

LA AMPLIACION DE LA UNION EUROPEA Y SU INFLUENCIA SOBRE SU ACCION POLITICA Y ECONOMICA HACIA EL TERCER MUNDO

Por FRANCISCO GRANELL TRIAS (*)

1. LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Si antes de la culminación del Mercado Único Europeo —el 1 de enero de 1993— algunos analistas externos exponían su temor de que Europa se convirtiera en una «fortaleza», la rápida conclusión de las negociaciones de ampliación de la Unión Europea para el ingreso de Austria, Finlandia, Noruega y Suecia demuestran que la Unión Europea tiene el deseo de ser un espacio abierto tanto respecto a otros países europeos que soliciten ingresar en ella —de acuerdo con el art. 0. del Tratado de Maastricht— como respecto a países terceros en el contexto de una economía mundial más abierta e interdependiente.

Con la firma en Corfú (24 de junio de 1994) del Tratado y Actas de adhesión con sus documentos anexos (1) ha culminado la primera ampliación de la Unión Europea que tras las ratificaciones necesarias podrá ser una realidad el 1 de enero de 1995.

(*) Director Task Force Ampliación, Comisión Europea y Catedrático de Organización Económica Internacional (Universidad de Barcelona). Una versión preliminar de este trabajo fue presentada como ponencia a la Sesión sobre la acción exterior de la Unión Europea organizada para CEDEAL, en Bruselas, el 3 de mayo de 1994.

(1) Texto del Tratado, Actas y documentos complementarios en Negociaciones relativas a la adhesión de Austria, Finlandia, Noruega y Suecia a la Unión Europea: Tratado, Actas y Documentos anexos, Docs. AA-AFNS 1 a 6, Bruselas, 12 de abril de 1994.

Estas negociaciones de ampliación empezaron el 1 de febrero de 1993 para Austria, Finlandia y Suecia y el 5 de abril de 1993 para Noruega y desarrollaron sus últimas sesiones ministeriales en marzo de 1994 enviándose el texto definitivo del Tratado y Actas al Parlamento Europeo para recabar su Dictamen de conformidad el día 13 de abril de 1994.

En el curso de las negociaciones de adhesión los países de esta ampliación han asumido la totalidad del Acervo Comunitario —como es de rigor cuando un nuevo país quiere convertirse en miembro de la Unión Europea con las lógicas adaptaciones y períodos transitorios (2), lo cual se ha visto facilitado, además, por la asunción del Acervo Comunitario en su parte relativa a libertades intra-comunitarias y normas del Mercado Único que los cuatro países de la Adhesión habían realizado, ya, al negociar el acuerdo creando el Espacio Económico Europeo que —como se sabe— entró en vigor el 1 de enero de 1994. Las negociaciones de ampliación han debido hallar soluciones al acoplamiento de las políticas comunitarias y a los nuevos pilares de Maastricht así como a las transposiciones técnicas e institucionales necesarias.

En esta primera ampliación de la Unión no se han modificado los principios y mecanismos comunitarios a pesar de la petición del Parlamento Europeo de que así se hiciera con objeto de dar mayor operatividad a la Comunidad y sentar las bases a negociar en este frente en la Conferencia Intergubernamental de 1996. El propio Parlamento Europeo reconoció, empero, al dar el Dictamen conforme a la entrada de los cuatro países de esta ampliación el día 4 de mayo de 1994, que en esta ocasión no era conveniente anteponer el debate de la reforma y la profundización al debate de esta ampliación que —como se ha reconocido— pasa a reforzar a la Unión Europea en el terreno de las relaciones internacionales. Cara a futuras esperadas ampliaciones hacia el Sur y el Este de Europa sí que será necesario sentar el funcionamiento de la Unión sobre nuevas bases. Es, de hecho, lo que se hará en la Conferencia Intergubernamental prevista para 1996.

(2) Véase el planteamiento de estas negociaciones en F. GRANELL: «Las primeras negociaciones de ampliación de la Unión Europea», en *Política Exterior*, vol. VII, núm. 34, verano 1993; los temas más importantes de las mismas en H. VAN DEN BROEK y F. GRANELL: «La futura ampliación de la Unión Europea», en *Revista Información Comercial Española*, núm. 728, abril 1994 y los resultados de la negociación capítulo por capítulo en F. GRANELL: «Los resultados de las negociaciones de adhesión a la U.E. de Austria, Finlandia, Noruega y Suecia», en *Boletín Información Comercial Española*, núm. 2414, 30 mayo 1994.

Pero esta primera ampliación se produce al mismo tiempo que la firma en Marrakech del Acta Final de la Ronda Uruguay en la cual la Comunidad ha mantenido una posición liberalizadora.

La posición abierta de la Unión en la fase final de la Ronda Uruguay —que ha permitido la creación de la Organización Mundial de Comercio y una liberalización sin precedentes en el comercio y en otros ámbitos de las relaciones internacionales— no ofrece, a este respecto, ninguna duda por más que algunos países en desarrollo sigan expresando quejas respecto al impacto que la Política Agraria Común tiene sobre sus respectivas posibilidades de exportación.

Es en este contexto que puede y debe plantearse la acción política y económica de la Unión Europea ampliada con respecto al Tercer Mundo.

2. LA SOLIDARIDAD EXTERNA DE LA UNIÓN EUROPEA

Es bien conocido —piénsese en el debate de Maastricht respecto a la política de Cooperación al Desarrollo, a la Política Exterior y de Seguridad Común o a las cuestiones de Justicia e Interior— que la acción exterior de los Estados miembros de la Comunidad presenta aún ciertas diferencias y que ello da lugar a que en muchos casos no pueda hablarse de «una solidaridad externa» de la UE sino de las solidaridades ejercidas por cada uno de los Estados miembros de la Comunidad.

Esto pone en evidencia que la Comunidad no monopoliza la «solidaridad externa» europea respecto a países en desarrollo o países del Este que lo precisen mas que en los casos en que tal «monopolio» resulta corolario del actual acervo comunitario: el caso del Sistema de Preferencias Generalizadas en favor de las importaciones procedentes de los países en vías de desarrollo, por ejemplo.

Ello implica que la Unión Europea desarrolla toda una acción solidaria externa de forma paralela a la acción de solidaridad externa que cada uno de sus Estados miembros mantiene de forma bilateral.

El título XVII del Tratado de la Unión Europea ha fijado, sin embargo, que es necesaria una mayor coordinación de la Unión y de sus Estados miembros y en aplicación, precisamente, del artículo 130 x del mencionado tratado, el Consejo ha decidido en abril de 1994 que 3 países africanos (Etiopía, Zimbabwe y Mozambique), 1 país asiático (Bangla-

Desh) y 2 países latinoamericanos (Perú y Costa Rica) se conviertan en experiencias-piloto para una adecuada coordinación de todas estas experiencias.

Los países que se integran en la Comunidad aceptaron —durante las negociaciones de adhesión— la totalidad del Tratado de Maastricht y del resto del acervo comunitario en materia de cooperación lo cual —unido a su alta sensibilidad respecto a los problemas de los países en desarrollo— ha de servir para que la Comunidad no solo continúe con las acciones de cooperación que hasta ahora había emprendido sino que las realce y refuerce.

La solidaridad de la Unión con el Tercer Mundo se manifestará a través de una mayor apertura comercial exterior ampliada a los productos de los países en desarrollo por las concesiones pactadas en la Ronda del GATT y a través de mas aportaciones financieras y técnicas hacia ellos. A la primera de las cuestiones debe contribuir, además, la remodelación de la Política Agraria Común interconectada con los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT.

Junto a todo ello existe una creciente convicción respecto a la necesidad de involucrar al sector privado en los procesos de cooperación comunitaria al desarrollo.

Si la Comunidad tiene que alimentar a un país que pasa hambre tiene que comprar alimentos a las empresas agrarias que sean capaces de producirlos. Si la Comunidad financia una asistencia técnica o suministra un producto a un país en desarrollo debe contratar a una empresa consultora o de ingeniería o debe encontrar a la empresa industrial capaz de proporcionar el producto a suministrar al país en desarrollo al que se trate de ayudar.

Esto no quiere decir, por descontado, que cuando la Comunidad Europea plantea su ayuda al desarrollo lo haga pensando en el provecho de las empresas europeas que puedan ganar las licitaciones en que se plasmen los proyectos de apoyo al desarrollo sino, evidentemente, en los efectos desarrolladores que los países beneficiarios van a recibir de las acciones planteadas, pero no hay duda de que las empresas ven aumentadas sus posibilidades de proyección exterior en base a esta financiación comunitaria de carácter semiligado (3).

(3) El carácter semiligado de la ayuda comunitaria viene dado por el hecho de que las empresas que pueden acceder a los concursos comunitarios son —con algunas variantes en

Por otra parte, la Comunidad trata de impulsar que las empresas europeas inviertan en el Tercer Mundo con la convicción profunda de que ello va mejorar las condiciones de desenvolvimiento de las economías de los países ayudados. Esto es especialmente cierto respecto a los países en desarrollo que han superado los 2.465 dólares de renta par cápita a los que el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE ha empezado a considerar no elegibles para los créditos de carácter concesionario. A este respecto no está de más recordar que Brasil, México, Uruguay, Venezuela, Argentina y Chile están dentro de este grupo.

3. LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

La solidaridad europea respecto a los países en desarrollo sólo se ha ido creando con los años, culminando, hasta ahora, en las previsiones del Tratado de Maastricht.

Aunque el preámbulo del Tratado de Roma se refería a la confirmación de la solidaridad que liga a Europa con los países de Ultramar y al deseo de asegurar el desarrollo de su prosperidad de acuerdo con los Principios de la Carta de las Naciones Unidas y aunque en desarrollo del art. 3 k, la parte IV del Tratado de Roma creaba una Asociación entre los Seis y los Países y Territorios de Ultramar, no puede decirse, verdaderamente, que aquel embrión pudiera interpretarse como una política comunitaria completa e integrada de ayuda al desarrollo.

Los propios países miembros de la Comunidad solamente tenían, entonces, de forma bilateral, algunos compromisos con sus antiguas colonias pero por entonces no existía, por ejemplo, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) —tal como hoy— en la OCDE y los países de

razón de las especificidades derivadas de los diferentes marcos de ayuda a los países Africa/Caribe/Pacífico (ACP), Mediterráneo y Asia/América Latina— las de los países de la Comunidad y las de los países ayudados. Esto hace que la mayoría de países incluyan el acceso a tales recursos como medida de apoyo a la actividad exterior de las empresas nacionales. Ver, por ejemplo, el caso de España en el número «Medidas de apoyo a la actividad exterior de las empresas españolas», de *Boletín Información Comercial Española*, núm. 2412, 16 de mayo 1994. El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE al que España pertenece desde el 3 de diciembre de 1991, ha formulado ciertas objeciones a tal enfoque en su 1.º Examen de la Cooperación Española al Desarrollo efectuado el 16 de mayo de 1994.

la OCDE no habían asumido, aún, las responsabilidades hacia el Tercer Mundo que, con el proceso de descolonización y la toma de conciencia en el desarrollo a lo largo de los años sesenta se ha ido manifestando.

Es por esto que la política de ayuda al desarrollo se ha ido, poco a poco, vertebrado en un proceso dinámico paralelo al mayor peso que la Comunidad tiene en el contexto de la economía internacional y paralelo, también, al deseo de la Comisión Europea de conseguir una mayor coherencia y coordinación a las políticas de cooperación al desarrollo practicadas bilateralmente por todos y cada uno de los países miembros de la Comunidad.

Hoy día, en la perspectiva ya, de una serie de años de acción comunitaria y con el aumento de peso que han supuesto sus ampliaciones, la Política Comunitaria de Ayuda al Desarrollo representa en torno al 15 % del conjunto de ayudas que los Doce países miembros de la Comunidad llevan a cabo en favor del Tercer Mundo.

Hay áreas, por descontado, en que la totalidad de la acción en favor del desarrollo esta comunitarizada: tal es el caso de la aplicación del Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias de la C.E. en favor de las manufacturas procedentes de países en desarrollo, de los acuerdos pesqueros con el Tercer Mundo o la aplicación de Acuerdos Comerciales en que ciertos grupos de países en desarrollo reciben tratamientos mas favorables por parte de la CE que el resto de países Partes Contratantes del GATT.

En el campo, en cambio, de la ayuda financiera, técnica, cultural, etc., la acción comunitaria es solamente una parte —y no mayoritaria— del esfuerzo desplegado por los Doce países miembros de la C.E. en favor del Tercer Mundo.

El porcentaje que representa la acción propiamente comunitaria sobre el conjunto de las ayudas públicas al desarrollo va creciendo. En 1970 suponía el 2'2 de los aportes financieros al Tercer Mundo de los países del CAD. En la actualidad esta cifra alcanza el 6 %.

El grado de compromiso de los países de la Comunidad respecto al desarrollo mundial difiere de unos casos a otros. Dos de los países miembros de la Comunidad no son miembros del CAD (Grecia y Luxemburgo) y la «sensibilidad» de los países es diferente de unos casos a otros. Con la ampliación de la Unión Europea los países nórdicos son un ejemplo claro de esta especial sensibilidad respecto a los problemas

CUADRO 1

PAISES MIEMBROS DE LA UNION Y PAISES DE LA AMPLIACION

| Países | Población (millones) | PNB (miles mill \$) | PNB (\$ per capital) | Miembros en Parlamento Europeo | Votos en el Consejo | Esfuerzo de desarrollo: Ayuda/PIB |
|---------------|---------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|---|--------------------------------|--|
| Alemania | 79,8 | 1846,0 | 23.030 | 99 | 10 | 0.43 |
| Bélgica | 9,8 | 209,5 | 20.880 | 25 | 5 | 0.39 |
| Dinamarca | 5,1 | 133,9 | 25.930 | 16 | 3 | 0.99 |
| España | 39,1 | 547,9 | 14.020 | 64 | 8 | 0.28 |
| Francia | 57,0 | 1278,6 | 22.300 | 87 | 10 | 0.63 |
| Gran Bretaña | 57,3 | 1024,7 | 17.760 | 87 | 10 | 0.31 |
| Grecia | 10,3 | 75,1 | 7.180 | 25 | 5 | --- |
| Países Bajos | 15,0 | 312,3 | 20.590 | 31 | 5 | 0.86 |
| Irlanda | 3,5 | 42,8 | 12.100 | 15 | 3 | 0.14 |
| Italia | 57,7 | 1186,5 | 20.510 | 87 | 10 | 0.31 |
| Luxemburgo | 0,4 | 13,7 | 35.260 | 6 | 2 | 0.38 |
| Portugal | 10,6 | 73,3 | 7.450 | 25 | 5 | 0.32 |
| Austria | 7,8 | 174,7 | 22.110 | 21 | 4 | 0.29 |
| Finlandia | 5,0 | 116,3 | 22.980 | 16 | 3 | 0.59 |
| Noruega | 4,3 | 110,4 | 25.800 | 15 | 3 | 1.13 |
| Suecia | 8,6 | 233,2 | 26.780 | 22 | 4 | 1.00 |

Datos del World Bank Atlas, Actas de Adesión y OCDE

del Tercer Mundo que se traduce en el porcentaje de su PIB que dedican a la cooperación al desarrollo y en la sensibilidad que — pese a la crisis del welfare State y a sus déficits presupuestarios— la opinión pública mantiene (cuadro 1).

Al margen de las acciones incluidas en los Convenios de Lomé y sus antecesores, de la cooperación prestada a los países mediterráneos y a los países de Asia y América Latina — a los que me referiré mas adelante— la Comunidad desarrolla una serie de ayudas que se han ido perfilando a partir, sobre todo, del Memorándum Deniau de 1973 sobre ayuda comunitaria al desarrollo y a partir de la respuesta que la Comunidad ha ido dando a demandas precisas y a ciertos problemas puntuales que se han ido presentando.

La ayuda alimentaria comunitaria empezó en 1968 en base a cereales y a partir de 1970 con leche en polvo y aceite vegetal, productos a los que paulatinamente se han ido incorporando otros.

Reviste diferentes formas: donaciones a Estados u Organizaciones y de emergencia u ordinaria. Las modalidades de entrega, coste de transporte y su financiación o, incluso, posibilidad de venta por el país beneficiario para creación de fondos de contrapartida en moneda local varía caso a caso.

Como la Comunidad asume sus compromisos internacionales de ayuda alimentaria en términos de tonelaje su valor presupuestario varía de un año a otro según sean los precios mundiales en vigor a los que se adjudiquen a las empresas ofertantes las licitaciones convocadas para el correspondiente suministro. Los mayores receptores de este tipo de ayuda son, por este orden, Etiopía, Sudán, Somalia, Bangladesh, Malawi, India, Mozambique, Zambia, Zimbabwe, Perú y Egipto.

La ayuda alimentaria de la Comunidad y de sus Estados miembros ha alcanzado los 3 millones de TM. anuales de los que casi 2 corresponden a operaciones que gestiona la Comisión Europea y el resto a operaciones bilaterales de los Doce. La ayuda alimentaria de la Comisión supone, con ello, del 10 al 15 % de la ayuda alimentaria mundial.

La Comunidad Europea lleva a cabo, desde 1976, cofinanciaciones en favor de acciones de desarrollo o de sensibilización en cuestiones de desarrollo que efectúen Organizaciones no Gubernamentales (ONG). A esta línea hay que añadir la reciente creación de una línea de cooperación descentralizada encaminada a ayudar a entidades del Tercer Mundo fuera del ámbito del gobierno central.

La Comunidad realiza, también, acciones de ayuda humanitaria de urgencia tanto en base al presupuesto comunitario como al Convenio de Lomé. La acción de este tipo se lleva a cabo a través de la Oficina Europea de Ayuda Humanitaria (ECHO) creada en octubre de 1991.

Hay que señalar, por otra parte, que la Comunidad presta ayuda técnica, financiera e industrial a muchos países en desarrollo. Hay que recordar, a este respecto, que mientras tal ayuda a los países de África, Caribe y Pacífico (países ACP) es financiada con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo —que va aparejado a cada Convenio de Lomé—, la ayuda a los países en desarrollo de la Cuenca Mediterránea y a los de Asia y América Latina es financiada por el Presupuesto Anual de la Comunidad de acuerdo con las respectivas políticas mediterránea y en pro de los países en desarrollo de Asia y América Latina. Tales políticas han ido desarrollándose de forma notable en los últimos veinte años.

El Presupuesto de cooperación con los países en desarrollo y otros países terceros se elevó, en 1993, a 4.147 millones de ECU significando el 6'3 % del Presupuesto de la Comunidad. De este total 1.573 millones fueron presupuestados para países ex-socialistas, 209 millones como reserva para urgencias y 156 para acuerdos de pesca.

Tal cifra no representa el esfuerzo total comunitario pues es sabido que la dotación del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) que administra la Comisión Europea, se nutre de contribuciones financieras directas de los Estados de la Comunidad según clave de reparto *ad-hoc*, y es sabido, también, que el Banco Europeo de Inversiones (BEI) dedica ciertos recursos a soporte financiero de países en Desarrollo. El total de ayudas por la vía del FED y del BEI se situó, en 1993, en algo más de 2.000 millones de ECU sumando la parte alícuota anual del quinquenio de duración del VII FED (10.800 millones de ECU para 1990-1995) y la parte de su financiación que el BEI destina a las acciones en favor de países en desarrollo (1.200 MECU para el quinquenio).

Combinando estas cifras vistas hasta aquí podemos ver que la acción comunitaria en favor de los distintos países en desarrollo no es, en modo alguno, homogénea y que son los países ACP los países en desarrollo que más ayuda reciben (cuadro 2).

Cuadro 2

REPARTO GEOGRAFICO DE LA AYUDA COMUNITARIA
AL DESARROLLO (1991) (%)

| | |
|----------------------|------|
| Africa | 57,8 |
| América | 9,8 |
| Asia | 14,4 |
| Oceania | 1,0 |
| No especific..... .. | 17,0 |

Fuente: Comisión Europea

Tomando en cuenta las cifras involucradas, la ayuda financiera comunitaria *per capita* a los países ACP es doble a la dada a los países mediterráneos y varias veces a la otorgada a los países de Asia y América Latina.

La entrada en vigor de la coordinación prevista en Maastricht y la ampliación de la Comunidad van a suponer, en todo este contexto, un cambio cualitativo y cuantitativo que no puede, sin embargo, considerarse revolucionario.

La aplicación de los artículos 130 v. al 130 y. del Tratado de la CEE está sirviendo, ya, para lograr una mayor coordinación en unos momentos especialmente difíciles para la cooperación internacional por los déficit presupuestarios que los Ministros de Hacienda de los respectivos países tratan de ir reduciendo de acuerdo con los criterios de convergencia establecidos en el Tratado de Maastricht con vistas a la Tercera fase de la Unión Económica y Monetaria.

La entrada en la Comunidad de nuevos países miembros va, por otra parte, a suponer un aumento en los recursos comunitarios susceptibles de ser utilizados para la acción externa solidaria en favor de los países en desarrollo.

Los cuatro países que han negociado su incorporación a la Unión Europea suponen casi el 9 % del Producto Interior Bruto de la Unión Europea actual. Ello implica que el Presupuesto Comunitario se verá ampliado y que todas las rúbricas de las Perspectivas financieras establecidas tras la aprobación del Paquete financiero Delors II en el Consejo Europeo de Edimburgo (diciembre de 1992) van a verse incre-

mentadas. La rúbrica IV referida a acciones externas va a verse —en este sentido— también incrementada en una cifra cuya cuantía deberá determinarse en el triálogo presupuestario Parlamento/Consejo/Comisión una vez culminado el proceso de ratificación del Tratado y Actas de Adhesión por los Cuatro (incluido su respectivo referéndum popular en favor del ingreso a la Unión) y una vez establecidas las Perspectivas financieras revisadas para la Comunidad ampliada.

Por otra parte el VIII Fondo Europeo de Desarrollo (FED), que va a ser operativo —tras la revisión del IV Convenio de Lomé ahora en curso— a mediados de 1995, contará con las aportaciones de los nuevos Estados miembros. Teniendo en cuenta el alto liderazgo que tales países incorporan en materias de desarrollo es previsible que tales países estén dispuestos a financiar una cuota para el nuevo FED superior en 2 6 3 puntos a su participación en el PIB comunitario lo cual dará, también, recursos adicionales para las acciones en los países de Africa, Caribe y Pacífico asociados a la Unión por el Convenio de Lomé.

Hay que decir, además, que el capital y las reservas del Banco Europeo de Inversiones se verá incrementado como consecuencia de la ampliación de la Comunidad hasta 62.940 millones de ECU (Suecia 3,5 %, Austria 2,6 %, Noruega 1,6 % y Finlandia 1,5 %) lo cual hará que el BEI pueda aumentar el volumen de sus operaciones externas. El volumen en que esto pueda producirse dependerá de las decisiones de los órganos directivos del Banco y de la operatividad que llegue a tener la decisión de febrero de 1993 de autorizar financiaciones en Latino América por 250 MECU/año para el próximo trienio.

4. LA SOLIDARIDAD EXTERNA COMUNITARIA POR ÁREAS Y ZONAS

A. La cooperación con los países ACP

Dentro de estas políticas comunitarias de ayuda al desarrollo, la acción que cuenta con mayor apoyo financiero es la que se viene produciendo respecto a los países de Africa, del Caribe y del Pacífico asociados a la Comunidad por los sucesivos Convenios de Lomé, con un total combinado de unos 400 millones de habitantes.

En la época de los preparativos para la firma del Tratado de Roma no existía, todavía, una conciencia clara sobre lo que podía llegar a ser

una política global de desarrollo en favor del Tercer Mundo. Es por ello que el Tratado de Roma no llegó a establecer una política global de este tipo pero los países signatarios del Tratado de Roma aceptaron la idea de respetar las relaciones privilegiadas que algunos miembros de la Comunidad tenían con sus antiguas colonias o territorios (arts. 131 a 136 TCEE) abriendo la posibilidad de una asociación con países y territorios de Ultramar.

Al producirse la primera ampliación de la Comunidad Europea con el ingreso de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda (1973) surgió la necesidad de incorporar a los países en desarrollo de la Commonwealth y algunos otros al grupo de países asociados a la Comunidad y con esta conciencia y con la mayor preocupación que la Comunidad estaba teniendo respecto a los problemas del Tercer Mundo se firmó el I Convenio de Lomé entre los 9 de la C.E.E. y 46 Estados ACP, el 26 de enero de 1975.

Este Convenio supuso la introducción de nuevos mecanismos de ayuda al desarrollo —a partir de su entrada en vigor el 1 de abril de 1976— y supuso un salto cuantitativo importante en la movilización de recursos financieros en favor de los países asociados.

Desde aquel I Convenio hasta el IV que entró en vigor el 1 de septiembre de 1991 el «espíritu de Lomé» se ha visto ampliado cuantitativamente y cualitativamente respecto a las ayudas que ha ido incorporando para los países ACP asociados y al número de países implicados en el mismo.

Del I al IV Convenio de Lomé la Comunidad ha pasado de 9 a 12 miembros y el grupo ACP cuenta, con el último ingreso de Haití, República Dominicana y Namibia, con 69 miembros en vez de los 46 que firmaron Lomé I o de los 57 que firmaron Lomé II y los 66 que hicieron lo propio con Lomé III (4). La segregación de Eritrea de Etiopía ha llevado a 70 el número de países ACP.

El paquete financiero y los mecanismos de cooperación previstos se han ido también, sucesivamente, ampliando.

La consecución de los objetivos de desarrollo previstos en la Asociación reposa en la cooperación técnica y financiera financiada por el Fondo Europeo de Desarrollo y el Banco Europeo de Inversiones y se

(4) F. GRANELL: «El acceso de Haití y la República Dominicana a las ayudas del Convenio de Lomé», en *Revista de Instituciones Europeas* (1991) págs. 883-895.

asienta en acciones tanto públicas como privadas. El IV Convenio de Lomé hace, en este último sentido, un gran énfasis en lo que se denomina la cooperación descentralizada o policéntrica que estimula el papel de la empresa privada, las cooperativas, las ONGS y otros actores económicos y sociales cara a liberar energías para potenciar los procesos de desarrollo.

Desde la Comunidad se es consciente de que hacer contribuir al sector privado al desarrollo exige crearle un clima estable y propicio a la realización de negocios.

Esta necesidad de creación de un marco macroeconómico adecuado para las empresas privadas es una de las causas que han motivado que la Comunidad esté asumiendo el compromiso de ayudar a los programas de ajuste estructural en que entren los países en desarrollo para corregir sus desequilibrios macroeconómicos.

Al mismo tiempo y en el contexto de la revisión a medio término del IV Convenio de Lomé —iniciada formalmente en la Reunión del Consejo ACP/CE, el 20 de mayo de 1994, en la capital de Swaziland, Mbabane— ha quedado incorporada la idea de la condicionalidad por cuestiones de derechos humanos y buen gobierno.

Como ha quedado dicho anteriormente tanto los recursos globales del Fondo Europeo de Desarrollo como el capital de garantía que ofrece el Banco Europeo de Inversiones para respaldar las operaciones marcadas por el Convenio de Lomé se ven ampliados con el ingreso de nuevos países a la Comunidad aunque las decisiones de aplicación —en el caso del FED— y de selección de proyectos e inversiones —en el caso del BEI— van a depender de las opciones que los órganos de gobierno, en cada caso, decidan (5).

En el caso específico del BEI es bien conocida la política cautelosa que tanto a nivel de Gobernadores como a nivel del Consejo de Administración se sigue y ello no va a cambiar como consecuencia de la ampliación de la Comunidad ni de la de los recursos adicionales de que va a disponer el BEI.

(5) F. Granell: «The Enlargement of the European Union and the ACP Countries», en *The Courier ACP/EU*, núm. 146, July-August 1994.

B. *La cooperación con Asia y América Latina*

Con el antecedente del otorgamiento a los países de Asia y América Latina de preferencias generalizadas desde 1971, la Comunidad Europea empezó su cooperación financiera y técnica con los países ALA en 1976.

Paralelamente se han ido firmando Acuerdos bilaterales o multilaterales con los países latinoamericanos. Hoy solamente Cuba no está cubierta por la tercera generación de acuerdos.

Los objetivos de esta cooperación fueron establecidos por el Reglamento del Consejo de Ministros CE de 17 de febrero de 1981 que fijó el marco general de las operaciones de ayuda técnica y financiera a favor de países terceros no asociados y han sido ampliados por el Reglamento del Consejo de 28 de noviembre de 1991.

Tales operaciones son financiadas con cargo al presupuesto de la Comunidad y las decisiones financieras se adoptan sobre la base de una orientación anual que establece objetivos y prioridades de la cooperación, su distribución geográfica, su método de implementación y otras circunstancias.

A diferencia de lo establecido en el Convenio de Lomé, la Cooperación CE-PVD/ALA se define autónomamente por la Comunidad y no depende de ningún acuerdo plurianual con los países beneficiarios. Es la Comunidad quien decide cuales serán sus orientaciones anuales, la parte del presupuesto comunitario que se dedica y los países beneficiarios con los que se desea cooperar.

Los programas y proyectos financiados por la Comunidad se conciben a la medida de cada país, previa concertación y negociación con él. La Comunidad, al igual que sus socios, conserva de este modo su independencia política y una flexibilidad de acción ajustable a las diversas situaciones económicas y políticas.

Los 18 países de América Latina y los 21 de Asia cubiertos por la política PVD-ALA suponen una población total de unos 2.300 millones de personas en dos continentes muy distintos y con países de muy diferente nivel y con, por consiguiente, muy diferentes necesidades de ayuda.

Dejando al margen los Fondos de contrapartida que pueda generar la ayuda alimentaria y los fondos que puedan llegar a los países ALA en relación a proyectos cofinanciados con Organizaciones no Gubernamentales, acciones de cooperación descentralizada, ayudas humani-

tarias y ayudas a refugiados, los medios financieros disponibles para tales países para el período 1992-96 se elevan a 2.750 MECU con 1.500 MECU para cooperación horizontal en temas tales como lucha contra la droga, refugiados, etc. Con tal montante global en perspectiva el Presupuesto de 1993 contó con un total de 634 MECU.

Además y tras un largo debate, el Banco Europeo de Inversiones puede desde 1993 realizar préstamos, tras estudio, caso por caso, en esta zona.

De este total América Latina recibe un tercio mientras que dos tercios son para los países de Asia.

Desde un punto de vista general los países latinoamericanos se benefician tanto de este cuadro de cooperación como de acciones globales llevadas a cabo por la C.E. en relación a problemas específicos (medio ambiente, droga, salud, acciones ONG, etc.). Además, una serie de países andinos y de Centro América se benefician de un tratamiento especial en razón de la política de apoyo anti-droga puesta en marcha por la Comunidad.

La cooperación de la Unión Europea con América Latina debe analizarse teniendo en cuenta el papel que los Estados Unidos juegan respecto al Nuevo Mundo.

Aun sin llegar a extraer conclusiones respecto a las peticiones de México de elevar su acuerdo actual con la Comunidad a otro de zona de Libre Cambio de alcance similar al acuerdo NAFTA que tiene en vigor con los Estados Unidos y el Canadá desde el 1 de enero de 1994, es evidente que la acción diplomática de la Administración Clinton reforzando la cooperación con América Latina puede afectar las relaciones de América Latina y América Central con la Comunidad que, de hecho, son en todos los casos mucho más limitadas que las que las Repúblicas americanas mantienen con el Tío Sam.

En este terreno específico hay una serie de Organizaciones no gubernamentales de los países escandinavos que han tenido una amplia vocación respecto a Centro-América pero no creo que los nuevos países de la Comunidad introduzcan cambios cualitativos como ocurrió cuando la Comunidad se amplió con la llegada de España y Portugal y cuando —como consecuencia de ello y por las necesidades de pacificación de Centroamérica e impulso a la democracia en el Continente— se crearon el Grupo de Río y las conferencias de San José.

C. La cooperación con los países Mediterráneos

La Comunidad Europea se ha esforzado en definir una política global mediterránea desde principios de los años setenta.

Al principio se trató, simplemente, de concesiones comerciales a las que siguieron, pronto, ayudas de carácter financiero.

El primer protocolo mediterráneo cubrió el período 1978-81, el segundo el 1982-86 y el tercero 1987-92.

La actual generación de protocolos mediterráneos (la cuarta) cubre el período 1992-96.

Los montantes financieros globales previstos por tales protocolos se elevan a 4.405 MECU de los que 2.375 se aplican a financiaciones en los ocho países cubiertos por tales protocolos y 2.030 a título de cooperación, financiera horizontal mediterránea.

Una gran parte de los protocolos mediterráneos se plasman en forma de préstamos financiados por el Banco Europeo de Inversiones en base a sus propios recursos (gracias a sus empréstitos en los mercados de capitales). Concretamente: 1.300 MECU para países y 1.800 para acciones horizontales.

Del total de financiaciones comunitarias previstas para los 8 países 775 MECU forma en paquete de cooperación específica (aplicables a subvenciones a fondo perdido, bonificación de intereses de los préstamos del BEI (hasta el 3 %) y capitales a riesgo gestionados por el BEI y 300 están destinados a la financiación de programas de ajuste estructural.

Los protocolos se centran en sectores privilegiados de la cooperación: producción agrícola, empresas mixtas, PYMES, Ciencia y Tecnología, promoción y diversificación de exportaciones, Medio Ambiente y Acciones de Formación.

En el Presupuesto Comunitario de 1993 se inscribieron créditos para la cooperación mediterránea por un total de 365,7 MECU que, por lo que se ha dicho hasta ahora, no suponen la totalidad de los aportes financieros que los países mediterráneos reciben de la Comunidad.

La actual ampliación de la Comunidad no va a afectar grandemente la política mediterránea comunitaria pues aunque el centro de gravedad geográfico se desplace hacia el Norte y el Este de Europa todo el mundo es consciente de los problemas de integristos religiosos y de migraciones que tienen actualmente las zonas mediterráneas. Por si fuera

poco el conflicto en la ex-Yugoslavia, el proceso de pacificación árabe-israelí y las solicitudes de futura adhesión a la Unión presentadas por Chipre, Malta y Turquía obligan a la Unión a no olvidar su flanco sur.

D. *La cooperación con los países ex-socialistas*

Aunque no pueda decirse que los países ex-socialistas formen parte del Tercer Mundo teniendo en cuenta su nivel comparado, la Comunidad ha empezado a establecer programas de solidaridad para ayudarles a superar los problemas que están afrontando en estos momentos de transformación. Su inclusión, aquí, responde al deseo de dar una visión global de la solidaridad exterior de la C.E. aún a pesar de que no se trate de países del Tercer Mundo y teniendo, además, muy en cuenta que en razón del tratamiento conjunto de las financiaciones en favor de todas las acciones externas de la Comunidad en la rúbrica IV de las perspectivas financieras, una mayor o menor dedicación a esta zona interacciona con los créditos disponibles para los países en desarrollo.

Además de las acciones humanitarias y de ayuda alimentaria que se han puesto en marcha en favor de los países de Europa del Este en estos últimos años por reglamentos de diciembre de 1989 referido a países de Europa Central y Oriental y de julio de 1991 referido a las repúblicas de la antigua URSS, la Comunidad Europea esta colaborando al proceso de transformación política y económica en los países de la Europa del Este a través de acciones de asistencia técnica.

En el Cuadro del Presupuesto Comunitario de 1993 se incluyeron créditos de 1045 MECU para cooperación con los países de Europa Central y Oriental (Programa PHARE) y 510 MECU para Cooperación Técnica con los estados independientes de la antigua Unión Soviética (Programa TACIS), al tiempo que la Comunidad participa en el capital del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y que colabora —vía FMI y Banco Mundial— y vía créditos garantizados por el G-24 a la transformación sistémica y hacia la democracia de los antiguos países socialistas.

La asistencia técnica alienta la creación de una sociedad democrática y de condiciones favorables para la inversión privada y adopta, en la medida de lo posible, la forma de programas integrados buscando la

concentración de actividades para conseguir una repercusión óptima pero tratando de que su aplicación se realice de forma descentralizada.

Además de las cuestiones macroeconómicas referidas a la Asesoría a los Gobiernos en materia de reforma económica y sectorial, producción y distribución de alimentos, creación de marco legal y privatización y reconversión a uso civil de las industrias de defensa, los programas PHARE y TACIS enfatizan el apoyo de la Comisión al desarrollo de las PYME del sector privado mediante un programa de asistencia técnica.

En el terreno de la ayuda a los países del Este, la actual ampliación de la Unión Europea añade el nuevo parámetro de que por primera vez la Unión pasa a tener frontera común con Rusia.

Si a esto añadimos que los países escandinavos han forzado que la Comunidad establezca una zona de libre cambio con las tres repúblicas bálticas y que Hungría y Polonia han presentado sus solicitudes de adhesión a la Unión Europea —a principios de abril de 1994—, no cabe duda de que la Unión pasa a tener un renovado interés en la cooperación con los países del Centro y Este de Europa que puede ayudar a estimular una mayor cooperación de todo tipo en estos próximos años.

5. CONCLUSIÓN

La ampliación de la Unión Europea tendrá una serie de impactos sobre los países en desarrollo pero cometeríamos un error si pensáramos que tal impacto específico y, en general, sobre la cooperación comunitaria al desarrollo solamente va a verse afectado por tal ampliación pues hay variadas realidades que aunque no directamente conectadas con la ampliación se producen en un mismo momento histórico y —por ello— ejercen su influencia, también, al mismo tiempo.

En este sentido hay que mencionar las repercusiones de la Ronda Uruguay sobre la erosión de las preferencias a los países en desarrollo y el futuro del comercio agrario internacional y la ayuda alimentaria; las ideas sobre el mayor peso del sector privado y los sectores descentralizados en la marcha de la economía; las nuevas orientaciones mundiales respecto a la condicionalidad política de las acciones de desarrollo (con su directa influencia en la «mid-term review» del Convenio de Lomé y —hasta— la ofensiva económica y política norteameri-

cana respecto a los países de América Central y Meridional o la presión migratoria y de integristas que la Unión Europea padece en sus fronteras orientales y meridionales.

En todos estos contextos y escenarios, la ampliación de la Unión Europea permite aumentar la «masa crítica» económica y comercial europea respecto a las exportaciones de los países pobres en busca de mercados mas amplios aprovechando, además, los impulsos liberalizadores del GATT.

Permite también, esta ampliación aumentar los recursos financieros destinados a la cooperación al desarrollo si bien su nivel va finalmente a depender del volumen total que se pacte entre los Estados miembros de la Comunidad para el VIII FED, de la presión que los nuevos y los actuales miembros de la Unión realicen para reforzar la rúbrica IV de las Perspectivas financieras comunitarias, del peso que los países del Este pasen a tener en la acción de cooperación financiada con cargo al Presupuesto Comunitario y de los recursos para acción exterior solidaria que consagre el BEI ampliado.

Con la mayor coordinación Estados miembros - Comisión impulsada por el Tratado de Maastricht y con el mayor nivel de compromiso actual que los países escandinavos mantienen respecto a los países en desarrollo cabe esperar que la Unión Europea amplíe su acción solidaria respecto al Tercer Mundo y que influya sobre los organismos internacionales multilaterales para que se orienten de una forma positiva en relación a los países en desarrollo.

Todo estos efectos favorables pueden quedar, sin embargo, en muy poco, si el Consejo de Ministros de la Unión, la Comisión y el Parlamento no asumen plenamente la importancia de luchar en contra del estereotipo de la «Europa fortaleza» y si la Unión como un todo no es capaz de coordinarse con los Estados miembros que la componen para evitar las descoordinaciones que la actuación comunitaria en ciertos países terceros y en ciertos organismos internacionales multilaterales ha suscitado.

Las bases jurídicas para que todo esto se produzca en la buena dirección están —ciertamente— sentadas y hay sólo que esperar que la voluntad política no falte en el futuro como ha ocurrido, algunas veces, en el pasado.

