

NOTAS

LA COOPERACION PARA EL DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y SUS RELACIONES CON AMERICA LATINA: UN RETO PARA ESPAÑA

Por GERMAN GRANDA ALVA
y JOSE LUIS GARCIA Y GARCIA SANCHEZ-BLANCO

INTRODUCCION

Cuando cada vez son más numerosas las demandas sobre la urgencia de que España diseñe e instrumente una política concreta de cooperación para el desarrollo, en especial con los países de América Latina, se nos plantean algunas interrogantes: ¿en qué medida España podría ir desde ahora contribuyendo a reforzar sus relaciones con los países de América Latina, en el hasta ahora difícil camino hacia su integración en las Comunidades Europeas?; ¿condicionará la política de cooperación para el desarrollo de la CEE el futuro de las relaciones entre España e Iberoamérica?; ¿puede contribuir España, tras su adhesión, a reforzar la cooperación entre las Comunidades Europeas y Latinoamérica?

No es fácil dar respuestas categóricas a estas interrogantes, al estar muchas situaciones todavía no definidas. Así por ejemplo, España no tiene una política de cooperación para el desarrollo; sus relaciones con los países iberoamericanos son relativamente débiles en relación con otras áreas y de escaso contenido económico, social y político; su adhesión futura a la CEE se viene tropezando con múltiples dificultades.

Sin embargo, existen en el contexto anteriormente señalado algunos aspectos ya definidos y concretados, y cuyo conocimiento y análisis puede contribuir a brindar luces para el futuro. En estas líneas nos referiremos específicamente a dos de estos aspectos, además vinculados entre sí: por un lado, la política de la CEE sobre cooperación para el desarrollo y, por otro, las relaciones existentes entre América Latina y las Comunidades Europeas.

I. LA POLÍTICA DE COOPERACION PARA EL DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS¹

1.1 Objetivos

En este campo de la cooperación al desarrollo, la postura comunitaria coexiste con las políticas nacionales de cada uno de los países miembros. El papel de las Comunidades es a la vez de armonizar las políticas nacionales y de desarrollar una política específica a nivel comunitario en la medida que le sean conferidas las debidas competencias por los Estados miembros. En el terreno de los intercambios comerciales, la competencia de las Comunidades Europeas es exclusiva, mientras que, en materia de ayuda financiera, la política comunitaria complementa a las políticas bilaterales de los Estados miembros y a sus contribuciones multilaterales no comunitarias.

Entre las razones esgrimidas para, dentro de un esquema de interdependencia, justificar el interés de la CEE por intensificar sus relaciones con los países en vías de desarrollo, se encuentran las siguientes:

a) La búsqueda y penetración en los mercados de países en vías de desarrollo que permita la expansión de las exportaciones comunitarias y que contribuya así al desarrollo industrial y tecnológico y a las políticas de empleo de los países miembros de la CEE.

b) La obtención en los países menos desarrollados de diversos productos básicos indispensables, tanto para la industria comunitaria (petróleo, minerales, etc.) como para la satisfacción de sus hábitos de consumo (café, té, tabaco, etc.), productos de los que la CEE depende mayoritariamente del exterior.

En contrapartida, para la mayoría de los países del Tercer Mundo su interés en intensificar sus relaciones con la CEE está en función a su dependencia:

a) Por un lado, de los ingresos de divisas que les proporcionan fundamentalmente los productos básicos exportados a fin de poder intensificar sus procesos de desarrollo, o —como ocurre en la actualidad— para hacer frente a sus compromisos financieros con el exterior.

b) De otra parte, de la captación de capitales de los países desarrollados, así como de la obtención de tecnología que les permita mejorar sus niveles de desarrollo.

Se puede decir que la política comunitaria de cooperación tiene un doble objetivo: *a)* promover un desarrollo duradero y autónomo de los países en vías de desarrollo, y *b)* promover por diversos medios la cooperación económica bilateral y multilateral.

¹ «Mémorandum sur la politique communautaire de développement». Commission des Communautés Européennes. COM (82) 640. Bruselas, 30 de septiembre de 1982.

1.2 Medios financieros

La CEE ha destinado en 1981 (entre el presupuesto comunitario y el Fondo Europeo de Desarrollo, FED) un total de 1.557 millones de ECUS a la cooperación al desarrollo. En 1982 se estima que esta cifra ha superado los 2.100 millones de ECUS².

La Comisión de las Comunidades ha propuesto dedicar como ayuda al desarrollo el uno por mil del PNB de la Comunidad, a conseguirlo en un plazo de diez años.

De esta forma, la parte de ayuda de la Comunidad sobre el total de ayuda al desarrollo de los países miembros de la CEE pasaría del 10 por 100 actual al 14 por 100, objetivo ambicioso, pero no irreal³.

1.3 Acuerdos

La política comunitaria de cooperación para el desarrollo está estructurada sobre dos ejes principales:

- A) Acuerdos regionales de carácter preferencial y contractual; y
- B) Acciones a nivel mundial.

1.3.1 ACUERDOS REGIONALES

Los acuerdos de este tipo incluyen:

- A) Las Convenciones de Lomé celebradas con diversos países de Africa, Caribe y del Pacífico (países ACP).
- B) Los acuerdos firmados con los países del Maghreb, del Machrek y con Israel.

Entre las características generales de estos acuerdos cabe destacar:

1. Disponen de diversos medios de acción (de carácter estructural, financiero, comercial, tecnológico, etc.) a fin de poder responder a necesidades muy diversas del desarrollo.

2. Constituyen una obligación jurídica de la Europa Comunitaria al estar insertos en los tratados internacionales de los respectivos países, lo cual permite garantizar la continuidad en las relaciones con independencia de la

² «La politique communautaire de développement». Information. Commission des Communautés Européennes. P-51. Bruselas, 30 de septiembre de 1982.

³ La ayuda de la CEE al desarrollo representa actualmente el 10 por 100 de la ayuda total de los países miembros, es decir, el 0.5 por 1.000 del PNB global comunitario. En general — y con datos de 1980 —, los países comunitarios no han conseguido llegar al objetivo de cada uno de ellos de dedicar el 0.7 por 100 de su PNB nacional al desarrollo de los países del Tercer Mundo. Sólo Holanda (0.99 por 100) y Dinamarca (0.72 por 100) consiguen este objetivo, seguidos de Francia, que se acerca con un 0.62 por 100 y de Bélgica (0.48 por 100) y la República Federal Alemana (0.43 por 100). (Como dato de comparación puede servir que España dedica al desarrollo de los países menos desarrollados el 0.07 por 100 de su PNB —cifra de 1980—, es decir, catorce veces menos que Holanda, diez veces menos que Dinamarca y cinco veces menos que la cifra promedio anual de todos los países de la OCDE).

orientación política de los países beneficiarios. A su vez, estos países deciden por sí mismos el uso que desean dar a los instrumentos de cooperación puestas a su disposición.

A) *Convenciones de Lomé*

Los antecedentes de los acuerdos de Lomé se pueden encontrar en el propio tratado de Roma (toda su parte 4.^a, dedicada a la «Asociación de países y territorios de ultramar») y posteriormente en las Convenciones de Yaoundé I (1963), Yaoundé II (1969) y Arusha (1969), mediante las cuales se concretaron diversos acuerdos ente la CEE y algunas ex colonias africanas de los países comunitarios.

La asociación entre los Seis y algunos países africanos se extendió en septiembre de 1969 a Kenia, Tanzania y Uganda, con los que se suscribieron acuerdos especiales. No obstante, al ampliarse la Comunidad en 1973 con las adhesiones de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca, los acuerdos de Yaoundé II y Arusha quedaron desfasados, y hubo que buscar una salida a la cooperación con los países de África y de una zona muy concreta de América —el Caribe— que en su día fueron colonias británicas.

Así, en 1975 se suscribió la Primera Convención de Lomé⁴ entre los Nueve países de la CEE y 46 países africanos, del Caribe y del Pacífico (países ACP).

Según la Comisión de las Comunidades Europeas⁵ la originalidad de la cooperación entre la CEE y los países ACP proviene de cuatro elementos principales:

1. La seguridad de contar con relaciones de cooperación estables.
2. El establecimiento entre ambos grupos regionales de un contrato único que excluye toda manipulación o discriminación económica o ideológica.
3. La existencia de instituciones comunes que permiten un diálogo permanente que se fortalece sin cesar (una asamblea consultiva reúne a los miembros del Parlamento europeo y representantes de los países ACP; de otro lado, el Consejo de Ministros ACP-CEE, que es la instancia superior, se reúne dos veces al año, asistido en sus tareas por un Comité de Embajadores).
4. Una gama muy amplia y coherente de campos cubiertos por la cooperación.

Entre las principales medidas que se acordaron en Lomé I destacan: a) Cooperación comercial: gran parte de los productos originarios de los países ACP pueden ingresar en la CEE sin pagar derechos aduaneros; b) creación del mecanismo STABEX, sistema que tiene como objetivo garantizar los ingresos que los países ACP obtienen de sus exportaciones hacia la

⁴ Firmada el 26 de febrero de 1975, con un plazo de vigencia hasta abril de 1980.

⁵ «La Comunidad ayuda al Tercer Mundo: El Convenio de Lomé». Comisión de las Comunidades Europeas. Documento núm. 16. Madrid, agosto-septiembre de 1981.

CEE de un número de productos, principalmente agrarios, que tienen una importancia fundamental para sus economías; c) cooperación técnica y financiera (a través del Fondo Europeo del Desarrollo) destinada a promover programas de desarrollo económico y social de los Estados ACP; y d) cooperación industrial y agrícola.

A partir de enero de 1981 entró en vigencia una nueva Convención de Lomé⁶, cuyas características principales son las siguientes:

1. Los países asociados ven garantizadas la entrada en la CEE del 99,6 por 100 de sus exportaciones.

2. Se mejora el STABEX de Lomé I (que cubría en algunos países el 90 por 100 de sus exportaciones, pero en otros sólo el 10 por 100), creando un mecanismo similar denominado Sysmin, que engloba diversos productos minerales (cobre, cobalto, manganeso, bauxita, alúmina, fosfatos, estaño, etc.), con lo que, de paso, la Comunidad completa sus abastecimientos en el área mineral.

3. Los ACP recibirán diversos créditos y préstamos para los países más desarrollados y donaciones a fondo perdido para los más pobres.

4. Se completa esta ayuda financiera con un sistema de garantía de inversiones comunitarias para favorecer las inversiones de los miembros de la CEE en los países ACP.

5. Se promueve financieramente la cooperación regional, destinándose a ella una buena parte de los apoyos financieros, cuyo volumen en Lomé II es un 62 por 100 mayor que el que organizó Lomé I.

6. Se otorga un impulso especial a las prospecciones mineras dentro de los ACP.

7. Se refuerza la cooperación industrial y se concretan nuevas esferas de cooperación en transporte marítimo y pesca.

8. Se acuerda la no discriminación a los trabajadores ACP que vivan y trabajen en la CEE.

B) *Otros acuerdos regionales*

Entre ellos destacan los Acuerdos con Israel y con los países del Maghreb (Argelia, Marruecos, Túnez) y del Machrek (Egipto, Jordania, Siria y Líbano), firmados todos ellos en la segunda mitad de la década de los setenta.

Dichos acuerdos, de duración ilimitada, tienen los siguientes elementos comunes:

1. Disminución de los derechos aduaneros comunitarios para los productos agrícolas originarios de los países firmantes.

2. Libre acceso al mercado de la CEE de productos industriales de los países firmantes de los acuerdos, aunque sujetos a ciertas restricciones temporales.

⁶ Firmada el 31 de octubre de 1979, con plazo de vigencia hasta febrero de 1985.

3. Ayuda financiera y técnica para la industrialización, la modernización de la agricultura y formación de especialistas.

4. Asistencia en la promoción de exportaciones de los países firmantes y en la cooperación industrial, promoción de inversiones privadas y transferencia de tecnología.

1.3.2 ACCIONES A NIVEL MUNDIAL

Además de los acuerdos regionales, que constituyen los ejes prioritarios de actuación de la CEE en su política de cooperación al desarrollo, las Comunidades han impulsado diversas actuaciones a nivel mundial que incluyen distintas formas e instrumentos de cooperación. Entre estas acciones cabe señalar:

a) Los acuerdos comerciales de diversos tipos, especialmente con países de América Latina (a los que no referiremos más adelante) y con los del Subcontinente indio (Bangladesh, India, Pakistán y Sri Lanka), así como con China y con los países del ASEAN (Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia).

b) El Sistema de Preferencias Generalizadas (SGP) mediante el cual se otorgan a determinados productos procedentes de países en vías de desarrollo condiciones especiales de acceso al mercado comunitario⁷.

c) La ayuda financiera y técnica a los países no asociados de América Latina y Asia (150 millones de ECUS en 1981, especialmente destinados al desarrollo rural y a la cooperación regional).

d) La ayuda alimentaria enviada para hacer frente a situaciones de subalimentación aguda (600 millones de ECUS en 1981).

e) La asistencia a organismos no gubernamentales (créditos y préstamos por un total de 15 millones de ECUS en 1980).

f) Las ayudas de emergencia a países no asociados afectados por catástrofes, calamidades, etc. (43 millones de ECUS en 1981).

g) Las ayudas especiales en programas energéticos.

II. LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y AMERICA LATINA

2.1 Historia de unas relaciones difíciles

Con ocasión del Tratado de Roma, los países latinoamericanos entablaron contacto con los Seis a fin de replantear sus intereses y concretar alguna fórmula de colaboración. Sin embargo, entre 1957 y 1970, los países latinoam-

⁷ Con el SPG se intenta: *a)* Estimular los flujos comerciales, *b)* Ayudar a la industrialización de los países en vías de desarrollo y, por tanto, diversificar así sus economías. Podría parecer, en principio, que este sistema no está dando muchos resultados prácticos, debido a que posiblemente la mayoría de los países en vías de desarrollo apenas exportan más que sus productos básicos (normalmente materias primas agrícolas o minerales), y teniendo en cuenta también las fuentes corrientes proteccionistas de los países de la CEE y de la propia Comunidad como tal.

americanos fueron en general simples espectadores del reforzamiento de las relaciones de la CEE con otras áreas del mundo a través de acuerdos de cooperación.

El único paso adelante que dieron las Comunidades en los años sesenta fue enviar un Memorándum a los países latinoamericanos, anunciándoles la apertura de una cooperación más estrecha mediante «acuerdos de consulta» que se estaban preparando y que servirían de marco al examen de los problemas económicos, tanto financieros como comerciales, incluidos los relativos a materias primas.

Nada de eso ocurrió. Los «acuerdos de consulta» no pasaron de las ideas y buenas intenciones, y el previsto incremento de las relaciones comerciales fue justamente lo contrario: las exportaciones de América Latina a la CEE, que en el período 1926-1956 representaban un 8 por 100 del total de importaciones de las Comunidades, bajaron en 1960 al 5 por 100 y al 3,5 por 100 en 1970.

Hasta 1970 la situación continuó deteriorándose y no se suscribió ni un solo acuerdo. Ese año, los países latinoamericanos agrupados en la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) realizaron en Buenos Aires consultas conjuntas con la CEE, que se concretaron en la «Declaración de Buenos Aires» de 1971, instituyéndose un llamado «Diálogo Comunidad-Latinoamérica» que se celebraría dos veces al año en Bruselas a nivel de embajadores.

La eficacia de tal diálogo fue puesta en duda por expertos, instituciones y, lo que es más grave, por los propios dialogantes. No se avanzó apenas nada, y eso en unos años en los que la CEE intensificó extraordinariamente su cooperación con terceros países (Convenios de Lomé con los países ACP; acuerdos preferenciales con países del Maghreb, del Machrek y el propio Israel; acuerdos de libre cambio con toda una serie de países europeos; acuerdo especial con Estados Unidos; acuerdos comerciales con Canadá y bastantes otros Estados siguiendo el modelo canadiense; acuerdo con Japón; nuevas negociaciones y acuerdos con los países europeos de la EFTA; acuerdos especiales con los países asiáticos agrupados en el ASEAN, etc.).

En contraste con esta verdadera exhibición de logros de la política exterior de las Comunidades, éstas se limitaron a firmar durante la década de los setenta sólo cuatro acuerdos bilaterales con Argentina (1971), Uruguay (1973), Brasil (1973) y México (1975), tal como luego veremos.

La creación del Comité Conjunto de América Latina-CEE como vehículo de diálogo surgido tras la «Declaración de Buenos Aires» propició que se realizaran reuniones periódicas, pero anodinas, en las que no se logró mejorar el diálogo tan esperado.

La congelación de relaciones fue tan evidente que, en junio de 1979, los diplomáticos latinoamericanos en Bruselas consiguieron establecer un grupo especializado, entre altos funcionarios de las Comunidades y embajadores latinoamericanos representantes ante la CEE (GRUIA) para intentar promover las bases de una cooperación global, aunque fuera mínima.

Además de los esfuerzos en tal sentido, también los parlamentarios latinoamericanos llevan años en contacto con sus colegas europeos⁸, para tratar de establecer de alguna manera una cooperación válida. El propio Parlamento Europeo acordó en 1976⁹ la necesidad de una política específica de la CEE hacia América Latina, pronunciándose a favor de los acuerdos existentes, así como de la firma de acuerdos similares con otros países latinoamericanos.

Posiblemente que donde hayan estado más adelantadas las conversaciones para establecer un acuerdo sea entre la CEE y el Pacto Andino (Acuerdo de Cartagena). Después de diez años de relaciones fundamentalmente protocolarias, en febrero de 1980 se informó que la Comisión de la CEE indicaba al Consejo la conveniencia de iniciar negociaciones formales con los cinco países andinos (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia), siguiendo las directrices de dos convenios renovados en 1979, uno con México y otro con Brasil. Según declaraciones oficiales de la CEE, esta iniciativa tendía a lograr un acuerdo básico de cooperación económica y comercial no preferencial con los países andinos, con una duración de cinco años¹⁰.

Posteriormente, en mayo de 1980 se reunieron en Bruselas los ministros de relaciones exteriores del Grupo Andino (GRAN), acordándose iniciar negociaciones sobre el llamado acuerdo básico. Tras el golpe de Estado en Bolivia en julio de 1980 se paralizaron las negociaciones, habiéndose reiniciado nuevamente en 1982, si bien en el difícil marco que acarreó el conflicto de las Malvinas¹¹ y las crisis financieras profundas que aquejan a la mayoría de países latinoamericanos.

2.2 Principales acuerdos suscritos

Entre las Comunidades y los países de América Latina ha habido muchos contactos, pero pocos acuerdos, y ninguno a nivel global. Destaca entre los escasos acuerdos la participación de algunos países latinoamericanos en el sistema de preferencias generalizadas (SPG) de la CEE. Hay también otros acuerdos con muy pocos países sobre determinados sectores y productos. A nivel bilateral, la CEE suscribió cuatro acuerdos: con Argentina, Uruguay, Brasil y México.

⁸ Reuniones conjuntas del Parlamento Europeo y del Parlamento Latinoamericano en Bogotá (1974), Luxemburgo (1975), ciudad de México (1977), Roma (1979) y otra vez Bogotá (enero, 1981).

⁹ Acuerdo del Parlamento Europeo de 13 de febrero de 1976 («Boletín de las Comunidades Europeas» 1976 2, núm. 2409).

¹⁰ «Comisión Europea propuso abrir negociaciones con Grupo Andino». Comunidad Europea. Comunicado de Prensa 6/80, Santiago de Chile, marzo de 1980.

¹¹ Guerra de las Malvinas que ha tenido una considerable influencia sobre las relaciones CEE-América Latina. Además de la práctica paralización de las negociaciones a nivel global, la CEE tomó una serie de medidas contra Argentina, presionada por la Gran Bretaña. A mediados de 1983 esta situación sigue sin normalizarse (en mayo de 1983, el ministro alemán Genscher, presidente de turno de la CEE, recordó que la declaración del Gobierno de Buenos Aires sobre los desaparecidos era «inaceptable» e «insatisfactoria». En la misma fecha, la Comisión de las Comunidades se mostraba en principio reticente a la normalización de relaciones con Argentina).

Para algunos expertos, el sistema de Preferencias Generalizadas aplicado por las Comunidades no sería del todo negativo en las relaciones CEE-Latinoamérica. En tal sentido, Juan Carlos Sánchez-Arnau, señala que «la única concepción que indirectamente hizo la CEE a América Latina a lo largo de su existencia fue su participación en el llamado Sistema generalizado de Preferencias»¹².

La CEE ha suscrito otros acuerdos específicos con diversos países de América Latina en productos como las fibras textiles, productos de artesanía u otros diversos. El Acuerdo «Multifibras» fue firmado por la Comunidad en 1977 con Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, México, Perú y Uruguay¹³, pactándose una tabla de «restricciones voluntarias» a la exportación de tejidos a la CEE, procedentes de los países firmantes, para no perjudicar a las industrias textiles de algunos de los miembros de las Comunidades, por entonces en crisis.

También se establecieron acuerdos sobre materias concretas, por ejemplo, los firmados entre las Comunidades y Argentina sobre usos pacíficos de la energía nuclear, otro sobre la misma materia con Brasil y los concertados sobre cuotas de exportación de productos artesanos a la CEE con Uruguay (desde 1975), con Bolivia, Chile, Ecuador, Panamá y Paraguay (desde 1976), con Honduras y Perú (en 1977) y con El Salvador (en 1978).

El primer acuerdo comercial no preferencial con un país de América Latina fue firmado con Argentina en noviembre de 1971¹⁴, siendo un acuerdo modelo que fue calcado en los posteriores establecidos con Uruguay y Brasil. En la práctica, este convenio comercial fue encontrando crecientes dificultades, especialmente desde 1974, en gran parte debido a los excedentes cárnicos comunitarios. La situación llegó hasta tal punto que, en noviembre de 1980, Argentina consideró absolutamente inútil el acuerdo y se negó a renovarlo, puesto que dicho acuerdo comercial no impedía que la CEE disminuyera sus compras y vendiera sus excedentes en mercados tradicionalmente latinoamericanos.

Otro acuerdo bilateral de carácter comercial no preferencial fue firmado con el Uruguay, similar al argentino¹⁵, que ha tropezado también con problemas parecidos.

Con el Brasil, la CEE firmó también un acuerdo comercial no preferencial en diciembre de 1973¹⁶, limitándose a algunos productos muy concretos.

¹² «Las relaciones de América Latina con la CEE: Historia de un amor no correspondido». Artículo de J. C. SÁNCHEZ ARNAU en *Diálogo Iberoamericano*, núm. 4, Madrid, 1981, p. 57.

No todos comparten este juicio de SÁNCHEZ ARNAU. Ver, por ejemplo, GUIDO ASHOFF en «América Latina y la Comunidad Europea: sus relaciones económicas», Servicio de Prensa e Información de las Comunidades Europeas, 1982. También LEOPOLDO GIUNTI: «Les relations CEE-Pacte Andin: Problemes et perspectives», comunicación presentada al coloquio *L'Amérique Latine et la Communauté Européenne dans les années 80*, Université de Bruxelles, 5-7, mayo de 1983.

¹³ Con validez de cinco años desde el 1 de enero de 1978 (CEE, *Journal Officiel*/L 357, 1977), habiéndose, en la actualidad, renovado.

¹⁴ Publicado en CEE, *Journal Officiel*/L 249, 10 de noviembre de 1971, pp. 18 y ss., y prorrogado por decisión del Consejo (Decisión núm. 75/37/CEE, de 17 de diciembre de 1974).

¹⁵ Publicado en CEE, *Journal Officiel*/L 333, de 4 de diciembre de 1973.

¹⁶ Publicado en CEE, *Journal Officiel*/L 102, de abril de 1974, p. 23.

como las carnes, el café soluble y la mantequilla de cacao, a cuya exportación a la CEE se concedieron ventajas especiales. Tras unas duras negociaciones multilaterales y una creciente penetración brasileña en el mercado comunitario, el acuerdo de 1973 se renovó en septiembre de 1979.

Por último, en julio de 1975 las Comunidades Europeas firmaron con México un acuerdo comercial no preferencial¹⁷, con el que de alguna forma rompieron la tradición de acuerdos comerciales clásicos que habían establecido en la región con Argentina, Uruguay y en una primera etapa con Brasil, ya que en el marco general de la cooperación económica y comercial entre México y la CEE se establecen disposiciones para diversificar los intercambios, superar los obstáculos y buscar vías para favorecer la cooperación.

2.3 Dificultades y problemas en la marcha de las negociaciones

La presión de América Latina por llegar a unos acuerdos de base mínimamente adecuados con la CEE se debe a que los países del área están convencidos que es precisamente esta región la más retrasada en la colaboración con la primera potencial comercial del mundo y que el retraso es, a corto plazo, más perjudicial para los latinoamericanos que para la propia Comunidad.

Desde esa perspectiva europea, los expertos coinciden en la marginalidad actual de América Latina respecto de Europa y, en especial, con relación con la CEE. Dentro de esa marginalidad, las excepciones podrían ser las bastante buenas relaciones entre el Pacto Andino y las Comunidades Europeas, y el relativamente sólido tejido comercial entre Brasil y Argentina con Europa, que constituye el primer gran cliente de los dos países. Aunque las inversiones privadas europeas con América Latina aumentaron entre 1961 y 1978 multiplicándose por nueve, todos reconocen que Latinoamérica tiene un papel muy subordinado dentro de la transferencia de recursos de la CEE al Tercer Mundo.

Desde la perspectiva de los países latinoamericanos, algunos de los principales problemas que vienen condicionando las relaciones con la CEE son:

- a) La crisis económica internacional y las tendencias proteccionistas de los países desarrollados.
- b) El tratamiento preferencial otorgado por la CEE a los países ACP.
- c) Las repercusiones de la futura adhesión de España y Portugal a la CEE.

¹⁷ Publicado en CEE, *Journal Officiel* L. 247, de 23 de septiembre de 1978, pp. 10 y ss. Acuerdo por un período de cinco años.

2.3.1 SITUACIÓN ECONÓMICA MUNDIAL Y PROTECCIONISMO

La crisis económica internacional ha agudizado la situación de la mayoría de los países en vías de desarrollo, mostrando muchos de ellos en la actualidad enormes niveles de endeudamiento externo y crecientes dificultades para la colocación de sus productos en los mercados internacionales, debido tanto a las tendencias recesivas de dichos mercados como a las diversas medidas de carácter proteccionista introducidas en los últimos años por la mayoría de los países desarrollados.

Concretamente, las Comunidades Europeas han adoptado políticas proteccionistas que vienen afectando el comercio con los países latinoamericanos. Entre ellas destaca la política agraria común (PAC) que otorga a través de un complejo sistema de precios e intervenciones la garantía para la obtención de altos precios de venta a sus agricultores y ganaderos de la CEE, con independencia de que sus producciones sean o no absorbidas en los mercados interno y mundial¹⁸.

En el terreno industrial, después de una tendencia liberalizadora existente en la década de los cincuenta y sesenta, se incrementaron desde mediados de los setenta las prácticas comerciales proteccionistas en todas las áreas mundiales (así por ejemplo, la CEE se protege del Japón, los Estados Unidos de la CEE y de los países asiáticos de Extremo Oriente, la CEE y Japón de las exportaciones de Europa oriental y de los asiáticos, etc.).

Las formas de protección en los productos industriales son cada vez más sutiles: acuerdos sobre «restricción voluntaria» de exportaciones; convenios de «comercialización ordenada» en determinados productos; fijación de «precios mínimos» de importación; concesión de ventajas especiales y subvenciones a determinadas industrias nacionales, etc.

Todo esto afecta a las exportaciones latinoamericanas a la CEE, ya que a partir de las últimas décadas, muchos de los países de la región intensificaron sus procesos de industrialización y diversificación de sus exportaciones, las cuales en la actualidad se encuentran en muchos casos sometidas a políticas restrictivas¹⁹.

En conjunto, se admite que tanto las prácticas proteccionistas como la de nacionalización que se advierte en bastantes políticas de la CEE pueden perjudicar las relaciones con América Latina, a no ser —como dice un experto comunitario— que «se llegue a un acuerdo de especialización tácito o expreso entre las dos regiones para la producción y comercialización de ciertos productos»²⁰.

¹⁸ GUIDO ASHOFF, *op. cit.*, p. 12, reconoce que la PAC ha, tenido consecuencias negativas para las exportaciones latinoamericanas agrícolas a la CEE, especialmente para Argentina, Uruguay y Cuba.

¹⁹ En cualquier caso, las exportaciones industriales latinoamericanas a la CEE se habían incrementado a finales de los setenta (ver el análisis de R. J. Langhammer en «EEC, Trade Policies and Latin American Export performance: a discussion of casualties», en *Interconomía*, mayo 1980, pp. 246-251).

²⁰ LUCIANO BERROCAL, *Relaciones Europa-América Latina: una perspectiva europea*, Bruselas, 1983. Ver también del mismo autor «La Politique latino-américaine de l'Espagne: quelques éléments d'analyse», *Institut d'Etudes Européennes*, éditions de l'Université de Bruxelles, 1981, pp. 187-218.

2.3.2 PROBLEMAS CAUSADOS POR LA COMPETENCIA DE LOS ACP

En general existe en Latinoamérica una creciente preocupación a nivel de países y de organismos regionales (CEPAL, SELA, ALADI, etc.), por el trato distinto que en la práctica las Comunidades han otorgado a los países del Tercer Mundo firmantes de las Convenciones Lomé I y Lomé II por un lado, y los países de América Latina por otro.

Ese «trato distinto» no significa precisamente que en todos los sectores productivos los países latinoamericanos están en desventaja. Los expertos alemanes Juerguen B. Donges y Rolf J. Langhammer²¹, distinguen al efecto tres grandes capítulos: productos manufacturados, materias primas industriales y productos básicos:

1. *Productos manufacturados.*—En esta área, señalan que «la supuesta discriminación de los países latinoamericanos es más supuesta que real». Los ACP —explican— tienen poco que hacer aquí y su retraso en tecnología, aplicabilidad, calidad y diseño, respecto a los latinoamericanos, es todavía claro. El problema es precisamente ese «todavía», ya que el decidido apoyo de la CEE a los países ACP incluye la aportación de las diversas tecnologías intermedias, el marketing en mercados competitivos, la financiación especializada, etc., y todo ello irá dando sus frutos.

2. *Materias primas industriales.*—Aquí determinados países ACP pueden competir con determinados países latinoamericanos, especialmente en ciertos productos (como por ejemplo, cuero y pieles, maderas aserradas y chapadas), algunos de los cuales están incluidos en el SPG de la CEE, pero sujetos a contingentes restrictivos, mientras que los países ACP disfrutan de un margen de preferencias en las Comunidades para estos productos.

3. *Productos básicos.*—En este capítulo la discriminación contra América Latina aparecería más clara. La mayoría de los países ACP poseen una estructura productiva similar a muchos de los países latinoamericanos, encontrándose sin embargo favorecidos por las Convenciones de Lomé con un tratamiento preferencial de acceso a sus productos a la CEE y disfrutando también de diversos instrumentos de apoyo a sus procesos de producción, diversificación y exportaciones (Stabex, Sysmin, etc.).

²¹ Ver «América Latina en la Economía Mundial: Problemas, perspectivas y opciones», Conferencia pronunciada en el Seminario Internacional sobre América Latina y la Economía Mundial el 26 de agosto de 1980. Publicada por el Instituto Torcuato di Tella, Buenos Aires. Extr. en ESSIC-MARKET, septiembre de 1980, pp. 52-82. Por otra parte, un detenido análisis de los diferentes productos competitivos con los ACP se desarrolla en «Relaciones comerciales de América Latina con Europa», CEPAL, Santiago de Chile, 1980.

2.3.3 POSIBLES EFECTOS DE LA FUTURA ADHESIÓN DE ESPAÑA Y PORTUGAL²²

Desde una perspectiva latinoamericana sustentada tanto por el SELA en 1980²³ como por algunos países²⁴, se señalan algunas de las posibles consecuencias de la segunda ampliación sobre las exportaciones latinoamericanas a la CEE, destacando las siguientes:

a) El posible deterioro, en términos relativos, de la posición competitiva de los productos latinoamericanos frente a los productos provenientes de los países candidatos, al suprimirse para éstos los derechos aduaneros, tras la adhesión de España y Portugal.

b) La posible pérdida del margen preferencial de que actualmente gozan los productos latinoamericanos por el SPG frente a los candidatos a la adhesión.

c) La supresión de las barreras no arancelarias a los productos de los futuros adherentes, lo que afectará la posición relativa de las exportaciones latinoamericanas a las cuales se seguirán aplicando dichas barreras.

El análisis realizado por el SELA identifica los productos en los que existen exportaciones regulares de una cierta importancia hacia el mercado comunitario desde países latinoamericanos y desde países candidatos, comparando el tratamiento arancelario y no arancelario que reciben en la fecha del estudio (1980) con el que se supone que recibirán una vez ampliada la CEE.

Estudiando concretamente las consecuencias del futuro ingreso de España, el SELA analiza el perjuicio para América Latina en determinados productos agrícolas (legumbres y hortalizas, café, azúcar, tabaco), pecuarios (carne), manufacturados (textiles), etc.

Un segundo tema de preocupación para los países latinoamericanos son los posibles efectos que se producirán para sus exportaciones a España tras la futura adhesión de ésta a la CEE, debido especialmente a las nuevas regulaciones españolas que, una vez firmada la adhesión a la CEE, permitirán (a través de ventajas aduaneras y barreras no arancelarias), mejorar extraordinariamente las condiciones de acceso al mercado español de los productos CEE o países asociados a la CEE.

Igualmente, el proteccionismo actual de la CEE —en el que se basa gran parte de su actual política agraria común— se extendería a los mercados

²² Desde España también esta temática es objeto de preocupación, siendo tratada en los estudios realizados por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), especialmente en «Las relaciones económicas entre España e Iberoamérica» (en colaboración con CEPAL), Ed: Cultura Hispánica, Madrid, 1983; en el trabajo de JOSÉ ALONSO y VICENTE DONOSO: *Efectos de la adhesión de España a la CEE sobre las exportaciones de Iberoamérica*, Madrid, noviembre de 1982; así como específicamente en diversos estudios sobre productos básicos (cobre, hierro, estaño, café, soja) que GERMÁN GRANDA ALVA ha realizado en colaboración con diversos investigadores. En este artículo, sin embargo, sólo nos referiremos a la perspectiva latinoamericana, que necesariamente se encuentra contrastada en los estudios mencionados.

²³ Sistema Económico Latinoamericano (SELA): «Impacto de la segunda ampliación de la CEE sobre las exportaciones latinoamericanas», Caracas, agosto de 1980.

²⁴ Estudios de Argentina, México, etc., elaborados por las respectivas representaciones diplomáticas acreditadas ante la CEE en Bruselas.

españoles con lo que, a través del complicado sistema de precios protegidos, los productos excedentarios de la Comunidad se venderían en condiciones de precio y calidad más favorables, lo que a su vez podría traducirse en un desplazamiento de productos latinoamericanos similares, pero más caros (por ejemplo: trigo, vinos, carnes diversas, leches, quesos, etc.).

En resumen, se puede decir al respecto lo siguiente:

1. Entrarán en España en mayor cantidad y en mejores condiciones de precio muchos productos de los países miembros de las Comunidades Europeas (al desaparecer los derechos arancelarios y las barreras no arancelarias que ahora les impiden el paso).
2. Entrarán también una serie de productos de los países que han firmado el sistema SPG de la CEE, que España deberá asumir — a no ser que se negocie— desde el momento de su adhesión.
3. Entrarán además los productos de los países de la EFTA (no agrícolas especialmente) que tienen ahora acceso preferente en las Comunidades según los acuerdos EFTA-CEE.
4. Tendrán también mayores facilidades de acceso determinados productos del área mediterránea (concretamente de Marruecos, Argelia, Túnez, Siria, Libia, Líbano, Egipto, Israel, Chipre y Turquía) con los que la CEE ha establecido acuerdos preferenciales (por ejemplo: productos minerales, agrícolas, industrias de conservas vegetales, textiles, etc.).
5. Entrarán igualmente productos de países con los que la CEE ha suscrito acuerdos preferenciales generales (caso de Yugoslavia) o acuerdos comerciales con ventajas específicas (por ejemplo: Canadá, países del ASEAN, etcétera).

Por si esto fuera poco, se producirían además nuevas restricciones a la propia entrada de productos latinoamericanos en España, por varias razones:

1. Muchos productos de países de América Latina que entran en los mercados españoles apoyados por las políticas y tratados comerciales vigentes, posiblemente perderán esas condiciones, ya que ninguno de los acuerdos es de carácter preferencial.
2. Algunos productos importados por España no sujetos a restricciones ni contingencias pueden estar en las Comunidades Europeas, en cuyo caso se establecerá una lista de productos en esas condiciones y España deberá aceptar íntegramente esa lista, pasando esos productos a importarse en España en las mismas condiciones restringidas que en la CEE.

COMENTARIOS FINALES

La importante política de cooperación al desarrollo de la CEE con diversas áreas del mundo (Africa, Caribe, Asia, Europa, etc.) contrasta con el papel secundario que las Comunidades han atribuido a sus relaciones

globales con América Latina, que no sólo no se han intensificado, sino que incluso han tendido a deteriorarse en los últimos tiempos.

Los problemas existentes (proteccionismo, competencia de los países ACP, repercusiones ante la adhesión de España y Portugal, guerra de las Malvinas, etc.) han dificultado aún más en los últimos tiempos las posibilidades de un diálogo eficaz que se pudiese traducir en medidas concretas de actuación.

A pesar de estos problemas, existe en los países latinoamericanos una decidida voluntad política para intensificar sus relaciones con la CEE, que esto se logre o no, dependerá fundamentalmente de que las Comunidades tengan a su vez voluntad política de robustecer y actualizar ese diálogo y llegar a acuerdos importantes y concretos con visión del futuro, imaginación y análisis exhaustivo de las posibilidades de cooperación con América Latina en todos los campos²⁵.

Por lo que a España le concierne, debemos ir desde ahora edificando sobre bases firmes ese futuro, haciendo en gran medida compatibles nuestras políticas hacia la CEE y hacia América Latina.

En este terreno, el margen español de maniobra es estrecho, tanto por la necesidad de adoptar el acervo comunitario que implica la adhesión como por el peso relativo del país en relación con los países comunitarios.

En tal sentido se señalan algunas sugerencias que debieran intentar llevarse a la práctica en el marco antes señalado:

1. Diseñar una política de cooperación para el desarrollo (con prioridad para Iberoamérica) que responda no sólo a criterios y objetivos económicos, sino también a valores e intereses históricos comunes y de solidaridad y que implique una coordinación institucional de entidades, tanto del sector público como del privado, españolas y latinoamericanas; que la instancia o mecanismo coordinado (tipo agencia de cooperación) esté dotada de los medios financieros necesarios, y que se elaboren programas prioritarios para los países menos desarrollados.

2. Renegociar los acuerdos comerciales bilaterales actualmente en vigor con los países iberoamericanos con objeto de instrumentar acuerdos de cooperación (financiera, comercial, industrial, tecnológica, etc.) que se ajusten a las ventajas de la futura adhesión de España a la CEE.

3. Plantearse una política de apoyo financiero a los países latinoamericanos no tanto a través de aportaciones directas como utilizando al máximo nuestra capacidad de información e intermediación en los mercados financieros internacionales, así como estudiando y desarrollando nuevas fórmulas de

²⁵ Visión del futuro e imaginación no faltan en expertos comunitarios como puede ser, por ejemplo: JÜRGEN B. DONGES y ROlf J. LANGHAMMER: *América Latina en la Economía Mundial*, ob. cit. B. LIEJAER «Le Grand Jeu. Europe-Amérique Latine» *Presses Universitaires de France*, París, 1981) o WOLF GRABENDORF «The United States and Western Europe: Competition or cooperation in Latin America», en *International Affairs*, vol. 58, núm. 4, Autumn 1982, pp. 625-637. En cualquier caso, poco se puede hacer si faltan la *voluntad política comunitaria* de profundizar y mejorar esas relaciones (ver LUCIANO FERROCALI, «La politique latinoaméricaine de l'Espagne», ob. cit.: Quelques éléments d'analyse» en *Institute d'Etudes Européennes*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1981, pp. 187-218).

conversión que se ajusten a las necesidades y posibilidades de América Latina y España y con la posible participación de países europeos.

4. Plantearse una verdadera política de transferencia tecnológica con los países iberoamericanos, a través de un análisis previo de las tecnologías intermedias aplicables a los sectores seleccionados (especialmente las tecnologías de servicios y las de procesos industriales en sectores donde España tiene ventajas diferenciales), y teniendo en cuenta que la adhesión de España a la CEE supondrá la llegada masiva de tecnologías europeas intermedias y de punta, con capacidad de asimilar y transferir al menos una parte a Iberoamérica.

5. Conocer en profundidad las negociaciones, problemas, instrumentos y políticas comunitarias en materia de cooperación con América Latina y con otras áreas, lo que le permitirá a España —utilizando sus ventajas y siendo consciente de sus limitaciones— contribuir a ampliar y consolidar sus relaciones con América Latina.