COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

RESTRINGIDO
CEPAL/MEX/SDE/78/1
Enero de 1978

# INFORME SOBRE UNA GIRA DE ESTUDIO EN LA COMUNIDAD EUROPEA*

* El informe contiene las observaciones del Sr. Isaac Cohen Orantes, funcionario de la CEPAL, a una gira de estudios organizada y auspiciada por el Parlamento Europeo. Las opiniones en él expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Comisión Económica para América Latina.

78-1-53-50

INDICE



/1. Introducción

[illegible]

# INDICE



[illegible]

## 1. Introducción

Por invitación del Parlamento Europeo, dentro del Programa para Visitantes Latinoamericanos, el autor viajó durante 32 días a algunos países miembros de la Comunidad Europea con el objeto de observar el funcionamiento de esta última. Como se podrá apreciar de una lectura de este informe, el tema central alrededor del cual se desenvolvió la visita fue el de las posibilidades de concertar un acuerdo de cooperación entre la Comunidad Europea y el proceso de integración centroamericana.

El presente informe se divide en tres partes: la primera se refiere al estado actual de la Comunidad Europea; la segunda, a las relaciones entre la Comunidad y la integración centroamericana; y la última presenta algunas observaciones sobre el programa de visitantes latinoamericanos que podría ser de utilidad para otros participantes. Esta parte habría de ser de particular utilidad ya que el autor fue apenas el segundo participante en el programa aludido.

El autor desea dejar constancia expresa de su agradecimiento a las siguientes personas, que contribuyeron en forma singular a que la visita fuese tan provechosa: al señor P. Barker-Jones y la señora J. Crumpton de la Secretaría del Programa de Visitantes Latinoamericanos en Bruselas; el señor John Horton de la Dirección General de Información del Parlamento Europeo; el señor Salvatore Cornado de la Oficina de Roma de la Comisión de la Comunidad Europea; el señor Levis Armstrong de la oficina de París de la Comisión de la Comunidad Europea, y finalmente el señor M. H. Pelly de la Oficina Central de Información del Gobierno Británico. Todas estas personas fueron decisivas en cuanto a la concertación de las entrevistas sostenidas en los distintos países e instituciones visitadas, mientras que el señor Barker-Jones tuvo a su cargo con impecable eficiencia la organización total del programa. Al Embajador de Guatemala ante la Comunidad Europea, señor Arturo Fajardo M., se le agradece el apoyo proporcionado durante la estancia del autor en Bruselas.

## 2. Consideraciones

## 2. Consideraciones sobre el estado actual de la Comunidad Europea

Desde el inicio debe dejarse constancia de que estas consideraciones son necesariamente parciales y que reflejan únicamente los puntos de vista del autor. Algunas de ellas posiblemente revelan la imposibilidad de comprender a cabalidad un proceso que se caracteriza por su complejidad, especialmente durante un período tan breve como el que duró la visita. Por esa razón no puede pretenderse que sean definitivas, sino que solamente señalan algunos de los hechos observados, los que permitieron llegar a las conclusiones que se apuntan sobre el estado actual del proceso de integración europea.

### a) Los avances

Los importantes logros obtenidos por la Comunidad Europea al establecer una unión aduanera y una posición común frente a distintos aspectos relacionados con su política económica externa son bien conocidos, y no merecen destacarse en el presente informe. Dichos logros se encontraban en un proceso de consolidación en el momento de efectuarse la visita con las dificultades a que se alude más adelante. A continuación se destacan, en cambio, aquellos campos de actividad que parecieran ofrecer mayores posibilidades de ampliar y profundizar la Comunidad.

Al momento de realizarse la visita, en efecto, la Comunidad se enfrentaba a dos temas indicativos de su situación actual: las elecciones directas del Parlamento Europeo y las negociaciones tendientes a la ampliación de la Comunidad para incluir a España, Portugal y Grecia.

Las elecciones directas del Parlamento Europeo son consideradas un avance significativo para el desenvolvimiento institucional de la Comunidad, porque a pesar de que no provocarán un aumento en los poderes del Parlamento, la institución estará dotada de la legitimidad que le otorgará la designación directa de los parlamentarios mediante

/elecciones

elecciones populares. Ocho de los nueve países miembros ya habían aprobado la legislación interna requerida para proceder a la elección a mediados del presente año. Unicamente el Reino Unido no lo había hecho aún, porque la legislación se convirtió en un tema de discusión de política interna, pero pocos dudan que lo hará, aunque no se sabe si en tiempo para poder participar en la elección general. En síntesis, desde el punto de vista del desenvolvimiento institucional de la Comunidad, se espera que el presente año ésta contará con la primera institución representativa de las poblaciones de los Estados miembros, en contraste con la situación actual en la que los responsables de las distintas instituciones son designados por los gobiernos respectivos.

El hecho de que el nuevo Parlamento, así designado, no esté dotado de mayores poderes que el actual, es interpretado por los responsables de organizar la elección como una concesión táctica para evitar que una discusión sobre tales poderes pueda impedir las elecciones mismas. En el fondo, lo que se persigue de inmediato es la designación popular y directa de los parlamentarios, en tanto que los poderes del Parlamento dentro de la Comunidad se consideran un aspecto que tendrá que abordarse oportunamente, teniendo en cuenta el delicado equilibrio del marco institucional existente.

El tema de la ampliación mediante negociaciones tendientes a la incorporación como miembros de Grecia, Portugal y España le plantea a la Comunidad Europea, entre otros, un problema respecto al cual los esfuerzos de integración en América Latina poseen alguna experiencia, cual es el de las diferencias entre los niveles de desarrollo de los países participantes. Hasta ahora el problema del desarrollo equilibrado dentro de la Comunidad se ha planteado como uno de regiones deprimidas dentro de cada Estado miembro, aunque se reconoce que la presencia de Irlanda constituye desde ya un caso de menor desarrollo relativo. Pero se está muy consciente, particularmente entre los funcionarios de la Comisión encargados de las relaciones externas y de la política regional, que la presencia de los tres países mencionados con un nivel de desarrollo relativamente menor al de los demás miembros planteará con mayor agudeza los aspectos distributivos de la integración.

/De todas

De todas maneras, sin subestimar los problemas económicos e institucionales que plantea la ampliación, la decisión se concibe como fundamentalmente política porque de lo que se trata es de asegurar la supervivencia de los régimenes en Europa Occidental percibidos como democráticos, de modo que de dicho convencimiento emana la justificación más importante de las negociaciones. Aún así, la ejecución de esta decisión, en la expresión de un funcionario de la Comisión, "no es para mañana", por lo que puede esperarse que transcurra algún tiempo antes de que la negociación desemboque en una "Comunidad de 12". Estimaciones optimistas a este respecto señalan 1982 como la fecha probable en la que podrán incorporarse como miembros los tres países mencionados.

b) Los estancamientos

Los dos temas brevemente descritos constituyen aquellos campos en los cuales pueden esperarse avances en un futuro relativamente cercano en la Comunidad. Existen otros en los que las perspectivas no son tan optimistas y cuyo desenvolvimiento se encuentra, hasta cierto punto, estancado por las razones que se apuntarán a continuación.

La evolución económica, traducida en tasas relativamente altas de desempleo e inflación, que afecta con diferente intensidad a los países miembros de la Comunidad Europea, constituye en la actualidad uno de los obstáculos más importantes a los que se enfrenta la adopción de políticas coordinadas en determinados sectores y actividades comunes, tales como la movilidad de capitales y la integración monetaria. En estos campos las medidas restrictivas adoptadas por casi todos los gobiernos miembros han afectado decisivamente la posibilidad de impulsar avances.

Es más, entre algunos funcionarios de la Comisión, se considera que por el momento no puede hacerse mucho en materia de unión monetaria y de movilidad de capitales, mientras que la inflación continúe afectando en forma diferente a los Estados miembros. Inclusive se afirma que la inestabilidad económica ha llegado a afectar negativamente, en alguna medida,

/la movilidad

la movilidad de capitales existente antes de la situación actual. La libre movilidad de capitales dentro de la Comunidad se considera estrechamente vinculada a las perspectivas de la unión monetaria, razón por la que se estima imposible en la actualidad realizar avances en el primero de estos campos hasta que no se haya alcanzado esta última, lo cual se piensa que sólo podrá ocurrir al finalizar el proceso de integración y nunca prematuramente.

Esta perspectiva menos optimista en cuanto a las de la integración monetaria y a la movilidad de capitales se apoya en la necesidad prioritaria de estabilizar las economías, sobre todo las de dos de los Estados miembros; Inglaterra e Italia. O sea que el objetivo central en la actualidad consiste en tratar de que, sobre todo en estos dos países miembros, la inflación alcance tasas compatibles con el proceso de integración para preservar el nivel de interdependencia alcanzado, en vez de impulsar grandes avances en materia de unión monetaria.

La pregunta que sigue de las consideraciones anteriores es: ¿cuáles son las medidas que se están adoptando a nivel comunitario para contribuir a reestablecer la estabilidad de las economías más seriamente afectadas por la crisis, con el objeto de que no existan tasas de inflación incompatibles con el nivel de interdependencia alcanzado. En este sentido, en el Comité Monetario, en cuyo seno se diseñaron en el pasado las posiciones comunes de los Estados miembros de la Comunidad en materia de reforma del sistema monetario internacional, se está tratando de unificar los criterios respecto a los indicadores de crecimiento de los medios de pago y de identificar dichos criterios para establecer topes a los niveles de crédito global en las distintas economías. Por otra parte, la Comisión está impulsando la utilización más intensa de la unidad de cuenta europea en todas las transacciones comunitarias. Por último, se reconoce la necesidad de que los Estados miembros relativamente menos afectados por la crisis contribuyan a resolverla, mediante el estímulo de sus propias economías, pero se

/admite

admite que para ello la Comunidad no cuenta más que con poderes de persuasión. En suma, en materia de integración monetaria se han dejado de lado los grandes esquemas de unificación para dedicarse a la tarea más urgente de administrar lo monetario en común con el objeto de que éste no afecte negativamente el nivel de interdependencia alcanzado. Todo lo cual se refleja en la existencia de lo que un observador de la Comunidad calificó de "una construcción institucional barroca" en el campo monetario, desprovista de un marco global. Así, por ejemplo, existe el ya mencionado Comité Monetario dotado de una composición mixta en la que participan representantes de los bancos centrales y de los Ministerios de Hacienda, a nivel de vicegobernadores y de directores generales respectivamente, cuya secretaría es desempeñada por la Comisión. Luego, los bancos centrales se reunen en Basilea en el seno de su propio Comité de Gobernadores y la secretaría de esta reunión la desempeña el Banco Internacional de Pagos, sin que la Comisión tenga mayor participación en tales reuniones. Existen también tres comités sobre temas específicos a nivel técnico sobre coyuntura, política presupuestaria y política de mediano plazo. Por último, existe el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (FECOM), creado por decisión del Consejo de Ministros del 3 de abril de 1973 y cuya sede provisional se encuentra en Luxemburgo, aunque de hecho la contabilidad y la administración de los préstamos que otorga se lleva a cabo en Basilea.

Finalmente, es conveniente indicar que esta perspectiva relativamente pesimista sobre las posibilidades de unión monetaria en la Comunidad Económica Europea no parece ser compartida por los dirigentes políticos de la Comisión, en cuyo seno parece estarse gestando una nueva propuesta de unificación monetaria. Lamentablemente, no fue posible obtener mayores detalles sobre dicha propuesta, pero se tiene entendido que se orienta hacia la creación de una moneda común cuya utilización ocurriría en forma paralela a las monedas nacionales de los Estados miembros, o sea el establecimiento de un sistema monetario dual. Tampoco pudo precisarse el momento en el cual la Presidencia de la Comisión haría tal propuesta.

/Así como

Así como la situación económica prevaleciente en la Comunidad está siendo un obstáculo para el impulso de la integración monetaria y de la movilidad de capitales, otras áreas de actividad regional o políticas comunes se encuentran experimentando un estado de relativo estancamiento, aunque en estos casos se debe a razones distintas a las apuntadas.

Por ejemplo, en el caso de la política regional de la Comunidad, o sea de las acciones comunes tendientes a amortiguar los efectos de la distribución desequilibrada de los beneficios del proceso en las regiones deprimidas de los Estados miembros, se puede notar la existencia de algunas contradicciones entre las instituciones comunitarias que podrían explicar, en algunos casos, el impacto relativamente débil de dicha política.

La política regional de la Comunidad consta de dos elementos fundamentales: primero, la coordinación de los incentivos a la inversión en las que se consideren regiones deprimidas, en todo un país miembro como en el caso de Irlanda, o en algunas regiones como Groenlandia, el sur de Italia o el norte de Inglaterra; segundo, el Fondo de Desarrollo Regional, cuya dimensión alcanza apenas un 10% de los presupuestos nacionales de política regional (alrededor de 500 millones de dólares anuales).

Por otra parte, existe poca o casi ninguna coordinación entre los desembolsos del Fondo de Desarrollo Regional, que son utilizados para apoyar los gastos públicos nacionales de ayuda regional, y la política de préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI). A pesar de que este último debe su creación y tiene como uno de sus objetivos contribuir al desarrollo regional de la Comunidad y de los vínculos institucionales que podrían suponer una mayor coordinación entre el Fondo y el Banco, a menudo el autor encontró manifestaciones de esta ausencia de coordinación entre ambos. Algunos, por ejemplo, se quejaron de la inexistencia de una política de inversión en el Banco, lo cual pareció ser confirmado por los funcionarios del Banco en la medida en la que consideran que no le corresponde a éste ejercer ningún papel de promoción, sino simplemente atender

/las solicitudes

las solicitudes que le fuesen presentadas. Igualmente, mientras que algunos manifestaron la necesidad de que existiese tal ente promocional dentro de la Comunidad para identificar y promover proyectos de interés común, otros sostenían que no existía tal necesidad en vista de que las instituciones nacionales de promoción ya se hacen cargo de estas tareas y es a ellas a quienes les corresponde recurrir al Banco una vez que hayan identificado los proyectos.

Por las razones anteriores, los nexos de coordinación entre el Banco y la Comisión parecen no ser suficientes como para impedir esta concepción divergente del papel del Banco. Estos nexos consisten en la presencia de un representante de la Comisión en la Junta Directiva del Banco, además de 17 representantes gubernamentales. Luego, se encuentra el hecho muy importante de que antes de que el Banco adopte una decisión de financiar un proyecto, se le da un plazo de dos meses a la Comisión para que se pronuncie y en el caso de que ésta lo haga negativamente la decisión deberá ser adoptada por unanimidad por la Junta Directiva del Banco. Por último, la Comisión puede someter proyectos al Banco para que sean considerados por este último.

Entretanto, mientras subsisten estos problemas de coordinación entre la política regional de la Comunidad y el funcionamiento del Banco, éste ha ampliado sus actividades hacia el financiamiento de proyectos en los países asociados a la Comunidad mediante la Convención de Lomé y también a algunos países no miembros, como Portugal, Líbano y Yugoslavia.

Finalmente, estas limitaciones de la política regional de la Comunidad pueden explicarse por las diferencias que existen en cuanto a la concepción de la política misma. Por un lado existen algunos gobiernos miembros que son partidarios de una política más intervencionista o dirigista, estos son en su mayoría los principales receptores de dicha ayuda; por el otro, los contribuyentes netos al financiamiento regional son partidarios de una política más liberal.

/Todos estos

Todos estos elementos han venido a generar una política regional comunitaria de impacto relativamente limitado y revelan la necesidad de que la Comunidad cuente con instrumentos distributivos mucho más poderosos que los actuales, de llevarse a cabo la participación como miembros de países relativamente menos desarrollados como España, Portugal y Grecia. De hecho, en la actualidad la presencia de Irlanda ya indica el tipo de problemas que surgirán cuando algunos de los miembros principien a negarse a adoptar otras decisiones comunitarias a cambio de obtener mayores concesiones o una mayor participación en la distribución de los beneficios del proceso.

Otros sectores o actividades que parecen estancados y en los cuales han surgido dificultades en la aprobación de decisiones comunitarias, por modestas que éstas sean, son el de la política energética y la de investigación y desarrollo. En estos campos las tentaciones unilaterales no han podido ser controladas a nivel regional, lo cual es particularmente evidente en el caso de la política energética.

c) La vitalidad

Las consideraciones anteriores no debieran oscurecer o disminuir el mérito que poseen las acciones comunitarias en las que el proceso revela una cierta vitalidad, que se manifiesta, entre otros campos, en las discusiones en torno al futuro de la Comunidad, el funcionamiento de las instituciones y el financiamiento autónomo de sus actividades, las relaciones económicas externas, la organización de los gobiernos miembros para participar activamente en el proceso de integración y finalmente, los mecanismos existentes para permitir la participación de los distintos sectores sociales en la adopción de decisiones comunitarias. Son estos los campos que, a juicio del autor, merecen resaltarse como indicadores de la vitalidad del proceso de integración de Europa Occidental y los cuales constituyen verdaderos ejemplos de imaginación y creatividad en materia de integración.

/Respecto

Respecto a las discusiones sobre el futuro de la Comunidad puede encontrarse una división bastante clara entre quienes alguien calificó de "globalistas y pragmáticos". Los primeros, partidarios de los grandes esquemas provistos de objetivos de unificación global que deben ser alcanzados mediante el cumplimiento de etapas y plazos previamente determinados. Los pragmáticos, partidarios de hacer la integración donde las circunstancias lo permitan, aunque sea mediante la adopción de decisiones parciales cuya acumulación conducirá, en un futuro indeterminado, a una construcción común difícil de imaginar desde ahora, pero que en todo caso no le corresponde a las generaciones actuales delinear; porque el proceso lo conciben como uno de largo aliento y suponen que les corresponderá a las generaciones venideras la tarea de dotar a la construcción comunitaria de un marco formal y global.

La discusión a veces se parece bastante a la que han sostenido desde hace algún tiempo los "federalistas" y los "funcionalistas". Sin embargo, no puede decirse que cualquiera de estas dos tendencias constituye la posición oficial de los responsables de las instituciones europeas, ambas coexisten en una tensión creadora que se refleja en temas tales como el de la unión monetaria o el de las elecciones directas al Parlamento Europeo. Alguien incluso llegó hasta tratar de ubicar estas tendencias entre el personal de la Comisión, argumentando que los funcionarios encargados de aplicar decisiones ya adoptadas son partidarios de un enfoque parcial, de paso a paso, mientras que entre los miembros de los gabinetes de los Comisionados, encargados de imaginarse el porvenir político de la Comunidad, prevalece una concepción más globalista de su futuro. El autor encontró a este respecto que en el seno de la Comisión esta división no se da en términos tan nítidos como los descritos y que prevalecen ambas tendencias a distintos niveles jerárquicos. Lo que es evidente es que esta tensión creadora entre ambas concepciones da lugar a una discusión constante en torno al futuro de la Comunidad que se traduce en la identificación y elaboración de propuestas imaginativas que, en algunos casos, se transforman en decisiones comunitarias importantes.

/Otra manifestación

Otra manifestación de la vitalidad de la integración en Europa Occidental puede encontrarse en el funcionamiento de sus instituciones. En efecto, todas ellas gozan de un cierto margen de maniobra frente a los Estados miembros en la medida en la que sus recursos dependen cada vez menos de la voluntad de los gobiernos. El hecho de que la Comunidad Europea esté a punto de alcanzar el financiamiento total de sus instituciones y programas con recursos propios constituye uno de los elementos que ayudan a comprender el dinamismo y la ebullición que se presencia al observar el funcionamiento de algunas de ellas.

Esto último puede constatarse incluso al observar las sesiones del Parlamento Europeo, a pesar de estar dotado de poderes relativamente escasos ante los casi omnímodos ejercidos por el Consejo de Ministros. Por ejemplo, en la discusión del presupuesto para 1978, que el autor tuvo oportunidad de presenciar en Luxemburgo, el Parlamento revela una vitalidad que se expresa a través de ciertos detalles interesantes. En primer término, los parlamentarios se encuentran agrupados por tendencia ideológica y no por país de origen. De esta manera, frente a la directiva del Parlamento, flanqueada por los representantes del Consejo a la derecha y de la Comisión a la izquierda, se encuentran las distintas bancadas, cubriendo el espectro ideológico de izquierda a derecha, los comunistas, los socialistas, los demócratas cristianos, los conservadores y los demócratas progresistas juntos, y finalmente, los liberales. Luego, la discusión misma del presupuesto de la Comunidad para 1978 puso en evidencia, por ejemplo, una especie de alianza entre la Comisión y el Parlamento en contra de las pretensiones restrictivas del Consejo, sin que ello excluyera la expresión de críticas muy severas por parte de algunas bancadas a la propuesta de presupuesto elaborada por la Comisión, especialmente debidas al hecho de que ésta no abarcaba nuevas áreas de actividad comunitaria, todo ello en apoyo de la necesidad de aprobar un presupuesto expansivo para el presente año.

/En igual

En igual forma puede describirse el funcionamiento de la Comisión, institución en la que trabajan alrededor de 10 000 personas, de las cuales aproximadamente la mitad cumple tareas administrativas, tales como traducción (por la diversidad de idiomas que se emplean). Este número de funcionarios, así como las tensiones que surgen de sus relaciones con las autoridades políticas, constituyen nuevamente testimonios de la vitalidad institucional tantas veces mencionada. Lo mismo puede decirse del Consejo de Ministros, en cuya secretaría --funciones que a diferencia de Centroamérica no son desempeñadas por la Comisión-- trabajan cerca de 1 000 personas, lo cual refleja la creciente importancia del órgano intergubernamental del proceso, el que a final de cuentas preserva aún el poder de decisión. Lamentablemente, no fue posible la observación directa por el autor de las reuniones que ocurren semanalmente de la Comisión y del Consejo, porque son de carácter reservado y solamente tienen acceso a ellas las personas directamente involucradas en estos órganos. A falta de presenciarlas, las entrevistas con algunos de los participantes constituyeron el medio por el que se tuvo acceso a las observaciones anteriores, medio que constituye un pobre sustituto de la observación directa de su funcionamiento.

Los elementos más importantes del equilibrio institucional de la Comunidad lo constituyen estas tres instituciones: la Comisión utiliza con bastante intensidad y frecuencia el poder de iniciativa del que está dotada; el Parlamento ejerce sus débiles poderes de control, consistentes en la posibilidad de pedirle la renuncia a algún miembro de la Comisión y la opinión que debe expresar respecto al presupuesto que no es obligatoria, y el Consejo preserva el poder de decisión el cual todavía se ejerce por unanimidad, ante la resistencia de algunos gobiernos miembros de pasar al régimen de mayoría previsto en el propio Tratado de Roma. Esta última fue una de las razones señaladas por uno de los responsables de un grupo de presión entrevistado para explicar algunos de los estancamientos y problemas de la Comunidad.

/Pero los

Pero los indicios de vitalidad del proceso pueden encontrarse también en otras áreas que no sean las institucionales, particularmente en la forma como se organizan los gobiernos para participar en el proceso, en los mecanismos de participación de los distintos sectores sociales y en las relaciones externas de la Comunidad.

Respecto al primero de estos temas el autor tuvo oportunidad de informarse sobre el funcionamiento de los mecanismos de coordinación de las distintas dependencias gubernamentales que actúan dentro del proceso en Italia e Inglaterra. Cada uno de estos modelos de organización nacional, aunque distintos para adecuarse a las particularidades de cada gobierno, exhibe una forma eficiente de llevar a cabo esta tarea compleja en vista de la cobertura diversa de las actividades comunitarias. Sin mencionar los detalles de organización interna identificados, puede decirse como conclusión que el proceso de integración ha requerido que los gobiernos establezcan mecanismos para su adecuada actuación. Las tareas que estos mecanismos asumen son fundamentalmente las de coordinación de las distintas dependencias gubernamentales involucradas en determinada decisión y también las de elaboración a un nivel interministerial de la posición nacional del gobierno respectivo. Se pudo establecer que en casi todos los países miembros, exceptuada Alemania, ha ocurrido un fenómeno similar, con el surgimiento dentro de cada gobierno de dependencias especializadas en la coordinación interna y en la concepción de la política de cada uno dentro del proceso.

Probablemente otro de los datos de mayor interés para ilustrar la vitalidad a la que se ha venido aludiendo radica en la participación de los distintos sectores sociales en la adopción de decisiones comunitarias. La forma como tiene lugar esta participación va más allá de los mecanismos formales diseñados con este propósito, como en el caso del Consejo Económico y Social. En efecto, varios responsables de las distintas oficinas establecidas por diversos grupos de presión en Bruselas, expresaron preferencia por el acceso directo a la Comisión en la etapa preparatoria de las decisiones, en vez de la consulta formal que se le hace al Consejo Económico y Social. Este acceso directo y la necesidad de opinar respecto a las

/propuestas

propuestas de la Comisión ha sido una de las causas fundamentales del establecimiento de oficinas de los distintos grupos organizados en federaciones, dotadas de personal igualmente calificado que el de la Comisión, que se dedican al seguimiento de las actividades comunitarias, a alertar a las organizaciones nacionales miembros sobre las distintas decisiones capaces de afectar sus intereses y a la convocación y celebración de reuniones periódicas en las que tienen oportunidad de encontrarse los líderes de las organizaciones nacionales miembros. En otras ocasiones, ocurre también que la Comisión está interesada en conocer la opinión de las distintas organizaciones nacionales, en cuyo caso ésta procede a sufragar los gastos de viaje de los dirigentes nacionales a Bruselas y procede a celebrar las consultas del caso. Este es el tipo de contacto preferido (es decir, el directo antes de que las propuestas sean presentadas a los gobiernos miembros); los contactos más formales a través del Consejo Económico y Social, aunque no dejan de considerarse una oportunidad más de opinar respecto a determinada decisión, parecen menos eficaces.

El autor tuvo la oportunidad de reunirse con representantes de las oficinas en Bruselas de las organizaciones sindicales, de cooperativistas y de banqueros. (Lamentablemente, no fue posible hacerlo con los representantes de los empresarios industriales, organización que parece ser considerada una de las más poderosas.) Todos los entrevistados estuvieron de acuerdo en cuanto a la preferencia por el acceso directo mencionado arriba. Agregaron también, entre otras informaciones, que además de las tareas propias de presión y de información uno de los beneficios indirectos del funcionamiento de estas agrupaciones ha sido un cierto proceso de aprendizaje en torno a la solución de problemas comunes que ha generado el propio contacto entre los dirigentes nacionales. Algunos llegaron a afirmar que tal proceso de aprendizaje era tanto o más importante que las tareas de información y participación mismas.

/Un último

Un último dato interesante respecto a estas organizaciones se refiere a su organización interna. En general, puede decirse que casi todas poseen una estructura federal, o sea un representante con un voto por cada organización nacional, pero en ninguno de los casos observados se encontraron rasgos de supranacionalidad en el procedimiento de adopción de decisiones de cada agrupación, más bien, al igual que en las instituciones comunitarias, parece prevalecer el principio de la unanimidad.

Para concluir esta sección, un indicador final de la vitalidad del proceso de integración europea puede encontrarse en sus relaciones externas. En primer término en las económicas, en donde puede presenciarse una participación coordinada en las negociaciones comerciales multilaterales en el GATT, o bien en las negociaciones con 45 países en vías de desarrollo suscriptores de la Convención de Lomé. En segundo término, en las relaciones políticas externas de los Estados miembros, principian a surgir algunas manifestaciones de posiciones comunes, como en el caso de la coordinación de los Nueve en la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York o en ciertas declaraciones comunes respecto a determinados temas de actualidad internacional, como las relaciones de la Comunidad con Africa del Sur. Estos son algunos de los ejemplos que se citan respecto a la posibilidad de que la Comunidad se exprese en el escenario internacional con una sola voz y aunque subsisten las divergencias, sobre todo en asuntos muy controvertidos, gradualmente principia a surgir en ciertos temas la Comunidad Europea como un actor en el sistema internacional actual.

Debe indicarse que algunas de estas acciones se mencionan como verdaderos precedentes de una política económica externa pionera. Este es el caso de la Convención de Lomé, la cual es considerada como un ejemplo de relaciones armoniosas entre países en desarrollo e industrializados. Esta es una de las razones por las cuales las críticas a la Convención, que se originan principalmente en los países latinoamericanos o en otros países en desarrollo sin acceso preferencial, producen una cierta irritación entre algunos funcionarios de la Comisión. Sin embargo, no se

/considera

considera conveniente entrar en mayores detalles en esta sección sobre la política económica externa de la Comunidad hacia los países en desarrollo, sin acceso preferencial, entre los que se encuentran los centroamericanos, porque ello será objeto de atención en la siguiente sección.

Basta señalar aquí que las relaciones externas de la Comunidad Económica Europea constituyen un ejemplo más de la vitalidad observada en el proceso de integración, todo lo cual se ilustra mejor cuando se considera, por ejemplo, el hecho de que el año próximo se espera la suscripción de un acuerdo de cooperación con China y el inicio de negociaciones con los países miembros del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME).

d) Conclusión

Los ejemplos anteriores de nuevos avances, de estancamientos y de vitalidad en la Comunidad Europea merecen que se intente hacer un balance respecto al futuro de la misma. La conciencia de que el proceso de integración es uno de largo aliento parece ser la dominante entre los responsables de las instituciones visitadas. La escasa probabilidad de que se adopten grandes soluciones globales de inmediato respecto al futuro de la Comunidad dan la impresión de que ésta continuará desenvolviéndose mediante la ocurrencia simultánea de avances, estancamientos y retrocesos. De no ocurrir circunstancias extraordinarias, especialmente en el sistema internacional, que obliguen a los Estados miembros a renunciar a algunas de sus atribuciones exclusivas o soberanas, la presente generación de responsables de la integración europea se ha resignado a no presenciar en su tiempo la construcción de una unidad mayor o de un nuevo actor en el sistema internacional actual. Entretanto, parece prevalecer el criterio de que los avances parciales deben ser impulsados para preparar el terreno hasta que ocurran circunstancias más favorables que le permitirán a generaciones futuras enfrentarse a la tarea de construir la unidad mayor. Estas circunstancias parecen estarle dando la razón a los "pragmáticos", en cuanto se considera la

/meta final

meta final de la construcción europea como relativamente alejada e imposible de realizar por el momento. Mientras sea esta la situación, la Comunidad continuará situada en un estado intermedio, de un espectro que va de la separación de los Estados miembros hasta la unidad mayor, difícil de caracterizar pero poseedor de una vitalidad propia, que a veces exaspera a quienes quisieran presenciar en su tiempo la llegada a la meta final.

### 3. Las relaciones entre la Comunidad Europea y Centroamérica

Las relaciones entre la Comunidad y Centroamérica deben enmarcarse en un contexto mayor representado por las relaciones de la Comunidad con América Latina y éstas, a su vez, deben observarse dentro del marco de la política de la Comunidad respecto a los países en desarrollo sin acceso preferencial. La Convención de Lomé, cuya renegociación principiará el año entrante, constituye el instrumento de la política de la Comunidad hacia los países en desarrollo con los cuales algunos de los Estados miembros han tenido nexos de mayor intensidad, como los vínculos coloniales de Francia e Inglaterra con algunos países africanos y del Caribe. Este instrumento, como quedó mencionado en el apartado anterior, es considerado como un ejemplo de lo que podrían ser relaciones económicas armoniosas entre países industrializados y países en desarrollo. Los países de América Latina se encuentran, entonces, entre aquellos que no gozan de acceso preferencial a la Comunidad y son otros los instrumentos constitutivos de lo que podría considerarse la política de la Comunidad hacia ellos. Por esta razón es conveniente pasar revista a la utilización de estos instrumentos en la región, aunque sea muy brevemente, antes de considerar el problema más específico de las relaciones de la Comunidad con Centroamérica.

Debe señalarse que, a juicio de un agudo observador de las relaciones económicas externas de la Comunidad, estos instrumentos

/no son

no son constitutivos de una verdadera política comunitaria respecto a los países en desarrollo sin acceso preferencial, porque considera, quizás con alguna exageración, que su significación es de un nivel casi irrisorio. Lo anterior se explica y justifica argumentando que la Comunidad no podría otorgarle preferencias a atodos los países en desarrollo y que los intereses de ésta son más importantes en los países participantes en la Convención de Lomé. Esta observación es ilustrativa del tipo de dificultades a las que se enfrentan los países en desarrollo sin acceso preferencial, entre los que se encuentran los latinoamericanos, en sus relaciones con la Comunidad Económica Europea.

a) La Comunidad y América Latina

En general, los instrumentos de la política económica externa de la Comunidad en América Latina reflejan la menor prioridad que ésta le otorga a los países en desarrollo sin acceso preferencial. Sin embargo, no es desde este punto que conviene observar tales instrumentos, sino desde una perspectiva propiamente latinoamericana, para desembocar luego en la consideración de las relaciones de la Comunidad con Centroamérica.

Estos instrumentos no son muy numerosos y algunos poseen un carácter adjetivo, como es el caso del mecanismo de diálogo constituído por los Embajadaores latinoamericanos acreditados ante la Comunidad y la Comisión. Este mecanismo, por lo menos, permite la existencia de una oportunidad cada seis meses en la que los representantes latinoamericanos pueden expresar una posición previamente concertada entre ellos. Se encontró entre algunos Embajadores latinoamericanos, la opinión de que los resultados tangibles de dicho diálogo son escasos, pero se reconoció la importancia de la oportunidad de mantenerlo. También se identificaron algunas dificultades para concertar una posición común, dada la heterogeneidad que caracteriza a la región latinoamericana. En balance, la opinión respecto al diálogo es positiva en la medida en la que se le concibe como un mecanismo útil de información mutua.

/Luego,

Luego, en el seno de la Comisión se expresaron muchas esperanzas respecto a la posibilidad de identificar acciones concretas de cooperación entre América Latina y la Comunidad mediante la intensificación de contactos con el Sistema Económica Latinoamericano (SELA). Inclusive se señaló la reciente visita del Secretario Ejecutivo del SELA a la Comisión, en mayo del año pasado, como el inicio de una cooperación entre ambas instituciones alrededor de proyectos regionales latinoamericanos, especialmente en los sectores agroalimentario, de fertilizantes y de artesanías. Asimismo, se señaló la cooperación que ya se ha establecido entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comunidad Económica Europea como otro indicador del tipo de instrumentos que se han venido utilizando para ejecutar la política económica externa de la Comunidad en América Latina.

Otros dos instrumentos que merecen destacarse son, por una parte, el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y las recientes concesiones unilaterales hechas por la Comunidad en el seno de las negociaciones comerciales multilaterales del GATT en materia de productos tropicales.

Respecto al primero de estos instrumentos, puede decirse que indudablemente el SGP ha venido a permitirle acceso al mercado ampliado de la Comunidad Europea a ciertos productos originarios de los países latinoamericanos. Sin embargo, como lo indica la experiencia con este tipo de preferencias, han sido los países relativamente más desarrollados y grandes en dimensión los que se han beneficiado más del mismo. Ello no necesariamente refleja el producto de una decisión deliberada, sino simplemente de la mayor capacidad exportadora que poseen los principales beneficiarios. Las cifras del cuadro 1 son en este sentido elocuentes.

Hay que mencionar que la propia Comisión hace algunos esfuerzos para remediar este aprovechamiento desequilibrado del SPG mediante la celebración de seminarios y esfuerzos de divulgación en los países relativamente pequeños y menos desarrollados, pero en el fondo se trata de un problema estructural vinculado a la dimensión económica y al nivel de desarrollo de estos países el que está impidiéndoles un mayor aprovechamiento del SPG.

/Cuadro 1

Cuadro 1

COMUNIDAD EUROPEA: PRINCIPALES BENEFICIARIOS DEL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS, 1975 Y 1976

(Miles de unidades europeas de cuenta)[a/]

| | 1975 | 1976 |
|---|---|---|
| Yugoslavia | 239 645 | 377 578 |
| Brasil | 161 789 | 290 732 |
| Hong Kong | 138 952 | 249 700 |
| Corea del Sur | 118 050 | 237 209 |
| Malasia | 40 117 | 223 005 |
| India | 143 075 | 209 551 |
| Pakistán | 82 371 | 96 623 |
| Singapur | 63 496 | 93 205 |
| México | 58 694 | 78 827 |
| Rumania | 98 329 | 75 958 |
| Argentina | 47 225 | 71 173 |
| Perú | 31 547 | 19 177 |
| Venezuela | 1 189 | 10 007 |

Fuente: Comunidad Europea, Delegación para América Latina, Información de prensa 46/77, Santiago de Chile, 7 de noviembre de 1977,

a/ No incluye productos derivados del petróleo.

/El otro

El otro instrumento mencionado son las concesiones otorgadas en el seno de las negociaciones comerciales multilaterales del GATT a los productos tropicales, pero éste es de tan reciente adopción que aún no puede evaluarse su impacto y significación.

Otro instrumento de la política económica externa de la Comunidad hacia los países en desarrollo sin acceso preferencial es el apoyo a la ejecución de proyectos de desarrollo mediante el otorgamiento de asistencia financiera. Aunque las cantidades por el momento no son muy significativas, en este rubro pueden encontrarse dos condiciones básicas interesantes en la política comunitaria. Primero, este financiamiento se destina preferentemente hacia proyectos en los países relativamente menos desarrollados y segundo, especialmente a aquellos que se realicen en países miembros de un proceso de integración. En estos términos, por ejemplo, los países centroamericanos en el presente año han conseguido asistencia financiera que asciende a cuatro millones de unidades de cuenta para tres proyectos: uno de pesca artesanal en Honduras, otro de apoyo al Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) y un tercero de apoyo al programa regional de silos y de almacenamiento de granos del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). También se señaló que este tipo de ayuda podría aumentar en el presupuesto de la Comunidad de 1978 hasta alcanzar un total de siete millones de unidades de cuenta para los países centroamericanos. Este es un tipo de instrumento que por los requisitos mencionados puede ser de alguna significación y potencialidad para los países de América Latina menos desarrollados y que participen en un proceso de integración como los centroamericanos.

Finalmente, otro de los instrumentos de la política económica externa de la Comunidad son los acuerdos bilaterales de cooperación económica que ésta ha suscrito con algunos países de América Latina. En éstos puede observarse una cierta preferencia por los países más grandes y más desarrollados de la región, en vista de que la Comunidad ha suscrito acuerdos de este tipo con el Brasil, la Argentina, el Uruguay y México. Aquí puede encontrarse una contradicción entre los principios que inspiran

/la política

la política comunitaria y sus resultados reales, en la medida en la que se admita que esta política posee una vocación integracionista y de apoyo a los países relativamente menos desarrollados.

Debe indicarse que al comentar esta contradicción con algunos de los responsables de las relaciones con América Latina en la Comisión, se esgrimieron varios argumentos para contradecir tal afirmación. Uno de ellos consistía en señalar que este tipo de acuerdo bilateral no ha tenido una verdadera significación económica o comercial, sino que más bien ésta ha sido política; algunos sostuvieron como ya se mencionó, que no debería otorgársele mayor significación a estos instrumentos en vista de la relativa poca importancia que tenía la política comunitaria respecto a los países en desarrollo sin acceso preferencial; finalmente, se dijo que la Comunidad ha suscrito acuerdos bilaterales con aquellos países que han estado en posibilidades de negociar con ella o que se lo han solicitado.

Sin embargo, a pesar de todos estos argumentos, el autor no quedó convencido de que justificaban la contradicción apuntada, en vista de la manifiesta ausencia de acuerdos similares con los esquemas de integración existentes en América Latina o con alguno de los países relativamente menos desarrollados de la región.

En una forma muy breve y posiblemente incompleta, los anteriores son los instrumentos constitutivos de la política de la Comunidad Europea en América Latina, los cuales se enmarcan dentro del contexto de las relaciones entre ésta y los países en desarrollo sin acceso preferencial. Como puede observarse, aunque su significación no es muy importante, existe una tendencia reiterada en la utilización de algunos de estos instrumentos a favorecer las relaciones con los países relativamente más grandes y más desarrollados de la región. Sobre todo cuando se observa el aprovechamiento del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y los acuerdos bilaterales de cooperación económica. La vocación integracionista y de ayuda a los países relativamente menos desarrollados no ha podido traducirse en realidades en ninguno de los dos casos mencionados.

/En el

En el caso del aprovechamiento del SGP pueden ofrecerse las explicaciones relacionadas con la distinta capacidad de cada uno de los principales beneficiarios, pero en el caso de los acuerdos bilaterales, hay que tener en cuenta que se trata de acciones deliberadas. En sentido contrario, es decir en apoyo de los principios mencionados, se encuentra el otorgamiento de asistencia financiera a la realización de proyectos regionales en países relativamente menos desarrollados que participen en un proceso de integración.

El autor desea dejar constancia, al reiterar estas afirmaciones críticas, que tuvo oportunidad de plantearlas directamente durante las entrevistas que sostuvo durante la visita y que ha tratado de reproducir los argumentos esgrimidos en su contra, aunque quizás sin haber podido hacerles justicia o de recogerlos en una forma más fiel.

b) La Comunidad y Centroamérica

En el contexto anterior deben situarse las posibilidades de que pueda alcanzarse un acuerdo de cooperación entre la Comunidad Europea y Centroamérica como una unidad.

Se tuvo la oportunidad de señalar la importancia que un acuerdo, similar a los bilaterales que la Comunidad ya ha suscrito con otros países de América Latina, tendría para el proceso de integración centroamericano, fundamentalmente desde la perspectiva de su significación política inicial, en cuanto a la legitimidad internacional que le otorgaría al proceso centroamericano y a la diversificación de las relaciones económicas externas de Centroamérica. Estos argumentos en favor de la suscripción de un acuerdo entre ambos procesos de integración fueron generalmente aceptados, en especial el de que inicialmente no podía pretenderse alcanzar otros objetivos más ambiciosos.

Sin embargo, no pueden dejar de mencionarse algunas dificultades que se identificaron antes de que pueda llegarse a la suscripción de un acuerdo como el descrito. A continuación se enumeran, con el propósito

/de ilustrar

de ilustrar el tipo de esfuerzo que deberían realizar los gobiernos miembros del proceso de integración centroamericana para poder alcanzar este objetivo. Su enumeración, además, posiblemente sirva para ilustrar la forma como la crisis del proceso centroamericano ha afectado negativamente su imagen internacional, la cual posiblemente sea una de las conclusiones más importantes que el autor ha derivado de la visita a la Comunidad Europea.

Una de las principales dificultades identificadas consiste en que Centroamérica, aun considerada en su conjunto, tiene un problema de dimensión. Así lo ilustran las cifras de comercio entre la Comunidad y algunos países de América Latina con los cuales ésta ha celebrado acuerdos bilaterales de cooperación, e incluso cuando se comparan tales cifras con los países miembros del Grupo Andino considerados conjuntamente, aunque no así cuando se comparan algunos de estos últimos países individualmente con Centroamérica como unidad. (Véase el cuadro 2.)

Las cifras ponen en evidencia el hecho de que los países centroamericanos deben abandonar cualquier pretensión de atraer unilateralmente la atención de la Comunidad con el propósito de celebrar un acuerdo. Este es uno de los casos en los cuales la actuación conjunta de los países centroamericanos es más necesaria y en el que es más obvio el aumento en el poder de negociación que tal actuación conjunta produciría.

Sin embargo, como ya se indicó, pareciera que Centroamérica, aun actuando como unidad en sus relaciones con la Comunidad Europea, tendría dificultades para justificar la necesidad de un acuerdo sólo desde la perspectiva de su dimensión. A este respecto, un funcionario de la Comisión --quizás con demasiada franqueza y exageración - se permitió afirmar que Centroamérica, aun conjuntamente, representaba una "cantidad despreciable" (une quantité négligeable) del comercio exterior total de la Comunidad. Pero, afortunadamente, los argumentos justificativos de la necesidad de un acuerdo entre ambos procesos de integración, no sólo se encuentran del lado de la significación o dimensión

Cuadro 2

COMUNIDAD EUROPEA: IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES A ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA, 1970 A 1976 a/

(Millones de dólares)

| | 1970 | | 1971 | | 1972 | | 1973 | | 1974 | | 1975 | | 1976 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Importaciones | Exportaciones | Importaciones | Exportaciones | Importaciones | Exportaciones | Importaciones | Exportaciones | Importaciones | Exportaciones | Importaciones | Exportaciones | Importaciones | Exportaciones |
| Argentina | 981 | 564 | 959 | 601 | 1 068 | 667 | 1 662 | 621 | 1 556 | 989 | 1 064 | 1 001 | 1 478 | 809 |
| Brasil | 1 079 | 725 | 1 122 | 1 018 | 1 512 | 1 349 | 2 465 | 1 788 | 2 677 | 3 128 | 2 714 | 2 873 | 2 981 | 2 473 |
| México | 139 | 484 | 134 | 502 | 149 | 558 | 217 | 772 | 413 | 1 116 | 385 | 1 202 | 419 | 1 085 |
| Grupo Andino | 1 095 | 874 | 1 097 | 1 038 | 1 080 | 1 172 | 1 199 | 1 457 | 1 994 | 2 001 | 2 023 | 2 648 | 2 116 | 2 543 |
| Bolivia | 96 | 36 | 67 | 29 | 72 | 31 | 89 | 33 | 86 | 68 | 106 | 102 | 114 | 91 |
| Colombia | 204 | 174 | 203 | 202 | 235 | 218 | 290 | 248 | 371 | 376 | 492 | 387 | 626 | 344 |
| Ecuador | 58 | 66 | 64 | 75 | 70 | 78 | 100 | 116 | 138 | 180 | 140 | 191 | 137 | 198 |
| Perú | 345 | 173 | 308 | 212 | 314 | 249 | 274 | 307 | 425 | 419 | 323 | 630 | 332 | 388 |
| Venezuela | 392 | 425 | 455 | 520 | 389 | 627 | 446 | 753 | 914 | 958 | 962 | 1 338 | 907 | 1 522 |
| Centroamérica | 260 | 194 | 259 | 199 | 326 | 213 | 405 | 283 | 571 | 432 | 665 | 362 | 689 | 407 |
| Costa Rica | 51 | 51 | 56 | 49 | 81 | 54 | 120 | 73 | 141 | 96 | 137 | 75 | 105 | 80 |
| El Salvador | 69 | 40 | 61 | 43 | 73 | 48 | 73 | 58 | 117 | 91 | 145 | 81 | 229 | 94 |
| Guatemala | 59 | 52 | 65 | 59 | 76 | 59 | 92 | 73 | 151 | 107 | 215 | 111 | 179 | 129 |
| Honduras | 47 | 21 | 47 | 21 | 56 | 25 | 61 | 30 | 57 | 43 | 61 | 39 | 83 | 41 |
| Nicaragua | 34 | 30 | 30 | 27 | 40 | 27 | 59 | 49 | 105 | 95 | 107 | 56 | 93 | 63 |

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Direction of Trade Annual, 1970-1976.
a/ Comprende nueve países, incluyendo los tres que ingresaron en 1973.

/económicas

económicas del mismo. Tales argumentos, como ya se indicó brevemente, los proporcionan las propias contradicciones de la política económica externa de la Comunidad hacia los países en desarrollo sin acceso preferencial. Sobre todo por el hecho de que dicha política se define como poseedora de una vocación integracionista y de preferencia para los países relativamente menos desarrollados. Precisamente, los países centroamericanos se encuentran entre los relativamente menos desarrollados de América Latina y participan en un proceso de integración, que atraviesa por el momento por una de sus crisis más agudas, pero cuya existencia nadie pone en duda.

Estos son, en opinión del autor, los argumentos justificativos más importantes de la necesidad de que se alcance un acuerdo de cooperación entre ambos procesos de integración. O sea que existen intereses concretos entre ambos que podrían conjugarse en la celebración de un acuerdo de cooperación. Para Centroamérica, se trata de legitimar internacionalmente su proceso de integración y de diversificar geográficamente sus relaciones económicas externas, además de iniciar un proceso de elaboración de una política económica externa común que pondrá en evidencia los beneficios derivados del aumento en el poder de negociación que acarrea su actuación conjunta. Para la Comunidad Europea se trata de poner en práctica dos de los principios básicos que inspiran su política hacia los países en desarrollo sin acceso preferencial.

Otra de las dificultades encontradas en torno a la posibilidad de suscribir un acuerdo tiene que ver con la imagen internacional que proyecta el proceso de integración centroamericana. La crisis que experimenta el proceso desde 1969 ha venido a afectar gravemente la credibilidad respecto a sus perspectivas futuras, por lo menos en algunos círculos. Todo lo cual, además, se ve influído negativamente por una percepción de las relaciones intracentroamericanas basada fundamentalmente en aquellos acontecimientos que en Europa alcanzan los titulares de los periódicos; eventos que, en su mayoría, por su necesaria espectacularidad influencian negativamente la imagen del proceso centroamericano. El progreso silencioso

/de la

de la integración en la región, o bien la persistencia de la interdependencia intrarregional a pesar de la crisis, no alcanzan a captar la atención de los más importantes diarios europeos.

Por otra parte, el conflicto entre El Salvador y Honduras todavía perdura en la memoria de algunos, como un indicador de las escasas perspectivas que éstas le acreditan a la integración centroamericana. Finalmente, algunos mencionaron los problemas de violación de derechos humanos que se imputan a algunos de los países centroamericanos como un obstáculo a la posibilidad de establecer relaciones más estrechas entre ambos procesos de integración. En este sentido, se trajo a cuenta la suscripción, en Luxemburgo, el 5 de abril de 1977, por los Presidentes de la Comisión, del Parlamento y del Consejo de Ministros de la Comunidad Europea de una declaración sobre los derechos humanos fundamentales. Así como también se recordó la actitud de la Comisión en esta materia, expresada por el señor W. Haferkamp en la sesión del Parlamento Europeo celebrada en Estrasburgo el 11 de mayo de 1977, en el sentido de que se utilizarían "tres vías para imprimir el respaldo de la Comunidad en lo que atañe a los derechos humanos a lo largo del mundo: i) mediante la inserción de cláusulas sobre derechos humanos en las negociaciones con otros países; ii) mediante la inclusión de ellas en las discusiones comerciales, y iii) mediante la manutención de organizaciones humanitarias".[1/]

Una última dificultad mencionada y respecto a la cual los gobiernos centroamericanos parecen haber hecho mayores esfuerzos para superarla, radica en lo que algunos consideraron como la incapacidad de Centroamérica de hablar con una sola voz. En ciertas ocasiones el autor tuvo la impresión que algunos funcionarios de la Comisión le estaban pidiendo a Centroamérica lo mismo que el exsecretario de Estado norteamericano Henry Kissinger le había pedido a la Comunidad Europea, cuando se lamentó que ésta no tenía la capacidad de expresarse con una sola voz.

1/ Comunidad Europea, Delegación para América Latina, Información de Prensa 20/77, Santiago de Chile, 16 de mayo de 1977.

/En otras

En otras ocasiones, esta "incapacidad" centroamericana era atribuida al hecho de que el proceso centroamericano carecía de una disposición equivalente a la contenida en el artículo 113 del Tratado de Roma, que faculta a la Comisión, con autorización del Consejo, para emprender negociaciones con terceros países. Esta última actitud, consistente en tratar de encontrar en el proceso centroamericano un equivalente funcional a la Comisión de la Comunidad, surgió en varias oportunidades. Quizás esta pretensión esté basada en un relativo desconocimiento de las peculiaridades propias del proceso centroamericano y de las diferencias evidentes que existen entre ambos procesos de integración. En efecto, tratar de encontrar un interlocutor equivalente a la Comisión Europea en el proceso centroamericano deja de lado una de las características fundamentales del desenvolvimiento institucional de este último, consistente en su naturaleza descentralizada y la ausencia de un primus inter pares entre las instituciones regionales. Además de que revela un cierto desconocimiento, problema que parece muy vinculado al mencionado arriba respecto a la imagen que proyecta internacionalmente la integración centroamericana.

Lo mismo ocurre, por ejemplo, cuando se trata de evaluar la evolución de la integración centroamericana y sus objetivos con base en la experiencia europea. Sobre todo si se tiene en cuenta que en el caso de la Comunidad, la meta final está constituida por algún tipo de integración política, cuyos detalles no pueden precisarse desde ahora, y la meta de la integración centroamericana no es tal unificación sino la de contribuir al desarrollo de los participantes. Se encontró que en ciertas oportunidades tal ejercicio comparativo conducía a algunos de los entrevistados a afirmaciones tan gruesas como, por ejemplo, la hecha por un funcionario europeo en el sentido de que "todos los esfuerzos de integración de América Latina eran un desastre". En gran medida ello se debe al hecho de que por desconocimiento se evalúa la evolución de la integración latinoamericana a la luz de la experiencia europea, ejercicio que conduce a querer encontrar normas similares a la contenida en el artículo 113 del Tratado de Roma, un interlocutor como la Comisión, o finalmente, a atribuirle a estos procesos metas iguales a las del proceso europeo.

/Sin embargo,

Sin embargo, tales comparaciones --por lo demás insostenibles-- no le hacen justicia a los esfuerzos que han hecho los gobiernos centroamericanos para principiar a hablar con una sola voz, especialmente con la Comisión. Este esfuerzo no debe subestimarse porque constituye uno de los primeros ensayos efectivos que han hecho los gobiernos centroamericanos para concertar sus posiciones previamente y poder así expresarse con una sola voz. El autor desea enfatizar la importancia que posee el funcionamiento del Grupo de Embajadores y de Jefes de Misión Centroamericanos acreditados ante la Comunidad Europea. Pudo constatar el funcionamiento del Grupo al haber participado en una de sus reuniones quincenales, ocasión en la que intercambiaron ideas sobre las posibilidades de fortalecer este ejercicio.

El funcionamiento del Grupo pone de manifiesto la existencia de un mecanismo que podría ser más útil aún, si se le dotara del apoyo político y técnico necesario, para disipar algunas de las impresiones que afectan negativamente la imagen del proceso centroamericano. Podría ser, por otra parte, una prueba evidente, al alcance de los funcionarios de las instituciones de la Comunidad Europea, de la capacidad de Centroamérica de expresarse con una sola voz. Por último, el Grupo podría constituir el mecanismo de enlace entre las instituciones de la Comunidad y las de la integración centroamericana, con miras al estrechamiento de relaciones entre ambas hasta que se alcance la suscripción de un acuerdo formal entre ellas.

El Grupo funciona en Bruselas y sus orígenes pueden encontrarse en las discusiones ocurridas en el seno del Grupo Latinoamericano en torno al problema del banano. Su institucionalización ocurrió apenas en junio de 1976, con motivo de la visita a la Comunidad de los directores de las instituciones centroamericanas de integración. A partir de entonces, ha venido funcionando bajo la presidencia de uno de los Embajadores, escogido por orden alfabético por un período de seis meses, mediante la celebración de reuniones quincenales en las que se ha decidido,

/por ejemplo,

por ejemplo, apoyar a Honduras y Guatemala en la obtención de ayuda y emergencia y en la identificación de algunos de los proyectos financiados por la Comunidad en Centroamérica.

Dado que la institucionalización del Grupo ocurrió durante la visita de los directores de las agrupaciones centroamericanas, éstos hicieron un ofrecimiento de apoyo técnico que lamentablemente todavía no ha producido mayores resultados. En general, los Embajadores centroamericanos se sienten desprovistos de información, tienen interés en que se les mantenga informados sobre la evolución del proceso de integración y que se les tome en cuenta para que puedan cumplir su papel de órgano de enlace entre Centroamérica y la Comunidad Europea.

Faltaría también una demostración tangible de apoyo político, quizás a nivel de las Cancillerías centroamericanas conjuntamente, para que el Grupo pudiese contar con el respaldo político necesario. Hacia esta posibilidad apuntan los resultados de la visita de los funcionarios de las Cancillerías centroamericanas, encargados de las relaciones con la Comunidad, realizada en junio de 1977.

Por último, sería también muy conveniente que los gobiernos centroamericanos, que no lo han hecho aún, eleven su representación ante la Comunidad al nivel de Embajadores, con el objeto de que sea uniforme la composición del Grupo. En este sentido la designación y llegada del recientemente nombrado Embajador de Honduras ante la Comunidad, Dr. Roberto Herrera Cáceres, deja únicamente a las representaciones de El Salvador y de Panamá a nivel de Encargado de Negocios.

En suma, existe un mecanismo para poder iniciar el diálogo entre la Comunidad Europea y Centroamérica como unidad con miras a la suscripción de un acuerdo formal entre ambos procesos de integración. De las dificultades mencionadas, ésta parece ser la que ha principiado a resolverse en vista de este ejercicio pionero en materia de concertación de las posiciones de los gobiernos centroamericanos que se encuentran realizando los Embajadores centroamericanos ante la Comunidad. El reconocimiento de esta labor parece haberse encontrado en la

/confirmación

confirmación expresada oficialmente por representantes de la Comisión de que ésta excluye en sus relaciones con Centroamérica la posibilidad de dialogar separadamente con cualquiera de los gobiernos individualmente considerados y de que se empeñará en hacerlo con todos ellos conjuntamente, siempre y cuando los gobiernos centroamericanos puedan concertar entre ellos una posición común.

## 4. Algunas observaciones sobre el Programa de Visitantes Latinoamericanos del Parlamento Europeo

Las observaciones que se hacen a continuación tienen el propósito de que sean tenidas en cuenta al organizar la participación de otros visitantes en el Programa, en vista de que el autor fue apenas el segundo desde que éste se inició. Debe señalarse que, en general, la visita fue fructífera y pudo aprovecharse por el hecho de que fue precedida por un trabajo de organización preparatorio. Sin embargo, sugiere que se tomen en cuenta las siguientes observaciones:

### a) La selección de temas

En vista de que se trata de un proceso complejo, no debería pretenderse abarcar demasiados temas en un período tan corto, de lo contrario se corre el riesgo de que los que se cubran lo sean de una manera superficial. La experiencia le indicó al autor este riesgo, debido a que seleccionó previamente una lista demasiado ambiciosa de temas, la cual afortunadamente pudo ser restringida por la flexibilidad con la cual el Programa está diseñado. Quizás hubiese sido preferible identificar por anticipado un tema central alrededor del cual se hubiera organizado la visita.

### b) El método de entrevistas

Dependiendo de los temas seleccionados, este método no es siempre el más adecuado, cuando se le compara por ejemplo con la observación directa del funcionamiento de las instituciones, como el autor lo experimentó en

/el caso

el caso de las sesiones del Parlamento Europeo en Luxemburgo. Quizás sería más conveniente, de organizarse la visita alrededor de un tema central, permitirle al participante pasar algún tiempo en la dependencia o institución encargada del tema para que pudiera presenciar con mayor detenimiento la forma como ésta funciona.

c) Algunos problemas logísticos

Aunque algunos de éstos no fueron deliberados y por ello difíciles de evitar, el autor tuvo la dificultad de que a su llegada a París no se le había concertado ninguna de las entrevistas que había solicitado. No interesan aquí las razones que se le expusieron para explicar tal situación, pero sería muy conveniente que en el futuro se evitaran esta clase de contratiempos. Afortunadamente, en el presente caso, la rápida intervención del señor Lewis Armstrong y del señor Barker-Jones no llegó a afectar el desenvolvimiento del programa, al haberle organizado en muy corto tiempo la mayoría de las entrevistas solicitadas.

/Anexo

## Anexo

## LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

### Bruselas

Camille Becker
Jefe de la División de Relaciones Exteriores
Dirección General de Información
Comisión

Carmelo Cembrero
Administrador
Dirección General de Información
Comisión

Marcos Alvarez
Director del Centro de Estudios de América Latina
Universidad Libre de Bruselas

Giampietro Morelli
Director y Secretario del Comité Monetario
Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros
Comisión

Alexandre Stakovitch
Director de la Unidad de Planificación de la
Política Económica Externa
Dirección General de Relaciones Exteriores
Comisión

Ministro E. Watteeuw
Jefe de Asuntos Latinoamericanos
Ministerio de Relaciones Exteriores de Bélgica

Denis Blin
Dirección General de Relaciones Exteriores
Comisión

Gerd Reinhardt
Dirección General de Relaciones Exteriores
Comisión

Richard Hay
Jefe del Gabinete del Comisionado encargado de
Presupuesto y Control Financiero, Instituciones Financieras,
Personal y Administración
Comisión

/Peter Coldrick

Peter Coldrick
Secretario
Confederación Europea de Sindicatos

Manfred Teichert
Director de la Oficina de Enlace en Bruselas del
Banco Europeo de Inversiones

Harold Adam
Secretario de la Federación Bancaria
Comunidad Europea

Michel van den Abeele
Subjefe del Gabinete del Vicepresidente
responsable de cuestiones financieras y económicas
Comisión

Eberhard Rhein
Miembro del Gabinete del Vicepresidente
responsable de las relaciones exteriores
Comisión

Dieter Frisch
Dirección General de Presupuesto
Comisión

Hans Smida
Dirección General de Desarrollo
Comisión

Dieter Rogalla
Jefe de la División de Reglamento del Personal
Dirección General de Personal y Administración
Comisión

Klaus von Helldorff
Dirección General de Información
Comisión

Harry Salter
Director de Recursos Propios y Contabilidad
Dirección General de Presupuestos
Comisión

Jean Durieux
Subdirector
Dirección General de Desarrollo y Cooperación
Comisión

/Brian C. Bender

Brian G. Bender
Primer Secretario
Delegación del Reino Unido a la Comunidad Europea

Henri Etienne
Consejero Principal de la Secretaría General
Comisión

Richard Wells
Dirección General de Política Regional
Comisión

Johannes Teichert
Secretario General
Asociación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de la
Comunidad Europea

Profesor C. Cerexhe
Centro de Estudios Europeos y Director del Programa de
Integración de la Comunidad Económica Europea-América Latina
Universidad de Lovaina

Philippe Lemaître
Corresponsal de "Le Monde" en la
Comunidad Europea

Pierre Ohlmann
Jefe de División
Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros
Comisión

Grupo de Embajadores y de Jefes de Misión
de los países de Centroamérica

Luxemburgo

T. Barrett
Jefe de División
Comité de Relaciones Exteriores
Parlamento

D. Quemener
Comité de Relaciones Exteriores
Parlamento

Klaus Föhle
Director General de Investigación y Documentación
Parlamento

/K.H. Neunreiter

K. H. Neunreiter
Dirección General de Comités
Parlamento

Joachim Müller-Borle
Consejero Adjunto
Banco Europeo de Inversiones

Roma

Franz Indaxa Linares
Subsecretario de Asuntos Económicos y Sociales
Instituto Italo-Latinoamericano

Senador Franco Grassini
Agencia para la Investigación Económica y Legislativa

Consejero Stefano Biondo
Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia

Ministro A. Callamia
Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia

N. Albanese
Vicepresidente de la Cámara de Comercio para Africa Occidental

Giancarlo Meroni
Coordinador, Oficina Internacional de la
Confederación General Italiana de Trabajadores

Silvia Boba
Oficina Internacional de la Confederación General
Italiana de Trabajadores

Giovanni Magnifico
Consejero Económico
Banco de Italia

París

J. Brière
Departamento Internacional
Caja Nacional de Crédito Agrícola

F. Chartrain
Departamento Internacional
Caja Nacional de Crédito Agrícola

/Colette Dionysius

Colette Dionysius
Centro de Desarrollo de la Organización
para la Cooperación y el Desarrollo Económico

E. Follin
Subdirector de Relaciones Económicas Bilaterales
División Económica
Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia

Londres

Charles Sime
Departamento de Información
Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino Unido

Robert Sheaf
Oficial de Prensa
Oficina de la Comisión de la Comunidad Europea

Roger Broad
Jefe de la Oficina de Información del Parlamento Europeo

J. J. Monaghan
Jefe de la Sección de Información y Publicaciones
Ministerio del Tesoro del Reino Unido

R. Crompton
Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino Unido

J. Penney
Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino Unido

E. León-Ruiz
Servicios Exteriores
British Broadcasting Corporation

J. Alford
Subdirector del Instituto de Estudios Estratégicos

V.K. Timms
Secretaría para Europa
Cabinet Office

T. Harris
Secretaría para Europa
Cabinet Office

/Peter Strafford

Peter Strafford
Reportero de "The Times"

D. C. Maxey
Director
Cooperative Bank Limited

Guy Huntrods
Director
Lloyds Bank International Limited