

## REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 23-24.

### Número especial sobre América Latina, la CE y España.

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

# 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 Carthage 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).















































