

**Unión Europea
Centroamérica
Cambio de
escenarios**

Abelardo Morales
Coordinador

**Unión Europea
Centroamérica
Cambio de
escenarios**



382.9142

U61u Unión Europea Centroamérica: cambio de escenarios /
Coord. Abelardo Morales --1. ed.-- San José: FLACSO-
Programa Costa Rica-Unión Europea, 1996.

160 p.

ISBN 9977-68-078-7

1. Union Europea 2. Europa - Integración económica.
3. Europa - Política económica. I. Morales, Abelardo. II.
Título.

Editora:

Vilma Herrera

© Programa Costa Rica - FLACSO

Primera edición: Julio 1996

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO

Programa Costa Rica. Apartado 11747. San José, Costa Rica

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN <i>Abelardo Morales G.</i>	11
CENTROAMÉRICA EN EL DÍA DE LA NUEVA EUROPA <i>Fernando Naranjo V.</i>	23
LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA, UN FUTURO EN MARCHA <i>Juan Pratt I Coll</i>	25
LA UNIÓN EUROPEA Y LA IMPORTANCIA DE LA INTEGRACIÓN A LAS PUERTAS DEL SIGLO XXI <i>Vittorino Allocco</i>	43
LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN (PESC) <i>Peter Malcom Siderman</i>	75
LA DIMENSIÓN ECONÓMICA ETERNA DE LA UE: LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN <i>Peter Malcom Siderman</i>	91
AMÉRICA CENTRAL Y LA UNIÓN EUROPEA: EN BUSCA DE NUEVAS FORMAS DE COOPERACIÓN <i>José Antonio Sanahuja</i>	117
ÍNDICE	159

PRESENTACIÓN

La construcción europea, con base en un proyecto de unificación de mercados, fijación de una moneda única, la concreción de las demás formas de integración definidas en el Acta Única de 1975, hasta alcanzar la anhelada Unión Política de Europa, representa uno de los hechos más importantes de este final de siglo. Europa tendrá, en virtud de tales transformaciones y del proceso histórico más general que le acompaña, un perfil institucional de repercusiones novedosas en la estructura mundial del siglo venidero.

Por esa y otras razones económicas, políticas y culturales, las relaciones con la Unión Europea son muy importantes para Centroamérica. Primero, porque la unificación de Europa en los términos acordados por sus diseñadores, redefiniría el marco de oportunidades económicas, políticas y culturales de los demás miembros del sistema internacional. En segundo lugar porque América Latina constituye un escenario de gran interés para la expansión de esos lazos políticos, económicos y culturales de los países europeos. En tercer lugar, porque en América Central se han propiciado desde la segunda mitad de los ochenta transformaciones en las cuales la Comunidad Europea, y sus países miembros, desempeñaron un papel muy importante en la atención de los problemas de la crisis y en el apoyo a una transición política necesaria para acabar con la violencia armada en esta región.

Tras doce años de relación fructífera del Proceso de San José, que inició en setiembre de 1984 con un conjunto de reuniones multilaterales a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores de

ambas regiones, ese esquema de cooperación está situado ahora frente a importantes redefiniciones. Los temas que inicialmente requirieron una atención política particularizada desde Europa, como la búsqueda de la paz en Centroamérica, fueron desplazados en el transcurso de ese período por realidades surgidas de una etapa de post conflicto y por un camino de transformaciones económicas que hoy en día plantean nuevos desafíos a estos pueblos y crean nuevas necesidades que demandan del apoyo externo.

El presente trabajo recoge diversos artículos que producidos desde perspectivas distintas, enfocan esos interesantes aspectos que caracterizan las relaciones entre la Unión Europea y Centroamérica y los cambios de escenario. Los textos corresponden a tres conferencias y otros documentos analizados en el Segundo Seminario de Formación para Periodistas Centroamericanos en Temas de la Unión Europea que, con apoyo de la Comisión Europea, realizó el Programa Costa Rica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) del 8 al 27 de mayo de 1995, en San José.

El trabajo del Dr. Vittorino Allocco, quien fuera el Jefe de la Delegación de la Comisión Europea para América Central y Panamá, describe de manera sencilla pero magistral la arquitectura del edificio europeo y la importancia de las relaciones con América Central. Por su parte el Embajador Juan Pratt I Coll, Director General para las Relaciones Norte Sur, analiza los alcances de la relación con América Latina enmarcada en esos procesos de transformación tan importantes en ambos continentes. Otro trabajo que refuerza la idea de la novedad del fenómeno europeo, pero también de su complejidad, es el análisis que hace Peter Malcom Siderman del Instituto para las Relaciones Europeo Latinoamericanas (IRELA), tanto de la Política Externa y de Seguridad Común (PESC) como de la Política Comercial Común de la Unión Europea. Finalmente, tras el recuento de los eventos que permitieron el inicio de una etapa de relaciones institucionales en torno al Proceso de San José, que ha completado una ronda de doce reuniones ministeriales a nivel birregional, José Antonio Sanahuja analiza las nuevas realidades que justifican la búsqueda de nuevas

formas de relación entre América Central y la Unión Europea. La introducción del trabajo es una presentación de Abelardo Morales, funcionario del Programa Costa Rica de la FLACSO, quien se desempeñó como Coordinador General del Proyecto de Formación durante 1995 y ha tenido a cargo la edición de esta obra.

Con la participación de 27 periodistas de la región, tres expertos europeos y conferencistas de FLACSO y otras instituciones regionales, se desarrolló la segunda experiencia de este tipo, ya que en 1993 se había puesto en marcha un programa similar. En 1995 seis de los participantes tuvieron la ocasión de complementar sus aprendizajes con una pasantía en Europa, donde asistieron a la XII Conferencia Interparlamentaria Europa-América Latina realizada en Bruselas, tuvieron encuentros con funcionarios de la Comisión Europea y atendieron la Cumbre Europea celebrada en Cannes en junio de 1995.

El Programa FLACSO Costa Rica quiere dejar patente su agradecimiento a Luis Gumbre, Encargado de Información para América Latina de la Dirección General X por su invaluable apoyo en la organización del Seminario y en la preparación del Programa de Visita a Europa. Al periodista David Cussatto, especialista en Asuntos Latinoamericanos en la DG X, por sus aportes académicos y profesionales en la fase del seminario en la que participó como conferencista y por sus atenciones en Europa. A Peter Malcom Siderman, de IRELA y a José Antonio Sanahuja, de la Universidad Complutense de Madrid, también el reconocimiento especial a su trabajo. Igual gratitud a Haroldo Rodas, Secretario General de SIECA, al consultor independiente Alvaro de la Ossa, a los profesores Manuel Rojas, Juan Pablo Pérez, Carlos Sojo, Manuel Araya y Eliana Franco, así como al personal administrativo y técnico de FLACSO y a los funcionarios de la Delegación de la Unión Europea para Centroamérica y Panamá.

Con la entrega de esta nueva obra, la FLACSO desea hacer una contribución a la comprensión de la Unión Europea y a la trascendencia de las relaciones euro-centroamericanas para la consolidación de los procesos de transformación económica, política y social de nuestros países.

INTRODUCCIÓN

Abelardo Morales G.*

En los escenarios de los noventa, las relaciones de la Unión Europea y América Central muestran signos novedosos pero también contradictorios que marcan un futuro todavía incierto. Asentada en múltiples declaraciones en favor de una cooperación de nuevo tipo, las diferencias de tamaño, disposición de recursos y capacidades de poder, ubican a cada uno de los actores en una jerarquía desigual de oportunidades para influir sobre el curso mismo de una relación trazada a lo largo de doce años.

Los intereses estratégicos de una nueva Europa fueron redimensionados por una serie de cambios. La esfera interna aparece dominada por la ampliación del número de los estados miembros de la UE, que en 1994 eran diez a quince en 1995; aparte, de la ejecución puntual pero compleja de la construcción europea con eventos tales como la firma del Acta Única Europea,

* Coordinador del Proyecto de Formación de Periodistas Centroamericanos en Temas de la Unión Europea. Segunda Fase.

del Tratado de Maastricht y la entrada en vigor del Mercado Único Europeo.¹ Esa construcción ha sido receptiva a una serie de cambios, por un lado, en la posición relativa de Europa en la estructura de poder económico global² y, por otro, en la redefinición de la geopolítica del continente y del sistema mundial como un todo después de la caída del Muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética. Sin duda, el acontecimiento más directamente impactante a nivel político fue la reunificación de Alemania después de la desaparición del muro.

Luego la estructura económica global y sus cambios habían abierto una serie de demandas en torno a: a. la capacidad de la Unión Europea frente a sus competidores para incorporar los progresos técnicos más avanzados; b. la transformación de las técnicas, los empleos y las competencias por efecto de las innovaciones tecnológicas; c. la desmaterialización de la economía, la externalización de ciertas actividades productivas, el predominio de los servicios y la posesión y circulación de la información; d. la interdependencia de los mercados y la libre movilización de los capitales.

En lo político, el fin del comunismo no era tampoco el único acontecimiento que demandaba ajustes en la definición de instrumentos para actuar ante una nueva realidad geopolítica. Otros fenómenos como la guerra en los Balcanes, las oleadas de refugiados desde el Este y la creciente expansión del integrismo islámico, por ejemplo, agregaron nuevas preocupaciones a la cooperación política europea que emergían ahora desde contornos muy inmediatos. Dichos acontecimientos han demostrado

-
1. Una descripción de la nueva arquitectura europea y las etapas de su construcción puede encontrarse en: Carlos Westendorp, *El Tratado de la Unión Europea*, cuadernos de Europa, no. 3, Diputación de Zaragoza, Comisión de Europa, Madrid, 1993. Raúl Aguilera y otros, "El Tratado de Maastricht: un proyecto nonato para la nueva Europa", en Juan Carlos Monedero (comp.), *El Retorno a Europa, De la Perestroika al Tratado de Maastricht*, Editorial Complutense, Madrid, 1993. José Antonio Sanahuja, *La Unión Europea y el Tratado de Maastricht ¿Una Nueva Europa?*, Cuadernos de Ciencias Sociales, no. 51, 1992, FLACSO, Secretaría General.
 2. Comisión de las Comunidades Europeas, *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI (Libro Blanco)* Bruselas, 1993.

precisamente que las fortalezas de la Unión Europea no descansan tanto sobre su capacidad de influencia en los acontecimientos políticos mundiales, o del continente mismo, sino más bien en el potencial económico del Mercado Único.

Pero a pesar de esas limitaciones ante los acontecimientos de la política internacional, en América Central la UE logró dar inicio a un sistema de relaciones que ha permitido una serie de experiencias novedosas en cuanto a la coordinación de la política exterior, de la cooperación al desarrollo y enseñanzas acerca de la utilidad de la Cooperación Política Europea en una región de América Latina donde no existían intereses económicos, ni militares primordiales por parte de ningún miembro de ese bloque.

LA COOPERACIÓN DE LA UE CON AMÉRICA CENTRAL

El acercamiento de los países europeos y de la Unión Europea en particular, despertó muy tempranamente en Centroamérica crecientes expectativas sobre los potenciales frutos de esa relación. Las razones de aquel optimismo nunca fueron gratuitas. Una razón de primera importancia era de carácter estructural: la formación de una Europa unida, bajo el dinamismo alemán y francés, como polo emergente dentro de la nueva distribución de capacidades económicas, hizo pensar en la ocasión de una asociación comercial ventajosa para las economías centroamericanas. Pero a comienzos de la década de 1980, el interés de Europa por la situación de Centroamérica estaba circunscrito a la crisis político militar, a la inestabilidad política, la situación de los derechos humanos y los peligros de una escalada mayor del conflicto regional.

La fluidez de la relación política con América Central había sido lubricada previamente por la estrategia de solidaridad desplegada a nivel bilateral por diversos gobiernos, partidos y organizaciones no gubernamentales europeas desde el momento en que

detonaran los conflictos armados y civiles en Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

La particular ubicación geoestratégica del territorio centroamericano, para el paso marítimo del comercio internacional con Estados Unidos y como área de influencia tradicional de esa potencia, también le otorgaba una razón particular a las terceras y nuevas potencias para ubicar a ésta dentro de su agenda de política exterior. También los Estados Unidos colocaban a la región dentro del marco de un conflicto de dimensión geopolítica. Es decir, colocaba el conflicto interno en un nivel privilegiado en su escala de disputas con la Unión Soviética. Ello coincidía al mismo tiempo con una serie de cambios en la distribución del poder a nivel global, que indicaban la declinación relativa de las superpotencias y replanteaban el lugar de las nuevas potencias. Europa Occidental, como ha sido señalado, se esforzaba por acompañar su dinamismo dentro del sistema económico mundial con un mayor perfil de su presencia en la política internacional.³

Las transformaciones que se habían producido desde principios de los años setenta proyectaron sobre el mundo la superación paulatina del modo de regulación bipolar. Como resultado de la estructuración de un sistema multipolar y de la globalización de los intercambios al más variado nivel, los cambios en las relaciones de mercado, el desarrollo tecnológico y especialmente de las telecomunicaciones, las relaciones internacionales tendieron a ser cada vez más porosas e interdependientes. Esos cambios marcaron con la señal de la crisis todo esfuerzo por organizar y controlar la política internacional desde grandes centros de poder tradicional, ya fueran las grandes superpotencias o los órganos mundiales como las Naciones Unidas. Un resultado de esa crisis ha sido el ensayo de nuevas formas de acción multilateral para evitar la aparición de agentes internacionalmente descontrolados y establecer sistemas de control que impidan que la guerra se

3. Véase PNUD/CEPAL, Proyecto de Cooperación con los servicios exteriores de América Latina, *El Sistema Internacional y América Latina, América Latina y Europa en el Umbral del Siglo XXI*, documento de trabajo no. 4, Santiago, 1989.

convierta en el recurso para alcanzar un nuevo modo de regulación internacional.

La primera expresión institucional de una política europea en esta región se materializó en el apoyo a la gestión internacional del Grupo de Contadora. Ese era, en aquellos años, un esfuerzo arriesgado en tanto constituía un involucramiento extracontinental en la solución de conflictos donde estaban involucrados los Estados Unidos, en un momento clave de la recomposición del poderío global de dicha superpotencia.

En el marco de tales gestiones se emprendió un conjunto de reuniones anuales de carácter ministerial a las que se conoce como la ronda de San José, por haberse realizado la primera de ellas los días 28 y 29 de setiembre de 1984, en la capital costarricense. Como resultado de ese diálogo se fijaron metas y líneas de trabajo de la cooperación comunitaria con Centroamérica. Fue una de las primeras experiencias para ampliar y profundizar más adelante, las relaciones de la UE con América Latina. Los temas de dicha agenda fueron el diálogo político, la búsqueda de la paz, la democratización y la cooperación con Centroamérica. El trabajo en torno a esa agenda se profundizó después de agosto de 1987, tras la firma del Acta de Esquipulas II para la Paz en Centroamérica y de abril de 1990 con el cambio democrático en Nicaragua.

El balance de las relaciones a partir del establecimiento del mecanismo de diálogo multilateral entre la Unión Europea y los países firmantes del Protocolo de Tegucigalpa, deja entrever un sistema de relaciones nuevo. Su impacto sobre la estructura de la política subregional, así como sobre el balance de las relaciones externas de los países centroamericanos, suscita todavía un enorme debate. Esta es una polémica todavía no agotada. A veces, en un extremo se idealiza la relación y desde otro extremo se la menosprecia. Pese a que ninguna de las dos partes es el actor externo de mayor importancia para la otra, entre la Unión Europea y Centroamérica se ha tejido una relación que busca privilegiar los ensayos del consenso y la colaboración como instrumentos a partir de los cuales asentar una relación de cooperación de nuevo tipo.

La fluidez de dichas relaciones está patentizada en la puesta en marcha de un modelo singular de cooperación política y un programa de asistencia económica novedosos para Centroamérica. Pero no sólo eso. Ha evolucionado dentro de un proceso que no guarda ningún parecido con la historia de las relaciones exteriores centroamericanas, por tres razones: *Primero*, porque en esa década se ha institucionalizado un mecanismo de diálogo anual, multilateral y del más alto nivel ministerial. *Segundo*, las necesidades de cada país centroamericano son atendidas dentro de un enfoque regional que estimula una concertación de posiciones a nivel centroamericano. *Tercero*, ha consolidado un sistema de relaciones externas de Centroamérica que favorece la búsqueda de la autonomía y una acción de bloque, ajeno a la tradicional tutela de los actores tradicionales, no sólo sobre dichas relaciones externas, sino también sobre el manejo de la política doméstica.

La cooperación política europea hacia Centroamérica se dirigió a tres ámbitos. En *primer lugar*, la resolución de conflictos, bajo modelos que no sólo buscaban el restablecimiento de la paz, sino la creación de condiciones estructurales para su consolidación posterior bajo nuevos modelos de desarrollo económico y social. En *segundo lugar*, los actores de esa cooperación han prestado ayuda para la estabilización política de los países en conflicto, como condición para el mantenimiento y la consolidación de la paz, bajo la forma de ayuda para la refundación de esas sociedades con formas de organización democrática. La ayuda para mejorar el sistema electoral, para mejorar la capacidad de las instituciones políticas y de los sistemas judiciales y policiales, modernos y eficaces, ha sido muy importante. Otra prioridad ha sido la protección de los derechos humanos, remarcada por el compromiso de San José VII de la cooperación europea en dicha materia, lo que permitió el desarrollo de variados programas para proteger a las poblaciones afectadas por la guerra, así como la cooperación con los esfuerzos de la sociedad civil y de organismos nacionales y regionales en esa materia.

La preocupación por la democratización y los derechos humanos ha dado origen a una nueva forma de condicionalidad de la ayuda hacia países donde tales violaciones han sido constantes.

Las experiencias más recientes están dirigidas al mejoramiento de las instituciones democráticas, particularmente de los sistemas policiales para promover una policía que en el ejercicio de sus funciones no violente el respeto de los derechos humanos individuales. También la Unión Europea ha proveído importantes recursos que se han invertido en la promoción de la participación ciudadana en la consolidación de la paz y la democracia en la región. En ese sentido se destaca la cooperación con organismos no gubernamentales en materia de derechos humanos y formación cívica y el apoyo a las Procuradurías para la Defensa de los Derechos Humanos en los diferentes países.

LA COOPERACIÓN POLÍTICA Y LA ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO

La cooperación política y la asistencia del desarrollo se constituyeron, durante esos doce años, en los ejes del sistema de relaciones de la Unión Europea con Centroamérica. La Unión Europea y sus Estados Miembros desarrollan en América Central un programa de cooperación que tiene tres ejes:

La cooperación al desarrollo: consiste en la transferencia de recursos financieros y conocimientos técnicos a los países de la región beneficiarios de dicha ayuda. Los principales instrumentos son: la Cooperación Financiera y Técnica, la Ayuda Alimentaria y el apoyo a las acciones de las ONG.

La ayuda humanitaria: estrechamente vinculada a la cooperación política, dicha ayuda ha estado dirigida a asistir a la población damnificada por los conflictos armados, bajo programas de apoyo a los refugiados y personas desplazadas, y posteriormente para apoyar la repatriación de esos grupos. También ha incluido programas de ayuda de emergencia, cuyo propósito es aportar recursos para responder a las necesidades de grupos de población

afectadas por catástrofes naturales, epidemias y otras emergencias que requieran asistencia internacional.

Por último la *cooperación económica* orientada a contribuir a la modernización y el progreso económico de la región, siendo sus principales objetivos contribuir al mejoramiento del entorno económico para la inversión y el desarrollo y fomentar la competitividad de las empresas locales. Entre sus principales instrumentos están la cooperación industrial, la ayuda a la integración regional, la cooperación energética y la promoción comercial, así como la cooperación en ciencia y tecnología.

Pese a que se ha percibido por parte de algunos sectores que la cooperación europea no ha logrado cubrir las expectativas despertadas en Centroamérica, ella ha tenido un impacto notable en las transformaciones que la región ha presenciado a lo largo de los últimos diez años. De allá han provenido las principales fuentes de ayuda externa, después de los Estados Unidos, entre 1980 y 1994. Fuentes que han buscado establecer sus propios criterios de asignación de la ayuda y condicionalidad con independencia de las políticas tradicionales. No obstante, es frecuente encontrar diferencias no sólo entre cada una de las fuentes bilaterales, sino entre éstas y la cooperación multilateral de la Comunidad Europea. Ello ejemplifica la complejidad de dicha cooperación que no se ofreció bajo un esquema homogéneo, aunque hubo coincidencias en muchas iniciativas.

La cooperación europea también ha sido la más importante de carácter no gubernamental en Centroamérica en el último decenio. Ha sido así tanto por la diversidad cuantitativa como cualitativa de los organismos que actuaron, muchos de los cuales continúan con una activa presencia. Pero los ONG europeos alcanzaron niveles de cooperación difíciles de cuantificar desde el punto de vista financiero, debido especialmente a la dispersidad de iniciativas y al manejo de la información por parte de los donantes y receptores. Sin embargo, el peso de dicha cooperación y su importancia económica y simbólica puede ser medida por el impacto que ha causado en los sectores a los cuales se ha dirigido, en líneas de ayuda humanitaria y de emergencia, derechos huma-

nos, asistencia técnica, productiva y capacitación para las poblaciones más vulnerables desde el punto de vista económico y político, y ayuda al desarrollo con énfasis en las iniciativas de base.⁴

La política europea tuvo una incidencia significativa en la región, al vincular sus políticas de cooperación a tres condiciones: a. la concertación de acuerdos regionales y nacionales para resolver los conflictos armados, b. la prioridad en la atención de los grupos de población más vulnerables, especialmente los desplazados por la guerra, c. el interés por apoyar esfuerzos de integración regional.

Sin embargo, diversas tendencias de la situación y de la política europea limitan de momento las posibilidades de sus gobiernos y de la cooperación no gubernamental, para aumentar su cooperación con Centroamérica. Pero también los dirigentes europeos se han apresurado a aplacar los temores sobre una disminución de esa cooperación en favor de otras áreas geográficas. En el ámbito de la cooperación por medio de los ONG, todavía no son claros los efectos de esa situación. Por ello, dentro de sus contrapartes centroamericanas existe preocupación por prevenir los efectos de tales cambios de situación.

COMERCIO: TALÓN DE AQUILES DE LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA CON CENTROAMÉRICA

El impacto de comercio de esa larga década de relaciones entre la Unión Europea y América Central ha sido muy limitado. Pese a la entrada en vigencia del Mercado Único y de una potencial expansión del mercado de Europa del Este, no se produjo una evolución sustantiva de las relaciones comerciales, especial-

4. Kees Biekart, *La Cooperación No-Gubernamental Europea hacia Centroamérica: La Experiencia de los Ochentas y las Tendencias de los Noventa*, Transnational Institute, Amsterdam, y Prisma, San Salvador, 1994.

mente las exportaciones centroamericanas, hacia el viejo continente. Más bien, la entrada en vigencia de nuevas disposiciones para ordenar el mercado del banano en 1993, demuestran la desventaja que constituye la dependencia de rubros de exportación agrícolas tradicionales. Por otra parte, la alta competencia de mercados en bienes más diversificados despiertan la desconfianza hacia las exigencias a que se someten las economías centroamericanas, de diversificación, privatizaciones y apertura externa, y la esperada ampliación del comercio entre ambas regiones, frente a mercados sometidos también a la rigidez del proteccionismo agrícola.

Pero también se han señalado otras razones que debilitan las posibilidades de acceso de la producción centroamericana al mercado europeo. Aparte de las dificultades de transporte y poco conocimiento del mercado, se encuentran disposiciones y exigencia técnicas y fitosanitarias que obligan a la adopción de una serie de transformaciones tecnológicas que los productores del área no pueden satisfacer individualmente. Por otra parte, tales exigencias también conducirán a una mayor marginalización de algunos sectores, como pequeños y medianos productores que no pueden adaptar fácilmente sus prácticas productivas para cumplir con los requisitos de ingreso al mercado europeo.

En búsqueda de un trato más simétrico, la Unión Europea acogió una propuesta presentada por España en 1991 en Managua (San José VII), para extender a Centroamérica los beneficios similares a los concedidos en 1990 por la Unión Europea a los países del Pacto Andino como ayuda a sus programas de combate a la producción y tráfico de drogas. Una serie de productos tradicionales como el café y otros productos de diversificación como la pesca, plantas ornamentales, legumbres, tabaco, entre otros productos, han podido ingresar libremente al mercado único por un período inicialmente de cuatro años.

Ese mecanismo, cuyos resultados deben ser evaluados, buscaba abrir las posibilidades de expansión de una agricultura diversificada en el Mercado Único Europeo, especialmente para productos como plantas ornamentales, frutas, hortalizas, tabaco,

maderas, etc. También se establecieron reducciones arancelarias para el café y el tabaco que facilitarían el ingreso a dicho mercado.

Pero el impacto global de tales beneficios, a pesar de sus bondades, se ha visto limitado con la entrada en vigencia en julio de 1993 de la regulación de los sistemas de importación del banano.⁵ El sistema de cuotas único sustituyó el anterior sistema que permitía el manejo individual por cada país comunitario de su propio sistema de importación y comercialización. Conforme se aumente el consumo, también se incrementará la importación de la fruta. El sistema diseñado tenía el propósito de proteger a los productores comunitarios de banano asentados en territorios cuyas economías habían estado dependiendo del monocultivo. Pero establecía diferencias en el tratamiento entre los países ACP y los de América Latina, en cuanto al porcentaje que se le asignaba a cada parte en la distribución de la cuota de importación de bananos.

Aunque resulta innegable que, pese al litigio del banano, Centroamérica ha venido gozando en los últimos años de una situación cada vez más privilegiada en su comercio con Europa, el impacto de éste sobre la economía de cada uno de los países de la región continúa siendo limitado. El caso del banano ilustra las deficiencias de una estructura de exportaciones agrícolas, poco diversificada. Pero también parece existir una cierta rigidez para que los nuevos rubros de exportación puedan aprovechar más ventajosamente su acceso libre a ese mercado.

Pero en términos más generales, una de las mayores debilidades de esta relación parece residir en la ausencia de un cierto consenso, entre los países de América Central, en torno a cuáles son los intereses regionales a partir de los cuales buscar un apoyo más sólido en el medio europeo, especialmente en las instituciones comunitarias. Una dificultad de orden institucional reside en la inoperancia de los esquemas de integración y de los instrumentos de cooperación intercentroamericanos, que podrían proporcionar a las contrapartes europeas un medio de interlocución más

5. IRELA, *El Mercado Único Europeo y su impacto en América Latina*, Madrid, 1993, pág. 221 y ss.

cohesionado. No obstante, una representación regional que solo descansa en instituciones gubernamentales no gozaría en el medio regional ni en el europeo de suficiente legitimidad. Las relaciones con Europa han abierto canales tan heterogéneos que, hoy en día, es difícil encontrar actores sociales y políticos que no hayan desarrollado algún nivel de cooperación con contrapartes europeas. De allí que en 1995 se planteara la idea de una mayor diversificación de la agenda euro-centroamericana y una ampliación de los actores que tomen parte en el proceso de San José.⁶

En conclusión, tras doce años de evolución de la relación entre la Unión Europea y Centroamérica, acompañada de transformaciones en cada región y en el contexto mundial, se impone la necesidad de un nuevo perfil no sólo en el nivel institucional de la relación expresado por el Proceso de San José, sino también en los variados canales que la dinámica oficial no controla y no tiene por qué controlar, para fijar un sistema de relaciones más duradero y fundado en intereses cada vez más estructurados desde la región centroamericana.

6. IRELA, *El Proceso de San José: Balance y Perspectivas*, Mayo de 1995, IRELA, Madrid.

CENTROAMÉRICA EN EL DÍA DE LA NUEVA EUROPA

Fernando E. Naranjo V.*

•

Con profunda complacencia, el Gobierno y el pueblo de Costa Rica comparten el Día de Europa con los países de la Unión.

El ejemplo de entendimiento y armonía que dio al mundo la Europa de las comunidades, ha adquirido nuevas y prometedoras proyecciones con el surgimiento de la Unión Europea, ampliada recientemente con Austria, Suecia y Finlandia.

Para la América Central, el compromiso de Europa con la pacificación y la democratización fue decisivo en el éxito del arduo proceso de negociaciones que permitió solucionar la sangrienta crisis de los ochenta. Las Rondas Eurocentroamericanas de San José, abrieron un horizonte de esperanza, y hoy continúan constituyendo un cauce fundamental de diálogo político y económico entre Europa y Centroamérica. Recientemente celebramos en la ciudad de Panamá la Décimo Primera Jornada de la Ronda, en la que Europa proclamaba por los Presidentes centroamericanos en 1994. La presencia europea en Centroamérica también ha tenido un papel determinante en el éxito de actividades como el Programa Plurianual de Derechos Humanos.

* Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica. Discurso Pronunciado en el marco del Segundo Seminario de Formación para Periodistas Centroamericanos en temas de la Unión Europea, celebrado del 8 al 27 de mayo de 1995.

El ejemplo europeo, además, ofrece a Centroamérica un hermoso ejemplo de que es posible concertar voluntades sin perder identidades. La reciente aprobación del Protocolo de Tegucigalpa por la Asamblea Legislativa de la República brinda una valiosa oportunidad para que Costa Rica pueda continuar con paso firme colaborando con los países hermanos de Centroamérica en el proceso de integración regional.

Además de haber tenido una singular trascendencia política, el acercamiento de Europa a Centroamérica se ha materializado desde aquellos agitados años ochenta en sólidos y fecundos vínculos de cooperación para el desarrollo de nuestros pueblos. En 1994 la cooperación europea a la región centroamericana sumaba 38 millones de ECUS. En diez años alcanzó un volumen de más de mil millones, en 1994 se asignaron 170 millones más para nuevos compromisos.

Con el apoyo de la Unión Europea, Centroamérica surcó el sendero de la democracia, la paz y la reconciliación. Con el apoyo de la Unión Europea, Centroamérica aspira hoy a forjar para sus hijos una existencia de progreso y bienestar. Al unirnos con regocijo a la celebración del Día de Europa, los costarricenses renovamos nuestra gratitud por tan decidido respaldo, y nuestro respeto por esa Europa que se impuso a los nacionalismos y a los totalitarismos y ha sabido hacer realidad el sueño humanista de Erasmo de Rotterdam. En palabras de Stefan Aweig.

"Es destino de todo fanatismo el agotamiento a si propio. La razón, eterna y serenamente paciente, puede esperar y perseverar. A veces... tiene que enmudecer y guardar silencio. Pero su hora llega, vuelve a llegar siempre... de nuevo, una y otra vez, se abre camino la fe en una posible reconciliación de la humanidad, pues el género humano no podrá jamás vivir y crear sin este delirio consolador de una ascensión moral sin este sueño de una última y final comprensión."

La nueva Europa ha convertido en racionalidad este delirio y en realidad este sueño.

LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA, UN FUTURO EN MARCHA*

Juan Pratt I Coll**

En los últimos años, Europa y América Latina han experimentado una transformación radical, y sus respectivos procesos de reforma han concitado una enorme atención. No obstante, si bien el grado de transición dentro de ambas regiones apunta a un cambio en las relaciones entre ellas, no existe una clara conciencia de la medida del fortalecimiento de las relaciones birregionales. Ello explica que, promediando los años noventa, la realidad de los vínculos europeo-latinoamericanos se vea en ocasiones eclipsada por percepciones obsoletas heredadas del decenio previo.

Al término de la "década pérdida" de los ochenta, América Latina era percibida como una región marginada en la estructura internacional de poder, progresivamente relegada en el interés de las superpotencias al declinar la guerra fría, periférica a los principales bloques comerciales, paralizada en sus procesos de integración, doblegada por la deuda, sin acceso al crédito comercial y poco atractiva como destino de la inversión extranjera. Se sugería que los líderes del mundo industrializado podrían destinar la región a un olvido benévolo.

* Conferencia pronunciada por el autor en la XVIII Conferencia de Miami sobre el Caribe y América Latina, celebrada entre el 12 y 15 de diciembre de 1994.

** El autor es Director General para las Relaciones Norte-Sur de la Comisión Europea.

Las perspectivas de una mayor implicación europea en América Latina, en particular, eran objeto de escepticismo. Se afirmaba que la Unión Europea (UE) se centraba casi por completo en la conclusión del Mercado Único Europeo, y que toda otra actividad comunitaria se dirigiría a Europa del Este y a la cuenca del Mediterráneo. Esta visión parecía confirmarse por la contracción de los volúmenes del comercio europeo con América Latina. En suma, se estimaba improbable que la región pudiera atraer un grado significativo de atención europea.

REALIDADES OLVIDADAS

Estas predicciones se han revelado enteramente erróneas. En América Latina se percibe un optimismo, no por cauteloso menos tangible. Desde el final de la década pasada la región ha respondido con audacia a la transformación del entorno económico global. Muchos países se encuentran en una avanzada fase de reforma de sus políticas económicas. Existe un consenso general sobre la trascendencia de los vínculos externos en la nueva estrategia de crecimiento orientada a la exportación. América Latina ha avanzado con decisión en este frente, liberalizando sus regímenes de importación, recortando los derechos de aduana más elevados y eliminando numerosas barreras no arancelarias; paralelamente, se ha avanzado resueltamente en la desregulación y la privatización.

Todo ello, sumado a un mejor clima macroeconómico, ha propiciado el retorno de la inversión extranjera y de los capitales fugados. Los procesos subregionales de integración han experimentado una notoria revitalización. Tras décadas de proteccionismo, intervención estatal y sustitución de importaciones, la magnitud del cambio no puede más que ser reiterada.

En Europa, el avance sostenido de la integración no se ha traducido en la constitución de un bloque absorto en sí mismo. Por el contrario, la valiosa contribución de la UE a la feliz culmi-

nación de la Ronda Uruguay, mediante una participación activa y sustanciales concesiones, ha puesto de relieve el compromiso europeo con la continua liberalización y multilateralización de los intercambios internacionales. Por otro lado, el Tratado de la Unión Europea, aprobado durante la cumbre de Maastricht del 10 de diciembre de 1991, confía a la UE la tarea de poner en pie una política exterior y de seguridad común (PESC), precisamente porque uno de los objetivos capitales de la nueva Europa consiste en afirmar su identidad en la escena internacional.

De hecho, es muy probable que el progreso hacia una política europea común se haga más evidente en América Latina que en otras regiones del mundo. La experiencia del pasado ha demostrado que el consenso entre los Estados miembros es más factible, y la convergencia de pareceres y acciones entre los países europeos es mayor respecto a América Latina que a otras áreas. Esto se debe a que las dos regiones son interlocutores naturales por el hecho de compartir una serie de valores comunes fundados en vínculos tradicionales, y que emanan de la identidad de lenguas, religiones, impulsos culturales e instituciones políticas, así como de la larga historia de migraciones en ambos sentidos.

UN NUEVO CONTEXTO BIRREGIONAL

En razón de la existencia de un diálogo político firmemente establecido entre la UE y América Latina, la coincidencia de estos procesos en ambos lados del Atlántico da origen a un contexto birregional en el que ambas partes pugnan por ampliar y ahondar su relación.

Por una parte, y en beneficio de la competitividad internacional, los países latinoamericanos se esfuerzan por consolidar sus vínculos internacionales en una continua búsqueda de mercados en crecimiento y capitales.

Por otra parte, el creciente influjo de América Latina en los asuntos mundiales y el dinamismo de sus mercados emergentes

requieren un grado mucho mayor de atención comunitaria a la región, dentro de la nueva estrategia europea de política exterior. En su búsqueda de altas tasas de crecimiento, mercados en integración, oportunidades lucrativas de inversión y mercados bursátiles dinámicos, los europeos dirigen su mirada ante todo a América Latina. Es posible esbozar rápidamente este nuevo contexto birregional haciendo referencia a algunas estadísticas ilustrativas, bien que citadas con poca frecuencia.

Entre 1990 y 1993, el incremento total del valor en ECUS de las exportaciones de la UE a la suma de los países industrializados fue del 1,9%; a los países de la cuenca del Mediterráneo, del 16,1%, y a nivel mundial, del 16,2%

No obstante, la progresión de las exportaciones de la UE a América Latina durante el mismo período alcanzó al menos un 54%. A partir de 1990, América Latina ha supuesto por sí sola un 25% del crecimiento de las exportaciones de la UE al mundo en desarrollo. Desde la perspectiva latinoamericana, la UE es el segundo socio comercial en importancia para el conjunto de la región. De hecho, de los 20 países comúnmente englobados bajo la denominación "América Latina", no menos de nueve tienen como principal mercado de exportación a la UE.

Entre 1991 y 1993, la afluencia neta de capitales a América Latina aumentó en un 30%. En ese mismo período, la cartera de inversiones extranjeras en la región multiplicó sus valores por más de tres, transformando a América Latina en receptor de dos tercios del total de estas inversiones en el mundo en desarrollo. Por otra parte, pese a la concurrencia en Europa de eventos tan trascendentales como la conclusión del mercado único y la unificación alemana, y de la recesión en casi todos los Estados miembros, la inversión directa en América Latina casi duplicó en 1992 las cifras del año anterior.

En el terreno comercial, las concesiones europeas en la Ronda Uruguay han abierto nuevas y significativas oportunidades para seguir afianzando las relaciones comerciales. En virtud del acuerdo final de las negociaciones del GAT, el 60% de las exportaciones latinoamericanas a la UE accederá al mercado europeo libre de cargas, proporción que contrasta con el 35% correspondiente a

las exportaciones de la región a EE.UU. Esto, sumado a las ventajas que ofrece el sistema de preferencias generalizadas (SPG) de la UE, significa que la exención de aranceles podría aplicarse a alrededor del 75% de las exportaciones latinoamericanas a Europa. Por otro lado, los flujos de la cooperación europea con América Latina han registrado, a partir de 1982, un constante aumento. Durante este periodo, la cooperación bilateral de los Estados miembros de la UE ha superado los 12.000 millones de dólares. Los flujos de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) de los Estados miembros, sumados a los de la Comisión Europea, representaron en 1992 más de la mitad de la ayuda total recibida por América Latina; en este último año, destacó el incremento de la AOD neta europea, simultáneo al declive de las contribuciones netas de otros donantes —moderado en el caso de Japón (-3%), pero drástico en el de EE.UU. (-50%-). El año pasado, los compromisos de la Comisión Europea, por sí sola, para la financiación de actividades de cooperación alcanzaron la cifra sin precedentes de 425 millones de ECUS (500 millones de dólares) para 750 acciones, un incremento en valor del 12% sobre el año previo y de más de 100% respecto al nivel medio de finales de los años ochenta.

La Comisión Europea está llevando a cabo programas de cooperación genuinamente birregionales en diversos ámbitos, que van desde la promoción de inversiones hasta el estrechamiento de lazos culturales y educativos. Así, el programa AL-INVEST tiene por objetivo apoyar el desarrollo de pequeñas y medianas empresas en América Latina fomentando la inversión y la creación de empresas conjuntas con firmas europeas. El programa altamente descentralizado, se basa en la red COOPECO de instituciones europeas tales como cámaras de comercio, federaciones patronales y organizaciones regionales, con miras a potenciar los vínculos entre los sectores privados de ambas regiones y promover una red de "Eurocentros de Cooperación Empresarial" en América Latina. En la esfera educativa, el programa ALFA impulsa los intercambios académicos involucrando directamente a los participantes en redes universitarias europeas y latinoamericanas.

Paralelamente, todos los países latinoamericanos, con excepción de Cuba, se benefician en la actualidad de acuerdos de tercera

generación con la UE. Estos extienden la cooperación europea a nuevos ámbitos, abarcando sectores tan dispares, como la educación, la minería y las nuevas tecnologías. Asimismo, incorporan nuevas y significativas dimensiones en la cooperación birregional, dado que incluyen una "cláusula evolutiva" que introduce un elemento abierto, permitiendo su ampliación a otras esferas de cooperación en el futuro. También destaca la inclusión de una "cláusula democrática", que establece el mantenimiento de la democracia y el respeto de los derechos humanos como soporte fundamental de los acuerdos.

Consiguientemente, las relaciones europeo-latinoamericanas se han fortalecido de forma ostensible en los últimos años en casi todos los dominios, y esta tendencia se prolongará hacia el futuro: el Tratado de Maastricht imprimirá un impulso adicional a los diálogos existentes a nivel de grupos, toda vez que el progreso de la UE hacia unas políticas externas comunes exigirá la consolidación de tales diálogos, al igual que la existencia de una agenda claramente definida de asuntos de interés común.

La presente declaración del Consejo Europeo sobre América Latina y el Caribe pretende precisamente reiterar la adhesión europea a esta agenda birregional, en lo que respecta tanto a los aspectos específicos de los vínculos europeo-latinoamericanos, como a desafíos de carácter global que incumben a ambas regiones.

Con el fin de explorar esta agenda birregional, la UE mantiene con América Latina dos diálogos políticos institucionalizados, que incluyen reuniones anuales a nivel ministerial: con América Central, mediante el Proceso de San José, y con el conjunto de la región, a través de las reuniones anuales en la UE y el Grupo de Río. Este último, que cuenta con la participación de Centroamérica y el Caribe, constituye el único diálogo permanente entre América Latina y otra región del mundo.

Las reuniones anuales entre la UE y el Grupo de Río distan de ser una tribuna retórica. Por el contrario, desde su institucionalización mediante la declaración conjunta de Roma UE-Grupo de Río del 20 de diciembre de 1990, el diálogo ha contribuido al logro de objetivos específicos birregionales:

- Como mecanismo de consulta y cooperación política entre regiones, el diálogo reviste un carácter único, y ha dado lugar a una cooperación que, más allá de los temas birregionales, se extiende a asuntos internacionales de orden general. Las dos partes han forjado un conjunto de principios comunes que les permite afrontar problemas globales, así como una visión colectiva sobre diversas cuestiones internacionales, como democracia y buena gestión gubernamental, defensa de los derechos humanos, no proliferación, protección del medio ambiente y coordinación de posturas en los foros internacionales.
- En el ámbito de la integración, la cooperación de la UE incluye diversos proyectos relacionados directamente con el Grupo de Río. En 1993, la Comisión Europea aprobó un proyecto valorado en 8,3 millones de ECUS (9,7 millones de dólares) orientado a las iniciativas regionales de integración entre los países del Grupo de Río. En mayo de 1992, como parte del Programa Integración Regional de la Comisión Europea, se firmó un proyecto anterior sobre transferencia de conocimientos en materia de integración. Ese mismo año fueron firmados otros proyectos encaminados a impulsar el comercio, la inversión y las actividades de formación en los países del Grupo de Río. Ningún otro socio externo ha respaldado con igual consistencia y durante un período tan prolongado de integración latinoamericana, mediante el aporte de fondos y la transferencia de conocimientos.

- En parte, como consecuencia de los debates UE-Grupo de Río, las directrices relativas a la ampliación de las operaciones del Banco Europeo de Inversiones (BEI) a América Latina y Asia fueron aprobadas en 1992. Durante el período 1993-1995, el BEI habrá financiado en ambas regiones inversiones de infraestructura por un monto aproximado de 750 millones de ECUS (880 millones de dólares), de los cuales cerca de la mitad se destinan a América Latina.

Las reuniones UE-Grupo de Río han demostrado ser un foro positivo para ambas partes. Por lo que respecta a la UE, este diálogo es considerado como un instrumento genuinamente europeo de promoción para la estabilidad política y el desarrollo económico en otras regiones del globo.

Para América Latina, la acción concertada mediante el diálogo a nivel de grupos presenta ventajas evidentes, ya que tratar con la UE y sus Estados miembros, como conjunto, ofrece una mejor posición negociadora con vistas a obtener apoyo económico y político.

Para ambas partes, el diálogo UE - Grupo de Río ha posibilitado la transformación de la comprensión mutua en un espíritu común para la acción birregional sobre asuntos de interés común. Sustentados en los firmes lazos históricos, resultantes de las afinidades culturales, los principios colectivos de esta cooperación a nivel de grupos —en lo concerniente a democracia, derechos humanos, seguridad internacional y otros aspectos de muy diversa índole— están más hondamente arraigados en este que en cualquier otro diálogo entre la UE y otras regiones del mundo.

LA UE Y EL CONO SUR:
CHILE Y EL MERCOSUR

La UE y los países del Cono Sur han mantenido durante mucho tiempo relaciones privilegiadas. La UE es el principal socio del

MERCOSUR en materia de comercio e inversión, mientras que el Cono Sur en su conjunto ocupa un lugar claramente prioritario en las relaciones de la Unión con América Latina. De hecho, al ser también el principal socio comercial de Chile, la UE ha considerado favorablemente las recientes propuestas de un acercamiento entre este país y el MERCOSUR, y acogería con sumo agrado un acceso posterior de Chile a este esquema de integración.

Los vínculos comerciales birregionales presentan ya una gran solidez. La UE provee una cuarta parte de las importaciones de la subregión, y adquiere más de una cuarta parte de sus exportaciones. En 1993, el superávit registrado por el MERCOSUR en su comercio con la UE totalizó 2.600 millones de dólares. En el caso de Chile, la UE es, con diferencia, el principal mercado para sus exportaciones, de las que adquiere más de una cuarta parte. En 1993, tan sólo Chile registró con la UE un superávit comercial de más de 400 millones de dólares.

La UE es asimismo la principal fuente de inversiones directas del MERCOSUR, con un 36% del capital total. Alrededor del 40% de los bancos que operan en la región son europeos. Asimismo, la presencia de compañías europeas en el MERCOSUR ha aumentado sustancialmente en los últimos años, alcanzando en Argentina un 50% de las principales empresas transnacionales. Las más recientes cifras disponibles reflejan un marcado incremento (213 millones de dólares en 1992) de la inversión europea en Chile que, como porcentaje, supone por un amplio margen (25%) la mayor progresión de la inversión europea en cualquier país latinoamericano.

Todos los países del Cono Sur se benefician en gran medida de programas comunitarios de fomento de los vínculos empresariales birregionales. Argentina, Brasil, Chile y Uruguay tienen acceso a la base de datos BC-Net, que brinda a las compañías información sobre oportunidades de creación de empresas conjuntas con firmas europeas. Por otra parte, Chile fue designado por la UE como sede de su primer centro de cooperación empresarial en América Latina, incluso antes de que el programa comunitario de promoción de inversiones AL-INVEST entrara en vigor.

En atención a tales consideraciones, la perspectiva de un acuerdo de libre comercio con la UE ha sido acogida con beneplácito por los gobiernos del MERCOSUR. La UE estudia en la actualidad una propuesta de la Comisión Europea, de octubre de 1994, sobre las vías para potenciar la política comunitaria hacia el MERCOSUR. Dicho documento propone la firma por ambas partes de un acuerdo marco interregional sobre comercio y cooperación, como primer paso en un proceso que podría conducir a un acuerdo de libre comercio. La perspectiva de esta zona de libre comercio aporta una dimensión radicalmente nueva a las relaciones europeo-latinoamericanas.

Además de facilitar el acceso del MERCOSUR a su principal –y creciente– mercado externo, el acuerdo brindará a esta subregión mayor acceso a la tecnología europea, contribuyendo así a impulsar su competitividad y a acelerar la inserción de sus miembros en la economía mundial, estimulando a la vez el proceso interno de integración.

LA UE Y EL PACTO ANDINO

La nueva era de las relaciones europeo-andinias, puesta en marcha con la firma de un acuerdo de tercera generación en abril de 1993, se cimienta en una tradicional relación mutua. Los primeros contactos entre las naciones e instituciones de integración de la región andina y la UE se remontan a 1970, tan sólo un año después de la creación del Pacto. De hecho, el acuerdo de cooperación firmado con el Pacto Andino en diciembre de 1983 fue el primero concluido por la UE con una subregión latinoamericana.

En la región andina, la UE se ha mostrado singularmente activa en la protección del medio ambiente y en la lucha contra el comercio de drogas. Los países del Pacto Andino han sido los mayores receptores de los fondos comunitarios asignados a la partida "medio ambiente en los países en vías de desarrollo".

Asimismo, la cooperación europea sobre drogas se ha extendido al ámbito del comercio. Desde 1991, y con el fin de promover alternativas al cultivo de la coca, se ha concedido acceso especial al mercado europeo a las exportaciones de todos los países del Pacto (con excepción de Venezuela, el Estado miembro de mayor renta, que disfruta sin embargo de concesiones SPG normales). Todos los bienes industriales y la mayor parte de productos agrícolas de estos países ingresan en la UE libres de derechos. Esta innovación, sin precedentes en la política comercial de la Unión hacia los países en vías de desarrollo, ha demostrado ser un valioso instrumento en los esfuerzos de diversificación de exportaciones.

Tras la liberalización, en 1987, de las regulaciones sobre inversión extranjera en el Pacto Andino, los países de la UE se convirtieron en la primera fuente de inversiones en la subregión. Entre 1985 y 1991, las inversiones de los países europeos se aproximaron a los 700 millones de dólares, contrastando con la desinversión de E.E.U.U. y Japón. En 1992, cerca de un tercio de los flujos de inversión a la región andina se originaron en los Estados miembros de la UE.

Por otro lado, los Estados miembros de la UE son, con diferencia, la principal fuente de fondos de cooperación para los países andinos, a los cuales Europa ha aportado desde 1980 más de la mitad de su presupuesto asignado para este capítulo –unos 5.000 millones de dólares. Durante dicho período, esta cooperación ha beneficiado al Pacto Andino en mayor medida que a otras subregiones latinoamericanas; en efecto, los países andinos han recibido más de un tercio del total para la región.

LA UE Y MÉXICO

Reconociendo la excepcional importancia recíproca de México y la UE como socios económicos, el Consejo Europeo, durante la cumbre de Corfú de junio de 1994, se felicitó por el ingreso de México en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económico (OCDE) y expresó su deseo de fortalecer los lazos económicos y políticos con este país. En consecuencia, la Comisión Europea ha comenzado a explorar opciones para una nueva modalidad de acuerdo económico.

Existen ya sólidas relaciones en materia de comercio. Por un lado, Europa representa el segundo mercado de exportación para productos mexicanos; por otro, México es el mayor mercado para las exportaciones de la UE al conjunto de los países de América Latina. Se trata, además, de un mercado en rápida expansión; en los tres primeros años de la presente década, el valor de las exportaciones europeas a México ha ascendido hasta en un 50%. La UE es, por otra parte, la segunda mayor fuente de inversión directa en México, con cerca de un 20% del total para 1990-1993. Estos flujos evidencian un gran dinamismo: en el curso del último decenio, las inversiones europeas en México han progresado a un ritmo muy superior al de aquellas procedentes de otras fuentes. Adicionalmente, se espera que la inversión directa europea siga acrecentándose en el futuro, toda vez que la participación de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) ofrece garantías adicionales para la inversión y reafirma la posición de México como enlace con los mercados del hemisferio occidental.

México es ya uno de los principales beneficiarios de la cooperación de la UE con América Latina. El nuevo acuerdo de tercera generación firmado en abril de 1991 ha impulsado la cooperación en nuevos ámbitos como el desarrollo industrial, la transferencia de tecnología y la protección del medio ambiente.

Consiguientemente, por lo que respecta a la promoción de la actividad empresarial, México es el país latinoamericano que más se ha beneficiado del programa comunitario European Community Investment Partners (ECIP) de apoyo a las empresas conjuntas. Habiéndose convertido, en 1987, en el primer país extracomunitario en obtener acceso a la red BC-Net, México había firmado al término del año pasado con la UE 69 proyectos ECIP, dotados de un capital esencialmente generador de 11 millones de ECUS (12,9 millones de dólares).

EL PROCESO DE SAN JOSÉ

El diálogo y la cooperación entre la UE y Centroamérica constituyen quizá, entre los vínculos transatlánticos, el de mayor durabilidad y provecho mutuo. Puede afirmarse que, mucho antes de que surgiese la noción de una política exterior y de seguridad común, América Central era la única región del mundo en que Europa exhibía una política exterior consistente y congruente. Esta política se expresa en el diálogo institucionalizado a nivel ministerial del Proceso de San José.

En su décimo aniversario de San José X, que tuvo lugar en Atenas los días 28 y 29 de marzo de 1994, el Proceso de San José puede considerarse como una prueba satisfactoria para la política exterior europea. Desde una perspectiva europea, San José proporcionó a la UE la ocasión de contribuir a la solución pacífica de los conflictos en el Istmo y de propiciar la democracia y la integración en la región. Los Estados miembros de la UE superaron sus desavenencias respecto al Gobierno sandinista en Nicaragua y a la relación entre las políticas de la UE y de EE.UU. Como consecuencia de ello, la UE cuenta con una firme presencia en una América Central pacificada, donde su ausencia, hasta hace diez años, había sido notoria.

Desde una perspectiva centroamericana, el Proceso de San José, además de su trascendencia en la propia búsqueda de una salida pacífica a la crisis por parte de la subregión, tuvo una importante función legitimadora. Para salir de la crisis, los principales aliados (europeos) de Washington presentaron planteamientos coincidentes con las opciones favorecidas por los mismos latinoamericanos, específicamente por el Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo a Contadora. Asimismo, el Proceso de San José ha ofrecido una vertiente económica fundamental, que se explica por sus requerimientos de una sustancial financiación concesionaria, un apoyo al comercio intrarregional y una apertura adicional del mercado europeo a las exportaciones centroamericanas. El marco actual para esta relación económica viene dado por el nuevo acuerdo de cooperación con la región, concluido en 1993

durante la reunión de San José IX, en San Salvador. El nuevo acuerdo incluye una programación plurianual y ofrece instrumentos de cooperación de una gran diversidad.

Así pues, la cooperación de la UE se ha intensificado sin cesar. En valores per cápita, Centroamérica es el mayor receptor de cooperación europea a nivel mundial. Los fondos otorgados por la Comisión Europea han ascendido, tan sólo desde 1991, en un 29% y representan en promedio cerca de un 40% de la cooperación de la Comisión con el conjunto de América Latina. Los flujos de AOD de los Estados miembros han aumentado, a su vez, de 110 millones de dólares en 1985 a 350 millones en 1992.

Por lo que respecta al comercio, en diciembre de 1991, la UE extendió a América Central preferencias similares a aquellas concedidas previamente a los países andinos. Estos privilegios, que otorgan acceso libre a prácticamente todos los productos agrícolas y pesqueros centroamericanos (con excepción del banano), se han revelado de gran utilidad como medio para ampliar el acceso al Mercado Único Europeo. Significativamente, las preferencias incluyen el café, que supone para el Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua entre un 70 y un 90% del total de exportaciones cubiertas por el programa.

En los diez años del Proceso de San José, América Central y la UE han establecido un gran número de instrumentos, iniciativas y acuerdos que han consolidado los vínculos interregionales. Habiendo contribuido de modo decisivo a la pacificación del Istmo (los acuerdos de paz de Esquipulas hacen mención específica del apoyo de la UE al proceso de paz), Europa ha desempeñado también un papel estratégico en el continuo avance de la integración centroamericana. El Proceso mismo de San José, además de proporcionar un marco para las relaciones birregionales, constituye una sólida base para la reinserción de Centroamérica en la economía internacional.

De hecho, los recursos totales suministrados en el marco del Convenio de Lomé a los Estados del Caribe, de África y del Pacífico han registrado un importante aumento desde el primer Convenio de 1975. Los 3.400 millones de ECUS (4.300 millones de dólares) de Lomé I ascendieron a 12.000 millones de LCUS (15.000 millones de dólares) para el período 1990-1995, cubierto por Lomé IV. Por otro lado, con la firma de Lomé IV en 1989 por parte de Haití y la República Dominicana, los beneficios del Convenio se extendieron a la mayor parte de los países del Caribe.

El Convenio apoya en particular el comercio de los países del Caribe, ante todo las tradicionales exportaciones de azúcar y banano. Esto ha supuesto una valiosa fuente de divisas y una red de seguridad vital para aquellos pequeños Estados insulares dependientes del monocultivo. Para muchos países caribeños han sido cruciales al respecto los fondos ofrecidos dentro del sistema STABEX, que permiten compensar la caída de los precios mundiales de productos agrícolas. Los recursos asignados al STABEX se han incrementado sustancialmente en Lomé IV, alcanzando 1.500 millones de ECUS (1.900 millones de dólares), un 62% más de la suma asignada en Lomé III.

Por otra parte, el Fondo Europeo de Desarrollo ha redundado en importantes programas de cooperación a nivel nacional, de especial provecho para los pequeños países de menor desarrollo de la subregión. La magnitud de esta cooperación, muy significativa en relación con aquella procedente de otras fuentes, ha incidido notablemente en el desarrollo de infraestructuras en el Caribe.

Una de las principales innovaciones de Lomé IV reside en el énfasis dado al fomento del sector privado en los países beneficiarios. Además de la asistencia técnica y los fondos de ajuste estructural suministrados a tal efecto, la UE ha incrementado el nivel de capitales de riesgo hasta 825 millones de ECUS (1.051 millones de dólares).

Adicionalmente, los Estados caribeños se benefician en gran medida de los 1.200 millones de ECUS (1.500 millones de dólares) asignados en Lomé IV a la promoción de la integración regional -dimensión que no se observa, por ejemplo, en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe de EE.UU o en la CARIBCAN canadiense-. Al respecto, el Programa Regional del Fondo Europeo de Desarrollo ha prestado un apoyo decisivo a diversas instituciones regionales de la Comunidad del Caribe (CARICOM).

No cabe duda de que el marco de Lomé ha impulsado en la CARICOM la acción conjunta en el control de la aplicación del Convenio y en la negociación como grupo con la UE. Este impulso, sumado al apoyo europeo a las acciones colectivas en Centroamérica y el Gran Caribe (y al propio modelo comunitario de integración) supuso una contribución activa al proceso que condujo a la reciente creación de la Asociación de Estados del Caribe, la cual podría encerrar un gran potencial como bloque comercial en el que Europa, mediante sus lazos tradicionales con la subregión, tendría considerable interés.

UNA COOPERACIÓN PARA LA ACCIÓN

Tanto Europa como América Latina están respondiendo con audacia a los desafíos de un sistema internacional en rápida mutación. Estas respuestas incluyen un esfuerzo resuelto por profundizar y ampliar las relaciones recíprocas. Las conclusiones del Consejo Europeo de junio de 1987, que subrayaban la trascendencia de las relaciones europeo-latinoamericanas y los paralelos entre la visión del mundo en ambas regiones, cobran hoy mayor validez. En el terreno de la consulta y la cooperación políticas, el diálogo UE-Grupo de Río y el Proceso de San José refleja una creciente cooperación en iniciativas conjuntas sobre asuntos internacionales. Los valores y objetivos comunes han hecho de estos diálogos foros decisivos para el desarrollo común de auténticas políticas birregionales. El avance de la integración a uno y otro

lado del Atlántico genera mercados más amplios para el comercio, mayores oportunidades de inversión y una base más firme para un diálogo entre grupos en el que, progresivamente, cada región se exprese con una única voz. Los diferendos son cada vez menos frecuentes en el comercio birregional. Para Europa, América Latina representa un mercado dinámico en expansión que consistirá una mayor atención en el futuro. Para América Latina representa un mercado dinámico en expansión que consistirá una mayor atención en el futuro. Para América Latina en su conjunto, la UE es el segundo socio comercial en importancia -el primero, en el caso de varios países-. La creciente diversificación de las exportaciones latinoamericanas a Europa sugiere para el futuro un aumento de las ventas de la región a la UE. Por otra parte, la reciente inversión de la balanza comercial, si bien refleja el dinamismo recobrado de América Latina, se verá truncada a medida que Europa deja atrás la recesión. Así, la congruente expansión del mercado comunitario ofrecerá oportunidades cada vez mayores a una América Latina más competitiva.

Las previsiones a largo plazo para la inversión birregional son sumamente alentadoras. Europa contribuye con cerca de una tercera parte de las inversiones directas en América Latina, posee una tercera parte del capital invertido y, en numerosos países, es la primera fuente de capitales. Del mismo modo, los inversores de las economías latinoamericanas más dinámicas dirigen crecientemente su mirada a Europa. Sus inversiones en los sectores financiero y manufacturero de la UE mantendrán su crecimiento, reflejando y sustentando a la vez la integración de América Latina en la economía internacional.

Igualmente alentadoras son las relaciones en el ámbito de la cooperación económica y al desarrollo. Los compromisos de ayuda europea correspondientes a 1993 presentan notables incrementos en los sectores primordiales de cooperación. Al mismo tiempo, se consolidan nuevos instrumentos, más acordes con el nuevo momento de las relaciones entre la UE y países y subregiones latinoamericanos, así como son las tendencias de la economía mundial.

En resumen, a medida que refuerzan su propia competitividad e influencia en el nuevo orden mundial, ninguna de las dos regiones puede permitirse desatender a su contraparte. Por el contrario, la evolución dentro de cada una de ellas obedecerá al continuo robustecimiento de los vínculos entre ellas, los cuales simbolizan hoy una nueva relación Norte-Sur y una auténtica cooperación para la acción.

LA UNIÓN EUROPEA Y LA IMPORTANCIA DE LA INTEGRACIÓN A LAS PUERTAS DEL SIGLO XXI

Vittorino Allocco*

INTRODUCCIÓN

La sociedad europea es prisionera de una crisis de identidad en el campo político, económico y social, en un contexto mundial donde el porvenir se hace cada vez menos predecible.

Al derrumbarse ciertas ideologías, nos sentimos desamparados y hay una evidente falta de preparación para asumir el post-comunismo.

El resurgir de las relaciones de fuerzas en su forma más brutal: el retorno al tribalismo y a la desaparición del tabú de la inviolabilidad de las fronteras hacen que la paz ya no sea un hecho tan evidente en Europa.

Varios son entonces los peligros que surgen en el horizonte del Viejo Continente: el desempleo, el racismo, la intolerancia de los integrismos, la xenofobia.

La Unión Europea, que desarrolló un sistema de seguridad social de lo más avanzado, encuentra dificultades -en un mundo que se globaliza- para proponerlo a los demás países.

* Embajador, Jefe de la Delegación de la Comisión Europea para Centroamérica. La conferencia fue dictada a título personal, señalando que lo hacía como europeo comprometido en el proceso de integración desde sus comienzos y no a título de representante oficial de la Comisión Europea en Centroamérica.

En un mundo que se globaliza y se hace cada vez más interdependiente y que se organiza progresivamente a través de la formación de diversos polos de poder, la apertura de la economía y la integración de los países que sean europeos, centroamericanos o asiáticos, se hace cada vez más impostergable.

Las relaciones entre las naciones se enmarcan en un mundo en transición que se caracteriza principalmente por la revolución científica y tecnológica, la irrupción de la sociedad de comunicación generalizada, la globalización de la economía y de las finanzas y la integración de los mercados que se acompañan a veces con la desintegración de las naciones, el crecimiento de las economías sin la creación de nuevos empleos y, finalmente, el cambio del papel de la mujer en nuestras sociedades.

LA UNIÓN EUROPEA

Los fundadores de la Comunidad Europea querían, ante todo, que cesaran en Europa las guerras civiles que repetidamente habían ensangrentado al Viejo Continente. Ellos querían también buscar un freno al expansionismo del modelo soviético de la época.

La Comunidad, entonces, empezó siendo una empresa de paz. Sin embargo, los mismos fundadores se dieron cuenta rápidamente de que Europa había dejado de ser el centro económico y político del mundo. Y, para salir de esa situación, cobró forma, en 1952, un sueño ambicioso y una aventura única. Reunió a sus pueblos para mostrarles que, a menudo, el interés particular es también el interés de todos. Dos corrientes de pensamiento le dieron forma al proceso de integración comunitaria:

- el proyecto federalista y
- el proyecto funcionalista.

Ambas tesis se conjugan hoy en día en la convicción de que debe existir, junto a los poderes nacionales y regionales, un poder europeo asentado en instituciones democráticas e independientes, capaz de administrar dominios en que la tan útil acción en común resulta más eficaz que la de los estados actuando en forma separada, como es el caso para:

- el mercado interior y la política comercial,
- la integración económica y monetaria,
- la política exterior y la de seguridad,
- el medio ambiente.

Europa es, ante todo, una comunidad de derecho que, por el momento, se está construyendo entre 15 Estados, gracias al hecho de compartir la soberanía nacional en los dominios donde se lleva en común determinadas políticas.

Europa es una construcción histórica sin precedentes, una especie de laboratorio de gestión de las interdependencias; se une sobre la base del derecho sin utilizar la fuerza o la sumisión. El derecho debe lograr lo que la sangre derramada y las armas no han conseguido durante siglos.

La Unión Europea no es todavía un Estado representativo, pero sí una nueva forma de unión a medio camino entre un Estado en el sentido tradicional y una Organización Internacional. La Unión fue admitida como miembro de pleno derecho de la FAO como si fuera un Estado soberano.

¿Será efectivamente la Unión en el año 2000 una federación de más de quince países?

¿Efectuarán los ciudadanos y las empresas transacciones económicas utilizando la moneda europea, el ECU, desde el Cabo Norte hasta Sicilia, desde Varsovia hasta Lisboa, sin someterse a ningún control fronterizo?

¿Habrá más de 450 millones de europeos cuyos intereses, a escala internacional, estén representados por instituciones comunes?

LA ESTRUCTURA Y EL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS

La Unión está regida por el Tratado de Roma de 1957, el Acta Única de 1986, y el Tratado de Maastricht de 1992. Habrá nuevas modificaciones de los actos constitutivos de la Unión en 1996, en el seno de la Conferencia Intergubernamental.

El Parlamento Europeo

Órgano motor y de control, el Parlamento tiene también competencias presupuestarias importantes. Con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, el Parlamento Europeo adquiere funciones de co-legislador con el Consejo de Ministros. Elegido por sufragio universal directo desde 1979, el Parlamento Europeo cuenta, desde las elecciones de este mes de junio, con 626 miembros repartidos entre los Estados Miembros.

El Parlamento Europeo no se compone de secciones nacionales, sino de grupos políticos organizados en el plano comunitario. Representantes de 370 millones de ciudadanos, el Parlamento tiene primordialmente un papel impulsor que le lleva a tomar numerosas iniciativas para desarrollar las políticas comunitarias. Es también un órgano de control; el Parlamento puede hacer dimitir a la Comisión por una mayoría de dos tercios, se pronuncia sobre su programa y controla a diario la gestión de las políticas comunes por medio, concretamente, de las preguntas orales y escritas dirigidas a la Comisión y al Consejo. En 1992 se presentaron más de 3500 preguntas escritas. El Parlamento puede crear

comisiones de encuestas y estudia las peticiones de los ciudadanos. El Tratado de la Unión Europea prevé que el Parlamento nombre un mediador independiente encargado de tratar los reclamos sobre el funcionamiento administrativo de la Comunidad.

Además, el Tratado de la Unión Europea vincula el Parlamento al nombramiento de la Comisión. Siendo el Consejo y el Parlamento las dos ramas de la autoridad presupuestaria, el Parlamento desempeña también un papel importante en la aprobación del presupuesto comunitario, que este año es del orden de los 80 mil millones de ECUs. El Parlamento Europeo dispone de un Secretariado de 3500 funcionarios.

El Consejo Europeo

Creado en 1974, el Consejo Europeo reúne, en principio, dos veces al año, a los Jefes de Gobierno (en el caso de Francia, al Jefe del Estado) y al Presidente de la Comisión Europea con los Ministros de Asuntos Exteriores y un Miembro de la Comisión. El Consejo Europeo tiene un papel primordial de impulso y orientación. Además, el Tratado de la Unión Europea le confiere ciertas responsabilidades operativas, relacionadas con la política exterior y de seguridad y con la unión económica y monetaria.

El Consejo de la Unión Europea

Compuesto por ministros de los Estados Miembros, el Consejo adopta la legislación europea.

Los participantes cambian en función del orden del día: los Ministros de Agricultura tratan, por ejemplo, de los precios agrícolas, los de Trabajo y Economía de los problemas del empleo, los de Asuntos Exteriores de las relaciones exteriores y de los asuntos generales de la Comunidad. El Consejo tiene su sede en Bruselas, pero algunas sesiones se celebran en Luxemburgo. La Presidencia

del Consejo de la Unión Europea la ocupa un Estado Miembro y ésta rota cada seis meses. Está asistida por un Comité de Representantes Permanentes, el COREPER, que organiza numerosas reuniones preparatorias de funcionarios nacionales. En su secretaría general trabajan 2.100 personas.

El Consejo desempeña un doble papel: por una parte aprueba, a propuesta de la Comisión, las principales decisiones sobre política comunitaria. En algunos casos, los tratados exigen decisiones unánimes, pero en muchos otros casos, previstos por el Tratado de Roma y más recientemente por el Acta Única y el Tratado de la Unión Europea, en ámbitos relacionados fundamentalmente con el gran mercado europeo y la unión económica y monetaria, el Consejo se pronuncia por mayoría calificada de 54 votos de un total de 76. Además, el Consejo es responsable de la gestión de la cooperación intergubernamental organizada por el Tratado de Maastricht: se trata de la política exterior y de seguridad común, justicia y asuntos internos, ámbitos en los que la mayoría de las decisiones exigen unanimidad.

La Comisión Europea

La Comisión Europea está compuesta por 20 miembros, dos por cada uno de los grandes países: Alemania, España, Francia, Italia y Gran Bretaña y un miembro de cada uno de los otros países más pequeños de la Comunidad. A partir de 1995, el mandato de la Comisión será de 5 años, como el del Parlamento Europeo. Se consultará al Parlamento antes de que los Gobiernos de los Estados Miembros designen al Presidente de la Comisión, que será objeto de un voto de aprobación del parlamento antes de ser nombrado de común acuerdo por los Gobiernos.

Los Miembros de la Comisión actúan con total independencia de los Gobiernos, únicamente en interés de la Comunidad; sólo el Parlamento puede censurar a la Comisión. Cada uno de sus miembros tiene responsabilidades específicas, pero sus decisiones son colegiadas.

La Comisión es un órgano imparcial, vela por la correcta aplicación de los Tratados y decisiones comunitarias. Puede iniciar procedimientos de infracción contra los Estados Miembros y, si procede, recurrir al Tribunal de Justicia; puede también sancionar con multas a particulares, sobre todo en el marco de la política de competencia.

La Comisión es, además, el motor de la Comunidad. Sólo ella tiene el derecho de iniciativa en el ámbito de la legislación comunitaria y puede también hacer valer su punto de vista durante todo el proceso que lleva a la adopción de una "ley europea". En el ámbito de la cooperación intergubernamental, tiene derecho a hacer propuestas.

Por último, la Comisión es el órgano ejecutivo de la Comunidad; elabora los textos de aplicación, aplica las normas de los tratados a los casos particulares y gestiona los créditos presupuestarios destinados a las intervenciones de la Comunidad. Los principales créditos se concentran en grandes fondos: el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Cohesión, etc. En el ejercicio de sus poderes ejecutivos, la Comisión solicita a menudo el dictamen de comités compuestos por funcionarios nacionales.

La Comisión cuenta con una administración concentrada principalmente en Bruselas (sede de la Comisión) y Luxemburgo, que se compone aproximadamente de 17.000 funcionarios repartidos en una veintena de direcciones generales. Los gastos de funcionamiento de la Comisión y las demás instituciones comunitarias no superan el 4.7% del presupuesto total.

Los autores del Tratado de Roma tuvieron la visión genial de dar a la Comisión no sólo un derecho de iniciativa sino también una función de memoria, sin la cual no puede haber continuidad.

No se puede simplificar las cuestiones que conciernen a Europa, lo que hay que simplificar son las soluciones. Un ordenamiento sólo puede perdurar si sus normas están sometidas a la vigilancia de una autoridad independiente. El derecho comunitario debe ser aplicado en cada uno de los Estados Miembros de manera uniforme.

El Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia

El Tribunal de Justicia garantiza el respeto del derecho en la interpretación y aplicación de los tratados y otras disposiciones comunitarias.

El Tribunal de Justicia está formado por 15 jueces asistidos por 8 abogados generales. En 1989 se le sumó un tribunal de primera instancia. Los miembros de estos organismos, cuya sede es Luxemburgo, son nombrados por un período de 6 años, por común acuerdo de los gobiernos, y su independencia está garantizada. La función del Tribunal es garantizar el respeto del derecho comunitario en la interpretación y aplicación de los Tratados Europeos. A petición de una institución comunitaria, de un Estado miembro o de un particular directamente afectado, el Tribunal se pronuncia sobre los actos de las Instituciones europeas o nacionales que sean incompatibles con el derecho comunitario.

De 1952 a 1992, se interpusieron ante el Tribunal más de 5.400 recursos (sin contar las reclamaciones relacionadas con el estatuto de los funcionarios europeos). La actividad del Tribunal favorece la emergencia de un derecho europeo aplicable a todos de manera uniforme: instituciones comunitarias, Estados miembros y particulares tienen que cumplir las sentencias del Tribunal. La autoridad de sus juicios prevalece sobre la de los tribunales nacionales, además el Tribunal puede imponer una multa a un Estado miembro que no cumpla sus sentencias.

EL Tribunal de Cuentas

Todas las actividades financieras de la Comunidad están bajo el control del Tribunal de Cuentas, compuesto por quince miembros que designa el Consejo por unanimidad, previa consulta al Parlamento. El Tribunal dispone de poderes ampliados para comprobar la fiabilidad de las cuentas, la legalidad y regularidad de los ingresos y la correcta gestión financiera de la Comunidad. Con

sede en Luxemburgo, informa a las demás instituciones y puede enviarles dictámenes y observaciones.

El Comité Económico y Social y el Comité Consultivo CECA

El Comité Económico y Social está integrado por 222 miembros que representan a los empresarios, los trabajadores y a numerosos grupos, por ejemplo agricultores o consumidores. El Comité, que tiene su sede en Bruselas, debe ser consultado antes de adoptar gran número de decisiones.

El Comité de las Regiones

Instituido recientemente por el Tratado de la Unión Europea, este Comité, con sede en Bruselas, se compone también de 222 miembros, que representan a las colectividades locales y regionales. El Comité debe ser consultado antes de adoptar decisiones que afecten los intereses regionales y puede asimismo emitir dictámenes por iniciativa propia.

EL Banco Europeo de Inversiones

Fue creado para financiar la infraestructura necesaria para la integración de los Estados miembros.

Luego, sus actividades fueron extendidas también en Asia y América Latina. En este último, el monto de los préstamos es de 250 millones de ECUS por año.

Instalado en Luxemburgo, el banco recurre al mercado de capitales para financiar inversiones útiles al desarrollo de la Comunidad. También concede préstamos a algunos países del Tercer

Mundo y de Europa central y oriental. En 1992, el total de los préstamos concedidos con cargo a los recursos propios del BEI ascendió a 17.000 millones de ECUS.

El Instituto Monetario Europeo y el Banco Central Europeo

En 1997 o, como máximo, en 1999 se creará, en el marco de la unión económica y monetaria prevista por el Tratado de la Unión Europea, un sistema europeo de bancos centrales y un Banco Central europeo encargados de emitir y gestionar una moneda única, el ECU.

Las Instituciones son entonces 4: El Parlamento, El Consejo, La Comisión y El Tribunal de Justicia.

Los órganos auxiliares de la Unión son el Comité Económico y Social, el Tribunal de Cuentas, el Banco Europeo de Inversiones, el Instituto Monetario y el futuro Banco Central Europeo.

Sin la fuerza y la continuidad de las instituciones no sería posible llevar a cabo un proceso de integración tan complejo y ambicioso. Las instituciones deben ser fuertes, democráticas y transparentes.

Veamos qué pasa ahora al interior de la Unión.

EL TRATADO DE MAASTRICHT

Las opiniones públicas europeas han sido unánimes en cuanto a considerar al Tratado de Maastricht como un texto tan indigerible como un contrato de seguros, de modo que intentaré ser lo menos tecnócrata posible para presentárselo y procederé a resumirlo en sus aspectos más sobresalientes, haciendo resaltar los 9 siguientes puntos fundamentales.

1. La Unión Política, con la política exterior y de seguridad común.
2. La ciudadanía de la Unión Europea, que crea nuevos derechos para los ciudadanos.
3. La ampliación de competencias de la Comunidad, como el fortalecimiento de la cohesión económica social, la promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico, una mejor protección del medio ambiente, una política industrial moderna para la Comunidad, el desarrollo de grandes redes trans-europeas, la protección de los consumidores, la educación, la promoción profesional, la salud y la cultura.
4. Los mecanismos de la Europa social, con el objetivo de promover el empleo, el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo, una protección social adecuada, etc.
5. La cooperación reforzada en materia judicial y policial que convierte en objetos de interés común las políticas de asilo, de inmigración, de lucha contra la droga, contra el terrorismo, etc.
6. La legitimidad democrática de las Instituciones Comunitarias que consiste en: un refuerzo de los poderes del Parlamento Europeo, en especial por la vía de un procedimiento de co-decisión legislativa con el Consejo de Ministros; de un refuerzo de los poderes de control en cuanto al presupuesto. El Parlamento podrá constituir, igualmente, una "Comisión temporal de Investigación", para examinar las infracciones en cuanto a la aplicación del derecho comunitario .
7. Un rol acrecentado en el desempeño del Tribunal de Cuentas.
8. Un control político mayor sobre la Comisión, tanto por parte del Parlamento como del Tribunal de Cuentas. El primero intervendrá, por ejemplo, en el proceso de designación de los

miembros de la Comisión por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno. De este modo, la Comisión recibirá una doble investidura democrática.

9. Una repartición equilibrada de las competencias entre las instituciones comunitarias y las instituciones nacionales y regionales.

El principio de subsidiariedad: desempeña un papel importante en cuanto a los sectores que no dependen de su competencia exclusiva. La Comunidad no interviene sino cuando y en la medida en que los objetivos no puedan ser llevados a cabo adecuadamente por las autoridades centrales y locales de los Estados Miembros y cuando, en razón de sus dimensiones y sus efectos, puedan ser mejor realizados en el nivel comunitario.

El otro gran capítulo del Tratado es el de la Integración económica y monetaria.

Para llegar a una moneda única ya sea en 1997 o en 1999, será necesario llevar a cabo una adecuada convergencia económica que deberá medirse sobre la base de los cinco indicadores siguientes: la estabilidad de los precios, la deuda pública y el déficit presupuestario, la participación en el Sistema Monetario Europeo (SME), por lo menos durante dos años, dentro de márgenes estrechos de variaciones monetarias, y las tasas de interés a largo plazo.

Sobre la base de los actuales índices de convergencia, parece desde ya difícil para algunos Estados Miembros el responder, en los términos previstos, a los criterios establecidos. Las recientes tempestades monetarias han complicado bastante el escenario de la integración monetaria y, probablemente, habrá que revisar algunos conceptos.

Al final de este proceso realizado por etapas sucesivas, la Comunidad dispondrá de una moneda única y de una política monetaria única dirigida por un Banco Central Europeo independiente del poder político.

El hecho de renunciar a llevar una política monetaria nacional autónoma ha sido frecuentemente presentado como una pérdida de soberanía nacional. La pregunta es entonces ¿Qué es lo justo?

En realidad, para la mayoría de los países, ya no existe hoy en día una política monetaria que pueda ser verdaderamente independiente. Como comprobación de este hecho, no hay más que observar el desorden del sistema monetario internacional.

La soberanía monetaria europea será, de lejos, superior a la suma de las actuales soberanías nacionales.

La Comisión Europea ya empezó el trabajo preparatorio de la tercera fase del Plan Monetario. Los posibles escenarios para la introducción de la moneda única están en estos momentos en estudio en la Comisión Europea.

Tres son entonces los pilares de la integración:

1° El Gran Mercado con sus cuatro libertades:

1. libre circulación de la mercadería
2. libre circulación de los servicios
3. libre circulación de los capitales
4. libre circulación de las personas

La puesta en marcha de la Convención de Schengen el 26 de marzo de 1995, ha permitido la libre circulación de las personas y la supresión de los controles en las fronteras internas, sean terrestres, marítimas o aéreas. Nueve son los Estados Miembros que han firmado la Convención, Convención que es conforme a los principios de circulación de las personas prevista en el Tratado de Maastricht. Los acuerdos de Schengen pueden ser considerados como un laboratorio, una fuente de inspiración de lo que será la legislación europea sobre la libre circulación de personas.

La política de las VISAS de ingreso en la Unión para los países de América Latina procede por etapas. El término final es un visado que será válido para todos los países que integran la Unión; la etapa intermedia será un reconocimiento mutuo de los visados que han sido concedidos en otro país. Esperamos que la lista de

países para los cuales se pide un visado, sea reducida a muy pocos países. Los demás no deberían necesitar visado para entrar en la Unión.

2° La Unión Económica y Monetaria

3° La política Exterior Común y de Defensa y de Seguridad Interna

Sobre el principio de la cooperación intergubernamental se basan todas las otras políticas sobre el desarrollo del derecho comunitario.

Programas de Apoyo a los Países Miembros de La Unión

En 1989 la Comunidad decidió fundir los tres Fondos Estructurales en un instrumento único de desarrollo económico y social. Los tres instrumentos juntos generaron un gasto superior a 20.000 millones de ECUS en 1993, es decir, más de la cuarta parte del presupuesto comunitario.

La Comisión hace uso de tres fuentes de financiación para llevar a la práctica sus programas de trabajo. Se trata de los Fondos Estructurales: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA). Por sí mismos, estos fondos no pueden corregir los desequilibrios regionales de la Comunidad, pero son de gran ayuda. En 1992, los fondos estructurales aportaron el 11% del total de las inversiones en Grecia, el 8% en Portugal y el 7% en Irlanda. Estos recursos se suman a la financiación de los gobiernos, autoridades locales e incluso del sector privado.

En 1990 la Comisión Europea lanzó tres iniciativas fundamentales en materia de recursos humanos:

Euroform, cuyo objetivo es desarrollar nuevas calificaciones y oportunidades de empleo para los parados.

NOW, cuyo objetivo es permitir un acceso igual de las mujeres a los puestos de trabajo y la formación profesional.

Horizon, que fomentará el empleo de los minusválidos y otros grupos desfavorecidos.

Además, el programa Helios se propone, a través del intercambio de información y experiencias, permitir a los minusválidos vivir de forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida de la Comunidad.

Protección de los trabajadores

Cada Estado miembro de la Comunidad Europea ha desarrollado su propio sistema de seguridad social y su legislación del mercado de trabajo. Esta diversidad se mantendrá en gran parte. La Comunidad pretende definir un conjunto de normas básicas mínimas que deberán cumplir todos los países. Los Estados miembros que ya cuentan con sistemas más avanzados de protección de los trabajadores o que desean mejorarlos son libres de hacerlo.

La Carta Social

Como su nombre indica, la Carta Social establece los principios fundamentales de los derechos de los trabajadores y las relaciones laborales en la Comunidad Europea. Desde 1989, la Comunidad se ocupa de traducir a la práctica estos principios a través de la legislación comunitaria. En algunos sectores se ha avanzado, pero sólo lentamente.

Es difícil armonizar la legislación social de una Comunidad en la que los niveles de vida de los países más pobres son inferiores a la mitad de los niveles existentes en los países más ricos. Pero la Comunidad ha preferido nivelar hacia arriba, elevando los niveles de protección de los países más pobres sin disminuir los niveles de los países más avanzados.

La diversidad social, histórica y cultural entre sus regiones es uno de los muchos valores políticos de la Comunidad Europea. Las regiones confieren a los ciudadanos de un sentido profundo de identidad que se manifiesta cada vez más en países tan dispares como Alemania, Francia y España. Desgraciadamente también existe una diversidad económica. Dicho fríamente, las 10 regiones más prósperas, con Groningen en los Países Bajos y Hamburgo en Alemania a la cabeza, son tres veces más ricas e invierten tres veces más en su economía básica que las 10 regiones más pobres de Grecia y Portugal. La Comunidad Europea se ha comprometido a reducir esta diferencia y a garantizar que no habrá ciudadanos de segunda categoría.

Lucha contra la inflación

Frente a un número importante de desempleados -11% de la población- los Estados Miembros aceptaron poner en marcha algunas de las acciones propuestas en el Libro Blanco "Crecimiento, competitividad y empleo", que trata de lanzar un imponente trabajo de infraestructura para estimular la economía. Esencialmente se trata de redes de transportes y telecomunicaciones.

Para la Unión es vital mantener el modelo europeo de sociedad. El camino que nos lleve al pleno empleo será largo y difícil, habrá que crecer más del 3% para crear nuevo empleo. Me parece que los desafíos esenciales para Europa al final de este siglo son:

- la elaboración de un concepto de seguridad global para la Gran Europa;
- la reforma institucional de 1996 que deberá permitir la profundización de la integración y la ampliación a otros países europeos.

Es evidente que no es posible poner a funcionar a veinte o treinta Estados miembros con las instituciones actuales.

El riesgo que habrá que enfrentar será el de las elecciones entre los partidarios de una Europa Política "potente" más integrada y más solidaria, y aquellos que abogan por una amplia zona de libre intercambio, que difícilmente tendrá alma y columna vertebral. Cuando llamo a la primera "Europa Política" no es por el hecho en sí de ser potente, sino potente para poder ser generosa; una Europa que acepta compartir la soberanía cada vez que los países miembros tienen un interés común.

La Conferencia Intergubernamental de 1996 será sin duda la prueba para medir las ambiciones de los Estados miembros sobre el camino hacia la integración más estrecha de los pueblos de Europa.

¿Cuáles serán las consecuencias de Maastricht para los Terceros Países?

Ya de entrada diré que la Nueva Europa no se construye en contra de nadie. Todo lo contrario, la consolidación de una nueva potencia política y económica no hace sino contribuir a un mejor equilibrio en un mundo que se está caracterizando cada vez más por su multipolaridad. La contribución que esta Europa podrá prestar al diálogo y a la paz es algo indiscutible.

Una comunidad solidaria

Nuestra débil política de información no ha contribuido a dar a conocer lo suficiente el que la Comunidad Europea con sus Estados miembros, es de lejos el primer proveedor de ayuda a Terceros Países, con donaciones por un monto de 25 mil millones de dólares en 1990, lo que representa un 0,56% de su PNB. La ayuda de los Estados Unidos y del Japón no alcanza siquiera el 0,3% de sus respectivos PNBs. La Comisión, con su flamante

oficina ECHO, es la primera proveedora de ayuda humanitaria en el planeta.

A partir de enero de 1994, los terceros países ya pueden contar con un solo Gran Mercado, llamado Espacio Económico Europeo, de 370 millones de consumidores, conformado por los 15 Estados Miembros de la Comunidad. Dicho sea de paso, este Gran Mercado está ampliamente abierto para los Terceros Países, puesto que hemos tomado un doble camino: el de la desregulación interna y el de la liberalización externa.

¿COMO SE PROYECTA LA UNIÓN EUROPEA HACIA EL EXTERIOR?

HACIA EL ESTE EUROPEO

Hoy, la Unión Europea da por hecho la futura incorporación de los países del Este de Europa hacia el final del siglo. La ampliación incorporará dos grupos de países. Primero los de Europa Central y Oriental "PECO" (República Checa, Eslovaca, Polonia, Hungría, Rumania y Bulgaria), además de Chipre y Malta. Una segunda etapa prevé la incorporación de los tres Estados bálticos, Estonia, Letonia y Lituania además de Eslovenia.

Con la adhesión de los seis países integrantes de PECO, la Unión Europea insertada en la "Gran Europa del Siglo XXI" experimentará un incremento del 27% en su población, pasando de 370 millones a 470 millones de habitantes.

Actualmente, la Europa de "Quince" es el bloque económico más poderoso del mundo, con un Producto Interno Bruto estimado a 7.200 billones de dólares, superando al Tratado de Libre Comercio Norteamericano (TLC) entre Estados Unidos, Canadá y México, que con el mismo número de habitantes tiene un Producto Interno Bruto de 6.750 billones de dólares.

La futura Unión Europea será un Mercado Único más vasto que el actual y tanto los PECO como los países bálticos se beneficiarán de sus libertades de circulación de mercancías, bienes, capitales y, en el futuro, de personas.

Entre la Cumbre Europea de junio de 1994 realizada en la ciudad griega de Corfú y la cumbre de Essen en Alemania de diciembre del mismo año, la Unión Europea firmó con Hungría y Polonia un acuerdo de asociación a la vez que estos dos países presentaban su solicitud de adhesión a la Comunidad. Y se definió la estrategia futura para facilitar poco a poco la integración de los PECO a través del establecimiento de una relación estructurada con las Instituciones de la Unión Europea. Este diálogo abarca, fuera de los aspectos comerciales, la dimensión transeuropea, incluidos los sectores de la energía, el medio ambiente, el transporte, la ciencia y la tecnología. A largo plazo se prevén medidas tendientes a adaptar el sector agrícola de los PECO a la Política Agrícola Común Europea. Cabe resaltar que la entrada de los países del Este, con fuertes sectores agropecuarios en sus economías, podría tener efectos negativos para la política agrícola de la Unión Europea. Ajustes en esta última serán probablemente necesarios.

Primera Etapa:

Los Acuerdos Bilaterales

Con el objetivo de facilitar la ampliación de la UE a los países del Este, la Comisión Europea ha venido suscribiendo una serie de acuerdos bilaterales de libre comercio y cooperación, denominados Acuerdos Europeos. Estos acuerdos marcos forman parte de la primera etapa para la entrada de sus futuros Estados miembros al Mercado Único Europeo a través de la creación de un área de libre comercio para los productos industriales en un plazo de 10 años, acompañada de altos niveles de asistencia financiera y técnica.

Este tipo de acuerdos, confirma la estrategia diseñada por la Unión Europea, para preparar a los PECO a una adhesión completa, a mediano plazo, a la UE.

Es así como actualmente hay seis acuerdos en vigor y otros tres esperan el procedimiento de ratificación. En abril de 1994, Hungría y Polonia fueron los primeros países en ratificar estos acuerdos. Los Acuerdos Europeos con Bulgaria, la República Checa, Rumania y Eslovaquia fueron ratificados en febrero de 1995. En enero de este año entraron en vigor acuerdos provisionales sobre libre comercio con Estonia, Letonia y Lituania, pero los acuerdos definitivos deberán en principio culminar a mediados de 1995. Los acuerdos de asociación con los Estados bálticos son mucho más ambiciosos en su acercamiento a la Unión Europea, respecto a los firmados con los PECO porque incluyen la cooperación cultural y la lucha contra el fraude. El período de transición de los acuerdos llegará a término a más tardar el 31 de diciembre de 1999.

Esencialmente, los Acuerdos Europeos prevén una liberalización gradual del intercambio comercial comunitario con los PECO. Con objeto de prestar ayuda en la definición de este proceso y para ayudar a que los futuros países asociados asuman las obligaciones inherentes a la preadhesión, la Comisión Europea está elaborando un Libro Blanco, una especie de manual que describe las medidas concretas que necesitarán adoptar los países asociados para facilitar su integración en el horizonte 2000.

A partir de 1990, la Unión Europea lanzó un vasto programa de cooperación con los países del Este, denominado PHARE. La característica esencial de PHARE reside en que la obtención de la ayuda está condicionada a la consolidación del régimen democrático en el país receptor y al desarrollo de su economía de libre mercado. La UE, a través de PHARE, ha concedido entre el período de 1990 a 1994, a los nueve países beneficiados, cerca de 4.283 millones de ECUS. Las previsiones para el quinquenio 1995-1999 del programa PHARE podría alcanzar 5.500 millones de ECUS.

Otra ayuda importante acordada por la UE a los PECO son los préstamos acordados por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) que en 1993 destinó 882 millones de ECU a los países del Este. Otro aspecto de la cooperación financiera tiene como protagonista al Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), creado

específicamente con el objeto de recaudar recursos para los países del Este europeo y la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

Con Rusia y la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la Unión desea instaurar una cooperación política y económica sólida, a través de acuerdos de cooperación y "partenariados".

Boris Yeltsin firmó por Rusia el Acuerdo de Cooperación Político y Económico con la Unión en el marco de la Cumbre de Corfú. Este acuerdo puede considerarse histórico en cuanto constituye el primer paso de Rusia hacia su proceso de integración con el Occidente.

La reconstrucción de la Europa Central y Oriental exigirá medios ingentes, ajustes y bastantes sacrificios financieros, habiendo llegado a convertirse en una prioridad, por no decir una necesidad, para Europa Occidental que la considera una condición de estabilidad y seguridad para todo el Viejo Continente.

El Este se divide en busca de una recomposición, en la que el caso de Yugoslavia muestra la violencia que puede acompañar este proceso.

Es cierto que la Unión Europea no ha alcanzado todavía la cohesión política necesaria para tratar más adecuadamente esta trágica situación.

La descomposición del sistema comunista y del imperio soviético ha hecho resurgir las tendencias reprimidas de los decenios totalitaristas, como el nacionalismo, la xenofobia, el racismo, la exacerbación de las diferencias étnicas, etc.

Todo ello implica el riesgo de llevar a una inestabilidad generalizada de los movimientos de la población, y traducirse en una presión emigratoria incontrolable.

La idea de que sea posible reformar a un costo mínimo el totalitarismo y el colonialismo soviéticos no es más que una ilusión.

Probablemente será necesaria más de una generación para esta difícil transición y, entre tanto, se asistirá a una proliferación de enfrentamientos étnicos similares a los que están desgarrando a la ex-Yugoslavia y al Cáucaso; violencias, fervores nacionalistas y tentaciones autoritarias.

Frente a la rapidez de esta descomposición aparecen la inquietud, la ausencia de referencias ideológicas, el destino de la transición a la democracia y al libre mercado, que vuelven frágiles las apenas saboreadas libertades recobradas.

Los mismos países, pertenecientes al desaparecido bloque comunista que se asociaron a la Unión Europea, se asocian también a la Unión Europea Occidental (U.E.O), institución destinada a convertirse en el pilar europeo de la alianza atlántica y en el componente exclusivo de la política de defensa común de la Unión Europea.

El estatuto de asociación con la U.E.O comporta la participación quincenal en el Consejo de la organización que reúne a los Embajadores permanentes de los países socios, la contribución en operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz.

Sólo queda excluida la garantía de la defensa mutua en claro paralelo con lo que sucede en la OTAN con respecto a la "Asociación para la Paz".

El embrión de la defensa común sobre el terreno lo constituye la brigada Franco-Alemana a la cual decidió integrarse Bélgica y España.

Es entonces para responder al sentimiento de inquietud de los países del Centro Europeo de sentirse incómodos en una zona de vacío estratégico entre una zona de seguridad en el Oeste y una de inestabilidad y conflicto en el Este, que se optó, frente a la negativa de Rusia, por admitirlos progresivamente en la OTAN, bajo las condiciones previstas en la "Asociación por la Paz".

Por otro lado, el hecho de que estos países sean miembros asociados de la U.E.O. -llamada a ser el brazo armado de la Unión Europea- permitirá a los países del Centro Europeo participar en la organización de la Política de Defensa Común.

Como ustedes podrán apreciar, se está dibujando paulatinamente una nueva arquitectura del Viejo Continente.

La Unión Europea que, por cierto, no posee el monopolio de Europa, está en una encrucijada entre la necesidad vital de profundizar su integración y abrirse a nuevos miembros, lo cual puede tornar más difícil la integración.

El paso de la unión de 12 a 15 miembros, el 1º de enero de 1995, es la última ampliación posible sin modificar las instituciones y las reglas de funcionamiento de la Unión.

Un número importante de países se aglomeran actualmente frente a las puertas de esta Comunidad para llegar a ser miembros de ella. Esto no hace sino demostrar el atractivo que ejerce esta empresa única, que busca hacer del Viejo Continente una zona de paz, de estabilidad política, de prosperidad y de seguridad interna. La vocación de esta Unión es aquélla de crear puentes y no de erigir barreras entre los pueblos, de abrir mercados y de crear espacios siempre más amplios de solidaridad y de seguridad.

Sin embargo, los procesos de adhesión no podrían iniciarse antes de la Conferencia Intergubernamental de 1996. En esta Conferencia, la Unión tendrá que adaptar los mecanismos de decisión comunitarios a fin de que una Unión de 27 o más Estados miembros pueda funcionar eficazmente y de manera democrática.

CUENCA DEL MEDITERRÁNEO

Hemos visto algunos desafíos que se presentan al interior de la Unión misma, y aquellos con los países del Este de Europa. Pero Europa, con su vocación universal, enfrenta también los desafíos que presentan los países de la Cuenca del Mediterráneo.

Le es imposible a la Unión desentenderse de estos países de alta tasa de natalidad, ni substraerse a las presiones que ejerce sobre sus fronteras una mano de obra que aumenta sin cesar, ni dejar de solidarizarse con los problemas ligados a la emigración.

La Comisión ha reforzado su cooperación para contribuir de este modo a la solución local de los graves problemas de empleo. La Unión Europea lanza un plan de acción para el libre comercio y la cooperación euro-mediterránea, que ratifica las perspectivas de una zona de libre comercio total en la industria, y progresiva en la agrícola para el año 2010, y ofrece también un catálogo de medidas de cooperación económica y social.

Por otra parte, con los países de Africa, el Caribe y el Pacífico las negociaciones para la renovación de la convención de Lomé están en curso y proceden con algunas dificultades.

La Unión se vuelve más solidaria también con América Latina, haciendo una de sus prioridades sus relaciones con ella.

1994 ha sido el año del compromiso europeo con América Latina. Ha sido el año en que la Comisión puso en marcha la iniciativa MERCOSUR, consolidó el mensaje político hacia México e inició la nueva andadura con Chile.

ALGUNOS RETOS PARA AMÉRICA CENTRAL

Actualmente hay en formación un mosaico de varios tipos de zonas de libre intercambio en América Latina. Es evidente que los pequeños países tienen ventajas en cuanto a integrarse en mercados más amplios para beneficiarse de economías de escalas, captando mejor así las inversiones. No olvidemos que la llave del desarrollo la representa la tetralogía: mercados abiertos, inversiones, tecnologías y formación.

Los países del Istmo deberían acelerar el proceso de integración de Centroamérica y participar también en otras áreas de integración más amplias. El objetivo de un Gran Mercado Continental para el año 2005 me parece un objetivo alcanzable.

Aunque se lograra configurar esta zona de libre comercio, que albergue desde Alaska hasta la Tierra del Fuego, que puede ser considerada como integración hacia afuera, no debiera posponerse la necesidad de crear un bloque político-económico entre los países latinoamericanos.

El interés de los ciudadanos y de los políticos me parece por el momento muy escaso.

Dicho sea de paso, la Unión Europea apoya la iniciativa de que tengan una vocación integradora en la región, a condición de

que las zonas de libre comercio estén conformes con las reglas del multilateralismo.

En los últimos años, los logros macroeconómicos de Centroamérica han sido considerables. Mediante una política monetaria restrictiva y un control de déficits presupuestarios se han podido mantener tasas reales de interés positivas que constituyen un fomento para el ahorro interno y un atractivo para los capitales externos. En el área de las reformas estructurales los países han avanzado de manera desigual, pero todos parecen encaminarse hacia unos objetivos comunes. A través de una reforma fiscal se busca una simplificación tributaria, la eliminación de exenciones y subsidios. Se está promoviendo una liberalización comercial. Se contempla también reformar el sistema financiero. En un futuro, los Bancos Centrales deberán tener garantizada su autonomía en la conducta de la política monetaria y se eliminará su obligación de financiar los déficits públicos. Con los programas de privatización, se intentará limitar el papel del Estado como ente productivo. Finalmente, los Estados modernizan sus sectores públicos para aumentar la capacidad y la eficiencia administrativa en la provisión de servicios indispensables para el desarrollo. La modernización y la descentralización del Estado deben continuar con renovada energía.

Aquí podemos hablar de un cambio histórico de gran magnitud, ya que esta nueva orientación rompe con la teoría de la dependencia orientada a la sustitución de importaciones. Hay que destacar el éxito de esta estrategia con un crecimiento real de la economía de la región del 4.8% en 1992 y más importante aún, con una variación del PIB por habitante claramente positiva. También la inversión bruta ha aumentado de manera notable, aproximándose en promedio al 20% del PIB. Sin embargo, estos progresos todavía parecen ser frágiles con una deuda externa regional elevada. Este último indicador lleva a pensar que la velocidad de ajuste en la economía real, y en particular en el sector exportador, no ha sido tan rápida como los evidentes progresos a nivel macroeconómico.

La sostenibilidad de la apertura está condicionada, por consiguiente, por una mayor presencia del sector privado centroameri-

cano en los mercados mundiales. Esta idea nos parece particularmente acertada en el caso de las pequeñas economías centroamericanas que son relativamente abiertas al comercio internacional, y vulnerables a choques externos. Esta vulnerabilidad se amplifica por el hecho de que las exportaciones siguen concentrándose en un pequeño número de productos de base agrícolas con bajo valor añadido.

Otros retos importantes que debe enfrentar Centroamérica, aparte del desafío que representa la integración de la región, consisten en la necesidad de atacar el problema de la pobreza, del medio ambiente y de la seguridad ciudadana.

Antes de la crisis de los años ochenta, el comercio intrarregional representaba el 28% del total del comercio centroamericano. Hoy, es el 17%. Debemos, sin embargo, relativizar estos datos según los países, porque para Costa Rica, El Salvador y Guatemala, las exportaciones a Centroamérica aumentaron en un 53%, 28% y 22% respectivamente. De hecho, los dos últimos países han destinado en 1992 el 31% y el 42% del total de sus exportaciones a la región. Sin embargo, a pesar de esta primera recuperación, el problema fundamental es que el nuevo enfoque de integración debe arrastrar con las secuelas de la estrategia de sustitución de las importaciones que sólo funcionó para productos manufacturados de bajo nivel tecnológico, como zapatos o alguna producción metalmecánica sencilla. Con este nuevo enfoque, queda espacio, pues, para una mayor recuperación basada en intercambios de bienes y servicios con mayor valor añadido.

RELACIONES UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA CENTRAL

Se puede afirmar que la Unión Europea es un socio estratégico para América Central.

Somos el primer donante a los seis países del Istmo y el segundo cliente de sus productos.

La exitosa andadura del Proceso de San José, que ha tenido su último capítulo en la XI reunión de febrero pasado en Panamá, ha permitido la puesta en marcha de un sistema de cooperación política y económica sin precedentes. Esta cooperación ha coadyuvado a la superación de las confrontaciones armadas y se propone, en adelante, apuntar hacia la superación de la confrontación social, atacando sus causas más inmediatas: la desigualdad y la pobreza.

Un seminario de reflexión deberá proponer nuevas ideas para que el Diálogo de San José pueda evolucionar con la nueva situación que se está dando en la región.

No podemos dejar de reconocer los efectos positivos de la cooperación de la Comunidad -más de 400 proyectos en marcha en los seis países de Centroamérica por un monto de más de casi 700 millones de ECUS en donaciones-. A éstos hay que añadir aquéllos desarrollados por los Estados miembros. América Central se sitúa en el primer puesto de las regiones beneficiarias de la ayuda europea por habitante.

Proporcionalmente al volumen respectivo de intercambios con Centroamérica, la Unión registra la posición menos favorable en su saldo de los intercambios comerciales. Mientras tanto, la estructura de las exportaciones centroamericanas hacia la Unión no evolucionó notablemente y pareciera ser, además, que la especialización sobre productos agrícolas tiende, particularmente en el caso de la Unión Europea, a reforzarse.

A nivel de las inversiones directas, nuestra presencia en la región se aproxima a sólo un 10% del total.

Hemos hecho concesiones unilaterales para abrir nuestros mercados a las exportaciones centroamericanas. Hoy en día, la utilización del Sistema de Preferencias Generalizadas de la Unión Europea, y con la adopción del Sistema Especial de Preferencias para Centroamérica, los países de la región gozan de beneficios comparables a aquellos que se han adherido a la Convención de Lomé. En otras palabras, las exportaciones centroamericanas, a excepción del banano fresco y de algunos otros productos que podemos contar con los dedos de una mano, pueden beneficiarse hoy de una entrada libre a nuestro mercado.

También cabe considerar que la realización del Mercado Único Europeo en 1992 ha armonizado todos los procesos de importación, lo que permite tener un acceso al conjunto del mercado europeo mucho más fácil que en el pasado.

Habrà que reconocer de paso que la exitosa conclusión de la Ronda de Uruguay representa un logro absolutamente asombroso, aunque incompleto, un paso fundamental hacia la apertura de las economías y del fortalecimiento de las reglas multilaterales que aseguran la previsibilidad indispensable del desarrollo del comercio y de las inversiones. La Unión ha reducido en un 38% los aranceles para los productos agrícolas.

De ambos lados del Atlántico, se están conformando entonces mercados siempre más grandes. Es evidente que la próxima etapa, después de la asimilación del Uruguay Round, podría ser una negociación para la creación de una zona de libre cambio transatlántica.

Hay que subrayar que a partir de 1993 el Banco Europeo de Inversiones (BEI) puede intervenir financiando proyectos de infraestructura en América Latina. El primer proyecto fue financiado en Costa Rica en el campo hidroeléctrico.

Apoyamos también las iniciativas regionales destinadas, a través de mejores economías de escala, a mejorar los niveles de competitividad de Centroamérica. Con una perspectiva integrada, la Unión ya dispone de una serie de herramientas para poder intervenir en los diferentes niveles de la cadena de transformación de los procesos de producción. Intervenimos en la fase de investigación y desarrollo, en el proceso de producción con programas de mejoramiento de calidad y de gerencia empresarial, en la búsqueda de nuevos mercados y créditos o co-inversiones.

Hemos puesto a disposición del BCIE, Banco Centroamericano de Integración Económica, en el marco de varios proyectos, PAPIC, FOEXCA, FEPEX, un fondo de más de 100 millones de ECUS, para fomentar las exportaciones intra y extraregionales de América Central y fortalecer la pequeña y mediana industria.

A este propósito, quisiera detallarles el instrumento ECIP (European Community Investment Partners) que está destinado a promover las Joint-Ventures entre empresas europeas y del tercer

mundo. Debido a la imagen de inestabilidad que tiene Centroamérica en Europa y a las dimensiones modestas de estos mercados, la promoción de este instrumento no es tan difícil en la región. También conviene destacar que la casi totalidad de estas pocas iniciativas se generan en Europa y que la capacidad de las empresas Centroamericanas para proponer proyectos de co-inversión ha sido hasta el momento escasa.

Es evidente que la firma de acuerdos de protección de las inversiones entre los gobiernos europeos y de Centroamérica, será un fuerte estímulo para fomentar las inversiones europeas hacia América Central.

El mundo actual está bajo el dominio de la tecnología y la información. Necesitamos, entonces, instaurar el sistema y los canales de comunicación para fomentar las relaciones entre empresarios europeos y centroamericanos, permitiendo así una ampliación recíproca de los mercados. Con este objetivo, el nuevo programa AL-INVEST se propone promover las transferencias de tecnología, el "know-how", el capital y los flujos de comercio entre nuestras dos regiones. La filosofía de AL-INVEST ya está operando en Europa desde hace unos 10 años y ha servido de herramienta para la promoción de la cooperación transnacional entre las empresas en el marco del Mercado Único. Debido a su éxito es considerado, particularmente por el sector de las medianas empresas europeas, como uno de los instrumentos de base para enfrentarse al reto del Mercado Único Europeo. De lo que se trata aquí, es de trasladar este concepto y conectar estas redes de cooperación con América Latina.

Uno de los componentes centrales de este programa es la instalación de "Eurocentros para la Cooperación Económica" (ECEs) comparables a los que ya existen en Europa. Ya están en marcha tres, uno en Panamá, otro en Guatemala y el tercero en Nicaragua. Los ECEs deben agrupar entidades representativas del sector privado, con un alto nivel de capacidad de gestión administrativa en las cuestiones de promoción de los negocios como las cámaras de industria, de comercio, las demás organizaciones empresariales y profesionales y los organismos competentes en temas de desarrollo económico y regional y en la promoción de

la cooperación entre las empresas y el fomento de las inversiones directas. El papel de las ECES es identificar, fomentar, orientar y apoyar a las empresas locales para que presenten proyectos de cooperación empresarial sostenibles a nivel internacional.

El éxito del programa está fundado sobre el establecimiento de un diálogo permanente y abierto entre la red de ECES instaladas en toda Latinoamérica y Europa. En la perspectiva de realizar acciones conjuntas y fomentar proyectos de cooperación empresarial, las ECES utilizan una serie de redes telemáticas de comunicación e información. Concretamente se trata de:

- la red BRE, que por sus características de difusión masiva y su manejo relativamente sencillo, constituye una herramienta estratégica de implementación inmediata en la región,
- la red BCNET que contrariamente a la precedente, es totalmente confidencial y está diseñada para satisfacer demandas de cooperación específicas. De esta manera, la red de consultores sectoriales diseminados en todos los ECES, ofrecen perfiles de cooperación que corresponden a las necesidades particulares de la empresa cliente.
- la red TIPS que es por el momento el único instrumento operacional en la región, dispone de una red de centros especializados en el mundo entero y tiene como meta fomentar los intercambios tecnológicos y comerciales entre los países del sur del planeta.
- y las redes RIOST y ALABSUB respectivamente en Europa y en América Latina que están proyectadas para fomentar las relaciones de subcontratación entre las empresas latinoamericanas y europeas.

El diálogo entre ECES debe dar paso a encuentros entre empresarios que se concretizan en proyectos de cooperación. Estos encuentros deben ser lo más monosectoriales y más plurinaciona-

les posibles y se realizarán en el marco de ferias especializadas tanto en Europa como en Iberoamérica.

AL-INVEST es un programa descentralizado de tercera generación que constituye una ruptura radical con el enfoque asistencialista de la cooperación tradicional. El sistema de AL-INVEST será exitoso si el sector privado centroamericano lo adopta plenamente como una herramienta de su desarrollo económico.

Finalmente, no quisiera terminar esta conferencia sin referirme al Programa ALFA, diseñado para promover las relaciones entre instituciones de enseñanza superior de Europa y América Latina; establecer redes de programas e incrementar la movilidad de post-graduados y estudiantes de licenciatura.

Todas las universidades de América Latina son invitadas a participar en este programa, mediante el cual miles de estudiantes latinoamericanos podrán efectuar sus estudios de post-grado en universidades europeas y estudiantes europeos podrán hacer lo mismo en América Latina.

LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN (PESC)

Peter Malcom Siderman*

LA HISTORIA DE LA PESC

Cuando se firmó el Tratado de Roma en 1957, no hubo una transferencia de competencias a las instancias Comunitarias en materia de política de defensa, exterior o de seguridad. Existió un intento anterior, en 1952, de crear una llamada *Comunidad Europea de Defensa*, con un único ejército europeo conformado por unidades militares de Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Holanda y Luxemburgo – o sea, los seis que formarían cinco años después las Comunidades Europeas. Esta iniciativa no fructificó debido a la negativa de la Asamblea Nacional francesa. Y en parte, debido a ese fracaso –que vino a demostrar que los Estados miembros no estaban aún dispuestos a compartir la soberanía en campos tan sensibles– se excluyó del Tratado de Roma los ámbitos de política exterior y defensa.

La cooperación política europea estaría ausente durante los siguientes 13 años. Sólo en 1970, los ministros de Relaciones Exteriores de los seis Estados miembros, se pusieron de acuerdo en reunirse cada seis meses para tratar *informalmente* temas de

* Coordinador del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), España.

política exterior, y establecieron un comité de diplomáticos para preparar estas reuniones. Con las subsiguientes ampliaciones de las Comunidades Europeas, más países europeos llegaron a formar parte de este proceso informal: Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido (1973); Grecia (1981); España y Portugal (1986).

Hubo un intento germano-italiano –el llamado plan *Genscher-Colombo*– en 1981 para intentar integrar la política exterior y, hasta cierto punto, la política de seguridad en el esquema comunitario. No obstante, los resultados de esta iniciativa fueron magros, debido a la oposición de Francia y otros Estados miembros. Pero, con la entrada en vigor del *Acta Única Europea* (AUE) en 1987, se creó el primer procedimiento *formal* para la cooperación en materia de política exterior. El AUE dio un estatus legal a la Cooperación Política Europea (CPE), así como un Secretariado,¹ pero mantuvo la separación de poderes y de competencias: la CPE no fue "comunitarizada"², manteniendo un carácter estrictamente intergubernamental. Sin embargo, la CPE ya encontraba más aceptación por parte de los Estados miembros y, por ello, comenzó a gozar de cierta estabilidad. Es importante señalar también que el AUE otorgó al Parlamento Europeo (PE) una "asociación íntima" con la CPE, dándole el derecho de cuestionar y controlar para así influir en la orientación de la política externa de la CE.

El AUE primó algunos instrumentos básicos para llevar a cabo una "diplomacia colectiva" en Europa:

- *Las declaraciones políticas*, en donde los países miembros hacen saber su punto de vista frente a acontecimientos en el mundo exterior.
- *Los diálogos políticos institucionalizados*, mediante los cuales Europa puede entablar diálogos puntuales con terceros países o grupos regionales.

1. El Secretariado, establecido en Bruselas, contaba con muy pocos diplomáticos: diez del país que ocupaba la Presidencia de la CE, y tres cada uno de la Presidencia anterior y de la Presidencia entrante.

2. No hubo traspaso de competencias a las instancias supranacionales.

- Asimismo, estipuló la necesidad de *adoptar posiciones comunes en foros internacionales* (aunque sólo como necesidad, y no como obligación).

En estos términos, la CPE aumentó la capacidad de la CE para hablar con una sola voz. A principios de la década de los 90, se llegó a aprobar unas 100 declaraciones conjuntas al año (unas 112 en 1994), y ha aumentado de forma significativa la unanimidad entre los Estados miembros en las votaciones dentro del marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

No obstante, debido a una serie de acontecimientos de alcance continental o incluso mundial –como la caída del Muro de Berlín en 1989, la unificación alemana en 1990, la desintegración de la Unión Soviética– los Estados miembros se dieron cuenta de la necesidad de convertirse en actor más coherente a nivel internacional. El estallido de la guerra en la ex-Yugoslavia demostró además que la CPE no era un instrumento idóneo para el manejo de situaciones de crisis en el actual contexto internacional, incluso cuando estas crisis se desenvolvían a las mismas puertas de Europa.

Es por ello que el *Tratado de Maastricht*,³ que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, incorpora unas provisiones a primera vista ambiciosas en materia de la *Política Exterior y de Seguridad Común* (PESC). Maastricht crea la Unión Europea (UE) y establece que la Unión tendrá como uno de sus objetivos, "hacer valer una identidad internacional, sobre todo a través de una PESC que englobará, eventualmente, una política de defensa común" (la PESC reemplaza la CPE). Las novedades más importantes de Maastricht en esta materia son cuatro:

- Los Estados miembros de la UE se comprometen a una política exterior común a la cual deberán conformarse las respectivas políticas nacionales.

3. Este Tratado fue negociado y firmado en 1991, ya en plena época Post Guerra Fría, representando un primer esfuerzo europeo para responder al nuevo contexto internacional.

- Se extiende la cooperación pan-UE al campo militar y de defensa, un área altamente sensible que se había excluido anteriormente, y se amplía la definición de la "seguridad". Bajo la CPE, sólo estaban incluidos los aspectos de seguridad económica (como los suministros de petróleo), mientras que la nueva PESC considera como factores de seguridad la conservación del medio ambiente, la lucha contra las drogas, el desarrollo económico y los asuntos militares.
- Por primera vez, se abre el camino a la toma de decisiones por *mayoría calificada* en ciertos asuntos de política externa. Los Estados miembros están todavía obligados a alcanzar una posición consensuada (la unanimidad) sobre una determinada posición de la UE, pero a la hora de decidir los pasos concretos para alcanzar este objetivo se puede utilizar el sistema de mayoría calificada.⁴
- La Comisión Europea se convierte en socio pleno de los Estados miembros, con derecho de proponer o iniciar una acción bajo la PESC. La Comisión contribuye al diseño y a la implementación de la PESC y vela porque la consistencia se mantenga en la acción externa de la UE (o sea, que los objetivos de la PESC se ven reflejados de forma coherente en las políticas económica y de cooperación que son de competencia Comunitaria).

La Comisión Europea no tiene voto ni derecho de tomar decisiones sobre la PESC, pero su nuevo papel refleja el deseo de lograr una cooperación política más dinámica, menos declaratoria y mejor coordinada con las actividades en otras áreas. Es por eso que bajo Maastricht, a diferencia del AUE, los gobiernos europeos asumen el compromiso de intentar, por todos medios una posición común y, una vez acordada, de cumplirla. Representa un cambio significativo, ya que las posiciones una vez establecidas son obligaciones internacionales de los Estados miembros.

4. El voto por mayoría calificada no se aplica a asuntos de defensa.

Maastricht también establece objetivos muy específicos para la PESC, los cuales reflejan muy bien *la condición y vocación democrática de la UE*, o sea:

- salvaguardar los valores e intereses en común, así como la independencia de la UE;
- mejorar la seguridad global en todos sus aspectos;
- mantener la paz, de acuerdo con el marco jurídico internacional;⁵
- promover la cooperación internacional; y,
- fortalecer la democracia y los Derechos Humanos.

Estos últimos son objetivos básicos de las instancias Comunitarias (el PE y la Comisión) desde su creación. En conjunto, todos estos fines se suman a uno más grande: *hacer valer la identidad y el papel de Europa en la escena internacional*.

LA PESC HOY: MECANISMOS E INSTRUMENTOS

En términos de los mecanismos prácticos para llegar a cumplir estos objetivos, Maastricht y algunas decisiones del Consejo Europeo, posteriores al Tratado, han buscado la creación de un llamado "marco institucional único", en donde todas las instituciones cumplen un papel específico:⁶

5. Una referencia a la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

6. Ver, por ejemplo, *The Courier*: 145, mayo-junio de 1994, página 45.

- El *Consejo Europeo* (que reúne a los jefes de Estado y de Gobierno semestralmente) fija las orientaciones generales para la PESC
- El *Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores*, reunido una vez al mes, establece el contenido de la PESC y adopta decisiones al respecto para definir e implementar una política común.
- La *Presidencia del Consejo de la UE* (que ocupa cada Estado miembro por orden preestablecido, durante seis meses) coordina la implementación "día a día" de la PESC conjuntamente con el Secretariado (antes el Secretariado de la CPE) y también en coordinación con el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) de los Estados miembros en Bruselas.⁷
- La Comisión y el PE, también cumplen un papel dentro del "marco institucional único", pero su rol dentro de la PESC es distinto a sus derechos y obligaciones en materia estrictamente Comunitaria.⁸ Para efectos de la PESC, la Comisión no detenta en exclusivo el poder de iniciar leyes y no representa a la UE de cara al mundo exterior. El PE, asimismo, es informado y se solicita su opinión, pero no tiene ningún papel en la toma de decisiones –y he aquí la diferencia fundamental entre las esferas intergubernamental y Comunitaria (conviene señalar que la Corte Europea de Justicia no tiene ningún papel en la formulación de la PESC).
- Finalmente, la *Unión Europea Occidental* (UEO), una alianza militar que aglutina a los Estados miembros que también

7. El COREPER funciona como una especie de red de "embajadas" de los Estados miembros ante las instancias comunitarias. Dentro del COREPER, se celebran reuniones puntuales de los directores políticos para evaluar la situación internacional y comunicar a sus socios las posiciones de sus respectivos Gobiernos.

8. Por ejemplo, el presupuesto Comunitario, la Política Agraria Común (PAC), el Mercado Único, medidas para proteger el medio ambiente, etc.

forman parte de la OTAN⁹, se ocupa de los aspectos de defensa de la PESC. Esto será un papel más bien evolutivo, ya que quedan por definir la relación exacta UE-UEO y la naturaleza de la "vertiente militar" de la PESC.

Las primeras acciones conjuntas en el marco de la PESC fueron puestas en marcha inmediatamente después de la ratificación del Tratado de Maastricht:

- El 8 de noviembre de 1993, referente a la entrega de ayuda humanitaria en Bosnia-Herzegovina;
- El 6 de diciembre del mismo año, con la aprobación de apoyo al proceso de transición democrática en la República de Sudáfrica; y,
- El 20 de diciembre de 1993, relativa al envío de una misión de observadores europeos a las elecciones parlamentarias en la Federación Rusa.

Es interesante examinar las acciones conjuntas bajo la PESC en 1994 (el primer año de plena vigencia de la nueva política común). Por una parte, se consolidó el *diálogo político* entre la UE y otras agrupaciones regionales –normalmente con la celebración de reuniones entre los ministros de Exteriores de la UE y sus contrapartes en otras regiones, en presencia de representantes de la Comisión Europea.¹⁰ Al 31 de diciembre de 1994, la UE mantenía un diálogo político con nada menos que 12 grupos de países,¹¹ así

-
9. El Tratado de Maastricht concede singular importancia a la UEO: todas las decisiones de la UE en materia de defensa deben ser ejecutadas por esta entidad. Además, en 1993 se trasladó la sede de la UEO de Londres a Bruselas precisamente para favorecer una relación de trabajo más estrecha con la Secretaría del Consejo de la UE y el personal de la OTAN. (Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Suecia se adhieren a la UEO en calidad de "observadores", y nueve naciones de Europa Oriental tienen la condición de "países asociados").
 10. La participación de la Comisión Europea da coherencia por parte de la UE, ya que la Comisión tiene ciertas competencias y los Gobiernos nacionales otras.

como diálogos con países industrializados, sobre todo Estados Unidos, Japón y Canadá. En realidad, muy pocos países en el mundo quedan excluidos de estos procesos de diálogo (por ejemplo Birmania, Corea del Norte, Cuba y Libia) y algunos participan en varios diálogos a la vez: México está incluido en el Grupo de Río, el Proceso de San José y, probablemente a partir de 1997, dispondrá de un diálogo político bilateral con la UE.

La meta principal de los procesos de diálogo político con los países en vías de desarrollo es la consolidación de la paz, el respeto a los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. Tales aspectos políticos han tenido, hasta ahora, más peso dentro de la mayoría de los diálogos que los aspectos meramente económicos –aunque se observa ahora una creciente tendencia inversa: cada vez se habla más de asuntos económicos en los diálogos de la UE con otras regiones. En el caso del Grupo de Río y Centroamérica, por ejemplo, esta tendencia es lógica debido a la consolidación de la democracia en América Latina, y al predominio de temas comerciales en la agenda internacional, a partir del fin de la Guerra Fría.

También durante 1994, la UE hizo gala del otro instrumento principal de la PESC: *las declaraciones conjuntas*. Hubo un total de 112, de las cuales:

- 46 se refirieron a África, sobre todo al genocidio en Ruanda y las primeras elecciones multiraciales en Sudáfrica;
- 19 relacionadas a la ex URSS, con el Tratado de la No-proliferación Nuclear y la guerra en Nagoro-Karabach como temas principales;
- 16 enfocaron la situación en Oriente Medio, haciendo especial hincapié en el Proceso de Paz, la guerra en Yemen y el

11. Incluyendo los países del Convenio de Lomé, la Liga Árabe, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANASE), los países del Proceso de San José, los Países No-alineados, el Grupo de Río, los países de Europa Central y Oriental (PECO), los del Maghreb, la Asociación Europea de Libre Cambio (AELC), entre otros.

caso del autor británico Salman Rushdie, amenazado de muerte por Irán;

- 8 hicieron eco de acontecimientos en los países bálticos, sobre todo en cuanto al proceso de retirada de las tropas rusas en la zona;
- 7 se refirieron a la situación bélica en la ex Yugoslavia.

De las restantes declaraciones, hubo 7 referentes a países asiáticos (por ejemplo, Corea del Norte, y la ocupación de Timor del Este por parte del Ejército de Indonesia), y tan sólo 6 sobre América Latina –referentes al régimen militar en Haití, a Chiapas, las negociaciones de paz en Guatemala y, como última resolución aprobada en 1994, al fin de una disputa fronteriza entre Argentina y Chile:

**DECLARACIÓN DE LA PRESIDENCIA EN NOMBRE DE LA
UNIÓN EUROPEA SOBRE EL ARREGLO PACÍFICO DE LA
CONTROVERSA FRONTERIZA ENTRE CHILE Y ARGENTINA
RELATIVA A LA LAGUNA DEL DESIERTO
-Bruselas, 12 de diciembre de 1994-**

"La Unión Europea sigue con gran satisfacción la transformación de América Latina en una región de paz, de cooperación y de integración. Se felicita por los esfuerzos cada vez más fructíferos para solucionar por medios pacíficos las antiguas controversias fronterizas.

A este respecto, felicita a Argentina y Chile por los progresos realizados en el arreglo pacífico de sus controversias fronterizas, abriendo así la vía a una cooperación cada vez más estrecha entre ellos. La decisión de ambos Gobiernos de respetar el veredicto pronunciado en el marco del arbitraje, al que habían recurrido en el asunto de la Laguna del Desierto, se ajusta a esta política ejemplar. La Unión Europea la apoya sin reservas."¹²

12. Es interesante señalar que Austria, Finlandia y Suecia, países entonces en vías

De este desglose, del número de declaraciones, se puede deducir dos cosas. En primer lugar, las declaraciones vienen a apoyar sobre todo las metas básicas de la UE desde sus inicios en los años 50: o sea, la paz, la democracia y los derechos humanos. No se formulan declaraciones de la PESC sobre relaciones o contenciosos *comerciales*. En segundo término, la cantidad de declaraciones no es únicamente reflejo de la especificidad de las amenazas a la democracia o a la paz en las diferentes regiones del mundo. Es decir, no es sólo por eso que se aprueban 46 declaraciones conjuntas sobre África, y 34 referente a todo lo que es Europa Oriental y la ex URSS, sino también es reflejo de la llamada "pirámide de prioridades" de la UE en sus relaciones exteriores. En parte, por ello, sólo hubo un total de 13 declaraciones sobre América Latina y Asia *juntos* (a pesar de representar una población de casi 2.000 millones de personas).

Estas prioridades también se pueden deducir de las *Conclusiones* de la Cumbre del Consejo Europeo en Corfú (Grecia), celebrada del 23 al 24 de junio de 1994, y Essen (Alemania), que tuvo lugar del 9 al 10 de diciembre de 1994. En estas conclusiones, y como parte del "marco institucional único" de la PESC, el Consejo Europeo fija las grandes orientaciones de la proyección política externa de la UE. Es relevante subrayar que, en las Conclusiones de Essen, la mayoría de las casi 8 páginas se dedica a las relaciones con Rusia, los PECO y el Mediterráneo —o sea, los países vecinos de la UE— y tan sólo 4 párrafos hacen referencia a América Latina y Asia. Esta misma tendencia se había repetido en las Conclusiones de Corfú.

UN ANÁLISIS DE LA EFICACIA DE LA PESC

Si estos son los procesos y mecanismos surgidos primero del AUE y posteriormente del Tratado de Maastricht, ¿cuál podría ser el grado de utilidad de la PESC para Europa?

de adhesión, se asociaron a esta declaración llegando así a participar en la formulación de la PESC incluso antes de entrar en la UE.

Se reconoce que, salvo algunas pocas excepciones, *una acción coordinada es mejor para los Estados miembros en su conjunto*. Lógicamente, debería tener más peso la acción coordinada que la individual en temas como la pacificación del conflicto histórico israelí-árabe, las elecciones en Sudáfrica, Rusia o la Ucrania, los derechos humanos en Tíbet,¹³ o en los principales temas internacionales de la actualidad (por ejemplo, la prórroga del Tratado de la No-proliferación Nuclear, acordada el 11 de mayo de 1994 en Nueva York).

Además, en la práctica, *la cooperación política es cada vez más la norma dentro de la UE*. Douglas Hurd, que fue Ministro de Exteriores del Reino Unido de 1988-1994 (un período que marcó hitos históricos en la evolución de la UE), ha subrayado que la PESC es una parte establecida de la vida diplomática en Europa y que, en la última década, ha habido un aumento sostenido en la colaboración entre los Estados miembros. Además, la PESC ya no conoce límites geográficos. Sus comentarios son tanto más relevantes debido al tradicional recelo británico de ceder soberanía nacional en asuntos de política exterior. Hurd agrega, no obstante, que en casos "excepcionales" donde un Estado miembro tiene intereses o responsabilidades especiales, la PESC no tiene necesariamente un papel relevante. Dio como ejemplo las actuales negociaciones entre Gran Bretaña y China referentes al futuro de Hong Kong.

En términos de *instrumentos de la PESC*, se podría afirmar que se está consiguiendo cada vez más coherencia entre los grandes objetivos políticos y los instrumentos de la Comisión Europea en materia comercial y de cooperación. Son muy importantes en este contexto, los Acuerdos Marcos de Cooperación de "tercera generación" firmados entre la UE y casi la totalidad de América Latina (salvo Cuba), ya que condicionan, de forma explícita, la cooperación europea al respeto de los derechos humanos, a sus principios y la democracia.¹⁴ O sea, se aplica una estricta condicionalidad

13. País asiático ocupado desde hace dos décadas por las Fuerzas Armadas de China.

14. La única excepción es el Acuerdo con México, firmado en abril de 1991. El

política a los programas de cooperación –algo que también figura en los acuerdos globales firmados entre la UE y los países de la ex URSS y los PECO.

La UE ha reaccionado de acuerdo con esta condicionalidad en varias ocasiones, por ejemplo en los casos de *autogolpes* en Perú y Guatemala: después del llamado *Fujigolpe* en Perú en abril de 1992, la UE paralizó todo nuevo proyecto de cooperación, aunque mantuvo los proyectos en curso. Así mismo, inmediatamente después del golpe institucional del Presidente Serrano en Guatemala en mayo de 1993, la Unión hizo los preparativos para suspender la cooperación con el Gobierno de este país (pero no la cooperación canalizada a través de las ONGs).¹⁵ Con la designación de Ramiro de León Carpio como Presidente interino, el 6 de junio de 1993, no hubo necesidad de llevar a cabo esta suspensión de ayuda.

Es importante señalar que existe un amplio consenso entre gobiernos y pueblos europeos, referente al valor de la cooperación política europea, representada por la PESC, a pesar de su evidente fracaso en Bosnia –la primera prueba de fuego luego del Tratado de Maastricht. Es cierto que la UE con 15 Estados miembros que reúnen enormes recursos económicos y una sólida potencia militar, ha sido incapaz de detener el conflicto de la ex Yugoslavia, o la guerra en Chechenia a lo largo de 1995, pero no por ello se debería pensar que la mayoría de los europeos quiere abandonar la PESC.

Además, en el caso de la ex Yugoslavia, sería erróneo concluir que la contribución de la UE haya sido nula. Este aporte europeo incluye:¹⁶

gobierno mexicano se negó a la inserción de este tipo de condicionalidad alegando su tradicional principio de la no injerencia en sus asuntos internos. México estaba, además, en una posición especial debido a su tamaño, momento político y posición especial en Norteamérica.

15. Sin embargo, el dilema interno es: *¿Qué clase de comportamiento "no-democrático" merece la paralización de la cooperación europea?* La actitud de la UE en el caso de México, por ejemplo, ha sido ambivalente en este sentido, como también lo ha sido en casos claros de autoritarismo civil en algunos países africanos.

- un marco para las negociaciones de paz en Bosnia;
- una serie de sanciones económicas contra el Gobierno de Serbia;
- una significativa contribución de tropas para apoyar las operaciones humanitarias de la ONU (más de 10.000, procedentes de Dinamarca, España, Francia, Holanda, Gran Bretaña, Suecia y otros Estados miembros);¹⁷
- la administración directa por parte de la UE de la ciudad de Mostar en Bosnia;
- el papel de la UEO en el bloqueo naval en el Adriático y (asistido por Bulgaria, Hungría y Rumania) en la vigilancia del embargo contra Serbia en el río Danubio.¹⁸

EL FUTURO DE LA PESC

La UE ha contribuido, entonces, de forma *sustancial*, aunque desde luego no *decisiva*, a los intentos de frenar el conflicto en la ex Yugoslavia. Es más, algunos observadores consideran que, si bien la PESC no ha obtenido un rotundo éxito, es un argumento no en contra de la cooperación política en la UE sino a favor de su

16. Algunas de estas acciones están fuera del ámbito de la PESC como es el caso de las sanciones económicas pero vienen a demostrar la adopción de una estrategia coherente por parte de la UE y sus Estados miembros.

17. Se subraya los costos asumidos por los Estados miembros de 1992-1995, a raíz de la presencia de sus tropas: más de 100 soldados muertos y decenas de heridos, además de los cuantiosos gastos de mantenimiento de la fuerza militar (que podrían haber alcanzado unos 1.000 millones de dólares en los últimos tres años).

18. Para un análisis conciso de la estructura común de seguridad de la UE, véase IRELA, *La Unión Europea y el Grupo de Río: La Agenda Birregional*. Madrid: IRELA (1995): 61-62.

reforma y mejora. Con toda seguridad, se abordará este tema en la *Conferencia Intergubernamental*¹⁹ que comenzará en febrero de 1996 en Italia. No obstante, es poco probable que esta Conferencia llegue a un acuerdo sobre la integración de la acción militar en la PESC, o sobre la creación de un "ministerio europeo de exteriores", ni siquiera en términos de limitar el poder de veto que detentan los Estados miembros dentro de la PESC a favor de la extensión de la votación por mayoría calificada.²⁰

Realísticamente, lo más que se puede esperar de la Conferencia Intergubernamental son medidas prácticas y no polémicas, como por ejemplo:

- El traslado a Bruselas de los *directores políticos* de cada ministerio de Exteriores, acompañados de mucho más apoyo logístico y de personal. Una vez instalados en Bruselas, conformarían una entidad especial de consulta permanente y de alto nivel, lubricando así un proceso más eficaz de toma de decisiones bajo la PESC.
- El refuerzo de *la capacidad de análisis y de prevención de conflictos* de la UE,²¹ ya que hasta la fecha no han existido mecanismos para planificar una respuesta adecuada por parte de la UE —una evidente carencia que es constante desde la CPE hasta la PESC.

19. Estas conferencias se celebran, excepcionalmente, con el explícito fin de reformar el Tratado de Roma (con sus posteriores enmiendas). El Tratado de Maastricht, y con ello la UE, surgió de dos Conferencias Intergubernamentales celebradas en 1991.

20. La votación por mayoría calificada tiende a favorecer a los Estados miembros más pequeños, que muchas veces se sienten excluidos del proceso de toma de decisiones.

21. El PE aprobó el 14 de junio de 1995, la creación de un Centro de Análisis de la UE para la prevención activa de las crisis, cuya misión principal habrá de ser diagnosticar las situaciones potenciales de conflictos internacionales y facilitar a la UE el ejercicio de la diplomacia preventiva, o la puesta en marcha de las acciones humanitarias necesarias.

Sin algunos de los cambios señalados la PESC seguirá siendo muy estable, muy útil a nivel de diálogo y declaraciones, pero algo limitada en otros ámbitos. Como consecuencia, la UE se circunscribirá necesariamente al papel de una *potencia regional parcial* –una región grande, es cierto, desde el Mediterráneo hasta el mar Báltico y la misma frontera rusa– y las responsabilidades mundiales se quedarán sin respuesta adecuada.

**REPRESENTACIÓN DE LA DIVISIÓN DE COMPETENCIAS
EN LA UNIÓN EUROPEA**

LA UNIÓN EUROPEA (UE)		
La cooperación entre Gobiernos	Instancias que contribuyan tanto a la cooperación entre Gobiernos como a las decisiones de la Comunidad Europea	La Comunidad Europea
<ul style="list-style-type: none"> • Política exterior y de seguridad común (PESC) Ministros de Exteriores de los 15 • Cooperación en materia de justicia e Interior -Ministros de Interior de los 15 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Europeo -Jefes de Gobierno y Estado de los 15 • COREPER -Comité de Representantes Permanentes de los 15 en Bruselas 	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Europea • Parlamento Europeo • Consejo de Ministros • Corte Europea de Justicia
Aquí se mantiene plena soberanía nacional		Soberanía compartida entre los 15

LA DIMENSIÓN ECONÓMICA EXTERNA DE LA UE: LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN

Peter Malcom Siderman

LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN: ORIGEN, COMPETENCIAS Y OBJETIVOS

A diferencia de la PESC, la *Política Comercial Común* (PCC) es una política verdaderamente comunitaria, en donde los Estados miembros ocupan un lugar secundario. Es asimismo más antigua que la PESC, remontando al año 1968, cuando la entonces Comunidad Europea, de seis países, creó una unión aduanera –eliminando las trabas arancelarias internas al comercio e introduciendo tanto un arancel externo común (AEC) como una auténtica política comercial común.

La PCC abarca muchas competencias, y en este sentido también se distingue claramente de la PESC, como son:

- la conclusión de acuerdos comerciales con otros países o subregiones;
- la armonización de medidas económicas dentro de la UE, como parte integral del Mercado Único Europeo (MUE);
- las políticas de exportación; y,

- las medidas compensatorias aplicadas a exportaciones "dañinas" de terceros países.

La PCC ha evolucionado de forma dinámica: a lo largo de su historia ha existido una tendencia para definir sus ámbitos de *forma amplia y flexible*. El 15 de noviembre de 1994, la Corte Europea de Justicia dictaminó que las competencias comunitarias no se limitan al comercio de bienes, sino también incluyen las actividades modernas que forman parte del comercio: los servicios y la propiedad intelectual.¹ Según esta decisión jurídica, la competencia sobre servicios se *comparte* entre la Comisión y los Estados miembros. Es por ello que el Acuerdo Final de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (*General Agreement on Tariffs and Trade, GATT*), ratificado por la UE el día 22 de diciembre de 1994, fue *firmado* tanto por la Comisión como por los Estados miembros (aunque fue *negociado* por la Comisión Europea). Tan sólo los servicios de transporte aéreo quedan explícitamente fuera de la jurisdicción de la PCC.

El mecanismo institucional de la PCC es, igualmente, más transparente que el de la PESC: la Comisión Europea propone y negocia los acuerdos comerciales internacionales. Para efectos de ejemplo, si la *Comisión Europea* considera que sería beneficioso para la UE negociar un acuerdo comercial con un país equis, lo primero que hace es presentar sus recomendaciones al *Consejo de Ministros*. Si el Consejo decide autorizar la apertura de negociaciones, es la Comisión la que lleva a cabo el proceso técnico de negociar el acuerdo –si bien lo hace en estrecha colaboración con el COREPER en Bruselas (para mantener informados a los Estados miembros). Al término de estas negociaciones, la Comisión presenta un borrador de acuerdo al Consejo de Ministros, que a su vez lo aprueba, o no, por mayoría calificada.

1. La Comunidad, en virtud de los Artículos 113 y 238 del Tratado de Roma (modificado) negocia los acuerdos comerciales internacionales por parte de los Estados miembros, en materia de comercio de bienes industriales y agrícolas. Sin embargo, hasta la adopción de esta decisión por la Corte Europea de Justicia, las instancias Comunitarias no tenían el derecho de negociar sobre los *servicios*.

El proceso puede complicarse en el supuesto de que el acuerdo vaya más allá de lo estrictamente comercial. El *Parlamento Europeo* tiene el derecho de votar sobre un acuerdo si incluye alguna estipulación sobre *flujos de cooperación* (porque esto afectaría el presupuesto de la UE, que es competencia del Parlamento), o si *introduce aspectos institucionales*, como puede ser la creación de un Comité Mixto o un mecanismo para la resolución de controversias (porque aquí el Parlamento tiene el derecho de "codecisión" con el Consejo de Ministros).² Pero incluso, cuando un acuerdo no requiera *legalmente* la aprobación del Parlamento, es una práctica consolidada de la UE dar al PE la oportunidad de opinar si así lo desea (esta práctica fue reconocida oficialmente por el Consejo Europeo en la Declaración de la Cumbre de Stuttgart, de octubre de 1982).

Es importante subrayar que la PCC y la PESC se solapan de cierta forma. Por ejemplo, la UE, en apoyo de los objetivos de la PESC (que es una política intergubernamental) mantiene sendos embargos comerciales contra Irak, Serbia y Montenegro y, hasta octubre de 1994, contra Haití. En este sentido, se ha utilizado la PCC para "dar dientes" a la PESC.

En cuanto a los *objetivos de la PCC*, obviamente con todo su historial y sus mecanismos esta política común sigue siendo un reflejo fiel de lo que es la UE, lo cual puede explicar algunas tendencias aparentemente *esquizofrénicas*. La PCC se utiliza a la vez:

- en apoyo de la política liberalizadora del GATT a nivel mundial;³
- para proteger ciertos productores europeos de la competencia exterior; y,

2. Artículo 228 (3) del Tratado de Roma (modificado) hace necesario el visto bueno del Parlamento Europeo si un acuerdo internacional establece un marco institucional específico.

3. En Artículo 110 del Tratado de Roma, se hace constar el objetivo de la Comunidad Europea de abolir progresivamente las restricciones al comercio internacional.

- para establecer una jerarquía entre los distintos socios comerciales de la UE, de acuerdo con su relativa prioridad para los europeos.

Se subraya que el apoyo al GATT es la tendencia más importante de las tres. La UE participó de forma muy activa en la Ronda Uruguay y, a pesar de su actitud introspectiva y proteccionista en el sector agrícola, hizo importantes concesiones para permitir que la Ronda saliera adelante. Es más, la UE se habría visto seriamente perjudicada si la Ronda hubiera fracasado. Según las últimas estimaciones, la prosperidad de la Unión depende del comercio exterior más que en los casos de Estados Unidos y Japón: hasta la quinta parte del producto Comunitario se genera a través del comercio extra-UE.⁴

IMPLICACIONES DE LA RONDA URUGUAY

Las negociaciones de la Ronda Uruguay duraron, de principio a fin, más de 2.700 días (o sea, unos ocho años), desembocando en el Acuerdo Final acordado el 15 de abril de 1994 en Marrakesh (Marruecos). El Acuerdo, que consta de 26.000 folios y ha sido firmado por al menos 125 países, es importante por dos motivos.

En primer lugar, el Acuerdo de Marrakesh introduce cambios sin precedentes en *las reglas multilaterales* (o sea, en el marco externo de la PCC):

- extiende la disciplina del GATT a los textiles y la agricultura; e

4. "Global Economic Survey", *The Economist*, 1-8 October 1994. Para Estados Unidos y Japón, la cifra correspondiente es de un 10-11%. Se calcula que un 47% de las exportaciones extra-UE se dirige a los PVD o países en transición, y que la UE exporta dos veces más a los PVD que a Japón y Estados Unidos juntos.

- incluye muchas áreas nuevas, como son los servicios, la propiedad intelectual, medidas de inversión ligadas al comercio y, hasta cierto punto, la licitación pública.

En segundo término, en Marrakesh se acordó la creación de la *Organización Mundial del Comercio* (OMC).⁵ Es un hecho importante ya que con la OMC, que viene funcionando desde el 1 de enero de 1995, se engloba, por primera vez, bajo un sólo "techo institucional" prácticamente todas las relaciones comerciales posibles entre los miembros del GATT y se las sujeta a una disciplina mucho más férrea y transparente que bajo el anterior sistema. La OMC incorpora lo que es estrictamente el GATT (sobre aranceles y comercio), el nuevo Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (*General Agreement on Trade in Services*, GATS), y dispone de nuevos mecanismos de resolución de controversias y para el seguimiento de las políticas comerciales de los países miembros.

La OMC y la UE

El primer *Director General* de la OMC es un italiano, Renato Ruggiero. Su nombramiento es un ejemplo excelente del funcionamiento de la PCC y de la influencia que esta política otorga a la UE.⁶ Ruggiero asumió el puesto tras de una larga campaña internacional,⁷ pero no fue por casualidad. De acuerdo con una determi-

5. La OMC no fue ni muchísimo menos una idea nueva. Al contrario, el famoso economista Maynard Keynes abogó por una entidad internacional con estas características en la Conferencia de Bretton Woods celebrada en 1944, y en la cual se crearon las dos "hermanas" de Bretton Woods, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

6. Otro ejemplo es el acuerdo multilateral sobre los *servicios financieros* alcanzado el 26 de julio de 1995 en Ginebra. A pesar de la actitud negativa de Estados Unidos, la UE logró que 90 países firmasen este acuerdo (incluidos Japón y los países del sudeste asiático). De hecho, es el primer acuerdo comercial mundial que no firma Washington, demostrando así el creciente liderazgo de la UE en temas comerciales.

7. Uno de sus contrincantes fue el ex presidente de México, Carlos Salinas de

nación de la Corte Europea de Justicia del año 1991, los Estados miembros de la UE están obligados a apoyar al candidato de la Unión postulado al mando de cualquier organización internacional. Por ello, Ruggiero, una vez elegido por el Consejo de Ministros como el candidato europeo de consenso, podía contar con el apoyo firme de los entonces doce Estados miembros.⁸

Igualmente importante, como la UE concede preferencias comerciales mediante la PCC a una serie de países y regiones en todo el mundo, no era de sorprender que Ruggiero contara también con el apoyo de los demás países europeos (los de la AELC, los PECO y los países bálticos), de la Cuenca del Mediterráneo, y de la Convención de Lomé –en total más de 100 países. Obviamente, el papel de Ruggiero como Director General de la OMC no es tan importante como para reportar ventajas estratégicas a Europa, pero tampoco es ninguna desventaja tener al frente de esta nueva entidad a alguien que entiende y apoya los procesos de integración como la UE.

Más importante que el nombramiento de Ruggiero son *las implicaciones que el Acuerdo de Marrakesh supone para la PCC*. En primer lugar, el nuevo acuerdo impone mucho más disciplina en la negociación de acuerdos de libre comercio. Antes de Marrakesh, era posible de facto (aunque no de jure), para la UE plantear la opción de una zona de libre comercio industrial con un país tercero, sin incluir la agricultura o los servicios. Además, tal acuerdo no supondría, en la práctica, ninguna obligación para llegar a la liberalización completa de los intercambios.

Sin embargo, con la creación de la OMC las reglas multilaterales son radicalmente distintas, y la PCC se tendrá que adaptar a ellas. A partir del 1 de enero de 1995, todo nuevo acuerdo de libre comercio propuesto por la UE (o cualquier otro miembro de la OMC) debe cumplir con una serie de requisitos:

Gortari, que contaba con el apoyo explícito de Estados Unidos y de muchos países latinoamericanos.

8. Cuatro de los cuales (Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido) son miembros del Grupo de los Siete (G-7), en virtud de su nivel de industrialización y por figurar entre los países industriales que más exportan e importan en el mundo.

- tiene que abarcar *todos* los sectores económicos, incluyendo la agricultura y los servicios;
- debe incluir *sustancialmente todo* el comercio entre las partes. Los productos "sensibles" temporalmente apartados de un acuerdo de libre comercio no pueden sumar más del 14% del total del comercio bilateral; y
- en todo caso, *10 años después* de la firma de un acuerdo, deberá existir una verdadera y completa zona de libre comercio entre las partes.

A diferencia del antiguo GATT, la OMC está capacitada par crear Grupos de Trabajo con poderes reales porque velen por el fiel cumplimiento de estas reglas.⁹ Es cierto que en los 40 años del GATT, ningún grupo de trabajo sobre un acuerdo de libre comercio llegó jamás a una conclusión contundente, pero lo mismo difícilmente sucederá con la OMC, ya que la nueva entidad tiene mucha más flexibilidad y competencia en estos temas y es de esperar que sí se llegará a conclusiones y sí se harán cumplir.

Aparte de los cambios al marco regulatorio internacional, el Acuerdo de Marrakesh ha llevado a una apertura considerable de los mercados mundiales, incluyendo el mercado europeo. La UE ha reducido sus *derechos de aduana* en un 37% como promedio.¹⁰ Casi el 40% de las importaciones industriales entra ahora libre de derechos, y tan sólo un 2% paga derechos que se podrían considerar como "altos". Además, el 44% de las importaciones europeas de bienes agrícolas están exentos de aranceles.¹¹ Hacia el año

9. Es importante subrayar que el 27 de julio de 1995, el Secretariado de la OMC publicó un informe sobre la PCC la UE. El informe hace constar que la integración europea ha sido positiva para sus socios externos, aunque también expresó su preocupación con el creciente número de "acuerdos de preferencia comerciales" firmados entre la Unión y terceros países.

10. La UE también se ha comprometido a liberalizar parcial o íntegramente unas 106 actividades comprendidas dentro el sector de servicios. Esto es más que Estados Unidos (con una oferta de 101) o el resto del mundo industrializado (con 84), y muy por encima de la oferta de los países en vías de desarrollo, que han ofrecido abrir un promedio de 25 actividades.

2000, los derechos de aduana aplicados por la UE a las importaciones manufacturadas se reducirán a apenas el 3,7%.

LA PCC Y LA PIRÁMIDE DE PREFERENCIAS

La PCC establece una jerarquía entre los distintos socios externos de la UE, de acuerdo con la relativa prioridad que estos países o regiones tengan para Europa. ¿Cómo se estructura actualmente esta "pirámide de preferencias" de la UE? Por regla general, un país o región se sitúa más arriba cuanto más cercano esté de Europa en términos geográficos, económicos, históricos y culturales.

Por ello, es obvio que en la cúspide de la pirámide se encuentran los países de Europa Occidental que todavía no se han integrado en la UE (Islandia, Noruega y Suiza, todos miembros de la AELC), pero que tendrían las puertas abiertas en cuanto quisieran.¹² De hecho, Islandia y Noruega ya forman parte del Mercado Único Europeo.

El segundo escalón en la pirámide lo ocupan *los países de Europa Central y Oriental* (los PECO: Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Rumania y Bulgaria), además de los países Bálticos (Lituania, Estonia y Letonia), así como Eslovenia y, a más largo plazo, Croacia. Estos países son, en términos históricos, tan europeos como los actuales Estados miembros de la UE y además, son política y estratégicamente sensibles para la Unión al encontrarse en sus mismas fronteras. Casi todos los países de Europa

11. Siguen existiendo una serie de barreras a las importaciones agrícolas, en forma de *cuotas arancelarias* (el banano latinoamericano o carne y trigo del MERCOSUR) o en concepto de *escalada arancelaria*, mediante la cual, el café crudo latinoamericano entra en el mercado europeo libre de derechos, pero café procesado (tipo café en polvo) paga derechos bastante altos.

12. Noruega votó "no" a la adhesión en sendos referendums, celebrados en 1973 y de nuevo en 1994. La población suiza rechazó en 1993 formar parte del Espacio Económico Europeo, mediante el cual los países de la AELC tuvieron pleno acceso al Mercado Único Europeo.

Oriental gozan ahora de unas relaciones comerciales especiales con la UE. Mediante la PCC, se han firmado los "Acuerdos de Asociación" (los llamados *Acuerdos Europa*), que conllevan una serie de beneficios comerciales:

- una liberalización del comercio industrial, que conducirá a una zona de libre cambio en 2 o 3 años (para 1997-1998 en algunos casos);
- un acceso privilegiado al mercado agrícola de la UE;
- altos niveles de cooperación financiera y técnica;
- y la garantía de que, una vez consolidada la democracia y la economía de mercado, podrán ingresar en la UE como Estados miembros de pleno derecho.

La UE concede, mediante la PCC, un trato económico igual de favorable a *Israel* y *Turquía*. *Israel* firmó, el 18 de julio de 1995 un acuerdo de liberalización comercial con la UE, y *Turquía* ha firmado un acuerdo para establecer una unión aduanera con Europa. La diferencia en estos dos casos es política, ya que ninguno de los dos países puede aspirar a formar parte de la UE.

Por debajo de ellos, en pleno centro de la pirámide de preferencias están los demás países mediterráneos: *Argelia*, *Egipto*, *Marruecos* y *Túnez*. Estos países no son tan importantes ni en términos económicos ni culturales para Europa, pero sí lo son en cuestiones geopolíticas. Las amenazas del integrismo islámico y la inestabilidad política (como en *Argelia*), o de migraciones masivas hacia Europa (como en el caso de *Marruecos*), son una grave preocupación para los Estados miembros de la UE al otro lado del mar Mediterráneo: España, Francia e Italia. Por ello, se están negociando acuerdos comerciales muy amplios con estos

países, además de un fuerte incremento en la cooperación europea.¹³

Llegando a los últimos peldaños de la pirámide de preferencias, se encuentran los más de 70 países de *África, el Caribe y el Pacífico* (ACP), agrupados en el Convenio de Lomé. Todos estos países disponen de generosas preferencias comerciales no recíprocas con la UE. Los bienes industriales ingresan en la Unión libres de aranceles y contingentes, y la mayoría de sus productos agrícolas disfrutan también del libre acceso al mercado europeo. Los países ACP, asimismo, reciben cuantiosos flujos de cooperación europea al desarrollo. Sin embargo, por definición ningún país ACP es "europeo" –la abrumante mayoría ni siquiera está cerca del continente europeo– y culturalmente son mucho menos euro-occidentales de lo que pueden ser las naciones latinoamericanas. Su importancia para la UE se deriva, casi exclusivamente, de su tardía independencia como colonias de las potencias europeas,¹⁴ y por figurar entre los países más pobres del planeta.

LA POLÍTICA EUROPEA HACIA LOS PVD: LA CONVENCIÓN DE LOMÉ Y EL MEDITERRÁNEO

Los ACP y los países mediterráneos conforman la parte central de la "pirámide de preferencias". Mediante el *Convenio de Lomé*, firmado por primera vez en 1975 y renovado después de sendos procesos de negociación en 1979, 1984 y el 15 de diciembre de 1990, la UE ha establecido el mecanismo más amplio del planeta en cuanto a asociación entre países en vías de desarrollo y países desarrollados. El Convenio de Lomé engloba unos 70 países de África, el Caribe y el Pacífico.

13. Túnez firmó un acuerdo con la UE el 18 de julio de 1995. Sin embargo, las negociaciones con Argelia no pueden comenzar debido a la grave situación política que vive el país, y la UE no ha ofrecido ningún trato preferencial a Libia.

14. Sobre todo de Francia y el Reino Unido, pero también de Bélgica, Holanda, Portugal y, en un caso, de España.

Lomé IV

El actual acuerdo (Lomé IV) fue firmado también por Haití y la República Dominicana –los primeros países miembros de América Latina,¹⁵ y entró en vigor el 1 de marzo de 1991 por un período de 10 años.¹⁶ Se subraya que el Convenio es un *contrato*, a diferencia de los acuerdos de cooperación o de preferencias comerciales que la UE mantiene con América Latina y Asia.¹⁷ Por ello, es jurídicamente vinculante para las dos partes, aunque podría ser derogado por la UE con respecto a cualquier Estado ACP previo aviso de seis meses. Los países ACP, asimismo, tienen pleno derecho de desvincularse bajo la misma condición.

La primera vertiente del Convenio se refiere a las preferencias comerciales. En este ámbito:

- Casi todas las exportaciones industriales de los países ACP a la UE entran totalmente libres de restricciones cuantitativas y de derechos de aduana;
- Muchos productos agrícolas también entran de forma altamente preferencial;
- Exención de las restricciones del Acuerdo Multifibras para las exportaciones de textiles y prendas de vestir;

15. De esta forma, el Convenio de Lomé abarca todos los países soberanos y territorios dependientes del Caribe, excepto Cuba, incluyendo todos los países miembros del CARICOM, los territorios de ultramar franceses en el Caribe y los territorios dependientes de Holanda y Gran Bretaña.

16. Es el primer Convenio Lomé con una vigencia de 10 años. Representó una clara señal por parte de la UE que, a pesar de los acontecimientos de enorme envergadura ocurriendo en aquel entonces en Europa Oriental, la Unión no abandonaría los países pobres del Sur.

17. Los Acuerdos Marco de Cooperación entre la UE y estos países no incluyen un protocolo financiero, o sea no fijan por escrito las cantidades de cooperación.

- Se garantiza explícitamente la compra por parte de la UE de más de un millón de toneladas de azúcar, a precios comunitarios; y,
- Mediante los programas STABEX y SYSMIN se intenta estabilizar los ingresos de exportaciones derivados de los productos básicos.

Lomé prevé, además, una *cooperación plurianual* y garantizada (son obligaciones contractuales por parte de la UE). El Protocolo Financiero firmado en 1989, vigente para los cinco primeros años de Lomé IV, es de unos 12.000 millones de ECUS,¹⁸ cifra que incluye 1.200 millones de ECUS por concepto de préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI). Aparte de estos préstamos, todos los fondos de cooperación provienen no del presupuesto comunitario de la UE, sino directamente de los Estados miembros.¹⁹

Lomé IV introdujo algunas novedades en el plano económico con respecto a los Convenios anteriores. En primer lugar, abrió la posibilidad de una ayuda financiera y técnica para aplicar *políticas de ajuste estructural* en los países ACP. Unos 1.150 millones de ECUS están reservados para este fin y actualmente es la UE, más que el FMI o el Banco Mundial, la que coordina el ajuste estructural en muchos países africanos.

En segundo término, se ha asignado un papel mucho más importante al sector privado, especialmente a las pequeñas y medianas empresas. Una tercera novedad, aunque no estrictamente económica, es la vinculación más explícita entre los fondos de cooperación y el cumplimiento, por parte de los países receptores de las normas democráticas y de derechos humanos. La UE ha suspendido los programas de cooperación con Liberia, Somalia, Sudán y Zaire, debido a la difícil situación política que vive cada uno de estos países. Además, sólo se reanudó la cooperación con

18. Equivalentes a más de 14.000 millones de dólares.

19. El Convenio establece asimismo un diálogo político permanente a tres niveles:
 –El Consejo de Ministros ACP-UE, de hecho la instancia más importante;
 –El Comité de Embajadores ACP-UE; y,
 –La Asamblea Conjunta.

Malawi en junio de 1994 y Haití en noviembre de 1994, con el retorno a la democracia en ambas naciones. Finalmente, es importante tener en cuenta que Lomé IV pone mucho más énfasis que sus tres antecesores en temas como el medioambiente y el papel de la mujer.

Si estos son los rasgos principales del Convenio de Lomé, ¿cuáles podrían ser algunos de los problemas asociados a ello? Ante todo, se subraya el *bajo nivel de exportaciones de los países ACP* hacia Europa, a pesar de la entrada casi libre e ilimitada de la mayoría de sus productos. Las 70 naciones ACP proveen apenas el 3% de todas las importaciones de la UE de terceros países, y mientras de 1988 a 1993 las importaciones globales de la UE crecieron en más de un 5% anual, los flujos provenientes de los países ACP decayeron en un 2,9% por año.

Una primera explicación radica en la débil oferta exportable de estos países: producen y venden sobre todo productos básicos que no suelen en todo caso, estar sujetos a barreras arancelarias –con lo cual las preferencias de Lomé son en muchos casos redundantes. La segunda explicación es que se trata, casi por definición, de los últimos países en independizarse (condición política que algunos todavía no han alcanzado). La tercera es que al constituir ellas las naciones más pobres del planeta no están en condiciones de explotar plenamente las preferencias de la UE. Por un lado, carecen del tejido industrial necesario; por otro lado, incluso si pudieran atraer la IED para fabricar bienes manufacturados, el Convenio de Lomé establece estrictas reglas de origen que estos países no pueden cumplir.

Otro problema principal ha sido el bajo nivel de cooperación por país miembro, lo cual se debe al alto número de países firmantes del Convenio. Los 12.000 millones de ECUS, divididos por 70 países y en cinco años da un promedio de 35 millones de ECUS por país al año. Obviamente, no son cantidades suficientes teniendo en cuenta la pobreza y el tamaño de la población en países como Nigeria (120 millones de personas) o Kenia (35 millones). De hecho, el país que más cooperación recibe bajo Lomé IV es Etiopía, con una asignación total de 265 millones de ECUS –o sea 53 millones por año.²⁰

Con miras al futuro, todavía queda por definir una adición notable a la membresía del Convenio de Lomé: *la adhesión de Sudáfrica*. A raíz de la victoria de Nelson Mandela en las elecciones democráticas celebradas en abril de 1994, la UE levantó las últimas restricciones comerciales a este país el 27 de mayo de 1994 y puso en marcha un proceso interno para decidir el futuro de las relaciones bilaterales. La Unión pretende mejorar las relaciones bilaterales, por dos motivos principales:

- porque la UE ha desempeñado un papel importante de apoyo al proceso de democratización y desarrollo en Sudáfrica; y,
- debido a la posición de la UE como primer socio comercial de este país, al representar el 40% de sus exportaciones, el 33% de sus importaciones y más de la mitad de los flujos de la inversión directa. El comercio bilateral total es de unos \$15.000 millones por año (una cantidad superior al comercio total de la UE con el Pacto Andino y Centroamérica juntos).

Por estos motivos, algunos han propuesto el inmediato ingreso de Sudáfrica en el Convenio de Lomé. Sin embargo por su nivel de desarrollo²¹ y su potencial económico, Sudáfrica no sería el típico país ACP; su ingreso pleno podría perjudicar a los demás países miembros de Lomé en términos del aprovechamiento de

20. Se ha negociado el Protocolo Financiero para el período 1 de marzo de 1995 a 1 de marzo de 2000. Las negociaciones comenzaron durante la 19ª Sesión del Consejo ACP-UE celebrada en Mbabane, Suazilandia, en mayo de 1994. Las negociaciones se suspendieron el 17 de febrero de 1995 debido a la falta de acuerdo entre los Estados miembros de la UE. Los países ACP habían propuesto un Protocolo de por lo menos 15.800 millones de ECUS. Francia y la Comisión Europea pedían un mínimo de 14.600 millones, pero los demás no estaban, en principio, dispuestos a superar los 12.000 millones — o sea, ofrecían la misma cantidad que cinco años antes a pesar de la ampliación de la UE a 15 Estados miembros, y sin tener en cuenta la inflación desde entonces. Al final, se acordó un incremento del 25%.

21. Según cifras de mayo de 1995, Sudáfrica posee el mercado bursátil de más alta capitalización entre todas las "economías emergentes" del mundo: unos \$239.000 millones, (equivalente a la capitalización de las bolsas de Brasil y México juntas).

las preferencias comerciales globales por parte de productores sudafricanos. Por ello, la Comisión Europea sólo pretende ofrecer una adhesión *parcial* a Lomé, excluyendo el acceso bajo el régimen general de preferencias, así como de muchas áreas de cooperación (como STABEX).

A cambio, la UE firmará un acuerdo de liberalización comercial con Sudáfrica, de conformidad con las normas de la nueva OMC. Además, Europa ofrecerá un acuerdo marco de cooperación de "tercera generación",²² dotado con unos 125 millones de ECUS al año (casi el triple de lo que recibe actualmente Etiopía). Las prioridades de la cooperación europea serán: la reducción de la pobreza, la consolidación del proceso democrático, y un apoyo a los esfuerzos para integrar a Sudáfrica, cada vez más, en la economía mundial. El acuerdo de cooperación también contemplará préstamos del BEI por valor de unos 300 millones de ECU en 1996 y 1997: una cantidad anual superior al total de los préstamos del BEI concedidos a América Latina, en el *bienio* 1993-1995.²³ Está claro que, en el caso de Sudáfrica, existe un alto grado de voluntad política europea, para extender un trato comercial y de cooperación bastante generoso con este país.²⁴

22. Utilizando como modelo los acuerdos de tercera generación firmados con los países de América Latina desde 1990.

23. El BEI firmó su primer acuerdo marco con Costa Rica el 13 de noviembre de 1993. Desde entonces, ha firmado acuerdos con: Paraguay (19 de septiembre de 1994); Perú (2 de octubre de 1994); Argentina (3 de octubre de 1994); Chile (7 de octubre de 1994); Brasil (19 de diciembre de 1994); México (9 de marzo de 1995); y Uruguay (21 de abril de 1995). Como miembros de la Convención de Lomé, la República Dominicana y Haití pueden solicitar préstamos del BEI, aunque el programa de préstamos de Haití no fue aprobado hasta el 30 de noviembre de 1994, debido a la suspensión del gobierno democrático. El programa piloto de préstamos del BEI respecto de América Latina y Asia se encuentra en su tercer y último año y finaliza el 22 de febrero de 1996. Hasta junio de 1995, el programa del BEI había proporcionado a América Latina préstamos por un total de 277 millones de ECUS, el equivalente del 55,4% de todos los fondos disponibles durante este período para el conjunto de Asia y América Latina.

24. Se considera que la respuesta europea a la redemocratización en Sudáfrica podrá servir de ejemplo para el caso de *Cuba*, en el supuesto de una transición política hacia la democracia en la isla. Cuba en la zona caribeña, al igual que Sudáfrica en el contexto africano, es demasiado grande como para poder

Cabría señalar, con respecto al Convenio de Lomé, que con toda probabilidad no habrá un "Lomé v" en el año 2001, debido sobre todo al nuevo marco multilateral del GATT/OMC. Técnica-mente, Lomé es un marco legal que no se ajusta a las reglas multilaterales del GATT, al conceder preferencias comerciales contractuales a un determinado grupo de países, *sin* llegar a constituir ni un acuerdo de libre comercio, ni un esquema de integración regional (las únicas dos excepciones como para poder discriminar entre países miembros del GATT). La UE logró obtener en la última fase de las negociaciones de la Ronda Uruguay, una *derogación voluntaria* de la disciplina GATT por parte de los demás países miembros. No obstante, no fue fácil y pocos especialistas dudan que, a partir de ahora, sea mucho más difícil obtener una nueva derogación, incluso para incluir a Sudáfrica como miembro pleno de Lomé, y de allí también la propuesta de una adhesión sólo parcial al Convenio. La UE se verá obligada a buscar otras fórmulas de trato comercial preferencial para los países ACP.

La Cuenca del Mediterráneo

En términos geográficos, la "Cuenca del Mediterráneo" está comprendido por todos los países ribereños de este mar incluyendo algunos Estados miembros de la UE: España, Francia, Italia, Grecia y, hasta cierto punto, Portugal. No obstante, para efectos de la política comercial común de la UE, este concepto se aplica únicamente a países no-miembros y se divide en tres amplias zonas:

- La zona *norte* (Andorra, San Marino, Chipre, Malta, las Repúblicas de la ex-Yugoslavia y Turquía).

ingresar plenamente en el Convenio de Lomé (debido sobre todo a su gran producción de azúcar, ron y tabaco). Además, la UE es también el socio comercial más importante, una posición que la UE querrá salvaguardar frente a la concurrencia estadounidense. Por ello, es probable que la UE aplique el "modelo" sudafricano de adhesión parcial a Lomé, acuerdo de cooperación de tercera generación, y acuerdo de liberalización comercial a Cuba.

- La zona *Maghreb* (Argelia, Libia, Marruecos y Túnez).
- La zona *Mashraq* (Egipto, Jordania, Líbano y Siria, además de Israel y los Territorios Ocupados).

Los países de la zona norte son, en su mayoría, de especial prioridad para la UE en el contexto de la Cuenca del Mediterráneo. Chipre y Malta fueron designados oficialmente en el Consejo Europeo de Corfú como futuros Estados miembros de la UE. Como se ha señalado arriba, Israel y Turquía, disponen de lazos privilegiados con la UE: Israel mediante la firma de un acuerdo de libre comercio muy avanzado (y comparable al TLC firmado entre México y sus socios norteamericanos), además de un primer acuerdo de cooperación de tipo "cuarta generación".²⁵ Los dos "mini-países", Andorra y San Marino no son Estados miembros de la UE y no forman parte ni del Mercado Único (como es el caso de Noruega e Islandia) ni de las políticas comunes de la UE. Sin embargo, su posición es única: Andorra es constitucional, monetaria y culturalmente vinculado a España y Francia; y San Marino se ubica íntegramente dentro de las fronteras de Italia, país con el cual está muy integrado en casi todos los aspectos. Debido al actual conflicto bélico en la ex-Yugoslavia, y salvo en el caso de Slovenia, es poco probable que Croacia o las demás repúblicas ex-Yugoslavas registren avances en las relaciones económicas con la UE más allá del reconocimiento oficial como países independientes.²⁶

Las zonas *Maghreb* y *Mashraq* ya disponen de un acceso preferencial al mercado europeo (aunque con límites cuantitativas en productos sensibles, como son el vino, el aceite de oliva y las naranjas), además de acuerdos de cooperación, una especie de diálogo político a través de los Comités Mixtos que hacen el

25. Con un acceso privilegiado a los programas científicos y de investigación de la UE, además de mayores flujos de cooperación en campos avanzados como las telecomunicaciones.

26. En el supuesto de que haya una solución político-diplomática a la guerra, la UE probablemente extendería a Croacia y Bosnia un trato equivalente a los Acuerdos Europa con los países de Europa Central y Oriental.

seguimiento de la cooperación con la UE. Libia está excluido de cada uno de estas áreas por motivos políticos.²⁷

A lo largo de 1994 y 1995, la UE ha puesto en marcha una estrategia para la consolidación de los vínculos con los países *Maghreb-Mashraq* mediante la creación de un espacio económico y político *euro-mediterráneo*, con el fin de promover la estabilidad política, la paz, la seguridad y el desarrollo socio-económico de la región. Este espacio tendrá tres vertientes principales:

- La firma de sendos *acuerdos de libre comercio* con estos países, en algunos casos de forma inmediata (Israel y Túnez) y en otros a lo largo del período 1996-1998. El objetivo es la creación de un gran "Espacio Económico Euro-Mediterráneo", abarcando África del Norte y Oriente Medio, para el año 2010. De hecho, la participación de la UE en el comercio global de los países *Maghreb-Mashraq* es ya del 60-70%).²⁸
- La UE también intensificará *las relaciones de cooperación* a fin de contribuir al proceso de recuperación y reestructuración económica en los países mediterráneos, así como a la consolidación de la democracia y el respecto a los derechos humanos. En total, la cooperación de la UE será de unos 5,5 mil millones de ECUS (o unos \$6.000 millones) en el período 1995-1999, más una cantidad equivalente por concepto de préstamos del BEI –llegando así a un total de 11 mil millones de ECUS en ayudas y créditos.²⁹

27. Aparte de la falta de un sistema democrático, la UE considera que el Gobierno de Libia apoya de forma activa el terrorismo internacional.

28. Salvo en el caso de Israel, en el cual es del 33% (Estados Unidos es un importante socio comercial de Israel).

29. También se propone un *diálogo político* más estructurado y a más alto nivel entre los Estados miembros de la UE y la Comisión Europea, por un lado, y todos los países *Maghreb* y *Mashraq* (salvo Libia, de momento), por el otro. Este diálogo se inicia en Barcelona los días 27-28 de noviembre de 1995 con la celebración de una gran Conferencia Interministerial Euro-Mediterráneo.

Los motivos de la UE, al establecer vínculos más estrechos con los países de la Cuenca del Mediterráneo, son geopolíticos:

- se teme el impacto del integrismo islámico y la inestabilidad política, prácticamente en la totalidad de esta zona;
- los países del Maghreb y Mashraq tienen un ingreso per capita diez veces inferior a sus vecinos europeos del otro lado del Mediterráneo, y registran un crecimiento demográfico tres veces superior al de la UE; además,
- el Estrecho de Gibraltar, entre España y Marruecos, es de apenas 20 kilómetros, por lo cual la inestabilidad política o la falta de desarrollo en el Norte de África, podría desembocar en un flujo masivo de refugiados e inmigrantes hacia la UE.⁴⁰

LA APLICACIÓN DE LA PCC Y AMÉRICA LATINA

La *base de la pirámide de preferencias* la forman Asia y América Latina, al no tener, durante los últimos 40 años de integración europea, mucha relevancia geopolítica ni colonial. Por ello, el único instrumento preferencial que les ha concedido la UE bajo la PCC es el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) –una serie de concesiones unilaterales y no-negociables por parte de la UE establecida por primera vez en 1971. Bajo el SPG, América Latina y Asia disponen de un acceso favorable para sus bienes industriales y para muchos productos agrícolas (aunque el trato no es tan generoso como para los socios de la UE aglutinados en Lomé). Los países andinos y centroamericanos reciben un trato

30. En términos estratégico-militares, España teme la posible invasión de sus territorios norteafricanos (Ceuta y Melilla) por fuerzas marroquíes; analistas militares señalan, además, que un arco de ciudades europeas desde Roma hasta Marsella, Barcelona y Madrid podrían estar al alcance de misiles lanzados desde los países de Maghreb.

especial dentro del SPG como parte de la contribución europea a la lucha contra la droga.

Una reforma del SPG fue aprobada el 19 de diciembre de 1994 por el Consejo de Ministros.³¹ Un nuevo sistema exclusivo para bienes industriales entró en vigor el 1 de enero de 1995 por un período de diez años. Para productos agrícolas, el antiguo sistema ha sido prorrogado por otro año, al cabo del cual habrá de ser sustituido. El nuevo SPG para productos industriales establece aranceles sobre una base plurianual (con revisiones cuatrienales en vez de anuales, como hasta ahora) y elimina todas las restricciones cuantitativas. Los aranceles oscilan, según la sensibilidad del producto en cuestión, entre un descuento del 15% sobre el arancel externo común de la UE para bienes *muy sensibles* hasta la exención completa del AEC para productos *no sensibles*. El sistema se caracteriza por una mayor condicionalidad relativa, esencialmente a los ingresos de los países en desarrollo, aunque también a su estructura exportadora en relación con el mercado de la UE.

El acceso comercial especial para los países andinos se extiende por cuatro años más (1995 a 1998) para bienes industriales. También el acceso especial para productos agrícolas (incluidos los productos pesqueros) se mantendrá otro año. Ambos mecanismos han sido extendidos a Venezuela. Las preferencias comerciales concedidas entre 1992 y 1994 a los seis países centroamericanos para productos agrícolas y pesqueros, con excepción del banano (y del pescado para Panamá) han sido prorrogadas hasta el 31 de diciembre de 1995, en espera de la reforma del SPG agrícola. Este acceso preferente redundará, para los 11 países andinos y centroamericanos, en beneficios tangibles e inmediatos derivados del libre comercio con Europa, sin obligación de ofrecer contrapartidas a la UE.

El nuevo SPG incorpora, efectivamente, notables mejoras, como una mayor transparencia y una programación plurianual.

31. Para un análisis del nuevo SPG, veáse IRELA, *Documento Base para la XII Conferencia Interparlamentaria Unión Europea-América Latina*. Madrid: IRELA (1995): 36-38.

Sin embargo, se orienta también más específicamente a los países de menores recursos, por lo que algunos países más avanzados podrían perder gradualmente, en los próximos cuatro años, sus preferencias en determinados sectores económicos. Esto afectará esencialmente a los países asiáticos, pero también a algunos de América Latina, como Argentina, Brasil, Chile y México. Los países latinoamericanos menos avanzados obtendrán mayores ventajas de las preferencias. Durante la V Reunión Ministerial Institucionalizada UE-Grupo de Río, celebrada el 16 y 17 de marzo de 1995 en París, en reuniones paralelas con representantes de la UE, Argentina, Brasil y otros países manifestaron su temor de que la modificación del SPG —según la estructura de la producción y la renta per cápita— pueda serles adversa, al igual que las cláusulas social y medioambiental que cobrarán vigencia en 1998.

No obstante estas preocupaciones, la Comisión Europea resalta tres factores muy positivos en el actual comercio europeo-latinoamericano:

- La Unión es el primer importador del mundo de productos agrícolas de América Latina, comprando anualmente productos por valor de unos 13.000 millones. Esto es el cuádruple de lo que compra Japón a América Latina y la tercera parte más que Estados Unidos.³²
- Incluso en términos tan sensibles como la carne o el banano, casi la mitad de las ventas totales de América Latina se dirigen a Europa —mucho más que a Estados Unidos— y la misma tendencia se repite para frutas, pescado, mariscos, café y cacao.

En este contexto, es relevante notar que a lo largo de 1994, la Comisión Europea —como parte de sus competencias en materia de la PCC— inició 18 investigaciones *anti-dumping*, imponiendo derechos compensatorios sobre 14 de estos productos de impor-

32. La UE es el máximo importador de productos agrícolas del mundo, por valor de unos 60.000 millones de dólares por año, o sea un 40% más que Estados Unidos.

tación. No hubo *ninguna* acción contra los bienes latinoamericanos, pero sí contra productos de Corea del Sur, China, Japón, Lituania, Malaysia, Taiwan y Estados Unidos. Obviamente, estas medidas *anti-dumping*, una vez iniciadas pueden estar vigentes durante varios años, así que el hecho de que no se aplicara ninguna contra América Latina en 1994, no quiere decir que no haya alguna todavía vigente. Sin embargo, cabe recordar que una medida *anti-dumping* es un arma de doble filo: en 1994, México dictaminó medidas punitivas contra la carne europea y Venezuela lo hizo contra los quesos europeos. Perú y Jamaica investigaron, sin llegar a sancionar, las importaciones de leche en polvo de la UE, y Brasil, que ya había impuesto derechos compensatorios, los levantó.

Para concluir, es importante señalar que la posición de América Latina (y de Asia) en la pirámide de preferencias establecida por la PCC, cambiará radicalmente en lo que queda del siglo. Para el año 2000, la UE otorgará mucho más prioridad a América Latina por motivos *económicos*, sobre todo en los casos del MERCOSUR, México y Chile. Debido a la variable índole de los vínculos de la UE con América Latina, el nuevo SPG podría ser menos relevante para la región: 11 de los 20 países de la región disfrutaban de acceso especial al mercado; seis países (los miembros del MERCOSUR, México y Chile) firmarán probablemente a medio plazo, acuerdos de liberalización comercial con la UE; y Haití y la República Dominicana se benefician, en su condición de miembros de la Convención de Lomé, de un programa de preferencias comerciales. Sólo Cuba depende exclusivamente del SPG corriente para su acceso al mercado europeo.

LA PCC Y LAS FUTURAS RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS

La cumbre del Consejo Europeo, celebrada del 9 y 10 de diciembre de 1994 en Essen (Alemania), evidenció nuevas estra-

teñas y prioridades para la UE en sus relaciones con América Latina, anunciando un *salto cualitativo* en los vínculos comerciales, políticos y de cooperación entre ambas regiones, sobre todo en los casos del MERCOSUR, México y Chile. El entonces presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, declaró al término de la cumbre que la UE quería establecer, para inicios del siglo venidero, acuerdos plenos o parciales de libre comercio con América Latina, añadiendo que se daría inicialmente prioridad al MERCOSUR, por tratarse de un órgano gemelo de integración, con metas similares a las de la UE.

*Nuevos acuerdos con el MERCOSUR, México y Chile*³³

La propuesta para un acuerdo interregional con el MERCOSUR surgió el 23 de abril de 1994, durante un encuentro de ministros de Asuntos Exteriores europeos y del Cono Sur. *Un acuerdo comercial y de cooperación económica UE-MERCOSUR* incluiría tres niveles:

- la preparación de un acuerdo de liberalización comercial;
- el apoyo al proceso de integración del MERCOSUR (en materia de aranceles, asistencia técnica para el mercado interno y proyectos regionales de energía y transporte); y,
- el desarrollo del diálogo político.

Un *acuerdo UE-México* será el segundo convenio oficial sobre liberalización comercial con una subregión o país latinoamericano, después del MERCOSUR. Los elementos centrales del eventual acuerdo marco quedan recogidos en la declaración conjunta UE-México, del 2 de mayo de 1995:

33. Véase IRELA, *XII Conferencia Interparlamentaria Unión Europea-América Latina*. Madrid: IRELA (1995): 8-10.

- la desregulación gradual y recíproca del comercio de bienes y servicios y de la inversión, considerando la sensibilidad de algunos productos para una de las dos partes y con arreglo a las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC);
- la intensificación de la cooperación, ante todo en lo referente a medio ambiente, tecnología de la información y cooperación científico-técnica; y,
- el diálogo político a nivel técnico, ministerial y presidencial.

Se está avanzando también hacia un acuerdo similar con Chile. La perspectiva de acuerdos de liberalización comercial abre una dimensión radicalmente nueva a las relaciones europeo-latinoamericanas. Un acuerdo comercial UE-MERCOSUR sería histórico, por constituir el primero entre dos uniones aduaneras y uno de los pocos con carácter genuinamente interregional. Como con otras regiones en desarrollo o en transición, la UE no propone el libre comercio a corto plazo. Los acuerdos comportarían, en cambio, una liberalización paulatina y recíproca del comercio "en su conjunto", tomando en cuenta el carácter sensible de algunos bienes y conformándose a las reglas OMC pertinentes. Aparte de las reducciones arancelarias, estos acuerdos harán especial énfasis en la liberalización mutua y progresiva de las regulaciones sobre inversión y en el marco regulador sobre propiedad intelectual y servicios modernos (notablemente servicios financieros y telecomunicaciones). En el caso de México, y en consideración a su participación en el TLC, se han previsto *acuerdos previos* sobre control del fraude y asistencia mutua en asuntos aduaneros y normas de origen.

Es importante tener en cuenta que los *países centroamericanos* y *andinos* disponen de un acceso altamente preferencial y no-recíproco al mercado europeo para la gran mayoría de sus productos agrícolas e industriales (con la excepción del banano). Haití y la República Dominicana forman parte del Convenio de Lomé. De esta manera, estos 13 países disfrutaban de un acuerdo de libre comercio *de facto* con la UE, con efectos inmediatos y sin la

necesidad de conceder un acceso recíproco a la Unión. Cuba es el único país caribeño que no está incluido en este marco comercial preferencial.

Las motivaciones de la UE

Al buscar lazos más estrechos con el MERCOSUR, México y Chile, la UE responde ante todo a motivos económicos.³⁴ La mera distancia geográfica entre los dos continentes resta relevancia a los factores de "seguridad", como podrían ser las amenazas de desestabilización política con efectos directos en la UE, los flujos migratorios y los posibles desastres nucleares, que tanto incentivan el acercamiento de la Unión a la zona del Mediterráneo y a Europa Oriental. En el caso de América Latina, podrían primar también factores derivados de los diálogos políticos con la UE, sobre todo en términos del apoyo a la integración regional y el fortalecimiento de la democracia.

Por un lado, América Latina es uno de los mercados de mayor crecimiento para las ventas de la UE en el mundo: desde 1990, las exportaciones europeas a la región se han incrementado un 15,9% anual en promedio. Hoy por hoy, uno de cada 10 dólares por concepto de nuevas exportaciones extracomunitarias es generado por América Latina. Este cambio sustantivo es desproporcionado si se compara con la participación de la región en el comercio extra-UE durante el último decenio (un 5%, aproximadamente). Si en 1990 la UE registraba con América Latina un déficit comercial

34. Una cosa es el motivo, otra es la oportunidad. *Europa está hoy, más que nunca, en condiciones de negociar la liberalización comercial con América Latina* – cosa que habría sido impensable hace cinco años. En el acuerdo final de la Ronda Uruguay, la UE sometió la Política Agraria Común (PAC) a las mayores modificaciones en sus 30 años de historia. A pesar de que la PAC contiene aún elementos restrictivos, estos cambios, sumados a avances del GATT para bienes industriales, textiles, servicios y propiedad intelectual, significa que los acuerdos comerciales UE-América Latina podrían incluir "prácticamente" todo el comercio, según las normas de la OMC. Es notable, desde luego, que la idea de un acercamiento comercial entre el MERCOSUR y la UE, surgió apenas 8 días después de la firma del acuerdo GATT, el 15 de abril de 1994, en Marrakesh.

de 8.600 millones de dólares, para 1994 se había convertido en un excedente de 3.300 millones.³⁵

Pero por otro lado, el creciente peso económico de Estados Unidos en América Latina³⁶ despierta inquietud en la UE. Durante los años 90, los flujos de cooperación de la UE a América Latina han excedido sus inversiones en la región; en el caso de EEUU, los flujos de IED eran 17 veces superiores a los de asistencia en 1993, y esta brecha no ha dejado de ampliarse. Asimismo, pese a la expansión del mercado latinoamericano para ambos, las ventas de Estados Unidos y Japón registran un crecimiento más acelerado, lo cual supone, para los exportadores europeos, una disminución en sus participaciones de mercado.³⁷ La UE calcula que, una vez en pie los acuerdos con el MERCOSUR, México y Chile, los intercambios comerciales europeo-latinoamericanos experimentarán un crecimiento sostenido de cara al próximo milenio.

35. "Flujos de cooperación, comercio e inversión, hacia América Latina: Diferencias en las estrategias de EEUU y de la UE". *Informe de IRELA 95/4*. Madrid: IRELA (julio de 1995).

36. Los vínculos comerciales de EEUU con el resto de las Américas tienen ahora un perfil mucho más preciso que en 1990, cuando el Presidente Bush lanzó la Iniciativa para las Américas. El TLC entró en vigor el 1 de enero de 1994, y durante la "Cumbre de las Américas", celebrada en Miami del 9 al 11 de diciembre de 1994, Washington se comprometió a abolir las barreras comerciales en todo el continente americano, con excepción de Cuba. El Presidente Clinton avaló la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas para el año 2005 e invitó formalmente a Chile a adherirse al TLC, señalando la expansión del Tratado hacia el Sur como vía hacia el libre comercio hemisférico.

37. Las ventas de EEUU y Japón a la región han ascendido en promedio un 20.5% anual en los últimos cuatro años, y América Latina se ha convertido en el mercado de mayor expansión para las exportaciones de EEUU, con un total de 82.000 millones de dólares en 1994. Más aún, las autoridades comerciales estadounidenses prevén que para el año 2010 las exportaciones de EEUU a América Latina habrán crecido un 190% hasta 232.000 millones de dólares anuales, excediendo en 100.000 millones anuales, sus exportaciones a la UE. IRELA, Op cit (1995).

AMÉRICA CENTRAL Y LA UNIÓN EUROPEA: EN BUSCA DE NUEVAS FORMAS DE COOPERACIÓN*

José Antonio Sanahuja**

INTRODUCCIÓN

En marzo de 1994 los representantes de los gobiernos de la Unión Europea (UE) y de América Central se reunieron en Atenas con motivo de la Conferencia Ministerial "San José X". El encuentro, en esta ocasión, pretendió tener carácter extraordinario. Se trataba de celebrar el décimo aniversario de la primera Conferencia de San José, celebrada en 1984 en la capital de Costa Rica, y de hacer balance de los diez años de intenso diálogo político y de cooperación económica que se abrieron con esta reunión. Entre San José y Atenas, sin embargo, mucho ha cambiado. El escenario internacional ha experimentado una profunda mutación, y los acontecimientos y condicionantes que hicieron posible el diálogo

* Ponencia presentada en la Conferencia "Central America in a New World Context", organizada por el Catholic Institute for International Relations (CIIR) en Londres y Bruselas, del 13 al 15 de enero de 1995. Parte de este trabajo fue presentado en una versión anterior en Sanahuja 1995.

** Investigador del Centro de Investigación para la Paz (CIP) de Madrid. El Autor agradece las aportaciones de José Ángel Sotillo. Las opiniones aquí expresadas, no obstante, reflejan sólo los puntos de vista del autor.

de San José a principios de los ochenta ya no existen. El final de la guerra fría ha devaluado irreversiblemente la importancia estratégica de América Central y los conflictos de la región, antes enmarcados en la confrontación Este-Oeste, ahora son percibidos por las grandes potencias como simples "problemas locales". El cese de las hostilidades y los procesos de democratización, por otra parte, han llevado a la región a una situación de aparente "normalidad" con la que parecen perder vigencia las motivaciones iniciales del diálogo. El interés mutuo para la cooperación, en consecuencia, se reduce. Y sobre todo, en el mundo de la posguerra fría los distintos actores están modificando profundamente sus percepciones, estrategias y prioridades.

A principios de los ochenta, Centroamérica buscó en Europa un contrapeso a la presión de Estados Unidos, cuya escalada militar en la región podía tener consecuencias desastrosas. Y Europa Occidental buscó en la pacificación de Centroamérica un alivio a la tensión Este-Oeste, cuya escalada tendría consecuencias directas en su propio territorio. Una década después, tras haber caído el muro de Berlín, Centroamérica vuelve a mirar hacia Estados Unidos y el Tratado de Libre Comercio (TLC) en búsqueda de las oportunidades de comercio que la propia Unión Europea le niega; y la Unión Europea, por su parte, torna su mirada hacia el Mediterráneo y el Este de Europa, áreas donde coinciden sus preocupaciones de estabilidad y seguridad y sus perspectivas de expansión económica, y hacia otras áreas del mundo en desarrollo con mayor potencial como mercados, como el MERCOSUR. Las motivaciones comunes para la relación entre la Unión Europea y Centroamérica, en consecuencia, se están reduciendo. Quizás por ello, el décimo aniversario del proceso de San José ha despertado poco entusiasmo, y la deslucida Conferencia "San José x" de Atenas apenas tuvo relevancia política, emitiendo un comunicado de tono rutinario y pasando casi desapercibida para los medios de comunicación.

Sin embargo, la "normalización" de Centroamérica es sólo aparente. La paz, la democracia y el desarrollo –los tres objetivos del diálogo de San José– distan de ser realidades asentadas en la región. Las lógicas de exclusión política siguen estando vigentes

en distintos países y órdenes de la sociedad. Y en el plano económico y social, la pobreza y la desigualdad siguen presentes e incluso parecen agravarse por efecto de las políticas de ajuste y liberalización que se están aplicando en la región, las cuales descuidan la dimensión social y ambiental del desarrollo. En 1984 la Comunidad Europea y América Central adoptaron un compromiso mutuo en torno a esos tres objetivos interrelacionados. Diez años después, a pesar de los innegables avances registrados, queda una gran tarea por hacer, y la Unión Europea debe seguir concediendo una atención preferente para Centroamérica, ahora en el marco de la nueva Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) prevista en el Tratado de Maastricht. A pesar de su menor importancia estratégica, en esta pequeña región –como en otras áreas del mundo en desarrollo– está en juego buena parte de la credibilidad de dicha política exterior y de la propia Unión Europea como actor emergente de las relaciones internacionales de este fin de siglo y como entidad política, diferente a sus Estados miembros. Como se argumenta en esta comunicación, la Unión Europea debe seguir manteniendo su atención hacia la región y, además, redefinir las modalidades de su política de cooperación y ayuda a fin de que ésta sea coherente con los objetivos declarados de su política. La Unión Europea no debe, no puede ignorar este desafío.

DE SAN JOSÉ A ATENAS: DIEZ AÑOS DE COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA CON AMÉRICA CENTRAL

Las motivaciones del diálogo en los años ochenta

¿Cuáles fueron, hace diez años, las motivaciones para el acercamiento de ambas regiones? A principios de los años ochenta América Central se encontraba sumida en una crisis generalizada.

A los conflictos en El Salvador y Guatemala y la acción de la contra en Costa Rica, Honduras y Nicaragua se les sumaba la amenaza de intervención militar por parte de Estados Unidos. Como señaló Fernando Morán, entonces Ministro español de Asuntos Exteriores, tal intervención podría tener graves consecuencias para Europa en el marco de la "segunda guerra fría" y amenazar los intereses occidentales. La Comunidad consideró que la lógica unilateral de confrontación de la administración Reagan, al internacionalizar el conflicto en el esquema Este-Oeste, podía aumentar la tensión en Europa, comprometer el despliegue norteamericano en el viejo continente –del cual dependía en gran medida su seguridad– y ser una amenaza a la paz, la estabilidad y la seguridad global.¹ En esta perspectiva, la estabilidad de Centroamérica sería condición necesaria para la resolución de los conflictos en el marco regional, al margen de la dinámica de bloques. La Comunidad y sus miembros –particularmente España–, rompiendo una tradición de desinterés mutuo, se van a involucrar activamente en la región, apoyando el proceso de paz y adoptando una posición autónoma y a veces contraria a la norteamericana, hasta el punto de que en 1984 el Departamento de Estado "desaconsejó" abiertamente la celebración de "San José I". Este "enfoque europeo" –expresión del consenso de socialdemócratas, liberales y democristianos, y sectores sociales solidarios con la revolución sandinista y con los movimientos guerrilleros– partió de una percepción de los problemas de la región basada en causas internas como la falta de democracia y las injusticias sociales. Esta visión se contrapuso a la visión geopolítica dominante en la administración norteamericana, que atribuía los conflictos, básicamente, al "expansionismo cubano-soviético". Para Centroamérica, la mediación europea podría representar un cierto "contrapeso" a la influencia norteamericana, atemperando la escalada del conflicto. El acercamiento a Europa formó así parte de una estrategia de "diversificación de la dependencia" que permitiría aumentar los márgenes de autonomía de su acción exterior y abrir espacios para una paz negociada

1. Morán 1985.

en el marco regional, conforme al proceso iniciado en Contadora y continuado por Esquipulas.²

*El diálogo de San José : un encuentro político
y un desencuentro económico*

Con base en estos objetivos comunes y valores compartidos, desde "San José I" en 1984 el diálogo político ha estado dominado por el consenso. Los procesos de Contadora y de Esquipulas se han beneficiado del apoyo europeo y de los espacios de acción que éste ha abierto, y han sido el principal contenido de las reuniones junto con los procesos de democratización y el respeto de los derechos humanos. La primera etapa del diálogo –entre San José I (1984) y San José III (1987)– se subordinará al proceso de Contadora, hasta el punto de que en 1986, en pleno *impasse* de su Acta Final, no se celebró la reunión. En esta fase, además, se institucionalizó el diálogo y se firmó el primer Acuerdo de Cooperación. A partir de la firma del Plan de Paz de Esquipulas el diálogo entró en una fase mucho más activa –de San José IV (1988) a San José VI (1990)– y la ayuda comunitaria, impulsada por la entrada en vigor del Acuerdo de Cooperación, se orientó a apoyar el proceso de Esquipulas, en particular financiando parte del "Plan de Emergencia" diseñado por los gobiernos centroamericanos y Naciones Unidas, sobre todo en lo referido a la reinserción de los refugiados y desplazados. A tenor de los resultados del Plan de paz de Esquipulas, cabe afirmar que es en el ámbito político en el que el diálogo ha cosechado sus mejores frutos, y es necesario valorar positivamente el apoyo comunitario a todo este proceso, haciendo posibles los Acuerdos de Paz y evitando un conflicto generalizado en la región.

En el ámbito económico, sin embargo, las expectativas eran claramente asimétricas. Centroamérica demandó la apertura del

2. Una discusión más amplia de los intereses mutuos se encuentra en Sanahuja 1994, p. 142 y sgtes.

protegido mercado comunitario a sus productos tradicionales, especialmente al café y al banano, junto con un sistema de estabilización de precios de exportación similar al concedido a sus ex-colonias en África, el Caribe y el Pacífico ("países ACP") por medio del Convenio de Lomé —el "Stabex"—. También solicitó la reducción de su deuda externa con Europa, y grandes sumas de ayuda, a modo de un "mini-plan Marshall" para la región. La Comunidad, sin embargo, desatendió estas demandas y las mantuvo al margen del diálogo de San José, remitiéndolas a foros multilaterales como el "Club de París" o el GATT, y sólo ofreció un Acuerdo de Cooperación no preferencial, sin concesiones comerciales ni grandes montos de ayuda. En suma, ello mostró que la Comunidad no tenía la intención de alterar su "pirámide" de preferencias hacia el mundo en desarrollo, en la que América Latina ha ocupado junto con Asia el nivel más bajo.

La respuesta europea en este campo ha sido contradictoria y desalentadora, y ha debilitado la credibilidad y eficacia a largo plazo del diálogo político. En un primer momento, vinculó la recuperación del crecimiento a la reactivación del comercio intraregional dentro del Mercado Común Centroamericano (MCCA). A partir de 1990, en un significativo viraje, la Comunidad se ha sumado al denominado "Consenso de Washington" y ha insistido en que la reactivación económica del istmo dependería sobre todo de los mercados externos. En consecuencia, la Comunidad ha apoyado la apertura económica y la diversificación de las exportaciones centroamericanas hacia productos no "tradicionales", pero sin embargo ha mantenido en lo esencial su proteccionismo. Las medidas adoptadas en el marco de la cooperación para un "mejor uso" del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), y las concesiones otorgadas en 1992 a productos no tradicionales han tenido efectos escasos y en todo caso no resisten la comparación con las más amplias preferencias otorgadas por Estados Unidos en 1984 en el marco de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC). Además, se estima que las pérdidas comerciales provocadas por las nuevas barreras comerciales, consecuencia de la formación del Mercado Único Europeo (MUE), serán superiores a la ayuda con-

cedida por la Comisión Europea, al establecerse nuevas barreras a productos como el banano.³

En suma, la Comunidad sólo ofreció el tradicional modelo de cooperación de ayuda sin comercio (*aid, not trade*) frente al "comercio y ayuda" (*trade and aid*) concedido a los "países ACP" o el "comercio, no ayuda" (*trade, not aid*) tradicionalmente demandado por los países en desarrollo.

Luces y sombras de la ayuda al desarrollo

En ausencia de concesiones comerciales y de soluciones para la deuda, la ayuda al desarrollo ha sido casi el único medio utilizado para dar un respaldo económico real al diálogo político y apoyar de forma efectiva los procesos de paz y democratización. En este contexto, ¿qué valoración merece –en cantidad y calidad– la ayuda comunitaria de las primeras fases del diálogo? El balance arroja luces y sombras. Entre los aspectos positivos hay que destacar su rápido aumento, su subordinación al proceso de paz y a necesidades sociales perentorias, como la pobreza rural o los refugiados, y la activa participación de Organizaciones no Gubernamentales (ONG) en su ejecución. Tanto la ayuda otorgada por la Comisión como la concedida por los Estados miembros de forma bilateral se triplicó entre 1985 y 1990, alcanzando un valor acumulado de unos 3.000 millones de dólares, un tercio de los cuales fueron desembolsos de la Comisión.⁴ Con ello la Comunidad y sus Estados miembros, tomados en conjunto, se convirtieron en el segundo donante de la región, sólo por detrás de Estados Unidos, que otorgó más de 8.000 millones de dólares entre 1984 y 1990. Aunque la ayuda comunitaria fue menor, ha estado menos subordinada a objetivos de seguridad nacional o a imponer programas recesivos de ajuste estructural –que han aumentado la

3. Hansen 1994, p. 47.

4. Una amplia información sobre los montos de la ayuda comunitaria y los proyectos ejecutados se encuentra en IRELA 1994.

pobreza y la desigualdad—, como sí ocurrió con la ayuda norteamericana. Basada en el diálogo y la negociación en un marco regional, la ayuda comunitaria también se ha distanciado del unilateralismo y la fuerte condicionalidad de Estados Unidos, y no excluyó a Nicaragua, que hasta 1990 fue el principal receptor de ayuda europea. Por estas razones, se ha percibido la ayuda comunitaria como más "desinteresada" y acorde con las necesidades de la región.

Sin embargo, muchos programas se han caracterizado por su enfoque tradicional y limitado, los diagnósticos no siempre han sido los adecuados y la implementación en ocasiones ha sido deficiente. A pesar del discurso sobre las causas estructurales del conflicto, la cooperación europea no ha prestado un apoyo significativo a las reformas estructurales necesarias en el istmo, tales como la reforma agraria o tributaria. Por el contrario, la mayor parte de la ayuda durante los años ochenta ha sido asistencia técnica y ayuda alimentaria, cuya contribución real para el desarrollo es dudosa. Los problemas de diagnóstico e implementación han ocasionado que algunos programas comunitarios no hayan obtenido los resultados esperados y puedan ser considerados un fracaso. Es el caso de algunos programas de fomento de las cooperativas o de "desarrollo rural integrado" ajenos a los problemas de fondo —la injusta tenencia de la tierra o la falta de acceso al crédito de los más pobres— o en los que las instituciones locales eran incapaces de absorber la "lluvia de ECUS" comunitaria. Y por último, la Comunidad Europea no ha podido aprovechar plenamente el potencial de su cooperación debido a la descoordinación entre la ayuda comunitaria y la ayuda bilateral de sus miembros.⁵

5. Un estudio detallado de estas cuestiones se encuentra en Ruben y van Oord 1992.

EL NUEVO ESCENARIO INTERNACIONAL Y EL DIÁLOGO DE SAN JOSÉ

El año 1990 representa un punto de inflexión en el diálogo. La sexta reunión ministerial fue celebrada en un contexto súbita y radicalmente transformado, debido a los cambios en Europa y la URSS. Centroamérica también presentaba una fisonomía muy distinta. En Nicaragua se logró el cese el fuego y la desmovilización de la "contra", y las elecciones de febrero de 1990 dieron el triunfo a una coalición opositora. Comenzaron de nuevo las negociaciones de paz entre el Gobierno y la guerrilla salvadoreña, tras ponerse de manifiesto, con la ofensiva del FMLN de finales de 1989, que no era posible la victoria militar para ninguna de las partes. Las elecciones en El Salvador, Honduras y Costa Rica llevaron al poder a partidos situados a la derecha del espectro político y situaron en los ministerios económicos a una nueva ola de tecnócratas neoliberales. Ello, unido a la ausencia de los sandinistas, permitirá alcanzar fácilmente el consenso en las instancias de concertación regional. Centroamérica asistió además al anuncio de la "Iniciativa para las Américas" y al proceso de formación del Mercado Único Europeo (MUE), que planteó un nuevo escenario para las relaciones exteriores y las economías de la región. En junio de 1990, en parte como reacción frente a estos acontecimientos, fue aprobado el Plan de Acción Económica en Centroamérica (PAECA) en la "Cumbre" presidencial de Antigua Guatemala, que reactivó el proceso de integración regional sobre nuevas bases.

*Las Conferencias de San José entre 1990 y 1994:
¿Diálogo o distanciamiento?*

Entre San José VI y San José X la agenda política destinó una gran atención a Nicaragua, alentando la desmovilización de la "contra" y la transición pacífica. Posteriormente, la atención se ha concentrado en El Salvador y Guatemala, tanto en lo referido al

proceso de paz como a la situación de los derechos humanos, esto último debido a que esta cuestión se ha convertido en uno de los fundamentos de la cooperación de la Unión Europea. En este contexto, hay que resaltar la positiva contribución del "Programa Plurianual para la Promoción de los Derechos Humanos en América Central" creado en San José VII (1992) y el acompañamiento y financiación de los procesos electorales de la región, que han sido respaldados por una línea presupuestaria específica creada en 1990 a instancias del Parlamento Europeo.

En la agenda económica destaca la aprobación del "sistema regional de pagos" solicitado por los centroamericanos en San José V (San Pedro Sula, 1989) y de un fondo especial destinado a los dos países deficitarios crónicos en el comercio regional, Honduras y Nicaragua. Los fondos aprobados para estos proyectos –120 millones de ECUS– representaron por sí sólo más del 10% de toda la ayuda comunitaria del período 1980-1994, lo que muestra su importancia. Se esperaba que el sistema tuviera como resultado un incremento del PIB regional de un 1%, y del comercio intrarregional de un 25%. Sin embargo, este programa apenas estuvo vigente un año. En San José VIII (Lisboa 1992) se constataba que era "innecesario" ante los avances registrados en la convertibilidad de las monedas, y los recursos fueron transferidos al FOEXCA y el FEPEX, dos fondos para aumentar la capacidad exportadora.

La Comunidad Europea condicionó este proyecto a la liberalización del comercio intrarregional. Por primera vez en el diálogo se introducían cláusulas de condicionalidad económica, lo que puso de manifiesto que se desplazó la atención hacia las cuestiones macroeconómicas y la promoción de exportaciones. A partir de este momento la Comunidad alentará las políticas de liberalización y apertura, que irán conformando un nuevo modelo de desarrollo "hacia afuera" afín a los planteamientos del llamado "Consenso de Washington". La preocupación por el mercado interno, el desarrollo rural, la seguridad alimentaria y las necesidades básicas, que habían sido el núcleo de la política de cooperación en años anteriores, irán quedando atrás. Con esta lógica, a fin de promocionar las exportaciones de productos no tradicionales, la Comunidad cedió a las demandas de apertura de la

región y otorgó en 1992 preferencias arancelarias extraordinarias a una serie de productos, en un esquema similar al concedido a los países andinos en el marco de la lucha contra el narcotráfico.⁶ A pesar de estas medidas de carácter excepcional, la Comunidad siguió dejando fuera del diálogo la delicada cuestión del acceso al mercado europeo, desviando al GATT las demandas centroamericanas.

San José IX (San Salvador, 1993) mostró que el consenso sobre muchos puntos de la agenda aún persistía, hasta el punto de ser posible la firma de un nuevo Acuerdo de Cooperación "de tercera generación" que sustituyó al de 1985. El Acuerdo incluye la llamada "cláusula democrática" de la cooperación, por la que ésta se condiciona al cumplimiento de una serie de "mínimos" en cuanto a libertades y garantías y al respeto de los derechos humanos, y una "cláusula evolutiva". La reunión, no obstante, estuvo dominada por un agrio enfrentamiento en torno a la cuestión de los derechos humanos⁷ y las relaciones comerciales.

Al completarse el Mercado Único Europeo en diciembre de 1992, el Consejo de Ministros de Agricultura de la Comunidad anunció el nuevo régimen comercial del banano, basado en cuotas y aranceles, y de carácter restrictivo hacia los exportadores de la región. Este régimen incumplía el compromiso europeo de buscar una "solución equilibrada" que respetara los intereses centroamericanos, expresados en las anteriores reuniones de San José y, como señalaron los centroamericanos, contravenía la cláusula de "Nación más Favorecida" (NMF) que ambas regiones se otorgaron en el Acuerdo de Cooperación de 1985, así como las normas del GATT relativas a uniones aduaneras y zonas de libre comercio. Por primera vez en los diez años del diálogo de San José el Comuni-

6. Reglamento del Consejo 3900/91 del 16 de diciembre de 1991.

7. Los ministros europeos, en línea con la política comunitaria de vincular la cooperación con la democratización y los derechos humanos, intentaron incluir una declaración sobre la "Comisión de la Verdad" que fue vetada por el representante salvadoreño, argumentando que se trataba de una inaceptable intromisión en los asuntos internos de su país. Finalmente, los ministros europeos emitieron una declaración aparte del Comunicado Conjunto, instando a acatar sus recomendaciones.

cado conjunto, a pesar del pulcro lenguaje diplomático, constataba el desacuerdo y mostraba que las relaciones atravesaban uno de sus momentos más bajos. En última instancia, el conflicto mostraba la contradicción entre el discurso liberalizador y las políticas de apertura impulsadas por la Comunidad Europea –junto con otros países desarrollados y los organismos financieros internacionales– y el proteccionismo que se aplica en la práctica.

Entre San José VI (Dublín, 1990) y San José X (Atenas, 1994), en definitiva, el diálogo ha entrado en una etapa de transición y cambio. La pregunta clave de este período –¿Cuál es el futuro del diálogo de San José?– aún no está resuelta. El nuevo escenario internacional y regional ha modificado sustancialmente las prioridades y las estrategias de los dos interlocutores del diálogo, y está obligando a redefinir los supuestos sobre los que éste se había basado. A la postre, lo que se va a plantear es su propia razón de ser, exigiendo redefinir el marco global de relación entre ambas regiones y planteando nuevas exigencias para la cooperación al desarrollo. El hecho de que los conflictos armados vayan dando paso a las necesidades de la reconstrucción y la recuperación económica han rebajado el perfil del diálogo político y han hecho más preteritorias las necesidades del desarrollo. Las modalidades de cooperación han experimentado una importante reorientación, dando más importancia a los mecanismos de mercado y la aplicación de políticas de ajuste estructural. Por otra parte, la inconsistencia y las contradicciones de la política comercial de la Comunidad Europea se han hecho más visibles debido a la formación del MUE, llevando entre 1992 y 1994 al estallido de la "guerra del banano". Este conflicto comercial mostró cuán alejados y divergentes son los intereses económicos de ambas regiones en el contexto de los años noventa, dominado por la globalización y la regionalización de las economías.

*Las prioridades de la acción exterior
de la Unión Europea y de Centroamérica
en el nuevo escenario internacional*

La formación de grandes áreas comerciales, la competencia económica en los mercados mundiales y la búsqueda del liderazgo tecnológico, antes que la pertenencia a un sistema de alianzas estratégicas, parecen ser las principales dinámicas a las que se subordina la acción de los Estados en el escenario internacional de la posguerra fría. Para los países del Sur, el nuevo contexto mundial plantea en primer lugar el desafío de la inserción internacional, ante el riesgo de ser marginados de los grandes flujos del comercio, las inversiones y el intercambio tecnológico. Ello está llevando a América Central a redefinir sus estrategias de inserción internacional, los objetivos de su política exterior y su percepción del papel que juegan otros actores internacionales, y todo ello influye, como indicamos, en el presente y el futuro del diálogo de San José y de la ayuda comunitaria al desarrollo en la región, planteando nuevas exigencias.

El desafío de la inserción internacional, para América Central, se ha planteado en función de acontecimientos externos como la formación del Mercado Único Europeo y, sobre todo, la Iniciativa Bush para las Américas y la conformación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con México. Desde 1990, ante estos "catalizadores externos", Centroamérica relanzó su integración regional en un proceso que comporta simultáneamente integración, liberalización comercial e intensificación de los vínculos comerciales con el exterior. En este contexto hay que situar la formación del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), en vigor desde enero de 1993, el Acuerdo-marco de liberalización comercial con México de agosto de 1992, y el Acuerdo de Libre Comercio de América Central con el "Grupo de los Tres" (México, Colombia y Venezuela). En este sentido, Centroamérica percibe que Estados Unidos es un socio comercial más ventajoso que la Unión Europea, en la perspectiva del libre comercio hemisférico –no hay más que observar la estructura del comercio exterior de la región– a pesar

de los costes políticos que supone aumentar la dependencia con este país.⁸ Centroamérica no percibe hoy, en la relación con la Unión Europea las mismas ventajas que antaño. Aumentar los márgenes de autonomía regional para negociar en mejores términos con el TLC, por ejemplo, depende del propio proceso de integración más que de una relación privilegiada con la Unión Europea, que en cualquier caso es una posibilidad lejana. Y el final de los conflictos armados hace irrelevante la función de mediación que en los ochenta jugó la Comunidad Europea. En términos de costes y beneficios, por último, la modesta ayuda al desarrollo proporcionada por la Comisión no compensa las pérdidas ocasionadas por el MUE en términos económicos, ni es tan importante una vez que se ha recuperado el crecimiento económico y han mejorado los equilibrios macroeconómicos de muchos países de la región. En términos políticos, la ayuda tampoco compensaría la fiscalización europea de delicados "asuntos internos" centroamericanos, la cual se produce en el marco del diálogo de San José.

Por su parte, la Unión Europea, una vez roto el corsé del bipolarismo, se ha concentrado en relanzar su proceso de integración, incorporar nuevos socios y redefinir sus relaciones exteriores. El Tratado de Maastricht de febrero de 1992, la terminación del Mercado Único en enero de 1993, y la ampliación de la Unión "a quince" en enero de 1995, son muestra de que los cambios en el Este de Europa están obligando a la Comunidad a redefinir aceleradamente su identidad. Es un proceso de transición –la unión monetaria ha de culminarse, y una nueva Conferencia intergubernamental está prevista para 1996– que comportará necesariamente una profunda reforma institucional para garantizar la gobernabilidad del proceso y la eficacia de los órganos comunitarios. En el plano externo se está prestando más atención al Este de Europa, los Balcanes, El Mediterráneo, áreas cuya estabilidad es necesaria para poder desarrollar adecuadamente su propio proceso de integración. En el incipiente desarrollo de la política exterior comunitaria, por ello, estas áreas van adquiriendo un lugar

8. Sutton 1993, p. 33.

preferente en la escala de prioridades. La naciente Unión Europea, en definitiva, se mira más a sí misma y destina su atención exterior a su propia ampliación y su entorno inmediato en el Este y el Mediterráneo.

En lo que se refiere a Centroamérica, la Unión Europea parece percibir que su papel en la región de nuevo es secundario, que es Estados Unidos el que debe ejercer su liderazgo e influencia en Centroamérica y que el destino de la región está vinculado al "Gran Área" económica del Norte del continente.⁹ Además, parece existir cada vez mayor coincidencia entre las percepciones de la Unión Europea y de la administración norteamericana respecto a la situación y perspectivas de la región, en lo referido tanto a la cuestión de la democracia como a las estrategias de desarrollo económico y social. La intervención europea como "contrapeso", a diferencia de los años ochenta, ya no se considera necesaria. Otros países de la región, por otra parte, parecen tener un mayor interés para la Unión Europea. Algunos, como Colombia, Bolivia o Perú, por su papel en la "cadena" del narcotráfico. Otros, como los países del MERCOSUR, México o Chile, por sus potencialidades económicas. La recuperación económica y la estabilidad alcanzada por estos países ha reactivado los intercambios comerciales y el interés de los inversores europeos. Como ha señalado Manuel Marín, Vicepresidente de la Comisión y responsable de las relaciones con América Latina, los países del MERCOSUR, para los que la Unión Europea es el primer inversor y socio comercial, fueron entre 1990 y 1992 la región del mundo en la que las exportaciones comunitarias crecieron más rápido. La llamada "Propuesta Marín" de octubre de 1994 pretende, precisamente, establecer acuerdos comerciales con este área que, en el caso de consolidarse la Unión Aduanera prevista por MERCOSUR para 1995, pudieran llegar al libre comercio entre ambas agrupaciones económicas.¹⁰

9. Así lo ha señalado Pierre-Henri Laurent en su contribución al volumen de Roy 1992, p. 162.

10. Marín 1994.

*La cooperación al desarrollo:
"desvío" de ayuda y cambio de
políticas y prioridades*

¿Ha llevado la renovada atención al Este y el Mediterráneo, como temían los centroamericanos, a la reducción de la ayuda para la región? Entre 1990 y 1994 la ayuda ha seguido aumentando hasta casi duplicarse, y Centroamérica ha llegado a ser la región del mundo en desarrollo que más ayuda comunitaria recibe, en términos per cápita. Sin embargo, las cifras son aún modestas en términos absolutos y no resisten la comparación con las que desde 1989 se están destinando al Este de Europa y, en el terreno de la ayuda humanitaria y de emergencia, a Bosnia-Herzegovina o los territorios de la antigua URSS. Al tiempo, la ayuda bilateral de los estados miembros destinada a América Latina, incluyendo la canalizada a través de ONG, está experimentando fuertes recortes. Ello permite afirmar, aunque a primera vista sea una paradoja, que a pesar del aumento de la cooperación comunitaria hacia Latinoamérica, esta región se ha visto perjudicada por un "desvío" de atención y ayuda hacia el Este y el Mediterráneo.¹¹ La ayuda propiamente comunitaria –la otorgada por la Comisión con cargo al presupuesto de la Comunidad– adquiere así carácter de política "de sustitución" frente a la ayuda bilateral de los Estados miembros.

Desde 1990, también se ha abierto un proceso de cambio acelerado en cuanto a la política comunitaria de cooperación, que ha producido notables cambios en estrategia e instrumentos de la cooperación hacia América Latina.¹² En mayo de 1989 la Comisión presentó un informe decenal sobre 13 años de cooperación con América Latina y Asia, el cual destacó las limitaciones de la ayuda otorgada de forma anual y la necesidad de potenciar los programas regionales y la asistencia vinculada a la reforma política y el ajuste estructural, abandonando un enfoque basado sólo en

11. Ver Hansen 1994, p. 8.

12. Ver Arenal 1993, p. 241.

la "ayuda por proyectos". A partir de este informe de la Comisión, el Parlamento Europeo planteó la necesidad de formular programas plurianuales e incluir nuevos ámbitos de cooperación, como el medio ambiente, el papel de la mujer, la economía informal o el desarrollo urbano, sustituyendo el Reglamento vigente, sin modificar desde 1981.¹³

En 1990 se definían las primeras "Orientaciones Generales" plurianuales para la cooperación con América Latina y Asia, cubriendo el período 1991-1995.¹⁴ Estas orientaciones representaban un intento de actualizar los mecanismos de cooperación a las nuevas realidades, y de integrar en un conjunto ordenado y coherente las nuevas líneas de cooperación que se instauraron en los años anteriores. La cooperación, para ello, se ordenó alrededor de dos ejes de acción, denominados "cooperación económica" y "ayuda al desarrollo". La cooperación económica promueve la creación de un entorno institucional favorable al crecimiento económico en general, y a las inversiones europeas y el comercio recíproco en particular, sobre la base del "interés mutuo", de forma también recíproca, en función de condiciones de mercado, y priorizando los países relativamente más avanzados y con un potencial de crecimiento más rápido. La "ayuda al desarrollo" sigue orientándose a los países más pobres y a la población más desfavorecida mediante mecanismos de asistencia financiera y técnica. Como ha señalado MacDonald, a pesar de las intenciones de la Comunidad este modelo de cooperación de "doble vía" no ha logrado establecer una estrategia coherente de cooperación, que integre la dimensión macroeconómica o "estructural" y la "humana",¹⁵ e implica un tratamiento diferenciado según países. Ello puede dar origen a una práctica contradictoria o por lo menos incoherente, a efectos del desarrollo social. Por un lado, se

13. El Reglamento del Consejo (CEE) 442/81 del 17 de febrero de 1981 sobre ayuda financiera y técnica a los países en vías de desarrollo de América Latina/Asia (DOCE nº L 48 del 21 de febrero de 1981), ha sido sustituido por el Reglamento del Consejo (CEE) 443/92 del 25 de febrero de 1992 sobre esta misma materia (DOCE nº L 52 del 27 de febrero de 1992).

14. Comisión 1990.

15. MacDonald 1992, p. 32.

incentivan programas de ajuste pretendidamente favorables al crecimiento pero que afectan negativamente el empleo y la renta de los sectores populares, aumentando la pobreza. Por otro lado, se presta asistencia para paliar los efectos sociales de estos programas mediante acciones compensatorias –como es el apoyo a los Fondos de Inversión Social– cediendo además el espacio de la cooperación en materia social a las ONG.

Sin embargo, el acontecimiento más importante ha sido la incorporación de la política de desarrollo al conjunto de las "políticas comunitarias" mediante el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht. Según el Tratado, los objetivos de la nueva política son el desarrollo de los países del Sur y particularmente de los más desfavorecidos, la inserción de los países en desarrollo en la economía mundial y la lucha contra la pobreza. La democracia y el respeto a los derechos humanos se convierten –con la fuerza jurídica que impone el Tratado– en fundamento expreso de la cooperación comunitaria, a través de la llamada "Cláusula Democrática" de los acuerdos de cooperación,¹⁶ y se establece la necesidad de coordinar las políticas de cooperación de los Estados miembros con las comunitarias, y también que estas últimas se coordinen con la nueva Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). La política de desarrollo y sus objetivos, sin embargo, tienen poca credibilidad debido a las contradicciones que en la práctica existen con la vieja política comercial común. El "desarrollo del Sur" y su "plena inserción en la economía mundial", como ha ilustrado América Central, son objetivos difíciles de alcanzar en un mercado mundial aún dominado por el proteccionismo, del que tanto uso ha hecho la Comunidad Europea.¹⁷

El Tratado de la Unión establece un marco jurídico de carácter general, que para traducirse a acciones precisa de nuevas fórmulas y estrategias. En mayo de 1992 la Comisión presentó al Consejo y al Parlamento una comunicación titulada La política de coope-

16. La vinculación de la ayuda a la observancia de los derechos humanos fue planteada en 1991 por la Comisión, y el Consejo de Ministros aprobó la correspondiente resolución en noviembre de 1991. Ver Comisión 1991.

17. Para una discusión más extensa de la política de cooperación del Tratado de la Unión ver Sotillo 1994, p. 65.

ración al desarrollo en el horizonte del año 2000. Aplicación del Tratado de Maastricht, a fin de dotar de contenido concreto a la nueva Política de Desarrollo.¹⁸ En el documento se insiste en las estrategias económicas que constituyen la actual "ortodoxia" en materia de desarrollo, particularmente en lo referido a las políticas de ajuste y liberalización, en la importancia de la competitividad y los mercados externos, y en la responsabilidad de las "fallas del Gobierno" en el fracaso de las políticas de desarrollo de épocas pasadas, planteando la reforma del Estado como tarea prioritaria. Se insiste en que la apertura al exterior es el principal motor de desarrollo para los países del Sur, pero sin embargo la asistencia financiera y técnica (AFT) va a seguir siendo el principal instrumento de la cooperación comunitaria. Es decir, persiste el modelo de "ayuda sin comercio", aunque se diversifiquen los mecanismos de asistencia. Esta contradicción fue resaltada enérgicamente por la Comisión de Cooperación al Desarrollo del Parlamento Europeo en su informe de 1991.¹⁹

No cabe esperar, en consecuencia, concesiones comerciales significativas en beneficio de los países en desarrollo a los que afecta esta política –los países de Lomé están al margen de ella y se rigen por otras disposiciones del Tratado– y que no son prioritarios en la política exterior de la Unión, como es el caso de Centroamérica. Y si estas concesiones se producen, no van a tener carácter unilateral, estando por el contrario basadas en una lógica de reciprocidad e "interés mutuo", y dentro de esquemas multilaterales más que bilaterales, en consonancia con el renovado compromiso de la Unión Europea con la Organización Mundial de Comercio (OMC), sucesora del GATT.

Las ONG europeas, representadas en el Comité de Enlace, también se han referido a la contradicción entre la política comercial y de desarrollo en su crítica al documento *Horizonte 2000*. Pero este aspecto no es el único que estas organizaciones han cuestionado. Las ONG señalan oportunamente que cuestiones vitales en una estrategia de desarrollo, como es el problema de la

18. Para la aplicación a Centroamérica de esta política, ver Anacoreta 1993.

19. Comité of Development Cooperation, European Parliament 1993.

deuda externa, están ausentes, y existe una desmedida confianza en las virtudes del mercado para garantizar el crecimiento y la equidad. La ayuda al desarrollo, por otra parte, es considerada más un mecanismo de presión para imponer condiciones políticas y económicas a los países del Sur, en función de la nueva Política Exterior y de Seguridad Común, que un instrumento subordinado al objetivo de reducir la pobreza y dotar de contenido económico y social a la democracia. En suma, pareciera que conforme la Unión Europea va asumiendo mayores responsabilidades en el escenario internacional, su cooperación va quedando subordinada a las duras exigencias de una política exterior de gran potencia y a la rígida ortodoxia del mercado, dejando el concepto de solidaridad –uno de los fundamentos de la cooperación comunitaria en el pasado– en segundo plano. En suma, *Horizonte 2000* es un "paso atrás".²⁰

MÁS ALLÁ DEL DIÁLOGO DE SAN JOSÉ: NUEVAS FORMAS DE COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA CENTRAL

El incierto futuro del diálogo de San José

¿Puede continuar la cooperación comunitaria sobre las mismas bases y con los mismos objetivos con los que fue iniciada en 1984? Las últimas reuniones ministeriales (San José IX, San Salvador 1993, y "San José X", Atenas 1994) muestran que el diálogo político, al avanzar el proceso de paz y la democratización –sin que ello suponga que la paz y la democracia sean plenas–, pierde relevancia. En cuanto a los aspectos económicos, la ausencia de soluciones satisfactorias para la "guerra del banano" no es sino un símbolo de unas relaciones comerciales que convierten a ambas partes en rivales más que en socios. La continuidad e incluso la

20. Liaison Committee, 1992.

inercia, en este sentido, pueden ser las principales características de las relaciones en los próximos años, de forma que éste apenas pueda influir en el desarrollo económico y social del istmo, y en su consolidación democrática. En esta perspectiva poco optimista, su perfil puede ser mucho más bajo, limitándose a la simple gestión de una cooperación al desarrollo "clásica" y limitada, algo para lo que ya no es necesario un diálogo político de alto nivel. En este contexto deben interpretarse las propuestas que han sido formuladas por algunos Estados miembros de reducir el perfil político del diálogo y celebrar las reuniones sólo cada dos años.

El décimo aniversario de "San José I", sin embargo, debe ser considerado una buena oportunidad para hacer balance de diez años de cooperación, y redefinir conjuntamente un diálogo entre interlocutores cuyas prioridades y condicionantes externos han experimentado grandes cambios. La definición de las "Orientaciones generales" para el período 1995-2000 en los primeros meses de 1995 representa también una oportunidad para la búsqueda de nuevas formas de cooperación, y para profundizar o mejorar aquellas modalidades que han tenido resultados positivos en el proceso de paz, en la democratización y en el desarrollo. A continuación planteamos una amplia serie de propuestas para ello:

Los compromisos de la Unión Europea y la paz, los derechos humanos y la democracia

El fundamento democrático de la cooperación, según la propia Unión Europea, exige el mantenimiento de ciertos "niveles mínimos" en cuanto al Estado de derecho, el respeto de los derechos y libertades fundamentales, la igualdad de los ciudadanos ante la ley, el pluralismo político, la transparencia de los procesos electorales, la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil, y la independencia y eficacia del sistema judicial.

El diálogo y la ayuda, por ello, deberían estar condicionados a las violaciones de los derechos humanos y a las situaciones de impunidad aún presentes, exigiendo el castigo de los res-

ponsables, tal y como estableció el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno (Consejo de la Unión) en su documento-marco de relaciones con América Latina de octubre de 1994.²¹ Asimismo, debe prestar atención a la fragilidad de los procesos democráticos, debido tanto a la influencia que aún tienen las fuerzas armadas sobre la vida pública de algunos países, como al gran potencial de inestabilidad inherente a los efectos sociales de los programas de ajuste y a las "democracias con pobreza" de la región. En este contexto, deben mantenerse con rigor los compromisos mutuos derivados de la "cláusula democrática" del Acuerdo de Cooperación, que fundamenta explícitamente el diálogo y la ayuda a la vigencia de la democracia y el respeto a los derechos humanos. La observancia de estos compromisos, evitando el "doble rasero", es fundamental a fin de dotar de credibilidad y efectividad al diálogo político. En el caso de violaciones graves se debiera suspender la ayuda a los Gobiernos implicados, demandando que ésta se canalizara sólo a través de ONG para evitar que la población se vea privada de la ayuda comunitaria.²² En este contexto, en aras de la efectividad, es condición necesaria la coordinación con las políticas de cooperación bilaterales de los Estados miembros. El apoyo a la democratización implica también una acción positiva, y no sólo la amenaza de suspender la ayuda. Aunque en muchos casos ya son práctica habitual, las áreas prioritarias para tal acción serían:

- El acompañamiento y apoyo a los procesos electorales, en aras de su celebración con plenas garantías democráticas, y de su limpieza y transparencia.

21. Consejo de la Unión 1994, punto 3.

22. El artículo 2 del Reglamento del Consejo (CEE) 443/92, sobre la Asistencia Financiera y Técnica y la cooperación con los países de América Latina y Asia, establece que «De producirse violaciones fundamentales y persistentes de los derechos humanos y de los principios democráticos, la Comunidad podría modificar y hasta suspender la cooperación con los Estados de que se trate, limitando su ayuda a las solas acciones que beneficien directamente a los grupos de población necesitados».

- El apoyo a las instancias y organizaciones de promoción y defensa de los derechos humanos (Procuradurías de Derechos Humanos y ONG especializadas en este campo). Este apoyo es particularmente importante si consideramos que la disminución de la cooperación bilateral de los Estados miembros puede conducir a su debilitamiento, lo que afectaría negativamente a la capacidad de monitoreo e incidencia de estas organizaciones.
- El apoyo y acompañamiento, con las debidas garantías, de los refugiados y retornados, especialmente en Guatemala.
- La observancia de los derechos laborales de los trabajadores no debería ser ajena a este ámbito de diálogo, vinculando por ejemplo las concesiones comerciales a la situación de los trabajadores.²³
- El diálogo también ha de considerar el control de las Fuerzas Armadas por la autoridad civil y los avances de la desmilitarización como uno de los factores de democratización.²⁴ En este contexto, el peso del gasto militar –aún muy elevado en algunos países– respecto a la salud o la educación es un indicador de desmilitarización efectiva y de uso efectivo de los recursos públicos en favor del desarrollo humano. Este indicador debe ser utilizado para modular la concesión de ayuda, alentando la reducción del gasto militar y permitiendo el aprovechamiento de los "dividendos de la paz".²⁵

23. Este aspecto ya aparece reflejado en el Reglamento que regula la iniciativa *European Cooperation Investment Partners* (EC-IIP), que –como resultado de una propuesta del Parlamento Europeo– impide que sean financiadas con este instrumento empresas donde se produzca "explotación de los trabajadores". Los aspectos sociales también están siendo considerados en el nuevo Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) comunitario.

24. Consejo de la Unión 1994, punto 4.

25. Los pros y contras de la condicionalidad asociada a los gastos de defensa se examinan en detalle en Ball 1992.

Reforma del Estado y democratización

La reforma del Estado, como la propia Unión Europea ha expresado, está estrechamente ligada a la democratización real.²⁶ En el actual debate sobre esta cuestión aparecen a menudo visiones simplistas, para las que esta reforma es ante todo la reducción de su tamaño y de su papel regulador de la vida económica y social, o bien aquellas que, desde una perspectiva tecnocrática, se rigen exclusivamente por criterios de eficiencia. Estas visiones, aún poniendo el acento en problemas a los que se enfrenta el Estado en algunos de los países de la región, no abordan las dimensiones reales de la reforma.

Estas son, en primer lugar, la necesidad de democratizar el Estado y someter su quehacer a la participación, al control democrático y a un estilo de funcionamiento basado en la transparencia, la honestidad en la gestión y la no sujeción a los intereses particulares de los sectores tradicionales de poder. En segundo lugar, a promover mecanismos de concertación y diálogo con la sociedad civil. En tercer lugar, a la capacidad de las políticas públicas de garantizar la cohesión social y romper dinámicas de exclusión, y a la postre de promover un "desarrollo humano" capaz de incorporar a los amplios sectores hoy marginados de la vida ciudadana y del acceso a condiciones de vida dignas. La reforma del Estado adquiere así su verdadera significación: se trata de un requisito indispensable para que los procesos de democratización de la región enfrenten el desafío de la equidad, un requisito indispensable si se pretende que sean duraderos y no se vean deslegitimados por su incapacidad de ofrecer opciones para la inserción equitativa en la sociedad de las amplias capas de la población que aún viven en la pobreza.

26. Comisión de las Comunidades Europeas 1992, p. 58.

*Una nueva estrategia de desarrollo,
orientada al desarrollo humano y sostenible
y a la superación de la pobreza*

La cuestión de los derechos humanos, en su dimensión económica y social, se relaciona directamente con las políticas económicas y sociales y su efecto en la pobreza. En la mayor parte de los países del área se está optando por modalidades de ajuste recesivo, liberalización y reforma económica de orientación neoliberal, según el patrón definido por el "consenso de Washington" y los organismos financieros internacionales. Los costes sociales de estas políticas se han trasladado sobre los más vulnerables, acentuando la pobreza y la polarización social. En general, no están aplicándose programas de ajuste de carácter gradualista, menos traumáticos, que hagan compatibles el ajuste, el crecimiento y la equidad. El coste social del ajuste y la liberalización se ha intentado paliar por medio de programas compensatorios de corto plazo, que no cuestionan la naturaleza del ajuste y su sesgo, basados en muchos casos en transferencias y en empleo de emergencia, y que no están teniendo el impacto suficiente como para compensar sus costes sociales.

La Unión Europea está reforzando este enfoque con la estrategia de "doble vía"²⁷ y con su apoyo político a las medidas de liberalización y ajuste estructural. La cooperación comunitaria parece así haber aceptado la ortodoxia del FMI y el Banco Mundial y se ha reservado a sí misma la misión de "dar rostro humano" al ajuste financiando los fondos gubernamentales "de inversión social" o de "desarrollo social" (FIS/FES).

La cooperación comunitaria, sin embargo, debiera distanciarse del FMI y el Banco Mundial y del "Consenso de Washington", y diseñar una política propia de desarrollo y de lucha contra la pobreza.²⁸ Esta política ha de integrar en un todo comprehensivo

27. MacDonald 1992, p. 85 y 87.

28. Esta cuestión ha sido destacada en el Informe "The European imperative" de 1993. Ver Holland 1993, p. 255 y 261, y más extensamente en Holland 1994,

los aspectos económicos, sociales y ambientales, y contemplar en todos sus componentes la dimensión de género, fijando objetivos específicos relativos al impacto sobre la mujer.²⁹ Aunque la lucha contra la pobreza es uno de los objetivos prioritarios de la política de desarrollo, según el Tratado de la Unión Europea, aún no existe una política comprensiva al respecto, tal y como ha reconocido la propia Comisión.³⁰

Esta política debería basarse en la aplicación de modalidades de ajuste menos traumáticas, promoviendo que las políticas encaminadas a hacer posible la recuperación del crecimiento incorporen también objetivos sociales en materia de empleo, rentas y política social –la "dimensión humana" del desarrollo– como parte esencial de su diseño, y no como simple dimensión compensatoria del mismo.³¹ Ello se refiere tanto a la creación de empleo como a la inversión a largo plazo en el "capital humano", que además de reducir la pobreza y conducir a la equidad, es una condición necesaria para sostener un "estilo" de desarrollo basado en la incorporación de conocimiento y tecnología, tal y como demanda la nueva orientación exportadora del istmo, que no pretende basar su competitividad futura sólo en los bajos costes de la mano de obra o en la explotación de los recursos naturales a tasas no sostenibles.

passim.

29. Comisión 1993, p. 24.

30. Así lo reconoció la Comisión en marzo de 1993, señalando que a lo largo de 1994 se elaboraría una Comunicación al Parlamento y al Consejo para suplir estas carencias. Ver Comisión 1993, p. 5.

31. La Comunidad Europea ha demostrado su sensibilidad y experiencia en este campo en su propio territorio, al establecer un Fondo Social Europeo (FSE) y una política regional para favorecer la "cohesión" social como parte integrante de sus grandes esquemas de apertura liberalización, desregulación y ajuste, como han sido el propio Tratado de Roma, el Acta Única y más recientemente el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht. En este último, por ejemplo, se ha creado un "fondo de cohesión" para los países más pobres. El apoyo que la Comunidad está prestando a los limitados programas de compensación social establecidos por los gobiernos centroamericanos no se corresponde con esta sensibilidad ni experiencia.

En consecuencia, en el marco del diálogo de San José se debería estimular la mejora de los sistemas de salud, educación y seguridad social de carácter general, con una óptica de largo plazo, y la creación de mecanismos que, más allá de la compensación social, fomenten el empleo productivo y la reconversión y modernización de sectores afectados por la liberalización y la apertura, como los pequeños campesinos y las pequeñas y medianas empresas. Entre ellos, destacaríamos los siguientes:

- Los programas de crédito, capacitación, sustitución de cultivos, incorporación de tecnología, apoyo a la comercialización y/o asistencia técnica al pequeño productor y al pequeño empresario. En este marco es esencial establecer nuevos y más flexibles mecanismos institucionales, que permitan al pequeño productor –particularmente al informal– ser sujeto de crédito. Para el diseño de estos mecanismos sería útil evaluar anteriores programas comunitarios destinados a pequeñas y medianas empresas y al sector cooperativo, como PAPIC y PROCOPCA, que han tenido un impacto limitado por haber sido aplicados según los rígidos procedimientos de la banca "formal".
- Un mayor acceso de los grupos pobres a los recursos productivos, como el crédito, la tecnología y la tierra, en el caso de los campesinos minifundistas y los trabajadores rurales sin tierra. En el ámbito urbano, se trata de apoyar a las formas asociativas de la "economía popular", el autoempleo y la microempresa mediante el acceso al crédito, la tecnología y la capacitación.
- Mención especial requiere la pequeña producción campesina, uno de los sectores más golpeados por las políticas de apertura y liberalización. La cooperación no debiera ser ajena a las necesidades de un sector vital para la seguridad alimentaria, el desarrollo agropecuario y la absorción de fuerza de trabajo de la región. Debe facilitar apoyos para su reconversión y modernización productiva, con énfasis en la compen-

sación de precios, la comercialización y la mejora de la competitividad del sector. Este apoyo, que coincide con las prioridades declaradas de la ayuda de la Unión Europea, es de gran importancia para hacer posible la participación de los pequeños y medianos campesinos en un mercado intrarregional agrícola en proceso de liberalización acelerada.

- La mejora de la política social, apoyando el acceso a los programas y servicios estatales de salud y educación, a fin de posibilitar una inserción más equitativa de los grupos pobres en la sociedad, realizar una eficaz inversión productiva en el capital humano, y evitar la reproducción o transferencia intergeneracional de la pobreza. En este sentido, el apoyo a reformas tributarias progresivas, que garanticen la financiación de estos servicios –sin excluir la financiación puntual de programas compensatorios y focalizados de carácter coyuntural–, podría ser un enfoque más adecuado.

Las políticas de ajuste y la promoción de exportaciones a ultranza –particularmente los productos "no tradicionales" intensivos en agroquímicos–, han contribuido a un mayor deterioro ambiental al aumentar la sobreexplotación de los recursos. Las medidas de contracción de la demanda del ajuste, al agravar la pobreza de los grupos campesinos, también aumentan dicha presión y la aceleración del deterioro ambiental. Estos hechos son relevantes para la cooperación comunitaria, en la medida que ésta pretende apoyar simultáneamente un modelo de crecimiento basado en el ajuste y la liberalización, y la conservación del medio ambiente. Esta contradicción sólo puede resolverse favorablemente si el diálogo incentiva, más allá de proyectos de cooperación puntuales en esta materia, la incorporación de la dimensión ambiental a la planificación del desarrollo y a las concesiones comerciales, mediante la evaluación sistemática del impacto ambiental; la promulgación de una legislación ambiental moderna, coherente, de carácter multisectorial, y vinculada a los objetivos de desarrollo, la mejora de la capacidad y medios institucionales de control en materia de medio ambiente, el manejo sostenible de

los recursos y la inclusión de criterios o cláusulas ambientales en sus preferencias comerciales.

La cooperación comunitaria y la dimensión social de la integración regional

El Plan Económico para Centroamérica (PAECA) de 1990, el Protocolo de Tegucigalpa de 1991, que estableció el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), y el Protocolo al Tratado General de Integración Centroamericana, firmado en 1993, son los hitos del renovado proceso de integración que protagoniza América Central. A diferencia de los años sesenta, el proceso de integración ahora es percibido como un medio para mejorar la inserción en la economía mundial, en vez de ser un instrumento para lograr la ampliación de mercados internos cautivos. Por esta razón, las políticas de liberalización, de fomento de los sectores exportadores y de apertura comercial de inspiración neoliberal aplicadas en la región son funcionales al proceso de integración, reforzándose mutuamente.³²

El nuevo proceso de integración centroamericano, orientado por visiones neoliberales, se ve privado de dos elementos que en otras experiencias como la europea han sido esenciales: la participación y la concertación democrática, y la dimensión social. Se trata de un proceso de matriz economicista y tecnocrática, en el que la apertura y la liberalización consagran y profundizan asimetrías ya existentes y las carencias sociales que caracterizan a la región.

En este contexto, la experiencia de la Unión Europea tiene un particular interés. A pesar del sesgo economicista y del "déficit democrático" que ha caracterizado a la construcción europea, la desregulación de los mercados ha estado complementada con medidas favorables a la reconversión de los sectores en declive, y con políticas orientadas a reforzar la cohesión social y la solidari-

32. De la Ossa 1993.

dad interterritorial. La financiación del presupuesto comunitario, la política regional, los fondos estructurales, el más reciente "Fondo de Cohesión", entre otros mecanismos, así lo ponen de manifiesto. Y a pesar de la actitud del Reino Unido, se ha adoptado una "Carta Social Europea" y una política social "a once" anexa al Tratado de Maastricht.

El apoyo a los procesos de integración regional ha sido uno de los ejes de la política comunitaria de cooperación. Durante los años ochenta, el colapso del Mercado Común Centroamericano (MCCA) impidió concretar un diálogo y cooperación efectivos en torno a la integración, e hizo difícil implementar acciones de cooperación de alcance regional. Muchos de los proyectos "regionales", de hecho, fueron sólo una simple suma de proyectos nacionales. Sin embargo, el hecho de que la cooperación comunitaria insistiera en un marco de interlocución regional contribuyó a la supervivencia de la integración, lo que permitiría su reactivación en los años noventa.

Para la renovación del diálogo de San José el nuevo escenario de la integración regional ofrece un amplio espacio para la cooperación, debido a que es en este campo precisamente en el que la Unión Europea puede ofrecer una experiencia y conocimientos que no están al alcance de otros países con cooperación en la región, y que son susceptibles de ser utilizados por ésta. Es oportuno mencionar al respecto que la transferencia de conocimientos y experiencias sobre la integración es actualmente una de las principales y más fructíferas líneas de cooperación de la Unión Europea con el Grupo de Río y con MERCOSUR. En este contexto, nos interesa mencionar los siguientes ámbitos de cooperación:

- a. El intercambio de experiencias para la creación del marco institucional y normativo de la integración, especialmente en su dimensión política (Parlamento Centroamericano, Sistema de Integración Centroamericana...).
- b. El apoyo a la coordinación de políticas y la definición de políticas regionales en los campos agropecuario, industrial,

comercial, energético, de servicios y aduanas, a fin de crear un espacio económico regional que integre la agricultura, la industria y los servicios en aras del desarrollo de "ventajas comparativas dinámicas", aumentando las posibilidades de inserción en la economía mundial. En este sentido, las acciones prioritarias serían aquellas en las que sólo sea posible la acción regional o en las que ésta sea más efectiva que las acciones nacionales por separado. Cabe mencionar aquí la problemática ambiental, la lucha contra el narcotráfico, las telecomunicaciones o la ciencia y la tecnología o la "I+D" (Investigación y Desarrollo), campos en los que precisamente la Unión Europea ha acumulado cierta experiencia.

- c. La corrección de los desequilibrios regionales y sociales derivados o agravados por la integración, apoyando fondos regionales de compensación. Estos fondos debieran articularse con las inversiones necesarias para el desarrollo de la infraestructura económica, energética y de transporte y comunicaciones de interés regional, como por ejemplo la renovación de vías terrestres, la planificación portuaria conjunta o integración de las telecomunicaciones.
- d. Las acciones dirigidas a promover o apoyar la cooperación transfronteriza entre dos o más Estados, en relación a espacios o materias de interés común: comunicaciones, movimientos de población, seguridad fronteriza y, especialmente, manejo sostenible y protección de espacios naturales y cuencas hídricas compartidas.³³
- e. Por último, pero no menos importante, las acciones de apoyo que permitan a los diferentes sectores económicos y sociales –sector agrícola, industrial, de servicios, trabajadores, pequeños productores– adaptarse al nuevo marco de la integración, tanto para aprovechar las oportunidades abiertas en

33. Río San Juan y área protegida SIA-PAZ, río Cocos, río Lempa, Trifinio-Reserva de Montecristo, Golfo de Fonseca, Reserva Maya de la zona del río Chiquibul, Sarstoon River, y Parque de la Amistad entre Costa Rica y Panamá, entre otras.

el marco del mercado regional ampliado, como para minimizar los efectos negativos que la integración, vinculada a la apertura comercial, puedan tener sobre los sectores más débiles y menos competitivos. En este campo, debe alentarse la creación de fondos de compensación entre cuyas prioridades estén la integración productiva agricultura-industria-servicios, y el apoyo a la modernización y la reconversión productiva de los sectores económicos afectados negativamente por la apertura comercial. El diálogo podría aprovechar en este ámbito algunas de las experiencias de la "política de cohesión" de la Comunidad Europea.

Pero quizás lo que más merece destacarse es lo referido al campo social y político. El diálogo debería alentar a los Gobiernos centroamericanos a incentivar la participación e involucrar en la dinámica integracionista a aquellos sectores políticos, sociales y económicos —particularmente a los trabajadores, a los pequeños y medianos productores y, en general a la sociedad civil, más allá de los Gobiernos y los aparatos estatales hasta ahora ausentes total o parcialmente del proceso. Dicha participación debe hacerse en una lógica de concertación y a través de mecanismos institucionalizados. De esta forma se permitirá que el nuevo proceso integracionista recoja las aspiraciones de la sociedad centroamericana y tenga una dimensión no sólo económica, sino social y política, en aspectos como la movilidad de trabajadores, los derechos sociales, la legislación laboral y la protección social.³⁴ La "Carta Social de la Integración Centroamericana", propuesta por distintos sectores, debe ser alentada por la Unión Europea en el marco del diálogo de San José. Recientemente, el Consejo Económico y Social de la Comunidad Europea planteó la imperiosa necesidad de asumir estos desafíos con el fin de lograr el apoyo social y el consenso político necesario para que el proceso de integración regional pueda tener éxito.³⁵

34. Ver las propuestas de las organizaciones sindicales centroamericanas ante las XI y XII Cumbres de Presidentes en VV AA 1994.

35. Ver los puntos 6.3 y 6.4 del Dictamen del Consejo Económico y Social (CES)

En este contexto es oportuno destacar la aparición de la Iniciativa Civil por la Integración Centroamericana (ICIC), un foro regional nacido con el propósito de elevar las propuestas de la sociedad civil de la región a las instancias de la integración. La ICIC, una experiencia hasta ahora inédita, en la historia de los movimientos sociales centroamericanos, fue creada en octubre de 1993, y la integran organizaciones representativas de amplios sectores sociales y productivos.³⁶ El apoyo a estas organizaciones, elevando su capacidad propositiva, puede constituir una eficaz aportación a la concertación social en el marco del proceso de integración.

Comercio y deuda: la necesidad de una acción positiva más allá del diálogo de San José

Diez años de desencuentros en los ámbitos de la deuda y el comercio, acentuados por la "guerra del banano", no permiten ser muy optimistas en cuanto a la voluntad de la Unión Europea al respecto, y particularmente en relación al Consejo de Ministros, mucho más restrictivo que la Comisión, el Parlamento Europeo o determinados Estados miembros .

El realismo, empero, no debiera suponer el abandono de las demandas en estas materias por parte de la región. En materia de deuda, la mejoría económica ha llevado a un relativo desahogo en algunos países, pero Nicaragua, particularmente, muestra una

sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina del 27 de enero de 1994. (DOCE nº C 127/12 del 7 de junio de 1994).

36. Componen la ICIC la Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación y el Desarrollo (ASOCODE), la Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo (Concertación), la Confederación Centroamericana y del Caribe de la Pequeña y Mediana Empresa (CONCAPE), la Confederación de Cooperativas de Centroamérica y el Caribe (CCC-CA), la Coordinadora Centroamericana de Trabajadores (COCENTRA), la Federación Centroamericana de Organizaciones Comunales (FCOC) y la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (CTCA-ORIT).

situación dramática, que puede agravarse ante las exigencias, de profundización del ajuste del FMI de mediados de 1994. En 1993 la deuda externa de Nicaragua, según datos de CEPAL, alcanzaba los 10.900 millones de dólares. Sólo los intereses devengados suponían el 116% (!!!) de los ingresos anuales por exportaciones –el promedio de América Latina y el Caribe era el 17,6%–. Esto ocurre en un país que ya tiene más del 60% de la fuerza de trabajo desempleada y subempleada –en parte a causa de estrictas políticas de estabilización y ajuste adoptadas desde 1988–, y un PIB per cápita que no ha dejado de descender desde que finalizó la guerra y el bloqueo norteamericano. La renta per cápita de 1993, de unos 460 dólares, ya sólo supera ligeramente a la de Haití. Sin dejar de considerar las responsabilidades del propio Gobierno de Nicaragua, el país necesita una reducción significativa del principal y una reprogramación de los pagos –por ejemplo, condonando deuda pública bilateral o aplicando los "términos de Trinidad"³⁷ o esquemas más generosos–, reconociendo las especiales circunstancias de un país devastado por más de diez años de guerra, el hecho incuestionable de que la deuda nicaragüense es impagable,³⁸ y de que su servicio hace imposible la reactivación económica, es un lastre para el proceso de integración regional, impide la estabilidad política y social, y pone en peligro el proceso de democratización. Aunque la cuestión de la deuda ha estado permanentemente al margen del diálogo de San José, una posición europea constructiva ante el Club de París, el FMI y el Banco Mundial, sería absolutamente esencial para que la reconstrucción, la gobernabilidad y la democratización del país sean posibles.

37. Reconociendo las insuficiencias de los "términos de Toronto" para los países de bajos ingresos más gravemente endeudados, se han propuesto esquemas más avanzados para la reducción de la deuda de los países más pobres. Los "términos de Trinidad" suponen una reducción de dos tercios del monto de la deuda bilateral oficial de los acreedores del Club de París, y la reprogramación del resto por un período de 25 años, con los pagos de intereses capitalizados durante un período de gracia de cinco años, y la sujeción del incremento del servicio de la deuda al crecimiento de la capacidad exportadora.

38. Los títulos de la deuda nicaragüense se cotizaban, en 1993, en el mercado secundario de deuda a un 9% de su valor nominal.

En el ámbito del comercio, una vez despejadas algunas de las incertidumbres de la "Ronda Uruguay" del GATT, el diálogo puede dar algunos pasos significativos como la consolidación de las concesiones comerciales "temporales y extraordinarias" de 1992. La "guerra del banano" continúa siendo sin duda la cuestión más difícil, y este conflicto dista de haber terminado. La asignación de las cuotas según criterios nacionales y no a operadores, reservando ciertos porcentajes a productores independientes, y el retorno de los ingresos por aranceles vía programas de desarrollo, serían algunas de las demandas que los sectores campesinos están haciendo a los Gobiernos de ambas regiones. Sería deseable que el diálogo se hiciera eco de ellas. La Unión Europea, en particular, debe vincular a las cuotas del banano y al acceso de otros productos de exportación, aquellas cláusulas laborales y ambientales que garanticen que la producción no incurre en costes sociales y ecológicos no sostenibles, y establecer sistemas preferenciales en favor de los productores pequeños y medianos –excluidos del sistema actual de licencias– y de sistemas de producción sostenibles. No se trataría, obviamente, de establecer un "neoproteccionismo" con base en estas cuestiones, sino de evitar que el medio ambiente y los trabajadores carguen con todos los costes de la competitividad, la apertura y el libre comercio.

*Democratizar el diálogo, abriéndolo
a la participación de la sociedad civil*

El diálogo entre la Comunidad Europea y Centroamérica también ha tenido una importante dimensión no gubernamental, protagonizada por ONG de ambas regiones, por movimientos de solidaridad europeos y por las organizaciones populares del istmo centroamericano. Tal diálogo ha sido importante para el movimiento de solidaridad y las ONG en Europa, que a partir de la crisis centroamericana se han ido consolidando y diversificando en el plano organizativo, y han llegado a movilizar, en cuanto a cooperación al desarrollo, significativos fondos privados y una parte

apreciable de los recursos públicos destinados a la región. También ha sido importante para las organizaciones de América Central, que han recibido cuantiosos recursos económicos. Este apoyo ha sido vital para la supervivencia de la oposición en condiciones de represión y violencia muy adversas, particularmente en El Salvador y Guatemala.³⁹ Con este apoyo, también han podido intervenir en favor de aquellos sectores sociales centroamericanos más golpeados por la represión, por la crisis y por los conflictos, acrecentado también, como organizaciones, su capacidad de presencia e influencia en la región y en concreto, en el debate sobre las opciones del desarrollo económico y social, lo que ha sido un importante factor de democratización.⁴⁰

Estas relaciones han sido informales. Sólo a partir de 1992 un conjunto de ONG y de organizaciones sociales centroamericanas y europeas, se ha planteado influir en el diálogo de San José⁴¹ Desde San José VIII (Lisboa 1992), estas organizaciones han iniciado actividades de cabildeo (*Lobbying*) y presión política a fin de hacer llegar a los cancilleres las preocupaciones y demandas de la sociedad civil.

El diálogo de San José, en la medida que ha sido un diálogo de Gobiernos, se ve lastrado por las carencias democráticas que aún persisten en Centroamérica –particularmente la ausencia de participación social en el proceso de integración, ya mencionada–, por el “déficit democrático” que caracteriza a las instituciones comunitarias, especialmente a su incipiente política exterior, y por la falta de transparencia que ha venido caracterizando la acción de algunas instituciones comunitarias. Existe un fuerte desequilibrio entre la importancia y experiencia adquirida por los sectores civiles y las ONG como agentes de desarrollo, por un lado, y su escasa influencia en el proceso de toma de decisiones que se articula en torno al diálogo de San José. Como señaló Wilson Campos, en octubre de 1994, en nombre de la ICIC, «es fundamen-

39. Biekart 1994, p. 27.

40. Ibid.

41. Un precedente de interés ha sido el proceso de CIRECA, con participación activa de las ONG europeas y centroamericanas.

tal que (...) la comunidad internacional adecue su marco de cooperación a las nuevas condiciones que están emergiendo en la región, en especial respondiendo al emergente pero ya trascendental proceso de organización civil que vivimos hace varios años». ⁴²

Existen ya canales informales de comunicación con los Gobiernos y los órganos comunitarios, pero sería muy necesario establecer algún mecanismo institucionalizado de participación en el diálogo de San José, como un foro de carácter consultivo, dando voz a la sociedad civil. Tal mecanismo favorecería una efectiva coordinación de la cooperación descentralizada, permitiría aumentar la transparencia, apertura y legitimidad del diálogo gubernamental -al existir debate público sobre los objetivos de la ayuda-, así como su eficacia, ya que sería un mecanismo de retroalimentación que permitiría reajustar los programas en función de contextos complejos, cambiantes, y no siempre bien identificados inicialmente. También permitiría llevar a las instancias políticas la voz de los sectores desfavorecidos, normalmente sin capacidad de tener presencia para expresar sus demandas y situación, evitando que intereses de diverso tipo -por ejemplo, electoralistas o clientelares- puedan desviar la asistencia orientada a reducir la pobreza de su objetivo prioritario. Por último, un foro de este tipo sería coherente con el objetivo de apoyar la democratización en el istmo. El propio Comisario Marín, Vicepresidente de la Comisión y responsable de las relaciones con América Latina, ya planteó al respecto que «Será necesario reorientar nuestra cooperación (...) para que incida de una forma decisiva en el proceso de modernización del Estado y de sus relaciones con la sociedad civil». ⁴³ La apertura del diálogo a la sociedad civil, en suma, puede ser uno de los elementos más importantes para favorecer su revitalización.

42. Extraído de la intervención de Wilson Campos, Coordinador General de ASOCODE, en la Conferencia Internacional de Paz y Desarrollo celebrada el 24 y 25 de octubre de 1994 en Tegucigalpa, Honduras.

43. Marín 1994.

Mejorando la implementación de la ayuda

Las últimas consideraciones –pero no las menos importantes– se refieren a la necesidad de mejorar la metodología y la gestión de la cooperación comunitaria, con especial énfasis en los métodos y la capacidad institucional de la Comisión y de sus contrapartes gubernamentales. Esta necesidad, de cara a una nueva etapa del diálogo de San José, adquiere inusitada vigencia. La región, que ya no puede invocar la crisis y los conflictos como justificación de la ayuda, y que habrá de competir con otras regiones mejor situadas, habrá de hacer un considerable esfuerzo para presentar propuestas viables, realistas y efectivas. Dicha efectividad dependerá, entre otros factores, de la calidad de los diagnósticos; de la forma en la que los proyectos se adapten a las condiciones específicas de sus destinatarios, incorporando adecuadamente, entre otros aspectos, la dimensión de género; del contexto macroeconómico nacional y regional; de la capacidad de absorción de la contraparte; y del seguimiento de sus compromisos, especialmente cuando se trate de contrapartes gubernamentales, a fin de garantizar su cumplimiento y evitar desviaciones. En este sentido, por razones tanto de eficacia como de transparencia, se requieren evaluaciones rigurosas, independientes y públicas de los programas implementados a partir del diálogo de San José.

COMENTARIOS FINALES

Como indicamos al principio de este escrito, el nuevo contexto mundial y el cambiante escenario regional plantean la necesidad de revitalizar las relaciones entre ambas regiones y adecuar el contenido y mecanismos del diálogo de San José, democratizándolo y estableciendo nuevos ejes para la cooperación. De esta forma, el diálogo no perderá vigencia y podrá seguir apoyando una paz duradera, el respeto de los derechos humanos, y una

democratización real, basada en la cohesión social y la reducción de las desigualdades.

Pero redefinir el contenido del diálogo de San José –y esto es quizás mucho más importante– supone también replantear cuál va a ser el grado de atención, el contenido y las modalidades de las relaciones exteriores y la cooperación al desarrollo de la Unión Europea, incipiente potencia mundial, con el "Sur" cada vez más lejano de la posguerra fría. En ello está en juego la credibilidad de la nueva Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) hacia los países del Sur, la cual pretende fomentar un desarrollo equilibrado, combatir la pobreza y basarse en la democracia y los derechos humanos. La reinversión del diálogo es, en este sentido, parte de la redefinición de un diálogo Norte-Sur tan descuidado como necesario, y una oportunidad para dar contenido democrático y equitativo a la nueva Política Exterior de la Unión y a las relaciones internacionales de este fin de siglo. Una oportunidad, también un desafío, que la Unión Europea no puede dejar de lado.

BIBLIOGRAFÍA

Anacoreta, Miguel. *Estrategias de cooperación entre Europa y Latinoamérica en el marco de los programas de la Comunidad Europea: el horizonte 2000* (Conferencia en la Fundación Universidad-Empresa el 16 de diciembre de 1993). Madrid: Fundación Universidad-Empresa (mimeo). 1993.

Arenal, Celestino del. "La Comunidad Europea y América Latina. ¿En los umbrales de una nueva etapa?", en *Sistema*, nº 114-115, junio, pp. 235-253. 1993.

Ball, Nicole. *Pressing for peace: Can aid induce reform?* Washington: Overseas Development Council. 1992.

Biekard, Kees. *La cooperación no-gubernamental europea hacia Centroamérica: la experiencia de los ochenta y las tendencias en los noventa*. San Salvador: Prisma. 1994.

Comisión de las Comunidades Europeas. *Ten-year report. 13 years of development cooperation with the developing countries of Latin America and Asia*. Bruselas: Comisión, SEC (89) 713 final, 10 de mayo. 1989.

— *General guidelines for financial and technical cooperation with the developing countries in Latin America and Asia, 1991-95*. Bruselas: Comisión, COM (90) 176 final, 11 de junio. 1990.

— *Comunicación de la Comisión al Consejo sobre derechos humanos, democracia y política de cooperación al desarrollo*. Bruselas: Comisión, SEC (91) 61 final, 25 de marzo de 1991. 1991.

— *La política de cooperación al desarrollo en el horizonte del año 2000. Aplicación del Tratado de Maastricht* (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo). Bruselas: Comisión, SEC (92) 915 final, 10 de septiembre. 1992.

— *Horizonte 2000: determinación de los ámbitos prioritarios para la coordinación de las políticas de cooperación al desarrollo entre la Comunidad y los Estados miembros, a partir del reexamen de los textos adoptados por el Consejo de Ministros de Cooperación al Desarrollo desde 1981*. Bruselas: Comisión, COM (93) 123 final, 24 de marzo. 1993.

Committee of Development Cooperation, European Parliament. *Working Document on Development Policy in the Run-up to 2000*. (EN/DT/217/217407), 29 de enero, 1993.

Consejo de la Unión Europea. *Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*, aprobado por el Consejo de la Unión Europea de Luxemburgo, 31 de octubre. Madrid: IRELA. 1994.

- De La Ossa, Alvaro. "La nueva integración económica centroamericana: ¿Otro instrumento del neoliberalismo?" en *Polémica* nº 20-21, abril-diciembre, pp. 24-39. 1993.
- Freres, Christian, Alberto van Klaveren y Guadalupe Ruiz-Giménez. "Europa y América Latina. La búsqueda de nuevas formas de cooperación", en *Síntesis* nº 18, septiembre-diciembre, pp. 91-165. 1992.
- Hansen, Finn. *¿Coherencia o contradicción? Las políticas de la Unión Europea. El caso de Centroamérica*. Managua: CRIES, mimeo. 1994.
- Holland, Stuart. *The European imperative: Economic and social cohesion in the 1990s*. Nottingham: Spokesman. 1993.
- _____. *Towards a New Bretton Woods. Alternatives for the global economy*. Nottingham: Spokesman. 1994.
- IRELA. *Diez años del proceso de San José*. Madrid: IRELA. 1994.
- Liaison Committee of Development NGOs to the European Communities. *Response to the Commission's paper on Development policy in the run-up to 2000*. Bruselas: Liaison Committee, agosto (mimeo). 1992.
- MacDonald, Mandy. *Foreign policy and development: the European Community and Latin America*. Bruselas: International Worker's Aid, marzo. 1992.
- Marín, Manuel. "América Latina en Corfú", en *El País*, 4 de julio, p. 16. 1994.
- Moran, Fernando. "El papel de Europa en Centroamérica", en *Tiempo de Paz*, nº 7, otoño, pp. 76-97. 1985.
- Roy, Joaquín (Comp.) *La reconstrucción de Centroamérica: el papel de la Comunidad Europea*. Miami: Universidad de Miami. 1992.
- Rubén, Raul y Govert van Oord (eds.) *Más allá del ajuste. La contribución europea al desarrollo democrático y duradero de las economías centroamericanas*. San José: DEI. 1991.

- Sanahuja, José Antonio. *Relaciones entre la Unión Europea y Centroamérica: ¿Continuidad o cambio?* San José: FLACSO. 1994.
- Sotillo, José Angel. "Cooperación para el desarrollo y derechos humanos en la Unión Europea", en *Tiempo de Paz* nº 31, invierno. 1994.
- Sutton, Paul. "The European Community and the Developing World: Past, Present and Future", en *The Oxford International Review*, invierno, pp. 32-35. 1993.
- VV AA. *Integración Centroamericana: la posición sindical*. San Salvador: Centro de Estudios del Trabajo (CENTRA). 1994.