiario respecto al producto y el nivel de ingresos per cápita junto al nivel de exportaciones hacia la UE, y el mecanismo de solidaridad aplicado en caso de que un solo país acapare el 25% excluyéndolo del SPG.

En el plano bilateral, los acuerdos marco no aportan cambios de régimen apreciables, en cambio, suscita expectativas el acuerdo interregional de cooperación económica y comercial con MERCOSUR del 15 de diciembre de 1995, pues supone una apertura negociada y recíproca de los mercados y no una concesión voluntaria y unilateral. La comunicación de la Comisión al Consejo *Para un refuerzo de la política de la UE hacia MERCOSUR* propuso una estrategia en dos etapas: una de transición que, mediante la conclusión del acuerdo, prepare la liberalización de los intercambios al tiempo que da apoyo técnico, industrial y financiero al proceso de integración; y, posteriormente, una asociación interregional fundada en una relación equilibrada en el plano económico, político y comercial y cuyos principales ejes son el establecimiento flexible y progresivo de una zona de libre cambio en el terreno industrial y una liberalización recíproca y progresiva de los intercambios.

Los acuerdos actuales actúan como condición previa a mecanismos de cooperación económica aunque el acceso concreto se regula mediante convenios específicos bilaterales o acuerdos interinstitucionales. Son instrumentos no creados originalmente para AL sino para zonas de interés prioritario, pero le fueron extendidos de forma provisional y restringida y suponen el acceso a nuevas fuentes de inversión y el fortalecimiento del tejido empresarial mediante lazos interregionales. Algunos son: la extensión de las operaciones Banco Europeo de Inversiones (BEI) en abril de 1991 por un período de tres años; el European Community Investment Partners (ECIP), un instrumento de promoción de la inversión privada a través de la creación de empresas mix-

tas entre operadores comunitarios y los de otras regiones; y el BC-Net, un sistema informático dedicado a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME) que vincula a directivos para que evalúen posibles formas de cooperación y contacten con socios potenciales.

### **Formalización de la Política de Cooperación comunitaria**

Tanto las Orientaciones para la Cooperación con América Latina y Asia de junio de 1990, como el acuerdo del Consejo del 19 de diciembre de 1990 sobre las *Orientaciones generales de la Cooperación financiera y técnica en favor de los PVD de América Latina y Asia para el período 1991-1995*, mantuvieron los grandes ejes de la cooperación introduciendo una nueva prioridad en la dimensión estructural como apoyo a los programas de ajuste económico en la que se prevé la concertación con otros donantes. La ayuda queda condicionada políticamente, salvo las actividades que tengan como beneficiario directo a poblaciones que sufren graves penurias. Del conjunto de 2.750 MECUS para el período, un 65% se destina a Asia y un 35% a AL.

El nuevo Reglamento de base nº 443/92 de 25 de febrero de 1992 recoge las orientaciones enunciando los cuatro sectores clave de la cooperación económica: aumentar el potencial científico y tecnológico, apoyo a las instituciones democráticas, ayuda a las PYME mediante la promoción comercial y la formación de técnicos y cooperación regional. Con carácter general, ambas modalidades de cooperación tendrán la forma de subvenciones no reembolsables y, en lo posible, se establecerá una programación plurianual indicativa por objetivos, por países o por regiones. Se procurará conseguir sistemáticamente la participación financiera de receptores, Estados miembros y otros donantes.

A partir de 1992, la política de cooperación para el desarrollo de la CE tuvo que adaptarse a la nueva regulación del TUE que le otorgó una base jurídica expresa. La Comisión elaboró el documento *La Política de Cooperación para el desarrollo en el horizonte del año 2000* asociándola al desarrollo de la política exterior europea. Para AL propuso fomentar las inversiones y el sector privado al tiempo que se da un apoyo a las reformas económicas, concentrando la AOD en los países más pobres; y a escala regional, en CA la consolidación del proceso de paz y el apoyo a la modernización económica; en los países andinos, el apoyo a las reformas económicas y para los países más avanzados, una cooperación con mayor presencia de los agentes económicos europeos.

Los nuevos acuerdos de tercera generación introdujeron la cooperación avanzada, pero no crearon instrumentos para practicarla, así que se deberá acudir a la negociación y contractualización en los casos de relación recíproca de cooperación, y a la aprobación unilateral más aceptación en los casos de ayuda concesional. En definitiva, las relaciones entre la Comunidad y AL se expandieron al comenzar la década, pero paulatinamente el mecanismo de acercamiento basado en una diversificación y proliferación de instrumentos ha empezado a dar signos de agotamiento al no acompañarse de un aumento sustancial de los recursos empleados.

Referencias Bibliográficas

- Abellán, V. "Presupuestos de una política común en materia de Relaciones Exteriores y de Seguridad" *Rev. Instituciones Europeas* Vol.19 nº 1/92.
- De Juan y Peñalosa (1991) R. "Chile estrena la nueva generación de acuerdos de Cooperación de la Comunidad Europea para América Latina" *Rev. d' Afers Internacionals* nº21, Barcelona.
- Del Arenal, C. (1976-1992) *Una nueva etapa en las relaciones de España con Iberoamérica*
- Díaz Córdoba, A. (1992) "Adonde va el diálogo político entre la Comunidad y Centroamérica" *Boletín ICE* 15-21
- Galinsoga, A. (1995) "Balance del Proceso de San José: logros y carencias" *Rev. Afers Internacionals* nº 31, Barcelona
- Grabendorf, W. "Las relaciones entre América Latina y Europa Occidental: Una política sin ilusiones" *Rev. Síntesis* 4/88.
- Granda-Mate-Moreno (1988) *La cooperación entre América Latina Europa*. CIDEAL, Madrid.
- Grilli, E. (1993) *The European Community and the Developing Countries* Cambridge University Press.
- Groux, J.-Manin, P. (1985) *Las Comunidades Europeas en el Orden Internacional Comisión CE*, Luxemburgo.
- Heine, J. (1991) "¿Socios naturales o primos lejanos? Hacia un nuevo enfoque en las relaciones eurolatinoamericanas" en *Europe del 92 y la Cooperación con América Latina*. CREAL-ILET Santiago de Chile.
- Ilfestos, P. (1987) *European Political Cooperation. Towards a framework of Supranational Diplomacy?* Ed. Averbury, Aldershot, U.K.
- Marchisio, S. "Raporti di Cooperazione Tecnica delle Comunità Europee con América Latina" *Rev. La Comunità Internazionale* 3/83.
- Roett, R. (1982) "Brazil's international Relations in perspective" *Rev. Orbis Spring*.
- Rosenwing, G. "España y las Relaciones entre las Comunidades Europeas y América Latina". *IRELA DT* nº8/87, Madrid.
- Sobrino Heredia, J. M. "Consideraciones entorno a la dimensión mundialista de la política Comunitaria de Cooperación al desarrollo" *Rev. Instituciones Europeas* vol. 12 nº3/85.
- Van Klaveren, A. (1989) "Relaciones entre Europa Occidental y América Latina: Una Profundización esquiva."