

Las relaciones España- América Latina

Introducción

El año 1989 puede caracterizarse para la diplomacia española como dividido en dos grandes etapas que corresponden a dos prioridades distintas: la Presidencia de la CE y el relanzamiento de las relaciones con Iberoamérica.¹

El primer semestre viene caracterizado por el ejercicio de la Presidencia de la CE que se había presentado ya a finales del año anterior como el gran reto para la diplomacia española en 1989. Aunque los resultados sean más bien magros en todos los grandes temas, la impresión general es que salvó con dignidad este primer ejercicio de responsabilidades comunitarias.

En lo que respecta a América Latina, los esfuerzos de la Presidencia española se centraron inicialmente en la preparación de la Conferencia «San José V» de San Pedro de Sula (Honduras)² y posteriormente en la reunión con el «Grupo de los Ocho» con la deuda latinoamericana como principal tema de fondo.

El segundo semestre, cuyo objetivo anunciado como prioritario era el relanzamiento de las relaciones con Iberoamérica en la perspectiva de 1992, sufrió un contrapunto inesperado con la incidencia que, sobre las relaciones exteriores de la CE y el propio proceso de integración comunitaria, va adquiriendo el acelerado cambio en los países del Este europeo y, especialmente, el replanteamiento de la reunificación de Alemania.³ Hecho que ha obligado a la política exterior española a estar pendiente de un más que posible desplazamiento del equilibrio comunitario hacia Europa Central.

El seguimiento y la valoración de unas relaciones tan complejas como las que mantiene España con América Latina requiere unas reflexiones previas, a fin de partir de una caracterización de las líneas maestras de la política exterior española hacia la región.

1. Sin ánimo de terciar en un debate cada vez más infructuoso, en este trabajo se utilizarán los conceptos de «Iberoamérica» y «América Latina» como sinónimos, dado que, tanto los textos jurídicos, como la práctica más reciente tienden a solapar sus referentes —probablemente con las únicas salvedades de la República Dominicana, Belice y Surinam— y su uso alternativo por los propios responsables del Gobierno español es cada vez más frecuente, según el foro y el contexto en que se expresan.

2. «Comparecencia, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, del Secretario de Estado para las Comunidades Europeas, Don Pedro Solbes Mira, a fin de informar sobre la Presidencia española del Consejo de la Comunidad Europea» (BOCG, de 7 de marzo de 1989, reproducida en *Actividades, textos y documentos de la política exterior española (OID)*, marzo-abril de 1989, p. 294.

3. Que motivó la celebración de una reunión extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, en París, el 18 de noviembre, monográfica sobre este tema. En fuentes diplomáticas se afirmaba que pese a haber sido convocada por la Presidencia francesa, el presidente del Gobierno español había sugerido la iniciativa, a fin de evitar que dicho tema absorbiera la agenda de la reunión prevista del Consejo Europeo en Estrasburgo.

En todo caso, conviene avanzar una hipótesis de trabajo que presenta consecuencias en la sistemática elegida. Se trata de la siguiente afirmación:

La política iberoamericana se presenta como uno de los «ejes» prioritarios de la acción exterior española. Sin embargo, dicha prioridad se sitúa en una gradación inferior frente a otras áreas con mayor peso estratégico y económico, como son las configuradas por la CE, la OTAN o el Mediterráneo.⁴

Aunque en la fase de elaboración es patente la voluntad política de dar un rango creciente a la política iberoamericana, la priorización de la integración en la Europa comunitaria y de profundizar en el propio proceso de integración europea conducen a caracterizar la ejecución en el plano bilateral de la política iberoamericana como complementaria o supletoria de aquellos aspectos en los que las instancias comunitarias mantienen posiciones más perjudiciales para los vínculos de España con la región.

Dicho de otro modo, en el plano de la ejecución, en la medida en que no se obtiene una solución aceptable en el seno de la CE, España adopta actitudes e instrumentos propios y complementarios para mantener e incrementar su relación con América Latina y, a su vez, obtener una mayor proyección en el seno de aquélla.

Esta caracterización obedece a la imposibilidad, constatada por la actitud realista en las relaciones exteriores, de acompañar la autonomía política con medidas económicas de idéntico o similar peso, teniendo en cuenta los problemas económicos en la situación de la región y sus consecuencias políticas, así como la diversidad de potencial y desarrollo de los países latinoamericanos.

En este sentido, España influye prioritariamente en el sistema comunitario, que acusa una nueva sensibilidad —a veces también una cierta perplejidad— hacia América Latina, mientras que a su vez mantiene —sólo excepcionalmente— algunas actitudes e iniciativas complementarias, cuya influencia por parte de la CE es prácticamente nula, puesto que el mayor peso de varios Estados miembros en la región no obedece a ninguna prioridad, sino que es consecuencia del potencial económico y sus intereses globales.⁵

En coherencia con esta hipótesis, se analizarán primero los rasgos generales de la política iberoamericana, destacando los objetivos y estructura orgánica que permiten la elaboración de una política autónoma. Seguidamente, se referenciarán los rasgos más determinantes de la política comunitaria hacia la región y de las iniciativas y posiciones españolas en su seno, para terminar con el análisis de los aspectos complementarios y autónomos en la ejecución de dicha política.

Aspectos generales de la política iberoamericana

Objetivos y rasgos diferenciales

Recientemente el profesor Del Arenal Moya⁶ ha mostrado cómo desde 1976 va modificándose la política iberoamericana de España hasta llegarse en la actualidad a la formulación de una política distinta, que persigue unos objetivos y se sirve de unos instrumentos también distintos.

Se trata de evitar los planteamientos retóricos del pasado, partiéndose de unos presupuestos democráticos y de cooperación. Realismo y coherencia son caracteres inherentes al diseño y ejecución de la política actual. Deja de ser una política de *sustitución* —para compensar lo limitado de sus relaciones con los países europeos—, de *legitimación* —centrada en los efectos sobre la imagen en el plano interno—, o de *presión* —para reforzar la posición negociadora de España ante sus socios occidentales—. La nueva política de *adaptación*, se dirige a obtener el máximo aprovechamiento del margen de autonomía de España en el sistema internacional y se caracteriza por el difícil equilibrio entre una actuación autónoma de España en función de sus propios intereses nacionales y la necesidad de tener en cuenta los de los Estados Unidos en la región.

El ingreso y la inserción en la Comunidad Europea supone una convergencia de las dos dimensiones prioritarias de la política exterior española. Con ello, España no sólo tiene una política iberoamericana propia, sino

4. VINAS, Angel, «Estrategia nacional y entorno exterior: el caso de España», *REI*, vol. 5, n.º 1, 1984, p. 97. En el mismo sentido: ROSENZWEIG, Gabriel, «España y las relaciones entre las Comunidades Europeas y América Latina», *IRELA, Documentos de Trabajo*, n.º 8, Madrid, 1987, p. 14. También se deduce del ideario expresado por el propio Gobierno socialista en 1983 (véase: «Comunicación del Gobierno en materia de política exterior para su debate en el Pleno de las Cortes Generales», *BOCG*, de 22 de octubre de 1983).

5. Parece cumplirse lo que caracteriza la interdependencia que se da entre un sistema y los individuos que pertenecen a él, ya que aquélla sólo conoce excepciones —aunque muy raras— respecto de algunos individuos no

condicionados por el sistema. El sistema, por el contrario, siempre recibe las influencias de todos sus componentes individuales (LORENZ, Konrad, «El todo y la parte en las sociedades animal y humana. Un examen metodológico», en *Consideraciones sobre las conductas animal y humana*, Planeta-Agostini, Barcelona, 1984, pp. 141 y ss.).

6. ARENAL, Celestino del, «Las relaciones entre España y América Latina», en PNUD-CEPAL, Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina, *El Sistema Internacional y América Latina. América Latina y Europa Occidental en el umbral del siglo XXI*, doc. de trabajo n.º 4, octubre de 1989, 45 pp. Para un análisis más detallado, véase: ARENAL, Celestino del, y NAJERA, Alfonso, *España e Iberoamérica. De la Hispanidad a la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, Madrid, CEDEAL, 1989.

que a través de las políticas comunitarias y el sistema de cooperación política europea. Esto permite la diversificación y la reducción de los riesgos de su actuación o el hecho de no soportarlos en solitario, frente a terceros Estados.

En definitiva, la apertura de una nueva dimensión en la política iberoamericana española y el establecimiento de un nuevo marco conceptual de la política comunitaria, supone la ampliación del margen de autonomía de la política iberoamericana de España.

Esta caracterización del profesor Del Arenal, que parte del supuesto de que no han cambiado sustancialmente los condicionantes externos que afectaban a dicha política desde 1976, podría completarse con varias constataciones.

Primera, el propio proceso de «definición claramente occidental» de la política exterior, comporta la inserción en determinados foros y estructuras de decisión que van más allá del marco de la Comunidad Europea. La pertenencia a la OTAN o a la OCDE han afectado y afectan a temas cruciales en las relaciones entre España y América Latina, como lo fue el conflicto de las Malvinas, o lo son la crisis centroamericana —actitud ante el gobierno sandinista y la guerrilla de El Salvador—, las relaciones comerciales —posición en el seno de las negociaciones del GATT—, la deuda externa —decisiones del grupo de los «siete»—, la cooperación al desarrollo —política y directrices del CAD—, etc.

Segunda, es en muchos aspectos cierto que España se incorpora a un diseño de relaciones CE-América Latina, previo —aunque incipiente— a su posibilidad de influir en las políticas comunitarias. También en este plano hay una «adaptación» inevitable. Un análisis de las relaciones recientes CE-América Latina conduce a constatar que la mayor atención prestada por la Comunidad a la región no compensa la pérdida de peso relativo en las relaciones económicas España-América Latina (España ha transferido a la CE las competencias en materia de comercio exterior y tiene que efectuar una importante aportación a la cooperación con los países ACP, por ejemplo).⁷

Por ello, sin poner en entredicho que España disponga de un mayor margen de autonomía, derivado de la diversificación de sus relaciones exteriores y de su estatus de miembro en instancias influyentes, también

hay que afirmar que los condicionantes externos han aumentado en su complejidad e intensidad, y que dicho margen requiere equilibrios más complejos que los únicamente determinados por los intereses y la posición de Estados Unidos en la región.

Estructura institucional e instrumentos

La nueva política iberoamericana se ha ido configurando a distintos niveles orgánicos de elaboración y ejecución, disponiendo, a su vez, de medios susceptibles de instrumentarla con independencia de su carácter genérico o específico para la región.

El papel desarrollado desde 1976 por el jefe del Estado y los respectivos presidentes del Gobierno para el relanzamiento de unas relaciones de escasa entidad tanto en el plano político como en el económico es difícilmente evaluable.⁸ Desde el inicio de la transición española se ha constatado el protagonismo de los presidentes del Gobierno en la gestación de la política iberoamericana y en los contactos directos con dirigentes de los países de la región.⁹ La influencia y la actividad del actual presidente, Felipe González, en los temas iberoamericanos ha ido en aumento.¹⁰

Entre los órganos del Estado que tienen atribuidas las competencias para las relaciones exteriores, hay que destacar el papel desempeñado por el ministro Fernando Morán en la elaboración de la política iberoamericana y el de su sucesor en la gestión, Francisco Fernández Ordóñez, en la optimización de su ejecución. La creación de la SECIPI y la intensa actividad desplegada por su titular, Luis Yáñez-Barnuevo, ha ido dirigiendo hacia la cooperación internacional el peso de unas relaciones, que en la estructura orgánica de la Secretaría General de Política Exterior cuentan con una Dirección General propia.¹¹

8. ROSENZWEIG, Gabriel, «España y las relaciones entre las Comunidades Europeas y América Latina», *op. cit.*, pp. 3-12; PIÑOL RULL, Joan Lluís, «La política española hacia Centroamérica 1976-1987: consideraciones globales», *Afers Internacionals*, n.º 12/13, 1988, pp. 21-40.

9. Este protagonismo e influencia ha persistido más allá de la permanencia en el cargo, como lo demuestra el nombramiento del ex presidente del gobierno español, Adolfo Suárez, como presidente de la Comisión de Conciliación creada por el «Compromiso de Ureña» por los presidentes de Colombia y Venezuela para la solución de problemas fronterizos entre ambos Estados y la delimitación de la plataforma continental el pasado 29 de marzo.

10. El protagonismo del Jefe del Ejecutivo no constituye, sin embargo, una peculiaridad específica de la política iberoamericana, ni siquiera de la política exterior española, sino de una orientación cada vez más acusada en el conjunto de Europa Occidental (MESA, Roberto, «El proceso de toma de decisiones en política exterior», *Documentación Administrativa* n.º 205, julio-septiembre de 1985, p. 150).

11. La crisis centroamericana ha propiciado, además, el protagonismo de algunos embajadores y de altos cargos del Ministerio en situaciones especialmente tensas.

7. Véase, por ejemplo: ALONSO, José Antonio y DONOSO, Vicente, «Perspectivas de las Relaciones Económicas España-Iberoamérica-Comunidad Europea», *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 13, enero-junio 1988, pp. 161-188; GRABENDORFF, Wolf, «Las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina: una política sin ilusiones», *Síntesis*, n.º 4, enero-abril 1988, pp. 117-130; GALINSOGA JORDÀ, Albert, «Entropía y coalescencia en las relaciones CE-América Latina», *Afers Internacionals*, n.º 14/15, 1988, pp. 123-167; VÍNAS, Angel, «Las relaciones euro-latinoamericanas en el conflicto Este-Oeste. Una perspectiva española», *Síntesis*, n.º 4, enero-abril 1988, pp. 68-82.

Pero, sin duda, el elemento más importante en materia de ejecución de una política autónoma viene determinado por la reciente creación de una serie de órganos específicos en materia de cooperación internacional, que han ido estructurando un conjunto de actividades dispersas efectuadas hasta entonces con escasos medios y menor coordinación:

- La Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) establecida por Real Decreto n.º 1.485/1985, de 28 de agosto¹² en el marco de la reorganización del Ministerio de Asuntos Exteriores. Su creación responde a una necesidad de canalización de las tres funciones básicas de una política consolidada en materia de cooperación internacional: coordinación, gestión y ejecución.¹³ Ha sido recientemente reestructurada por el Real Decreto n.º 1.527/1988, de 11 de noviembre.¹⁴

- La Comisión Interministerial de Cooperación Internacional regulada por Real Decreto n.º 451/1986, de 21 de febrero,¹⁵ supone el paso siguiente en este proceso de racionalización y sus funciones consisten en «instrumentar las competencias de coordinación de la SECIPI, así como facilitar al Gobierno la política de cooperación internacional».¹⁶

- La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), creada por el Real Decreto sobre reestructuración de la SECIPI, viene a equiparar definitivamente la estructura orgánica y los métodos de la política de cooperación a los de los países del CAD. La AECI debe prestar especial atención a los PVD que «tienen un ascendiente hispano» (art. 5.º, párrafo Uno, punto 2).

La cooperación internacional con Iberoamérica cuenta con un organismo específico: el antiguo Instituto de Cultura Hispánica que pasó a convertirse en el Centro Iberoamericano de Cooperación en 1977 y, posteriormente, en 1979, en el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), con unos objetivos y dotación acordes a sus nuevas funciones,¹⁷ hasta su reciente estructuración

como un Centro Directivo de la AECI.

Estos órganos coordinan su actividad por medio del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), elaborado por primera vez para el año 1987.¹⁸ La cooperación bilateral prevé la utilización de dos cauces: la asistencia por medio de programas y proyectos, ayuda alimentaria, de emergencia, etc. y los créditos concesionales FAD.

El Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), que funciona desde 1977¹⁹ se concibió como un instrumento financiero al servicio de dos objetivos: la incorporación de España al grupo de países donantes de ayuda a los PVD menos desarrollados, y la promoción de las exportaciones de bienes y servicios para adquirir una mayor penetración en estos mercados.

La financiación otorgada por el FAD se vehicula por medio de la concesión de créditos *blandos* que, o bien cubren la exportación de mercancías y servicios españoles, o bien complementan la concesión de créditos comerciales a la exportación al estilo de los *matching fund* establecidos con anterioridad por otros países de la OCDE con idéntica finalidad. Sólo en casos excepcionales se establece que podrán utilizarse recursos asignados al FAD para la concesión de créditos de ayuda sin vinculación con el movimiento de bienes o servicios originarios de España, siendo sus destinatarios únicamente Gobiernos u organismos públicos.

Pese a lo limitado de su dotación (si se compara con la de la mayoría de los Estados miembros del CAD) es relativamente efectivo en el cumplimiento del segundo de los objetivos para los que fue creado.²⁰ En cuanto al primero —contribución al desarrollo de los PVD— no cabe decir lo mismo, puesto que su utilización cubre objetivos y modalidades muy diversificados.²¹

18. Sobre su gestación y características, véase: JUÁREZ, Félix, *La cooperación internacional española*, Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, Madrid, junio de 1988, pp. 37 y ss.

19. Para un análisis en detalle, vid: ABAD RICO, Soledad y EGUIDAZU MAYOR, Santiago, «Política de fomento financiero de la exportación, evolución reciente». *Papeles de Economía Española. Suplementos sobre el sistema financiero*, 1985, n.º 6, pp. 9-32.

20. Se estima que el efecto multiplicador medio de un crédito FAD se aproxima a la magnitud 5. Esto significa que un crédito FAD induce exportaciones por cinco veces su valor. Por otra parte, sus efectos sobre las exportaciones de bienes de equipo son palpables respecto de países con escasa tradición para las empresas españolas como Madagascar, Filipinas o Senegal y en la consolidación de otras en países con mayor vinculación comercial con España como México, Egipto, Marruecos o Perú (ABAD RICA, Soledad y EGUIDAZU MAYOR, Santiago, «Política de fomento financiero de la exportación...», *op. cit.*, p. 30).

21. La concesión de los créditos demuestra su carácter multiuso, como los que se adjudicaron por un valor de 50.000 millones de pesetas a los siete países que albergan miembros de ETA deportados (Venezuela, Cuba, República Dominicana, Panamá, Cabo Verde, Santo Tomé y Argelia) durante el período 1987-1989, o el concedido a Marruecos en el marco del Acuerdo de Pesca firmado en agosto de 1983, e incluso los que total o parcialmente han cubierto ventas de material militar.

12. *BOE*, n.º 207, de 29 de agosto de 1985 (rectificación de errores en los BB.OO. de los días 31 de agosto y 6 de septiembre).

13. JUÁREZ, Félix, *La Ayuda Oficial al Desarrollo (España y los países del CAD)*, MAE, D.G. Cooperación Técnica Internacional, Madrid, 1986, p. 24.

14. *BOE*, n.º 307, de 23 de diciembre de 1988, p. 35.998. Véase la intervención del Secretario de Estado, Luis Yáñez-Barnuevo, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado para explicar dicha reestructuración en: *BOCG-Senado*, n.º 154, de 6 de abril de 1989, reproducida en: OJD, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española*, marzo-abril de 1989, p. 309.

15. *BOE*, n.º 54, de 4 de marzo de 1986, p. 8.197.

16. Su primera tarea consistió en la elaboración de una metodología y unos soportes de información, elemento imprescindible para cualquier programación y evaluación.

17. Real Decreto n.º 2.411/1979, de 11 de octubre (*BOE*, n.º 249, de 17 de octubre de 1979, p. 24.048).

Esta estructura ha recibido un refuerzo considerable con la creación de una serie de organismos «ad hoc», dirigidos a impulsar un nuevo marco para las relaciones a partir de la conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América —coincidente en 1992 con la plena integración en la CE— como punto de partida de una Comunidad Iberoamericana de Naciones.

España en la política europea hacia América Latina

Para calibrar la mutua influencia entre la política española hacia Iberoamérica y los posicionamientos y medidas que se dan en el marco europeo, hay que tener en cuenta el ámbito y la intensidad de las competencias comunitarias.

En este sentido hay que distinguir tres ámbitos básicos: el comercial (en el cual la CE dispone de una competencia exclusiva, frente a sus Estados miembros); la cooperación al desarrollo (que aunque es objeto de una política comunitaria, concurre con las acciones individuales de los Estados miembros, cuya intensidad financiera es muy superior a la comunitaria), y el ámbito de la Cooperación Política Europea, el cual constituye únicamente un mecanismo de armonización básica. Este último viene complementado por las resoluciones del Parlamento Europeo, que efectúan un seguimiento pormenorizado de la actividad política mundial, incluida América Latina.

Aspectos generales

La consideración de la Cooperación Política Europea (CPE) como un instrumento adicional de las políticas exteriores de la Comunidad parece quedar descartada por el propio texto del artículo 30 del Acta Única Europea (AUE) si se efectúa una interpretación sistemática de esta disposición. Como ha señalado Liñán Nogueras,²² el enunciado del párrafo 5 del artículo 30 es claro al establecer que «las políticas exteriores de la Comunidad Europea y las políticas convenidas en el seno de la Cooperación Política Europea deberán ser coherentes». Dado que la coherencia sólo es predicable de distintos elementos, no parece razonable concebir la

CPE como un instrumento flexible de aquellos aspectos que escapan al ámbito estricto de la política exterior de cooperación económica sobre la cual se extiende —en diversos grados— la competencia comunitaria para establecer normas y criterios vinculantes.

La «concertación» en el seno de la CPE supone el grado mínimo de cohesión establecido por el Acta Única, pero cuenta a su favor con el establecimiento de posiciones mantenidas de las que con posterioridad difícilmente podrá apartarse un Estado individualmente.²³ En la práctica, aunque se observa una tendencia hacia la «europeización» de las políticas exteriores de los Estados miembros,²⁴ el grado de consenso logrado en su interior todavía es altamente variable, pudiendo afirmarse que respecto de algunos temas es casi nulo, como en el caso de las relaciones con los Estados Unidos.²⁵

Teniendo en cuenta este factor y en torno de unos valores comúnmente aceptados, aunque todavía excesivamente genéricos, la CPE se ha ocupado con asiduidad de la situación en América Latina, pronunciándose sobre los principales acontecimientos ocurridos en 1989.²⁶ Este interés deriva, sobre todo, de los procesos de democratización emprendidos en los últimos años.²⁷

Esto no impide recordar que las relaciones exteriores de la CE con terceros países se estructuran a partir de unas zonas de intensidad de características similares a los círculos concéntricos, cuya densidad incluso se percibe en las relaciones intracomunitarias. Hasta el inicio de los procesos de apertura y democratización en los

23. Esta posibilidad de «desafinar» es la que parece quedar más remota, una vez se ha ensayado e interpretado armónicamente una determinada «partitura». En este sentido, el marco comunitario puede llegar a constituir un límite a la completa autonomía de los Estados al establecer una solidaridad en torno a posiciones repetidas regularmente (JACQUE, Jean-Paul, «La communitarisation des politiques nationales», *Pouvoirs*, n.º 48, 1989, p. 37).

24. SCHOUTHEETE, Philippe, *La Coopération Politique Européenne*, Fernand Nathan-Ed. Labor, París-Bruselas, 1986, p. 161.

25. PARDALIS, Anastasia, «European Political Co-operation and the United States», *Journal of Common Market Studies*, vol. 25, n.º 4, junio de 1987, pp. 271-294. VAN KLAVEREN, Alberto, «La cooperación política europea: realidades y desafíos de un modelo de concertación externa», *Estudios Internacionales*, vol. 21, n.º 83, julio-septiembre de 1988, Santiago de Chile, pp. 327-353.

26. Así, entre otras, cabe mencionar las declaraciones de los Doce sobre el plebiscito celebrado en Chile (7/10/88), sobre la puesta en libertad del ex ministro de Asuntos Exteriores de Chile, Clodomiro Almeyda (1/11/88), sobre los resultados de las reuniones de presidentes centroamericanos de El Salvador (16/2/89), y Tela (Honduras) (9/8/89), sobre la situación en Panamá —acompañada de medidas contra el régimen del general Noriega— (6/9/89 y 20/9/89), sobre Centroamérica y la creación del Grupo de Observadores de Naciones Unidas (ONUCA) (10/11/89).

27. VAN KLAVEREN, Alberto, «Europa Occidental y el sistema internacional: cambios internos y desafíos externos», en PORTALES, Carlos (compilador), *El mundo en transición y América Latina*, RIAL-Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1989, pp. 131-184, esp. 172 y ss.

22. LIÑÁN NOGUERAS, Diego, «Cooperación política y Acta Única Europea», *RIE*, vol. 15, n.º 1, enero-abril de 1988, pp. 45-72. Sigue siendo interesante el comentario de la profesora Vila Costa, que fue el primero publicado por la doctrina española (VILA COSTA, Blanca, «El Acta Única Europea: aproximación y balance», *La Ley*, 30 de junio de 1986). Sobre sus inicios, véase: MARINO MENÉNDEZ, Fernando, «El sistema de cooperación política en Europa», *RIE*, vol. 7, 1980, n.º 3, pp. 607 y ss.

países del Este europeo, podía darse como válida la ordenación de las prioridades efectuada por Bodemer: la EFTA, los restantes miembros de la OCDE, los países ACP, los países mediterráneos y, finalmente, los PVD de Asia, Medio Oriente y América Latina.²⁸

A la confluencia de factores diversos, pero sobre todo a la influencia española, debe atribuirse que el 29 de septiembre de 1988 la Comisión Europea pudiera anunciar la finalización de los trámites para el establecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba, iniciados un año antes, aunque no vincular este hecho a la futura conclusión de un acuerdo de cooperación.²⁹

Pero, el órgano más activo, sin duda, es el Parlamento Europeo —que mantiene Conferencias bianuales con los representantes de los parlamentos latinoamericanos— y que además de efectuar un seguimiento pormenorizado de la situación latinoamericana,³⁰ aprobó enmiendas al presupuesto comunitario para incluir ayudas para los planes contra la droga en países latinoamericanos (890 millones de pesetas) y los procesos democráticos en Centroamérica y Chile (1.300 millones de pesetas), el 26 de octubre de 1989.

La atención a los temas centroamericanos parece más patente y justificada por varias razones, como las propias características de la situación en la subregión y por el mantenimiento de un diálogo político institucionalizado. Estos elementos permiten desgajar de las relaciones con el conjunto de América Latina una «política centroamericana», que, aún con múltiples limitaciones, presenta indicios de globalidad frente a la dispersión e incumplimiento de los vínculos con el resto de la región.

La política centroamericana de la CE

La gestación de una política comunitaria hacia Centroamérica es relativamente reciente y coincide en el tiempo con la recta final de las negociaciones para la adhesión de España. Su valor simbólico como reafir-

mación de una actuación autónoma de Europa en las relaciones internacionales es muy elevado, puesto que como ha reconocido la propia Comisión de Relaciones Económicas Exteriores del Parlamento Europeo, «los Estados Unidos ejercen una *influencia determinante* sobre los Estados de América Central, tanto en el aspecto económico como en el político».³¹

Se trata, además de lo que debe constituir su objetivo último —la pacificación, democratización y desarrollo del istmo—, de un ejercicio de equilibrio, cuyo resultado deriva en el desempeño de una función moderadora entre los Estados Unidos y Nicaragua en defensa de un modelo de desarrollo social y económico determinado.³² En este sentido, la posición española ha constituido el auténtico «pivote» ante problemas y situaciones especialmente delicados, pudiendo afirmarse que es en el seno de esta política donde se da una mayor influencia en las relaciones CE-América Latina.³³

La visita del presidente Monge de Costa Rica a la Comisión Europea en junio de 1984 fue decisiva para la viabilidad de un encuentro de todas las partes que se habían pronunciado en favor del proceso de Contadora. Se fijó así la fecha, lugar, participantes y agenda de la primera Conferencia de San José, que reunió a la Comunidad y sus Estados miembros, España y Portugal por una parte, los Estados Centroamericanos y los del Grupo de Contadora por otra, en septiembre de 1984.

La Conferencia de San José concluyó con unos resultados bastante esperanzadores. Por una parte, supuso el punto de inicio de un diálogo que en el plano político adquiriría una voluntad de periodicidad y que centraba

28. BODEMER, Klaus, «El margen de maniobra de la Comunidad Europea hacia América Latina», IRELA, *Documentos de Trabajo*, n.º 5, Madrid, 1987, p. 15.

29. IRELA, *Relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina: balance y perspectivas 1987-1988*. Documento de base elaborado con motivo de la IX Conferencia Interparlamentaria Comunidad Europea-América Latina, Madrid, 1988.

30. Un inventario de los temas abordados desde mediados de 1987, muestra la verdadera «pormenorización» del seguimiento efectuado por el Parlamento y su agilidad para pronunciarse en un corto espacio de tiempo sobre violaciones de derechos humanos (genéricas o individualizadas), elecciones, golpes de Estado, catástrofes naturales, así como otros acontecimientos relevantes para los Estados de la región afectados (véase: IRELA, «Relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina: Balance y Perspectivas, Junio 1987-Enero 1989», IX Conferencia Interparlamentaria Comunidad Europea-América Latina, *Documentos de Base*, VI/89, 1989, Anexo II, pp. 101 y ss.).

31. Parlamento Europeo, «Rapport sur le projet d'accord de coopération entre la Communauté européenne et l'Amérique centrale», doc. PE 2-42/85. Rapporteur: Mme. Heidemarie Wiczorek-Zeul, de 28 de mayo de 1985, pp. 15-17. El documento resume con datos altamente significativos la influencia norteamericana en ambos sentidos y establece algunas comparaciones de magnitudes económicas de dicha influencia con respecto a la de los países europeos. Para una visión crítica puede verse: BARRACLOUGH, Solon, «Quelques réflexions sur les relations des États-Unis et de l'Amérique Latine au cours des années 80» en ÁLVAREZ GARCÍA, Marcos y MARTINS, Antonio J.A. (sous la direction de), *Amérique Latine. Coopération et ordre mondial*. ASBL CERCAL/Centre d'étude de l'Amérique Latine, ULB, Bruxelles, 1986, pp. 31-98. Para un ejemplo reciente de la teorización del hegemonismo estadounidense en la zona, véase: FAURIOL, Georges A., *The Third Century: US Latin American Policy Choices for 1990s*, CSIS, Washington, 1988.

32. TANNER, Fred, «From Europe to Central America: Regional Cooperation and Peace Processes», IRELA, *Working Paper*, n.º 15, 1989, p. 13.

33. La mayor receptividad española hacia la situación de la región y hacia sus problemas económicos quedó plasmada, por ejemplo, en la Conferencia de Guatemala, cuando la representación diplomática insistía frente a sus homólogos europeos que cualquier solución duradera de la crisis de Centroamérica debe partir de la situación establecida, y que pretender cambios políticos sustanciales en los disintos países centroamericanos no es, hoy por hoy, un elemento de solución.

en el apoyo a las gestiones del Grupo de Contadora su contenido más específico. En el aspecto económico se establecía la apertura de las negociaciones para la conclusión del acuerdo de cooperación, centrándose en la ayuda al desarrollo su contenido más específico, puesto que las concesiones a nivel comercial habían de ser forzosamente muy limitadas.³⁴

Una segunda Conferencia celebrada en Luxemburgo sobre «El diálogo político y la cooperación económica entre los países de la Comunidad Europea, España y Portugal y los países de América Central y de Contadora» los días 11 y 12 de noviembre de 1985 («San José II»), concluyó con la firma de un texto de Acuerdo de cooperación comercial, económico y de desarrollo, a la espera de la decisión del Consejo para la conclusión del Acuerdo-marco definitivo,³⁵ que entraría en vigor el 1.º de marzo de 1987.

La única novedad constatable respecto de los acuerdos que vinculan a la CE con otros Estados y grupos de Estados latinoamericanos —como los del grupo Andino—³⁶ es la relativa a la previsión que establece para realizar las acciones precisas para favorecer las inversiones europeas en el área de acuerdo con los programas y marco jurídico de estos países. Se establece, sin embargo, que dichas normas no serán discriminatorias con respecto a las que regulan otras fuentes de inversión, así como que se darán las condiciones necesarias para la protección de las inversiones.

Las limitaciones del Acuerdo ya quedaron patentizadas, incluso desde la perspectiva europea, en la Resolución del Parlamento Europeo de 15 de mayo de 1986.³⁷ En este texto el PE, aún manifestando su satisfacción por ver reflejadas muchas de sus propuestas, lamentaba y reprochaba al Consejo de Ministros la eliminación de la parte correspondiente a la cooperación política. Asimismo, solicitaba la inmediata duplicación de ayuda asignada a la subregión. También pedía a la Comisión que, con motivo de futuras adaptaciones del Sistema de Preferencias Generalizadas aplicado por la Comunidad (SPG), tomara en consideración en mayor medida los intereses de los Estados centroamericanos.³⁸

34. Vid. *Boletín CE*, 1984, n.º 9, punto 1.3.5.

35. Este se produjo por parte comunitaria con la adopción del Reglamento n.º 2.009/86 del Consejo, de 24 de junio de 1986 (*DOCE*, n.º L 172, de 30 de junio de 1986, p. 1).

36. Para un análisis de los mismos, vid.: GALINSOGA JORDA, Albert, «Entropía y coalescencia en las relaciones CE-América Latina», *Afers Internacionals*, n.º 14/15, 1988, pp. 123 y ss.

37. *DOCE*, n.º C 148, de 16 de junio de 1986, p. 93.

38. Una de las pocas mejoras constatables es la inclusión del café verde en el esquema de 1986, aunque con una reducción del tipo muy poco significativa, puesto que pasó del 5% al 4,5% (JULIENNE, Hubert, «Cooperación económica entre la Comunidad Europea y América Latina: posibilidades y opciones», *Sntesis*, n.º 4, 1988, p. 191). En 1989 se efectuó una

La debilidad e inconcreción de las obligaciones establecidas por el marco jurídico permite un alto grado de discrecionalidad en la implementación del mismo y, por lo tanto, una coyunturalización dirigida, probablemente, a un mayor grado de adaptabilidad según el decurso de los acontecimientos. Esta adaptabilidad constituye un factor de influencia recíproca en la medida en que los Estados de la región sean capaces de asegurar su estabilidad y su evolución hacia parámetros políticos preconizados por los países europeos (pacificación, democratización, reformas sociales, respeto de los derechos humanos, integración subregional, etc...).

Por otra parte, Centroamérica deberá obtener mayor apoyo político y económico *si y sólo si* sus Estados adoptan medidas efectivas en esa dirección.³⁹

La voluntad política del Gobierno español de obtener un «status» comercial más beneficioso para los países centroamericanos queda plasmada en su propuesta presentada ante el Consejo de Ministros de la Comunidad respecto a la aplicación del COMPEX⁴⁰ a las exportaciones de productos básicos de los países del istmo. Se trataba de una solicitud formal dirigida a dar cobertura a las exportaciones de productos básicos, cuya magnitud porcentual es aún más acentuada respecto de las importaciones europeas, como el café (58% del total exportado por estos países a la CE), bananas (20,5%) y algodón,⁴¹ suponiendo estos productos en su conjunto el 90% de las exportaciones de Costa Rica, El Salvador y Nicaragua hacia al CE, el 80% de las de Honduras y el 70% de las de Guatemala.⁴²

La iniciativa no prosperó, posiblemente por el temor a un *efecto de contagio*,⁴³ limitándose la aplicación del COMPEX a la relación de PMD resultante de los criterios aprobados por los organismos de las Naciones Unidas.

nueva reducción, puesta de manifiesto por Fernández Ordóñez en su discurso de apertura de la Conferencia de San Pedro de Sula (véase: OI, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española*, febrero de 1989, p. 146).

39. La clase de relación que trato de definir sería formalizable por el símbolo de la «doble implicación» del lenguaje lógico-formal.

40. El COMPEX se rige por el Reglamento-marco del Consejo n.º 428/87 y por el Reglamento n.º 429/87, ambos de 9 de febrero de 1987 (*DOCE*, serie L, de 13 de febrero de 1987, pp. 1 y 19).

41. Cifras porcentuales para 1983 (PE, Comisión de Relaciones Económicas Exteriores, *Rapport sur le projet d'accord de coopération entre la Communauté européenne et l'Amérique centrale*, ponente: Sra. Heidemarie Wiczorek Zeul. Doc. A 2-42/85, de 28 de mayo de 1985, p. 17). Estos productos estaban sometidos a diversos tratamientos arancelarios: 5% para el café; contingente aduanero para las bananas con más de la mitad con derecho nulos e idéntico trato para el contingente de algodón bruto.

42. Vid.: EUROSTAT, *Analysis of EC-Latin American Trade*, Bruselas, 1984.

43. LEBULLENGER, Jöel, «La politique communautaire de coopération...», *op. cit.*, p. 148-149.

No se da, afortunadamente, un paralelismo en lo relativo a la ayuda al desarrollo, puesto que la progresión ha sido muy notable.⁴⁴ La reunión de la subcomisión de proyectos establecida a partir de la Comisión Mixta creada por el acuerdo de cooperación, celebrada los días 23-25 de noviembre de 1988 en Guatemala resaltó el esfuerzo realizado por la Comunidad en el plano de la ayuda alimentaria y a los refugiados durante 1988, aspectos que cualitativamente primaron sobre la mayor atención cuantitativa prestada a la cooperación técnica y financiera.⁴⁵ Sin embargo, estas constataciones no contrapesan los efectos de la ayuda norteamericana, mucho más abundante, sesgada y discriminatoria.⁴⁶

La reunión de San Pedro de Sula («San José V»), celebrada los días 27 y 28 de febrero de 1989, a diferencia de las últimas reuniones, partía de un notable consenso al inicio de la reunión.⁴⁷ Este hecho permitió el alcance de ciertos resultados en el plano económico como:

- el establecimiento de un plan especial de ayuda de tres años, cuyo montante se cifra en una aportación de 150 millones de ecus (19.500 millones de pesetas) por parte de la Comunidad;

- los Estados miembros de la CE suscribirán aportaciones de capital por valor de 250 millones de ecus para revitalizar el BCIE (Banco Centroamericano de Integración Económica).

La modestia de estos resultados resalta frente al estancamiento en algunos problemas mayores. Así, el tema deuda, aunque se abordó en la reunión, quedó en

meros intercambios de opinión, puesto que la CE supeditó su posición a lo que se establezca por parte del G-5.

Asimismo, se observó que la revitalización del comercio entre ambas regiones es fundamental. En la actualidad se ha visto reducido a un 50% del alcanzado en los años setenta (menos de 500 millones de dólares), cifra que corresponde a un 10% de los intercambios globales de los países centroamericanos.

En el plano político destaca el rango secundario de la representación comunitaria, pese a la afirmación del Presidente del Consejo de Ministros comunitarios, Fernández Ordóñez, señalando que sólo respecto a Centroamérica y el Oriente Medio, la Comunidad mantiene una política independiente de los Estados Unidos.⁴⁸

Esto no impidió el compromiso de la representación europea en el apoyo al proceso de Esquipulas y en su participación en el proceso de verificación previsto en dicho plan, aunque desde una posición general de prudencia.⁴⁹

En cumplimiento de dichos acuerdos, la Comisión Europea aprobó el 8 de noviembre un Plan trienal de 120 millones de ecus (15.600 millones de pesetas) de ayuda, destinado a fomentar la integración económica. La entrega de los fondos se supedita al cumplimiento del proceso de paz, cuya constatación será efectuada por la Comisión en abril de 1990.

Un tema importante que sigue sin desbloquear es la creación del Parlamento Centroamericano, impulsada por la Comunidad. Los acontecimientos producidos al finalizar el año, parecen amenazar con especial intensidad la viabilidad de las soluciones trazadas en el proceso de Esquipulas y apoyadas por la CE. En este sentido, la afirmación de una política europea autónoma, incluso del principal aliado de los Estados miembros, no debe llevar a exageraciones quiméricas.

La acción de la Comunidad aspira, como máximo, a matizar, corregir y paliar, en la medida de lo posible, los efectos de la hegemonía de los Estados Unidos y sus dos siglos de intervencionismo inmoderado, y frecuentemente brutal, en la región. Aunque estos límites puedan parecer excesivos, la política comunitaria ha coadyuvado materialmente a paliar los efectos de la grave

44. La cuantía de la ayuda prestada a Centroamérica ha sido evaluada oficialmente por la Comunidad durante el período 1979-1985 en 202,7 millones, mientras que los países andinos recibieron 126,5 (sobre un total de 344 millones de ecus para el conjunto de América Latina). La progresión de la asistencia comunitaria a Centroamérica, queda gráficamente expresada si se tiene en cuenta que en el período 1985-1987 se elevó a 221,42 millones de ecus, cifra que en tres ejercicios supera claramente la prestada en los seis años antes citados. En 1988 se estima que sumando las aportaciones comunitarias (135 millones de dólares) y las de los Estados miembros (350 millones de dólares), se alcanzó una cifra de 485 millones de dólares, según manifestó el ministro Francisco Fernández Ordóñez, en ejercicio de la Presidencia comunitaria, en la Conferencia de San Pedro de Sula (*Actividades, textos y documentos de la política exterior española (OID)*, febrero de 1989, p. 145).

45. Vid. *Boletín CE*, n.º 11-1988, punto 2.2.26. Un estudio detallado y reciente es el de DE JUAN PENALOSA, Rafael, «La Comunidad Europea y Centroamérica: un ensayo de cooperación global e integradora», *JCE*, diciembre 1988, pp. 157-177.

46. Para un análisis de los objetivos, características y cuantía de la asistencia estadounidense a Centroamérica, véase: DABENE, Olivier, «L'assistance américaine à l'Amérique centrale (1979-1989): pourquoi et pour quoi?», *Problèmes d'Amérique latine. La documentation française (Notes et études documentaires)*, n.º 91, 1989, 1er trimestre, pp. 115-137.

47. Véase la Declaración Política y el Comunicado Económico conjuntos en: *Actividades, textos y documentos de la política exterior española (OID)*, febrero de 1989, pp. 179-190.

48. *El País*, de 28 de febrero de 1989.

49. Como lo demostró la declinación inicial de los dos países más activos hacia dicha participación (España y la RFA) a la propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores de Honduras para la formación de una fuerza internacional de paz desplegada en la frontera de Honduras con El Salvador y Nicaragua planteada ante el Secretario General de las Naciones Unidas el 4 de octubre de 1988. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que varios países comunitarios —España incluida— son suministradores de armas a la región. Un estudio detallado sobre la venta de armas españolas puede verse en: FISAS ARMENGOL, Vicenç, «Las exportaciones españolas de armamento a América Latina en la década de los ochenta», *Afers Internacionals*, n.º 14-15, 1988, pp. 41-62.

crisis que atraviesan estos pequeños Estados y ha contribuido a detener el camino hacia un desenlace mucho más grave y trágico.

Las relaciones económicas

COMERCIO. La reducción de las dimensiones del comercio CE-América Latina (4,9% del total de intercambios exteriores de la Comunidad en 1987) debe enmarcarse en el contexto general de la pérdida generalizada de los PVD en el conjunto de los intercambios mundiales. Si se toma en consideración la proporción de las exportaciones latinoamericanas a la CE en el total de las originarias de los PVD, se observa que se sitúa en torno del 19,8%; es decir, en los niveles anteriores a la crisis energética de los años setenta.⁵⁰ Este hecho se ve confirmado por la proporción estable que ocupa el comercio con la CE en el conjunto de importaciones y exportaciones de América Latina (20,9% y 22% respectivamente en 1986), aunque las importaciones de productos europeos se vean sobrevaloradas por el incremento de su valor en dólares.

La incidencia de la adhesión de España y Portugal en este contexto ha tenido unas repercusiones muy moderadas. Como indicaba el Comunicado de la Comisión al Consejo sobre «Orientaciones para una consolidación de las relaciones entre la Comunidad y América Latina»,⁵¹ no entraba en las previsiones de la CE la concesión a los países latinoamericanos de un régimen preferencial similar al que disfrutaban los Estados ACP, aunque se reconocía la insatisfacción mutua respecto de las relaciones existentes hasta este momento. La adhesión de España y Portugal se consideraba, pues, en este documento como un elemento más para iniciar la potenciación de unas relaciones descuidadas.

Pese a ello, la perspectiva comercial pasaba invariablemente por una mejora del esquema comunitario de Preferencias Generalizadas en su aplicación a los Estados latinoamericanos. Aunque el tema estaba fuera de sus posibilidades, la comisión negociadora española hizo alusión a la necesidad de otorgar un «status» específico a los países latinoamericanos que permitieran a la Comunidad estrechar la relación económico-política con los Estados del subcontinente y a España y Portugal mantener sus vínculos con ellos frente a la pura asunción de una política exterior bastante ajena a la tradición y los intereses de los dos países candidatos.

Uno de los pocos indicios de esta posición que tuvie-

ron un reflejo en el Acta de Adhesión es la «Declaración de España sobre América Latina» en la que se manifiesta entre otras cosas que España «se propone encontrar soluciones permanentes en el marco del SPG con ocasión de su próxima revisión, o de otros mecanismos que existen dentro de la Comunidad» respecto de los «principios y criterios enunciados en la Declaración común adoptada por la Conferencia sobre América Latina».⁵²

Por parte comunitaria la única referencia de interés la proporcionaba la «Declaración común de intenciones relativas al desarrollo y a la intensificación de las relaciones con los países de América Latina»,⁵³ en la que conjuntamente con España y Portugal declara su voluntad de extender y reforzar sus relaciones económicas, comerciales y de cooperación con estos países.

Estas expectativas no se han visto, sin embargo, materializadas en la práctica, sino que más bien al contrario: el ligero incremento de cuota de productos latinoamericanos en el mercado europeo en razón de la inclusión de las estadísticas de España y Portugal no ha compensado la caída de las exportaciones latinoamericanas en su porcentaje respecto al conjunto de las importaciones españolas.⁵⁴ Por razones distintas —la crisis de la deuda externa— el descenso afecta también a las exportaciones españolas a la región, habiendo descendido progresivamente el nivel de comercio en los últimos años.

Se ha señalado por Bywater⁵⁵ que las dificultades que encuentran los productos latinoamericanos para el acceso al mercado comunitario, fuera de los ámbitos cubiertos por productos «sensibles» como los textiles y el acero, corresponden con frecuencia a una falta de experiencia iberoamericana en materia de calidad, embalaje, comercialización, diseño, etc... Sin negar la incidencia de este factor, hay que hacer notar que hay, por parte latinoamericana, otros factores más consistentes para explicar los magros flujos comerciales entre las dos regiones. Así, el problema de la deuda externa ha incidido muy notablemente en la capacidad importadora de la región, mientras que la oferta exportadora de la misma gravita fundamentalmente en productos de baja elasticidad-renta y fácilmente sustituibles.⁵⁶

50. BOE, núm. 1, de 1 de enero de 1986, p. 338.

51. *Ibid.*, p. 331.

52. España absorbe alrededor del 14,5% de las importaciones comunitarias procedentes de América Latina, mientras su cuota en conjunto mundial de importaciones comunitarias alcanza únicamente un 4,4% del total: GRANELL, Francesc, «España y las economías latinoamericanas», *El País*, 7 de noviembre de 1987.

53. BYWATER, Marion, *La Communauté et l'Amérique Latine (encore) une relance?* RMC, núm. 279, 1984, p. 320.

54. A esta última conclusión se llega tras la aplicación de análisis *shift and share* de explicación estadística (ALONSO, José Antonio, y DONOSO,

50. DE LA IGLESIA, Juan Pablo, «Las relaciones entre la Europa de los Doce y América Latina. Un proceso de cambio acelerado», *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 13, enero-junio de 1988, p. 167.

51. COM final 105/84, de 6 de abril 1984, reproducido en RIE, 1984, vol. 11, núm. 2, traducción de Montserrat F. Loaysa, punto 12, p. 685.

Esta situación fue el punto de partida de una serie de iniciativas del gobierno español dirigidas a modificarla, cuyo primer resultado fueron los compromisos derivados de las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de La Haya los días 26 y 27 de junio de 1986, recogidos en su Resolución de 9 de julio de 1986 sobre dicha reunión.⁵⁷

A tenor de este giro, cuyo carácter político no ha desembocado en cambios significativos —excepto en algunas concesiones muy limitadas en las prórrogas anuales del SPG—, la Comisión adoptó unas nuevas orientaciones, cuyos aspectos más destacados se daban en materia de ayuda al desarrollo, reflejándolas en su memorándum sobre «La Comunidad y Latinoamérica», de 2 de diciembre de 1986.⁵⁸

También por parte de Latinoamérica se reactivó la disposición a establecer un proceso de profundización del diálogo a fin de llegar a resultados concretos. Así, los representantes de los Estados latinoamericanos representados en el GRULA manifestaron su actitud positiva a las mencionadas iniciativas en enero de 1987, proponiendo la apertura de negociaciones a este fin.⁵⁹ En este contexto cabe destacar las propuestas del Parlamento Europeo y, específicamente, su posición reflejada en su resolución de 23 de enero de 1987.⁶⁰

El aspecto más destacado de la misma en el plano comercial lo constituye la crítica a la Comisión por no haber contemplado a los Estados latinoamericanos en sus propuestas para creación de un sistema «Estabex». El Parlamento invitaba en su resolución de la Comisión a rectificar y en otro punto sugería la celebración de un acuerdo global con los Estados latinoamericanos inspirados —en algunos aspectos— en el modelo de Lomé.

Sin embargo, la posición del Consejo se sitúa en otros parámetros. En sus conclusiones del 22 de junio de 1987 sobre las relaciones con América Latina, señaló como líneas de acción para el fortalecimiento de las relaciones comerciales únicamente tres vías: el SPG, las negociaciones multilaterales en el marco del GATT y el apoyo a la diversificación estructural de la producción y la exportación latinoamericana.⁶¹

Durante 1988 y 1989 no se han producido cambios sustanciales en este ámbito, ni parece que deban espe-

rarse próximamente, tras lo que puede considerarse como una resignación del Gobierno español a aceptar progresivamente el *statu quo*.⁶²

LA DEUDA LATINOAMERICANA. La interconexión entre los aspectos financieros y comerciales de las relaciones CE-América Latina sufre la paradoja jurídica: mientras en el ámbito de la política comercial de la Comunidad tiene competencias exclusivas, en materia financiera carece de ellas. Este hecho fue resaltado por el Consejo de Ministros de Finanzas de la CE, en cuyo seno los titulares de dichas responsabilidades en el plano nacional destacaron la vía emprendida por la Comisión Europea desde abril de 1985 de diálogo directo con los países deudores del «Consenso de Cartagena», reafirmando la exclusividad de la competencia estatal para formular sus posiciones en los foros internacionales económicos y financieros (enero de 1986).⁶³

Como señala Wiegand,⁶⁴ las posiciones opuestas entre la perspectiva adoptada por el Consejo y la que había puesto en práctica la Comisión —con el apoyo del Parlamento Europeo, podría añadirse— tuvieron una expresión frente a la reacción de ambas instituciones comunitarias ante el «Plan Baker». Así, mientras tanto los gobiernos de los Estados miembros como el Consejo de Ministros expresaban su apoyo a la iniciativa planteada por el Secretario del Tesoro norteamericano en la asamblea de Seúl del FMI, la Comisión se mostró primero crítica con el plan e incluso cuando dio su apoyo al mismo (19 de febrero de 1986) lo hizo señalando sus insuficiencias con escepticismo si no se acompañaba de otras medidas.

Posiblemente como reacción al creciente protagonismo de la Comisión en su diálogo con el «Consenso de Cartagena», el Consejo de Ministros de Finanzas de la CE (ECOFIN) analizó en su reunión de 10 de marzo de 1986 un informe presentado por el Comité Monetario, órgano subsidiario de composición intergubernamental, cuya existencia y actuación ha supuesto innu-

Vicente, «Perspectivas de las Relaciones Económicas España-Iberoamérica-Comunidad Europea», *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 13, enero-junio 1988, p. 170).

57. DOCE, n.º C, 227, de 8 de septiembre de 1986.

58. Doc. COM (86) 720 def.

59. GRULA, «Reflexiones sobre las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea», Bruselas, reproducido en *Síntesis*, n.º 4, enero-abril 1988, pp. 356 y ss.

60. Resolución sobre las relaciones económicas entre la Comunidad Europea y Latinoamérica (DOCE, n.º C 46, de 23 de febrero de 1987).

61. Doc. reproducido en *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 13, enero-junio 1988, pp. 157 y ss.

62. Como expresaba gráficamente Angel Viñas: «es bastante improbable que las Comunidades modifiquen de forma sustancial en el corto plazo su política económica exterior hacia América Latina, lo que puede alentar sentimientos de frustración» (VIÑAS, Angel, «Las relaciones eurolatinoamericanas en el conflicto Este-Oeste. Una perspectiva española», *Síntesis*, n.º 4, enero-abril 1988, p. 80).

63. Desde la presentación al Consejo de Ministros de su Comunicación sobre las «Orientaciones para una consolidación de las relaciones entre la Comunidad y América Latina» en abril de 1984, la Comisión Europea había emprendido una línea de actuación decidida en favor de una posición europea común respecto del problema de la deuda. El mencionado documento contenía una propuesta para extender la financiación del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en favor de los países latinoamericanos (*Doc. cit.*, punto 14, párrafo 1, sobre transferencia de recursos).

64. WIEGAND, Gunnar, «Western Europe and the Latin American Debt Crisis», *op. cit.*, p. 49.

merables roces con la Comisión,⁶⁵ adoptándolo *de facto*.

El informe del Comité Monetario reflejaba la posición de las autoridades financieras nacionales de los Estados miembros, insistiendo en las medidas financieras para la solución del tema de la deuda, resaltando el esfuerzo de ajuste a que deben someterse los países deudores y en un tratamiento multilateral caso por caso para la discusión y reprogramación de las condiciones en aquellos casos en que se estimara necesaria, aunque también incorporaba un elemento de la posición de los miembros del Consenso de Cartagena al afirmar por primera vez que los Estados industrializados deberían corresponsabilizarse en la búsqueda de soluciones, tal como ya se había hecho con el Plan Baker, añadiendo un significativo matiz al destacar el caso de los países deudores menos desarrollados.

Entretanto, la Comisión, al ver desautorizado su papel de interlocutor europeo válido del Consenso de Cartagena redujo inicialmente el diálogo a aspectos técnicos, para congelarlo definitivamente a mediados de 1986. La inexistencia de mención alguna al tema de la deuda en las orientaciones adoptadas por el Consejo de Ministros sobre las relaciones con América Latina en su reunión de 22 de junio de 1987 y su ausencia incluso de la propuesta de la Comisión, parecen indicar con claridad que ésta ha aceptado las reticencias de los Estados miembros a su iniciativa y a su falta de competencia para llevar adelante el diálogo emprendido.

No ocurre lo mismo con el Parlamento Europeo, que persistía en su enfoque político global del tema de la deuda e instaba a la Comisión a estudiar con carácter de urgencia la creación de un acuerdo político y económico basado en algunos aspectos en el Convenio de Lomé.⁶⁶ Esta Resolución de enero de 1987 constituye la toma de posición más relevante del Parlamento Europeo respecto a la deuda latinoamericana, cuyos puntos más destacados pueden resumirse del siguiente modo:

– Apoyo a los esfuerzos de organización de los países deudores para el establecimiento de estrategias comunes (Consenso de Cartagena y Grupo de los 24).

– Enfoque global del tema de la deuda, para el que no puede existir una solución estrictamente financiera.

– Negociación global de todas las partes implicadas: gobiernos del Consenso de Cartagena, organizaciones multilaterales, bancos comerciales, gobiernos de los países acreedores y los representantes de la CE, con el

objetivo de obtener una solución institucional a la crisis que vincule a los países acreedores y deudores, tal como ocurrió con el Acuerdo de Londres sobre las deudas de 1953.

– Relación entre relaciones comerciales y pago de la deuda. Subraya en esta línea la utilidad de la declaración ministerial del GATT en la reunión de Punta Este el 20 de septiembre de 1986.

– Apoyo del Plan Baker en cuanto a ciertos elementos positivos contenidos en el mismo, pero subrayando sus limitaciones de los importes anunciados y la inaplicación de sus propuestas por parte de los bancos comerciales.⁶⁷

– Aumento de la intervención y del capital de los organismos internacionales financieros (Banco Mundial, Asociación Internacional para el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo) y acceso más amplio a ciertas líneas de crédito del FMI.

– Adecuación de los programas de ajuste del FMI a las necesidades de desarrollo de los países latinoamericanos.

– Aumento de las inversiones en América Latina y medidas de los Estados del subcontinente y de los receptores de capital para evitar su fuga.

– Desarrollo de un mercado secundario de la deuda y mejora de las condiciones de la ayuda a los países deudores primando a corto plazo las contribuciones sin carga sobre los préstamos.

– Mayor generosidad en la aplicación del SPG comunitario y disminución del protagonismo comercial por parte de los Estados desarrollados.

Los posicionamientos del Parlamento Europeo y, más concretamente, la «Resolución Lenz» constituyen una referencia fundamental para la política iberoamericana de España en el marco comunitario. Como expresó el ministro Fernández Ordoñez, dicha resolución y el documento de junio de 1987 sobre las «Nuevas Orientaciones de la Comunidad Europea para las Relaciones con América Latina», responden a las líneas maestras de las posiciones españolas y resumen sus puntos de vista y objetivos en un futuro inmediato.⁶⁸

65. Se trata de una de las manifestaciones del tema genérico de la «comitología», que supone un permanente conflicto de competencias con las que la Comisión reclama para sí frente a éstos órganos subsidiarios del Consejo.

66. PE, Resolución de 23 de enero de 1987 (DOCE, n.º C 46, de 23 de febrero de 1987).

67. El propio Parlamento se mostraría ya muy crítico respecto a la adecuación del «Plan Baker» en su Resolución de 18 de febrero de 1987 (DOCE, n.º C 76, de 27 de marzo de 1987, p. 65). El fracaso del plan fue evidente en la cuarta ronda de negociación de la deuda en Nueva York el mes de agosto de 1987, puesto que sólo Argentina, Chile, México y Uruguay se mantenían aún en las grandes líneas trazadas por éste. En ese momento se empezaban a generalizar propuestas para los acuerdos «swap» deuda-capital en acciones.

68. «Intervención del ministro de Asuntos Exteriores, Don Francisco Fernández Ordoñez, ante la Comisión mixta para las Comunidades Europeas, del Congreso de los Diputados, sobre las prioridades en materia de cooperación política de la Presidencia española», *Actividades, textos y documentos de la política exterior española (OID)*, febrero de 1989, p. 128.

Este papel, más cercano a los buenos oficios que a la mediación se manifiesta, por ejemplo, con la transmisión del texto del «Compromiso de Acapulco» por parte del presidente del Gobierno español en la reunión del Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 1987 en virtud del compromiso adquirido con dichos países en su viaje del mes de octubre anterior.⁶⁹

La Presidencia de la Comunidad se presentaba para España como la más firme posibilidad para obtener avances en esta línea. Aunque, una vez transcurrida, el balance de los esfuerzos desplegados sea algo decepcionante, un cambio en la posición europea fue la adopción —por primera vez— de una declaración formal sentando las bases de una postura comunitaria sobre la deuda externa por parte del ECOFIN en marzo de 1989.⁷⁰

El mes de abril fue especialmente activo en este sentido. En primer lugar por la aprobación del «Plan Brady» en sendas reuniones del FMI y del Banco Mundial (días 2-4).

En segundo lugar, la reunión de Granada entre los ministros de la CE y del «Grupo de los Ocho» (días 15-16) fue, sin duda, el punto culminante de las gestiones españolas en favor de un acercamiento de posiciones sobre la deuda. Previamente, el ministro español, Fernández Ordóñez, había recibido de los embajadores del «Grupo de los Ocho» el documento sobre las *Bases para una solución al problema de la deuda externa latinoamericana*, que resumía su posición sobre el tema (17 de marzo).

El presidente del gobierno, Felipe González, expresaba el 5 de junio su esperanza de que la «cumbre» comunitaria de Madrid prevista para los días 24 y 25 se pronunciara sobre la deuda externa latinoamericana. En su reunión con el presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, el 22 de junio, planteó como tercera cuestión a abordar por el Consejo Europeo la vinculación entre estabilidad democrática y deuda externa de los países de América Latina.

Sin embargo, en la reunión del Consejo Europeo en Madrid, en cuyas conclusiones se hace una alusión a la crisis centroamericana y una referencia a la deuda latinoamericana, no se logró la posición común impulsada por la presidencia española de cara a la reunión del G-7 en París el 14 de julio. Las moderadas expectativas que ha suscitado el «Plan Brady» parecen, pues, la única realidad sustancial en un futuro inmediato.

69. Para un seguimiento de las diversas iniciativas españolas en este sentido, puede verse: ROSENZWEIG, Gabriel, «España y las relaciones entre las Comunidades Europeas y América Latina», *op. cit.*, pp. 16 y ss.

70. DE LA DEHESA, Guillermo y RUIZ, Juan José, «La deuda externa latinoamericana y la "involuntaria" recomposición de la cooperación internacional», *Política Exterior*, vol. III, n.º 11, verano de 1989, pp. 141-182.

La cooperación al desarrollo

La evolución de las ayudas comunitarias hacia América Latina muestra interés creciente por la región, puesto que mientras en el período 1983-86 se asignaban porcentajes situados en una franja entre el 17 % y 20 % del total asignado a los PVD no asociados (frente al margen asignado a los Estados asiáticos que oscilaba entre el 74 % y 78 %), posteriormente se cifraba en un 35 % del total (la participación asiática había disminuido a un 65 %). Esta evolución presentaba indudables limitaciones, sin embargo, al no haberse establecido por el Consejo de Ministros la separación de las líneas de crédito votada por el Parlamento Europeo.⁷¹

Uno de los escasos síntomas efectivos de una mayor atención hacia América Latina desde el ingreso de España se da precisamente en este ámbito, puesto que en el marco del procedimiento presupuestario de 1988 se decidió la división de las partidas del artículo 930, adjudicándose una línea diferenciada de crédito para los PVD asiáticos (9.300) y otra para los latinoamericanos (9.310),⁷² hecho que ya se recoge en las orientaciones propuestas por la Comisión al Consejo para 1989.⁷³

En el aspecto *cuantitativo*, el esfuerzo realizado, que la propia Comunidad considera como «modesto»,⁷⁴ se ha dirigido primordialmente a dos zonas: los Estados del istmo centroamericano y algunos países del Pacto Andino.

La cooperación europea —canalizada a través de las instituciones comunitarias y bilateralmente— supone cerca del 25 % de la ayuda total a la región, lo que representa que Europa es el mayor donante para América del Sur. Sin embargo, el montante global sólo supone el 6 % de los recursos que aportan la CE y sus

71. La votación en el seno del Consejo reflejó una verdadera tensión «norte-sur» en el seno de la Comunidad, puesto que votaron a favor España, Portugal, Italia y Grecia, mientras que lo hacían en contra los restantes Estados miembros a excepción de Francia que se abstuvo (vid. *La Vanguardia*, de 27 de abril de 1988, p. 12). La posición francesa posiblemente deba explicarse a tenor de su doble condición de Estado con una cierta relación con el subcontinente y de antigua metrópoli con intereses dominantes en otras regiones.

72. La propuesta de la bifurcación de la partida presupuestaria se efectuó por el Secretario de Estado, Luis Yáñez, en noviembre de 1987 para evitar el reproche de algunos Estados miembros hacia la política española de favorecer a América Latina, en su opinión, frente a los países asiáticos más poblados y menos desarrollados (*La Vanguardia*, de 10 de noviembre de 1987).

73. Véase: Comisión de las Comunidades Europeas, *Propuesta de Decisión del Consejo por la que se determinan las orientaciones generales para 1989 en materia de ayuda financiera y técnica en favor de los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia* (Doc. COM(88) 397 final, de 25 de julio de 1988, punto 4).

74. Comunicado de la Comisión al Consejo (COM final 105/84...), *doc. cit.*, vid. especialmente pp. 686 y 689-90.

Estados miembros al conjunto de los PVD.⁷⁵

Hay diversos argumentos para justificar esta desatención de la CE respecto de las necesidades del desarrollo de la América Latina:

– De los países menos desarrollados del mundo, 30 se encuentran en África, 9 en Asia y sólo 1 –Haití–, en América Latina.

– El mecanismo primordial de canalización de ayuda técnica y financiera a los PVD se sitúa para la Comunidad en el marco de los acuerdos de Lomé de los que los países latinoamericanos están excluidos.

En el conjunto de América Latina la Comunidad ha concentrado más de la mitad de los recursos financieros destinados a la cooperación al desarrollo en Centroamérica. El particular interés en el istmo parece justificado, como indica Beinhardt,⁷⁶ más en razones generales de política del desarrollo y política exterior, que en el plano estrictamente comercial y económico. En efecto, la ausencia de materias primas esenciales y la estructura productiva basada en el monocultivo de productos tropicales, el bajo nivel de desarrollo de la región, su peculiar configuración sociopolítica y la permanencia de conflictos con tendencia creciente a su internacionalización, parecen contrastar con la voluntad de la Comunidad para acrecentar su presencia en la zona.

En el *aspecto cualitativo*, la mayor significación económica de la ayuda técnica y financiera –puesto que en las restantes modalidades tienen mayor peso las razones humanitarias– se regula por medio de un marco general común para todos los PVD no asociados⁷⁷ y por condiciones específicas determinadas por unos criterios globales para la región latinoamericana y por los acuerdos bilaterales concluidos con los Estados y grupos de Estados de la región. Esto último permite una cierta «contractualización» a través de las estipulaciones contenidas en los mismos y la limitada negociación que se da en el seno de las comisiones mixtas establecidas para su seguimiento y aplicación. Especialmente importante, en este sentido, fue la adopción del Plan de Acción

Inmediata por parte de los Ministros de Asuntos Exteriores centroamericanos, el 17 de febrero de 1988, que traza el marco referencial en el que necesariamente deberá moverse la asistencia al desarrollo de la zona y la prestada por la Comunidad en concreto.⁷⁸

Además hay que tener en cuenta una serie de criterios comunitarios, priorizando los proyectos e instituciones de integración regional, el desarrollo de la producción rural y de las capas más desfavorecidas y la promoción de experiencias piloto. Los elementos mencionados identifican un cierto «condicionamiento» de la ayuda en el sentido expresado en general recientemente por los países desarrollados.⁷⁹ Puede observarse, sin embargo, que el condicionamiento aquí no parece teñido de discriminación ideológica o política. Se trata más bien de la aplicación al campo de la asistencia al desarrollo de criterios de optimización en la línea de los métodos de *ingeniería financiera* seguidos en otros ámbitos.

La entrada en vigor de la «Facilidad Cheysson» supuso la asignación de recursos financieros a la cooperación industrial, a la que tienen acceso la mayor parte de los países latinoamericanos y comporta una nueva orientación en la cooperación tendente a favorecer la cooperación tecnológica y la inversión conjunta en los países con mayores posibilidades económicas, dejando las modalidades más tradicionales para el apoyo de los países con menos posibilidades.⁸⁰

Desarrollo reciente de las relaciones bilaterales

Las relaciones políticas

Aunque de manera breve, es inevitable efectuar una referencia a la posición del Jefe del Estado español sobre las relaciones con Iberoamérica. El impulso que unánimemente se le reconoce en la intensificación de esta dimensión de la política exterior tiene dos puntos fuertes en 1989: la insistencia en el alumbramiento efectivo de una Comunidad Iberoamericana de Naciones y en la importancia de 1992 para este objetivo (con motivo de la visita del presidente de Ecuador el 12 de septiembre) y una especial atención para los problemas

75. JAWORSKI C., Hélan, «Las políticas de cooperación de Europa occidental hacia América Latina y sus posibilidades futuras», en PNUD-CEPAL, Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina, *El Sistema Internacional y América Latina. América Latina y Europa Occidental en el umbral del siglo XXI*, doc. de trabajo n.º 4, octubre de 1989, p. 6.

76. BEINHARDT, Gerd, «L'évolution de la coopération au développement de la CEE avec l'Amérique centrale», ponencia presentada a la Conferencia *Europe's role in Central America*, CEPS-IRELA, Bruxelles, 24-26 de abril de 1985 (mimeo).

77. Noción que tiene un carácter residual y negativo, cuyo contenido se configura «a contrariis» partiendo fundamentalmente del régimen jurídico que rige las relaciones con los Estados asociados o con relaciones preferenciales (MARCHISIO, Sergio, «I rapporti di cooperazione tecnica delle Comunità europee con l'America Latina», *La Comunità Internazionale*, 1984, p. 400).

78. Para un análisis detallado, véase DE JUAN PEÑALOSA, Rafael, «La Comunidad Europea y Centroamérica...», *op. cit.*

79. Comisión de las Comunidades Europeas, *Propuesta de Decisión de Consejo por la que se determinan las orientaciones generales para 1989 en materia de ayuda financiera...*, *doc. cit.*, punto 4.

80. Véase: Consejo CE, «Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros sobre la cooperación industrial con determinados países en vías de desarrollo de América Latina, Asia, el Golfo y el Mediterráneo», Bruselas, 22 de junio de 1987, reproducido en *Síntesis*, n.º 4, enero-abril 1988, pp. 354-355.

del narcotráfico y la deuda externa (discurso de la Hispanidad, el 11 de octubre), reclamando «valentía y generosidad» para su solución.

El reconocimiento de la creciente influencia del presidente del Gobierno en la política americana se da como nota destacada en la entrevista con el presidente de los Estados Unidos, George Bush, el pasado 19 de noviembre cuando éste recabó la opinión de González respecto de un tema tan conflictivo como es la crisis centroamericana. Menos influyente resultó la insistencia durante la presidencia española de la CE para obtener un pronunciamiento favorable de los Doce sobre la deuda latinoamericana.

La actividad del ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, también ha sido decisiva para configurar los aspectos generales de esta política, aunque en 1989, el sesgo que habitualmente la dirige hacia América Latina se ha visto contrapesado por el esfuerzo realizado durante el semestre de la presidencia española de la CE. En calidad de tal, ha tratado de incidir en un fortalecimiento de las relaciones de la Comunidad con la región, siendo los momentos más destacados la Conferencia de San Pedro de Sula (Honduras) —«San José V»— los días 27 y 28 de febrero, en cuanto a la política centroamericana de la CE y la reunión de Granada los días 15 y 16 de abril entre los ministros de la CE y los del «Grupo de los Ocho».

Los momentos culminantes se dan a inicios de febrero con motivo de la toma de posesión de la presidencia de Venezuela del socialdemócrata Carlos Andrés Pérez, donde se produce en Caracas la mayor reunión de mandatarios latinoamericanos celebrada hasta el momento, con las únicas ausencias de los presidentes Alfonsín (Argentina) y Salinas (México). El presidente del gobierno español, Felipe González, matuvo contacto y entrevistas con el presidente de Cuba, Fidel Castro, el nuevo presidente venezolano o el vicepresidente de Estados Unidos, Dan Quayle, entre otros.

Otros contactos al más alto nivel se produjeron con los dirigentes de México, Salinas de Gortari, (15 de julio), Argentina, Carlos Menem, (6 de septiembre), Ecuador, Rodrigo Borja (13 de septiembre), y jefes de la oposición, cuyas posibilidades de acceder al poder ya han sido concretadas en el caso del democristiano Patricio Aylwin en Chile (21 de septiembre) o son muy reales para un futuro próximo como en el caso de Mario Vargas Llosa en Perú (5 de julio).

En lo que se refiere a Centroamérica, hay que constatar la gran fluidez concretada en diversas entrevistas y contactos bilaterales con dirigentes centroamericanos, como Daniel Ortega, de Nicaragua (26-27 de abril), Rafael Azcona, de Honduras (8 de mayo) y la opositora nicaragüense, Violeta Chamorro (17 de noviembre), así como el establecimiento de relaciones diplomáticas con Belice.

El apoyo a la construcción del Parlamento Centroamericano —cuyo retraso produce un profundo escepticismo en varios Estados comunitarios— recibió el impulso en un encuentro de alto nivel entre políticos y expertos españoles y centroamericanos en Cuenca (31 de marzo-2 de abril), que concluyó con un «Declaración de Cuenca».⁸¹

Los tres temas cruciales para la región durante este período han recibido también una atención significativa. En primer lugar, la formación de la Comisión de Verificación y Control de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA) recibió el anuncio de la participación española tras una entrevista en Madrid entre el ministro de AA.EE., Francisco Fernández Ordóñez, y su homólogo de Honduras, Carlos López Contreras, en viaje privado en España (4 de septiembre) con un contingente de cincuenta militares españoles. Posteriormente, el general español Agustín Quesada fue nombrado oficialmente por los órganos competentes de las Naciones Unidas en Nueva York comandante en jefe de la ONUCA (22 de noviembre).

La actitud de equilibrio hacia la situación de Nicaragua se mantuvo cuando medios diplomáticos españoles expresaron el respeto de España a la suspensión de la tregua unilateral del Gobierno nicaragüense, aunque pudieran considerar poco conveniente dicha medida (1 de noviembre).

El segundo tema más destacado fue la congelación de las relaciones con El Salvador a raíz del asesinato de seis jesuitas españoles, entre ellos Ignacio Ellacuría, Rector de la Universidad Centroamericana de San Salvador, por grupos uniformados del ejército salvadoreño en el contexto de la ofensiva del FMLN (16 de noviembre). El Gobierno español exigió al gobierno salvadoreño una investigación exhaustiva sobre los asesinatos, fletándose un avión especial en el que viajó una Misión diplomática encabezada por el Subsecretario del Ministerio de AA.EE., Inocencio Arias, y que incluía al Director General para Iberoamérica, Yago Pico de Coaña y el primer Secretario de la embajada en Lisboa, que permaneció en El Salvador para atender a la colonia española, ante el conocimiento de la detención de otros ciudadanos españoles dedicados a la cooperación en ese país.

A su regreso con 53 españoles repatriados, el jefe de la misión, Inocencio Arias, que se entrevistó con el presidente salvadoreño, Cristiani, se mostró escéptico sobre los resultados de la investigación oficial. El Secretario de Estado para la Cooperación e Iberoamérica, Luis Yáñez-Barnuevo, confirmó que las relaciones económicas se habían interrumpido de facto después de un

81. Véase comunicado y texto de la Declaración reproducido en: *Afers Internacionals* n.º 17, 1989, pp. 159-162.

período de mínima actividad debido a la guerra civil que vive dicho país.

Finalmente, cuando el año llegaba a su término se produjo una nueva convulsión en la crítica situación centroamericana, con la intervención armada de efectivos estadounidenses en Panamá. En este caso, la reacción española fue mucho más moderada, incluso en la petición de explicaciones al Gobierno de Estados Unidos por la muerte de un periodista español. La situación y sus posibles consecuencias se presentan como de difícil evaluación, después de la condena mayoritaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas, expresada en una resolución elaborada por Venezuela, Perú, Argentina, Uruguay y Colombia y presentada por Cuba y Nicaragua. El voto favorable de España, fue el único que se dio en este sentido procedente de los Estados de la CE (30 de diciembre de 1989).

La difícil situación de Cuba, tras el creciente distanciamiento del proceso de cambio seguido aceleradamente en el Este europeo, se puso de manifiesto en la visita del presidente de la URSS a la isla y las consecuencias del escándalo de las implicaciones gubernamentales en el narcotráfico. Estos elementos no han influido en la tradicional fluidez de las relaciones con España. La abstención de la representación española en la votación de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para la prosecución de una investigación iniciada con una visita efectuada por seis miembros de dicha Comisión en septiembre de 1988 a invitación del Gobierno cubano constituye una prueba de ello.⁸² En esta misma línea cabe incluir la consecución de un convenio con Cuba para la reparación de las expropiaciones llevada a cabo sobre bienes de ciudadanos españoles.⁸³

El marco europeo conllevó, sin embargo, una serie de repercusiones negativas en materia de circulación de personas entre España e Iberoamérica. El 6 de febrero se aprobó la Orden Ministerial reguladora de la aplicación de la Ley de Extranjería, que exige a los ciudadanos latinoamericanos —como a otros extranjeros no comunitarios— un mínimo de 5.000 pesetas por día de estancia (con un mínimo de 50.000) y estar en posesión de un billete de ida y vuelta nominativo y cerra-

do.⁸⁴ Este hecho motivó una reunión en Madrid de 17 embajadores iberoamericanos para adoptar urgentemente una posición común sobre la aplicación de la Orden, que consideraban inadecuada para los ciudadanos iberoamericanos y la subsiguiente discusión en el Congreso de los Diputados en la que el ministro Fernández Ordóñez aseguró una solución inmediata al problema de la exigencia sistemática de acreditación de recursos económicos a los ciudadanos de países iberoamericanos.⁸⁵

Sin embargo, parece inevitable que a medio plazo, precisamente en 1992 —comentaba con evidente desencanto Inocencio Arias— se consagre un régimen desfavorable para la entrada y estancia de ciudadanos iberoamericanos en España.

Un último dato significativo fue la prosecución de una red de acuerdos con países latinoamericanos en materia de extradición, que se inicia con Brasil en febrero de 1988 y que prosigue con Perú y Ecuador (firma autorizada en febrero de 1989), Venezuela (marzo 1989) y cooperaciones concretas con Paraguay (ultraderechista Hellín) y República Dominicana (deportados de ETA).

Las relaciones económicas

COMERCIO. La adhesión de España a las Comunidades Europeas ha supuesto un conjunto de variaciones trascendentales en el conjunto de las relaciones económicas exteriores. En un estudio de 1988 editado por el ICEX,⁸⁶ se señalaban como notas más características las siguientes:

— Un fuerte incremento de las importaciones de mercancías y una disminución en 1986 y un aumento más ligero en 1987 de las exportaciones, que produjo una duplicación del déficit comercial en dicho período. Este desequilibrio creciente es imputable totalmente a las relaciones con la CE-10. En 1986 las importaciones totales decrecieron en un 3,6 %, mientras que las originarias de la CE-10 aumentaron en un 31,6. En 1987 las variaciones respectivas fueron de sendos incrementos del 23,2 % y del 33,8 % respectivamente, llegando el déficit comercial total a alcanzar 1.834 miles de millones de pesetas.

— El excelente comportamiento en los primeros años de la adhesión de la balanza de servicios, especialmente imputable a los ingresos por turismo. Su superávit jun-

82. Contestación del Gobierno a una pregunta de un parlamentario del Grupo Popular sobre este tema (BOCG, n.º 325, de 29 de abril de 1989, reproducida en *Actividades, textos y documentos de la política exterior española (OID)*, marzo-abril de 1989, p. 405).

83. Véase: BOE, de 18 de marzo de 1989, y Contestación del Gobierno a una pregunta de un parlamentario del Grupo Popular sobre este tema (BOCG, de 2 de marzo de 1989, reproducida en *Actividades, textos y documentos de la política exterior española (OID)*, marzo-abril de 1989, p. 375). Para un análisis de la visita del presidente del Gobierno a Cuba en noviembre de 1987, cuando se estableció el acuerdo, véase: ROY, Joaquín, «Las relaciones actuales entre España y Cuba», *Afers Internacionals*, n.º 12 y 13, pp. 5-19.

84. BOE, n.º 55, de 6 de marzo de 1989.

85. «Intervención, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso...», (BOCG, n.º 190, de 26 de abril de 1989, reproducida en *Actividades, textos y documentos de la política exterior española (OID)*, marzo-abril de 1989, p. 285).

86. SÁNCHEZ MUÑOZ, M.ª Paloma, *El sector exterior de la economía española*, ICEX, Secretaría de Estado de Comercio, Madrid, 1988.

to con las transferencias compensaba el déficit comercial. La balanza por cuenta corriente tuvo signo positivo en 1986 por valor de 692.000 millones de pesetas, reduciéndose a 175.000 millones en 1987.

— La afluencia creciente de capitales en forma de inversión, especialmente el porcentaje de la inversión en cartera frente al dominante de los préstamos en períodos anteriores. El resultado ha conducido a récords históricos en reservas de divisas (46.000 millones de dólares, equivalentes a 5,3 billones de pesetas en septiembre de 1989).

Esta situación ha variado considerablemente en fechas recientes. El déficit comercial alcanzó en septiembre de 1989 los 2,6 billones de pesetas con una proyección de 3,5 billones de pesetas para final de año (7 % del PIB). La balanza por cuenta corriente entre enero-junio de 1989 arrojaba un saldo negativo de 726.000 millones de pesetas (más del doble del total de 1988) y las reservas de divisas experimentaron una caída récord de 1.443 millones de dólares en octubre de 1989.

Estos cambios cuantitativos corresponden a la incardinación de la economía española en el mercado europeo y han supuesto, en general, una mejoría de la competitividad y de la estructura productiva de las empresas españolas debidos, sobre todo, al aumento de capital y a la modernización.

Sin embargo, las repercusiones de la adhesión son aún más significativas en el plano cualitativo y especialmente a la distribución geográfica del comercio. En sólo dos años, 1986-1987, CE-10 pasó de una cuota del 37 % de las importaciones totales españolas en 1985 al 55 % en 1987 (del 54 % al 63 % en productos no energéticos). La cuota en las exportaciones creció en el mismo período del 52 % al 64 %. Este fenómeno de concentración del comercio exterior español era aún mayor si se considera que a inicio de 1988 las importaciones españolas procedentes de los países de la OCDE suponían ya el 74,1 % del total.

Las repercusiones para el comercio con áreas tradicionalmente importantes para el comercio español como los países iberoamericanos han sido negativas, tanto por el efecto de dicha concentración, como por la diversificación a que obliga la asunción de los compromisos comunitarios con países como los del Grupo ACP, con los que España mantenía unas relaciones comerciales mínimas.⁸⁷

87. Sin embargo, el previsible incremento relativo del comercio España-ACP no se ha producido (entre 1984 y 1987 siguieron la tendencia porcentual a la baja en proporciones parecidas al comercio con otros PVD), entre otras razones, porque el artículo 181, párrafo 2 del Acta de Adhesión, mantenía el «statu quo» en dichas relaciones hasta la entrada en vigor del Convenio Lomé III y porque el establecimiento de relaciones comerciales más intensas con estos países requiere un proceso efectivo de acercamiento

Esta eventualidad estaba ya anunciada en el Dictamen de la Comisión de las Comunidades Europeas al Consejo de Ministros del 29 de noviembre de 1978, cuyo punto 127 afirmaba que la integración de España en la Comunidad podría traducirse en la modificación de las corrientes de intercambios tradicionales entre «España y ciertos terceros países».

En razón de los compromisos contraídos en virtud del Acta de Adhesión y, de manera general por su artículo 4, España queda vinculada por la política comercial comunitaria y por sus diferentes instrumentos convencionales o unilaterales, lo que impide el desarrollo de una política propia e incluso dificulta sus aspectos tangenciales.⁸⁸

Por razones distintas —la crisis de la deuda externa— el descenso afecta también a las exportaciones españolas a la región, habiendo descendido progresivamente el nivel de comercio en los últimos años. Como ejemplo, sirva la afirmación efectuada por Emilio de la Fuente, entonces director del área comercial-económica del ICI, en el marco de un seminario sobre Iberoamérica: «Al principio de los años ochenta, España tenía un superávit con América Latina de alrededor de 1.000 millones de dólares (en la balanza comercial). Hoy (1986) existe un déficit de 2.000 millones; este déficit es considerable para España y le sirve a América Latina para pagar a los bancos acreedores. El esfuerzo de España no sirve, pues, para el desarrollo de la zona, sino para pagar a la banca internacional».⁸⁹

El conjunto del comercio España-Iberoamérica ha caído constantemente en el período 1984-1987, quedando reducido en una cuarta parte, según se observa en las magnitudes siguientes, expresadas en términos absolutos y en millones de pesetas:

lento, aunque a medio plazo parece inevitable. El porcentaje de fondos asignados al FED en proyectos con participación española sólo alcanzó el 2,19% del total hasta el 30 de septiembre de 1987. El ICEX previó en su «Plan de Fomento de las Exportaciones» para 1988 la apertura de oficinas comerciales en Harare (Zimbabue), Nairobi (Kenia) y Luanda (Angola), así como la apertura de una oficina de información permanente en Bruselas en coordinación estrecha con el Servicio Comercial de la representación permanente en dicha capital comunitaria.

88. Como lo demuestra la reciente Decisión del Consejo de la CE por la que se autoriza el mantenimiento o tácita reconducción hasta el 31 de diciembre de 1990 de las disposiciones en vigor sobre materias de la política comercial común incluidas en los Tratados de amistad, comercio y navegación y similares concluidos por los Estados miembros con países terceros. Entre los concluidos por España, se cuentan los que mantiene con Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú y Uruguay (Decisión del Consejo, de 27 de febrero de 1989, DOCE, n.º L 58, de 1 de marzo de 1989, p. 63).

89. Seminario sobre *Ajuste económico versus desarrollo: el caso de Iberoamérica*, Universidad Menéndez Pelayo-ICI, Santander, julio de 1986.

año	impor.	expor.	total
1984	526.965	192.631	719.596
1985	471.050	231.550	702.600
1986	338.888	199.104	537.992
1987	365.051	171.134	536.185

Estas líneas generales han afectado especialmente al comercio entre España y los cinco países centroamericanos que ha ido experimentando un progresivo languidecimiento, siguiendo la tónica comunitaria, para situarse en 1987 casi un tercio por debajo de sus magnitudes de 1984.

DEUDA EXTERNA. La constante caída de las inversiones españolas en Iberoamérica, imputable no sólo a tendencias derivadas del ingreso en la CE, sino también significativamente a la crisis de endeudamiento que asola la región.⁹⁰

La concentración del crédito exterior en Iberoamérica determina el hecho de que España sea el primer acreedor de Cuba en deuda comercial asegurada a medio y largo plazo, el segundo de Guatemala y República Dominicana y que, si se descarta a Suecia, Noruega y Dinamarca —que le habían condonado la deuda—, el único país occidental junto a Francia e Italia que sigue prestando a Nicaragua.

Como señala López-Ibor,⁹¹ a mediados de 1986, se estimaba que la deuda de Iberoamérica con España oscilaba entre los 1,5 y 1,6 billones de pesetas.⁹² Los países con mayor volumen global de deuda con España en 1986 eran México⁹³ y Argentina.⁹⁴ En cuanto a la importancia relativa de la deuda, se observa que Cuba es el país en que se da una mayor concentración relativa del crédito externo español con un 4,5 % del total de la que mantenía este país a finales de 1986.

90. Para aspectos recientes de la deuda, véase: BID, Progreso económico y social en América Latina (Informe 1989), Washington, 11 de septiembre de 1989. Y sobre las relaciones financieras de España con Iberoamérica: ALONSO, José Antonio y DONOSO, Vicente, «Perspectivas de las Relaciones Económicas España-Iberoamérica-Comunidad Europea», *op. cit.*

91. LOPEZ-IBOR, Alfonso, «España y la deuda de los países en desarrollo», *Boletín ICE*, n.º 2.138, semana del 13 al 19 de junio de 1988, p. 2.195.

92. Hay que tener en cuenta, además, que a finales de 1988, los riesgos asumidos por el Estado alcanzaron los 585.278 millones de pesetas. (Informe «La evolución del problema de la deuda externa en Iberoamérica», *Política Exterior*, vol. III, n.º 10, primavera 1989, p. 251).

93. La deuda que mantiene México con España alcanzó a mediados de 1987 los 231.000 millones de pesetas de los cuales 1.200 millones de dólares (156.000 millones de pesetas) en concepto de deuda pública.

94. La deuda de Argentina con España se cifraba a comienzos de 1988 en 700 millones de dólares y su reconversión en activos de inversión se produce por la conclusión del acuerdo entre ambos países, a partir del llamado «plan conjunto de relanzamiento económico y apoyo a la democracia argentina».

Los efectos de la deuda externa sobre el crédito oficial a la exportación son bien patentes. Mientras en el período que media entre su constitución en 1972 hasta inicios de 1986 los pagos por siniestralidad desembolsados por la CESCE habían alcanzado los 116.630 millones de pesetas, en el curso de 1986 las indemnizaciones desembolsadas se elevaron hasta los 65.951 millones de pesetas para llegar a los 90.000 millones en 1987. Hasta el inicio de 1986 el 96 % de los pagos realizados se debía al *riesgo político* (impagos por decisión de las autoridades financieras del país deudor).

Los países con mayor siniestralidad neta eran Argentina (19.000 millones), Cuba (16.000 millones), Marruecos (7.700 millones), Perú (7.500 millones) y Nicaragua (6.200 millones), tratándose en todo caso de deuda pública comercial asegurada. Durante el ejercicio de 1986 se constató además un notable crecimiento de las indemnizaciones por riesgo comercial (impago del comprador de mercancías o servicios), pasando de 1.743 millones a 2.933 las cantidades satisfechas por este concepto.

Las medidas adoptadas por la administración para limitar el riesgo supusieron una serie de cambios en la financiación bancaria del comercio exterior: la no consideración de las cantidades que destinaban a cubrir el *riesgo/país* como deducibles del impuesto de sociedades y la exigencia de una cobertura del 50 % fueron las más destacadas de las adoptadas en el primer trimestre de 1988.

La deuda no asegurada que mantenían los países con dificultades en la devolución de su deuda externa con los bancos españoles alcanzó a finales de 1987 los 6.000 millones de dólares (aunque debido a la caída de la cotización del dólar, el importe en pesetas de dicha deuda ha experimentado un notable retroceso). Este incremento se ha concentrado, no obstante, en el grupo de economías que están clasificadas como de menor riesgo, ya que los créditos concedidos a los países con mayores problemas de devolución de su deuda externa han disminuido y, en algunos casos, de forma considerable.

Las tres economías con las que los bancos españoles mantienen riesgos crediticios más elevados son México (con 939 millones de dólares), Argentina (con 581 millones) y Brasil (534 millones). Estos riesgos, que totalizaban a finales de 1986 la cifra de 2.410 millones de dólares, se vieron reducidos a lo largo de 1987 hasta 2.054.

La deuda de estos países con bancos españoles representa en la actualidad el 1,13 por ciento de su deuda externa global, aunque en el caso de Argentina este porcentaje es del 1,81 por ciento, habiéndose reducido respecto al conjunto de la deuda externa total debido a la actitud de algunos bancos españoles de proceder a la venta de sus créditos, en ocasiones con descuentos su-

periores al 40 % del principal. Según fuentes del sector, las entidades bancarias españolas han sido de las más activas en la liquidación de sus créditos en algunos países de Iberoamérica.

La banca española es una de las financiadoras más importantes de algunos de estos países, como es el caso de Chile, Perú o Uruguay, ya que la deuda externa de estas tres naciones con bancos españoles representa en ocasiones más del 4 % de su deuda exterior total.

Durante 1989 España prosiguió con una política iniciada ya anteriormente respecto de Bolivia, consistente en reducir la deuda de países iberoamericanos con dificultades insalvables para hacer frente a su pago. Así, el 27 de abril, en el marco de la visita del presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, en una reunión entre el Secretario de Comercio, Apolonio Ruiz Liger y el ministro nicaragüense de Planificación Económica, Alejandro Martínez Cuenca, se concretó la condonación de un tercio de la deuda externa de este país (estimada en unos 22.000 millones de pesetas) y la reprogramación del resto en 14 años con un período de carencia de 8 años. Se acordó, asimismo, la concesión de un crédito FAD por valor de unos 4.000 millones de pesetas.

LA COOPERACIÓN FINANCIERA Y LOS REGÍMENES PARTICULARES DE COOPERACIÓN ECONÓMICA. España, como otros Estados miembros de la CE, especialmente Italia, se plantea el establecimiento de unos regímenes de cooperación económica «particulares» con ciertos países iberoamericanos como alternativa a su marginalidad en las relaciones exteriores de la CE. Dichos regímenes «particulares» de cooperación se desarrollan a partir de las competencias retenidas por los Estados miembros en materia de relaciones económicas exteriores. Dejando de lado la política comercial en sentido estricto —de exclusiva competencia de la Comunidad— hay instrumentos, como el fomento de la inversión, la cooperación financiera, la cooperación tecnológica, etc...

En cuanto a la cooperación financiera, Iberoamérica fue destinataria del 30,8 % del volumen de la ayuda vertebrada a través del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) durante el período 1977-83, siendo México y Argentina los mayores beneficiarios en el período considerado. Los sectores que recibieron mayores dotaciones fueron el naval con 49,1 %, y el de transporte (por carretera y ferroviario) con un 28,8 %.

Según la OID, se había previsto para 1989 un incremento del 45 % sobre el año 1988 en la dotación del Fondo de Ayuda al Desarrollo, para alcanzar el volumen de 64.000 millones de dólares.⁹⁵ Sin embargo, el

PACI establece un valor total de 25.000, de los cuales sólo 15.000 serían considerados AOD.

La utilización del FAD durante el primer semestre de 1989 tuvo como destinatarios singulares:

– Venezuela, por valor de 50 millones de dólares, Argentina (5 millones de dólares), Uruguay (1,65 millones de dólares), México (17,75 millones de dólares), Honduras (5,82 millones de dólares), Argentina (10 millones de dólares), la cancelación del crédito concedido por acuerdo de 6 de marzo de 1987 —por valor de 4,8 millones de dólares— y la concesión de un nuevo crédito FAD a Ecuador por valor de 5 millones de dólares, Perú (1 millón de dólares), y Nicaragua (unos 4.000 millones de pesetas).

Paralelamente, la mayor parte de las iniciativas españolas para el desarrollo dirigidas a países iberoamericanos se ha relacionado con planteamientos políticos generales, que van más allá de los objetivos del FAD. Los que han beneficiado más a Iberoamérica, suelen derivar de contactos al más alto nivel que junto a instrumentos de cooperación política, desembocan en acuerdos bilaterales de asistencia financiera en modalidades de inversión española en estos países, a partir de la experiencia de los protocolos firmados en noviembre de 1986 con Ecuador. Los más ambiciosos son:

– El Tratado General de Cooperación y Amistad con Argentina, firmado el 3 de junio de 1988,⁹⁶ que prevé el establecimiento de un sistema regular de consultas políticas de alto nivel que permita un conocimiento recíproco de las acciones de ambos Estados en el ámbito internacional y permita una armonización de posiciones.

Se apoya en varios acuerdos complementarios. Entre ellos destaca el Acuerdo Económico para la promoción de un volumen de inversiones de 3.000 millones de dólares hacia Argentina en el marco de un Programa Integrado de cinco años de duración. El Gobierno español se compromete a poner a disposición del Gobierno argentino un tercio de dicho volumen, debiendo promover ambos Gobiernos inversiones por el resto previsto. Los órganos mixtos que deben efectuar el seguimiento se constituyeron y reunieron por primera vez a primeros de octubre de 1989, estableciendo los primeros criterios y medidas concretas para el cumplimiento del Acuerdo Económico.

El Acta del Tratado General de Cooperación, firmada en Madrid el 15 de julio de 1989, sienta las bases del establecimiento de un régimen similar con México. Sus líneas maestras prevén la reducción de la deuda

95. OID, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española*, marzo-abril de 1989, p. 417.

96. Los acuerdos de carácter económico, científico y cultural que lo desarrollan y completan establecen un Programa Integral cuya ejecución supone compromisos en torno a los 3.000 millones de pesetas (BOE, n.º 205, de 28 de agosto, de 1989, p. 27.549).

mexicana con España y su volumen financiero podría superar los 3.933 millones de dólares hasta 1993.⁹⁷

Un Programa Global de Cooperación en el cual España adquiere compromisos financieros por valor de unos 43.400 millones de pesetas en un período de tres años. La mitad de los fondos previstos se proporcionarán en condiciones concesionales a cargo del FAD. También se establece el apoyo español en los foros multilaterales para la reducción de la deuda externa ecuatoriana y la promoción de las inversiones españolas en sectores clave de la economía ecuatoriana como la minería, el turismo y la acuicultura. Se firma también una declaración política como primer paso hacia un acuerdo similar al existente con México y Argentina.

Un Programa de asistencia a Brasil en curso de negociación, aún no cuantificado, que podría alcanzar un valor de 1.500 millones de dólares.

Otras medidas en esta línea vienen propiciadas por la prestación de asistencia financiera y técnica para el desarrollo de *proyectos de infraestructura* en Iberoamérica. A título de ejemplo, pueden reseñarse varios proyectos recientes de gran envergadura como:

– La negociación de un acuerdo entre la Compañía Telefónica Nacional de España (CTNE) y la ENTEL (Empresa Nacional de Telecomunicaciones) argentina para la adquisición del paquete mayoritario de las acciones de esta última. La operación se ha visto dificultada por la negativa del actual Gobierno de Argentina a mantener las condiciones de privatización del Gobierno anterior. Sin embargo, se alcanzó un acuerdo similar con ENTEL de Chile y se ha expresado interés por realizar una operación parecida con TELMEX de México.

– La aprobación de un acuerdo con los países centroamericanos del MCCA y Panamá para que ENDESA se haga cargo de la puesta en práctica del Sistema de Interconexión Eléctrica de Países de América Central por un montante de 450 millones de dólares con una aportación española cercana al 80% que incluye la correspondiente partida tecnológica.

– El Programa de Integración Ferroviaria de América Latina, en cuya elaboración y ejecución desempeñaría un papel central RENFE.

Asistencia al desarrollo

En cumplimiento de las «Líneas Directrices de la Política Española para la Cooperación Internacional», aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de diciembre de 1987, la cooperación al desarrollo

de España ha recibido significativos, aunque todavía insuficientes incrementos.

Las previsiones del PACI para 1989 establecían un incremento de los gastos de cooperación internacional del 65,29%, con un total de 87.265 millones de pesetas. El volumen de AOD incluido también se incrementaba en un 44,88%, suponiendo unos 64.760 millones de pesetas (0,153% del PIB estimado). Las previsiones de aumento de la contribución a Organismos Internacionales Financieros (193%) desequilibraron la relación entre las vías bilateral y multilateral de aportación de AOD (incremento de la bilateral en un 17,18% –27.222 millones de pesetas–, mientras que la multilateral lo hacía en un 74,83% –37.537 millones de pesetas–⁹⁸

La repercusión de los compromisos contraídos con organismos multilaterales⁹⁹ suponía que la cooperación con Iberoamérica crecía únicamente en un 4,82%, mientras la que se dirigía a África lo hacía en un 22,45%¹⁰⁰ y hacia Asia¹⁰¹ y Oceanía un 13,25%. Esta tendencia era aún más pronunciada respecto de la AOD, suponiendo una reducción del 3,08% de la asignada a Iberoamérica. Sin embargo, el propio PACI señala que la cuantiosa partida de «Varios» tiene en buena parte su destino final en Iberoamérica.

La asignación al ICI se cifraba en unos gastos de 1.258,186 millones de pesetas, acumulando la financiación de proyectos propios y de otros organismos destinados a cooperación internacional.¹⁰²

El Consejo de Ministros reunido el 20 de octubre de 1989, acordó¹⁰³ la aprobación de la Propuesta del PACI para 1990 por un volumen de 97.000 millones de pesetas, con un incremento del 11,9%. La nota más destacada es el incremento de la cooperación bilateral que pasa del 44,37% en 1989 al 66,21% en 1990. La

98. SECIPI, *Plan anual de cooperación internacional (PACI). Previsiones para 1989. Primer nivel*, doc. cit., pp. 8 y 9.

99. La aportación española al FED se cifra en 70.000 millones de pesetas para el período 1986-91, situándose en el quinto lugar de las realizadas por los Estados miembros a esta institución financiera dirigida a la cooperación con los países del Grupo ACP –14.367 para 1989–. Otros organismos son el BIRF, 1.287,5 millones de pesetas. (Todo AOD); IDA, al IDA VIII, 8.722,9 millones de pesetas (todo AOD) y MIGA: 160.675 millones de pesetas.

100. Recientemente se aprobó por el Consejo de Ministros español una contribución de 5.718 millones de pesetas para el Fondo Africano de Desarrollo. Dicha aportación supone el 1,56% del total de recursos del Fondo (vid. *El País*, 22 de abril de 1989). Véase la Ley 5/1989, de 3 de abril (BOE n.º 80, de 4 de abril de 1989).

101. Véase la Ley 6/1/1989, sobre reposición de Recursos al Fondo Asiático de Desarrollo (BOE, n.º 80, de 4 de abril de 1989).

102. SECIPI, *Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI)* para 1989, doc. cit., p. 38. En el listado de financiación del mismo PACI, únicamente se prevén 1.073,84 millones de pesetas de AOD (p. 46).

103. Ministerio del Portavoz del Gobierno (MPG), Comunicado de Prensa: «Asuntos Exteriores. Aprobado el Plan Anual de Cooperación Internacional para 1990», Madrid, 20, de octubre de 1989.

97. Según la publicación *UNO* de septiembre de 1989 (Informe Especial «Ayuda y cooperación española con Iberoamérica»), p. 35.

AOD estimada es de algo más de 82.000 millones de pesetas, con un incremento del 27,33% respecto a 1989. El porcentaje de AOD bilateral sobre el total se prevé en el 74,13%.

Iberoamérica ocupa el primer lugar en cuanto área geográfica en que concentran recursos con unos 14.000 millones de pesetas de gastos de cooperación de los cuales 13.300 se estiman de AOD. Por organismos el Ministerio de Asuntos Exteriores tiene asignados el 61,29% y el 57,59% de los fondos.

Como tendencias específicas de la cooperación española hay que señalar el hecho de que Cuba, con 220 millones de pesetas, es el país iberoamericano con mayor monto de AOD en 1989.¹⁰⁴

En cuanto a la cooperación con Centroamérica, hay que constatar la práctica ausencia de proyectos concretos respecto de dos países, El Salvador y Guatemala, debido a condicionamientos políticos, aunque surgen ciertos matices a la luz de la comparación del PACI de 1987 y de 1989,¹⁰⁵ que ofrecen las siguientes magnitudes de AOD aplicadas específicamente a la cooperación con Centroamérica (en miles de pesetas):

	1987	1989
Costa Rica	256.696	128.603
El Salvador	22.750	10.350
Guatemala	22.750	76.186
Honduras	238.480	121.316
Nicaragua	269.000	132.813
Panamá	91.512	33.659
Belize		5.178
Total América Latina*	3.751.740	2.918.884

* Incluye cantidades genéricamente asignadas sin especificación de país destinatario.

La conmemoración del Quinto Centenario

El esfuerzo emprendido para convertir la fecha de 1992 en un punto de partida de la proyectada Comunidad Iberoamericana de Naciones, se refleja en la creación de una compleja estructura orgánica, acompañada de un importante soporte financiero. Con independencia de los aspectos críticos inevitables que dicha conmemoración ha suscitado, hay que destacar que la iniciativa ha conseguido la participación de los países

latinoamericanos al completo, así como de Portugal, y que en ella se han implicado terceros Estados como Italia y los EEUU, así como organismos multilaterales como el BID, la OEA y la UNESCO, recibiendo también un apoyo, más simbólico que efectivo, de la Comunidad Europea.¹⁰⁶

La Comisión Quinto Centenario, creada en 1981,¹⁰⁷ está presidida por el Secretario de Estado para la Cooperación y para Iberoamérica, Luis Yáñez-Barnuevo. Tiene como misión el impulso y coordinación de las iniciativas relacionadas con la conmemoración. Se halla orientada por un Alto Patronato,¹⁰⁸ bajo la presidencia del Jefe del Estado, el Rey D. Juan Carlos I, y su dirección ejecutiva la ostenta el presidente del Gobierno con la colaboración de los ministros de Asuntos Exteriores, Economía y Hacienda, Cultura y Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, así como otros altos cargos, entre ellos el presidente de la Comisión Nacional.

Anualmente se reúne la Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales, aglutinando las de todos los Estados latinoamericanos y de España y Portugal. La Conferencia tiene una Secretaría Permanente con sede en Madrid. Está formada por cuatro Comisiones iberoamericanas ocupadas por rotación y por la Comisión española.

Las Comisiones de los Estados Unidos, Italia, Israel y las Bahamas tienen estatutos de observadores en la Conferencia.

La VII.ª Reunión de la Conferencia, celebrada en Guatemala los días 24-27 de julio de 1989 adoptó diversas recomendaciones presentadas por los grupos de trabajo:

a) Grupo de trabajo de ciencia y tecnología: acuerdos relativos a los programas CYTED-D, como instrumento de integración y consolidación de la Comunidad Científica Iberoamericana e «Hispatat '92», consistente en el lanzamiento de un satélite de comunicaciones y otros aspectos infraestructurales de la futura Comunidad Iberoamericana de Información.

b) Grupo de trabajo de recursos financieros: sobre el «Fondo Quinto Centenario» establecido por España en acuerdo con el BID, se recomienda que, aunque las solicitudes de financiación deban efectuarse según los procedimientos del BID, que el seguimiento de los proyectos se lleve a cabo paralelamente por la estructura institucional de la Conferencia (Comisión Nacional es-

104. SECIPI, *Plan anual de cooperación internacional (PACI). Previsiones para 1989. Primer nivel*, doc. cit., p. 55.

105. En este contexto también tiene incidencia el hecho de que el presidente del Gobierno expresó la voluntad española de duplicar su ayuda a Honduras hasta alcanzar alrededor de 10.000 millones de pesetas en los próximos 4 años, en su entrevista con el presidente Azcona de Honduras.

106. Lo que se sigue únicamente pretende efectuar una breve descripción de dicha estructura orgánica y de sus actividades, puesto que aún es prematuro proceder a una evaluación.

107. Se rige en la actualidad por el Real Decreto, n.º 488/1985, de 10 de abril (BOE, n.º 90, de 15 de abril de 1985).

108. Real Decreto n.º 486/85, de 10 de abril (BOE, n.º 90 de 15 de abril de 1985).

pañola, Sociedad Estatal y Comisiones Nacionales de los países implicados). También se recomiendan contactos con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para la eventual creación de un Fondo específico para dicha subregión.

En cuanto a otras Organizaciones Internacionales, conviene tener en cuenta la participación de la OEA (con un Fondo Quinto Centenario propio desde 1984 y la creación de una Fundación específica) y de la UNESCO (que incorpora proyectos específicos en el programa de 1989). Se recomiendan gestiones con otros organismos como el PNUD y la UNICEF, así como la Comunidad Europea.

c) Grupo de trabajo de educación y cultura: recomendaciones sobre proyectos diversos a iniciativa de Comisiones Nacionales.

d) Grupo de trabajo «presencia y significación de los pueblos indígenas de América»: recomendación sobre medidas constitucionales, legales y reglamentarias para garantizar los derechos de dichos pueblos y la conservación de su lengua, cultura y «habita».

La Sociedad Estatal Quinto Centenario (Sociedad Estatal para la ejecución de programas y actuaciones conmemorativas del Quinto Centenario del Descubrimiento de América, S.A.), es una sociedad anónima constituida con un capital de 500 millones de pesetas, totalmente suscrito por la Dirección General del Patrimonio del Estado. Su objetivo social es la ejecución de las directrices de la Comisión Nacional y su gestión sigue un modelo empresarial.

Tras la ampliación del capital social (1.600 millones de pesetas) y la firma de un contrato-programa con el Ministerio de Economía y Hacienda, la Sociedad se compromete a cumplir determinados objetivos hasta su liquidación en 1993. Entre ellos se prevén unas inversiones totales («inversiones semilla», con efecto multiplicador estimado en 8) por valor de 15.571 millones de pesetas. La administración concederá subvenciones de capital por unos 6.000 millones de pesetas, debiendo generar la sociedad unos ingresos de unos 9.000 millones de pesetas. La inversión realizada en 1989 asciende a 2.000 millones de pesetas. El ejercicio de 1988 se inició con unas pérdidas de unos 250 millones de pesetas y se cerró con un *cash flow* de 400 millones de pesetas. Las cinco principales fuentes de financiación son: a) Merchandising; b) Patrocinios y sponsoring; c) Aportación en servicios; d) Gestión directa, y e) Fuentes especiales, como la emisión de monedas conmemorativas, filatelia, producciones cinematográficas, etc.

Por medio de un convenio concluido con el BID en octubre de 1988, se estableció el «Fondo V Centenario», con recursos aportados íntegramente por el Gobierno español. Las previsiones del PACI para 1989 establecen pagos a este organismo financiero por valor de 1.818.346.721 pesetas, teniendo dicha cifra la con-

sideración de AOD.

El conjunto de proyectos cubiertos por el Fondo puede alcanzar los 500 millones de dólares, aunque deberán presentarse individualmente y desembolsarse en ecus. Los proyectos deben presentarse al BID por los Estados latinoamericanos interesados.

España cofinancia los proyectos elegidos según las normas del BID. Esto significa que no hay ninguna preferencialidad para que se adjudique su ejecución a empresas españolas, puesto que la adjudicación de los proyectos se hará en concurso internacional abierto. Sólo en algunos casos excepcionales (proyectos educativos, por una parte, y proyectos cuyos beneficios sean particulares y empresas, por otra) podrá excluirse este procedimiento abierto.

La Exposición Universal Sevilla-Chicago, cuyo reglamento fue aprobado por la Asamblea General de la Oficina Internacional de Exposiciones de 7 de diciembre de 1983,¹⁰⁹ se rige en lo que se refiere a la sede de Sevilla por una estructura institucional propia incardinada en la creada para la conmemoración del Quinto Centenario. Sus órganos más destacados son el Comisario General, la «Sociedad Estatal para la Exposición Universal de Sevilla 92, S.A.», y la Oficina del Comisario General, creada en el seno del Ministerio de la Presidencia, cuyas funciones vienen reguladas por el Real Decreto n.º 487/85, de 10 de abril.¹¹⁰

La colaboración simbólica de la CE corrió a cargo del Parlamento Europeo, que aprobó una enmienda al presupuesto de 1990, el 26 de octubre de 1989, para incluir una ayuda de 520 millones de pesetas para el pabellón comunitario, como consecuencia de una resolución de apoyo a la conmemoración del Quinto Centenario adoptada anteriormente.¹¹¹

Consideraciones finales

La voluntad de primar el aspecto de crónica en el presente trabajo no impide extraer una serie de consecuencias de lo expuesto.

Así, en el período analizado se observa un extenso, pero razonable, ejercicio de la autonomía política de España en los temas latinoamericanos. Este ejercicio deriva de la coherencia de una política que va alcanzando una madurez notable y de la incardinación cada vez

109. Véase: *Repertorio de legislación Aranzadi*, 1984. Ref. 397.

110. *BOE*, n.º 90, de 15 de abril de 1985.

111. PE, Resolución de 14 de octubre de 1988 (*DOCE*, n.º C 290, de 14 de noviembre de 1988, p. 178).

más armónica en el contexto occidental y, específicamente, europeo.

El reforzamiento de las relaciones y los vínculos políticos y jurídicos se resiente, sin embargo, de manera creciente de las tendencias económicas que alejan cada vez más a Iberoamérica, sumida en una crisis de difícil solución, de las áreas prioritarias de la CE y arrastran consigo a España.

La consecuencia del proceso de democratización en la región —al cual el ejemplo español no ha sido nada ajeno— y de la creciente aproximación política, ha derivado en un doble esfuerzo de la política exterior española en el plano económico. Por una parte, insistir —a riesgo de desgastar su limitada influencia— en el seno de la CE para obtener un régimen en las relaciones económicas menos marginal para América Latina. Por otra, a emprender ambiciosos proyectos a escala bilateral para compensar los déficits de dicha marginalidad. Estas iniciativas presentan, como mínimo, dos problemas: la delicada situación de América Latina y la limitada capacidad de España, que se expresa muy clara-

mente en el ámbito de la cooperación financiera y la ayuda al desarrollo.

En este plano económico —y a tenor de las magnitudes manejadas— hay que tener en cuenta además una serie de desequilibrios: Europa es más importante para América Latina que a la inversa, e Iberoamérica es más importante para España que a la inversa.

Como resultado de este juego de fuerzas e intereses, obviando —si ello fuera posible— la influencia de los Estados Unidos y el creciente protagonismo de Japón, la política iberoamericana deriva en un constante reequilibrio de tendencias desfavorables, logrado a base de una voluntad política y un esfuerzo económico considerables.

Sin embargo, y con independencia de una mayor o menor materialización de los objetivos concretos, la política iberoamericana responde a un planteamiento coherente e irrenunciable para la proyección y el prestigio de España en Europa y Occidente, pero, sobre todo, a una responsabilidad contraída hace casi quinientos años.