

## Cooperación europea, gobernanza e inserción en los países andinos

Juan Pablo Salazar \*

### Resumen

El expansionismo de la Unión Europea (UE) ha venido acompañado de la cooperación para el desarrollo como herramienta política. En este artículo se analiza cómo la UE ha utilizado la ayuda internacional para insertarse en los países andinos, y poco a poco penetrar sus mercados y avanzar hacia el establecimiento de una zona de libre comercio. A través de las justificaciones altruistas, que usualmente van junto a las donaciones y asistencia, el bloque europeo ha podido fortalecer las relaciones y nexos de amistad con los beneficiarios de sus programas; y de esta manera forjar una reputación de ser un socio justo y ético. En la presente investigación se realiza un análisis histórico de cada una de las etapas por las que han atravesado las relaciones de comercio y la cooperación entre ambas partes, empezando en los años 70. En un mundo en el que no existe una sola potencia líder a nivel internacional, ya no se puede hablar de una hegemonía absoluta, sino de gobernanza de distintos espacios. En este sentido, la ayuda para el desarrollo es una herramienta que sirve para gobernar, liderar e incidir.

**Palabras claves:** Unión Europea, cooperación, gobernanza, países andinos.

### Abstract

The expansionism of the European Union (EU) has been accompanied by development cooperation as a political tool. This article analyzes how the EU has used foreign aid to insert itself into Andean countries, and gradually penetrate their markets to move towards the establishment of a free trade area. Through altruistic justifications that come along with donations and assistance, the European bloc has been able to strengthen its relations and friendship ties with the beneficiaries of its programs; thereby building a reputation as a fair and ethical partner. This research presents a historical analysis of each of the stages through which trade relations and cooperation between both parties have gone through, beginning in the 70s. In a world where there is not a single leading power at the international level, one can no longer speak of absolute hegemony, but of governance of different spaces. In this sense, development assistance is a tool that can be used to govern, lead and influence.

**Keywords:** European Union, foreign aid, governance, Andean countries.

TRABAJO RECIBIDO: 01/02/2023 TRABAJO ACEPTADO: 30/03/2023



Esta obra está bajo una licencia internacional <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

---

\* PhD (c) en Estudios Internacionales (FLACSO, Ecuador); Máster en Gobernanza y Políticas Públicas (Universidad de Queensland, Australia); docente de la Universidad Hemisferios (Ecuador). Correo electrónico: [jupsalazarfl@flacso.edu.ec](mailto:jupsalazarfl@flacso.edu.ec)

La investigación fue realizada como parte de la tesis del Doctorado Estudios Internacionales de FLACSO Ecuador, que se encuentra en proceso de revisión. Agradezco a Jaime Estay de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y a Ernesto Vivares de FLACSO Ecuador por sus comentarios sobre este trabajo.

## **Introducción**

Cada superpotencia elige sus propias estrategias de inserción en el mundo, por lo que puede hacer uso de diversos mecanismos de relacionamiento. Estados Unidos ha preferido el uso del poder duro, vinculado al intervencionismo militar y los condicionamientos de la banca multilateral al momento de otorgar créditos. Su cooperación ha sido un complemento a las decisiones geopolíticas y económicas y ha estado ligada a la consecución de sus intereses; por ejemplo, la lucha contra el comunismo. En este sentido, la ayuda estadounidense se ha enfocado en aquellos países que comparten una mirada liberal y democrática.

China, por su parte, ha decidido utilizar estrategias mercantilistas, que condicionan la asignación de créditos o donaciones a la compra de bienes y servicios. A diferencia de Estados Unidos, China no solicita a sus socios la implementación de reformas político económicas o ajustes estructurales. Un país puede ser democrático, autoritario, liberal o proteccionista, sin que esto condicione las buenas relaciones con el gigante asiático. La cooperación China es usualmente un aspecto añadido al comercio e inversiones en infraestructura (Morasso, 2016, pp. 164–165), por lo que suele ser considerada como una forma de impulsar a sus empresas.

La ayuda europea no ha estado libre de condicionamientos, pero se ha basado en intervenciones menos impositivas que aquellas de Estados Unidos. Por esta razón, suele llamarse a la Unión Europea (UE) como “poder civil, normativo, ético o superpotencia silenciosa” (Orbie, 2012, p. 30). En este caso, la cooperación ha sido utilizada para tener una mayor presencia en el mundo y por lo tanto una mayor capacidad de actuar (Hettne y Söderbaum, 2005). El presente artículo busca analizar cómo la UE utiliza la cooperación como instrumento de inserción internacional y para la construcción de relaciones con nuevos socios, específicamente con los países andinos. En un orden mundial multipolar (en el que no existe un solo líder global o hegemonía), la cooperación resulta ser una herramienta política que tiene diferentes particularidades, dependiendo de quién la utiliza.

En este trabajo, se utiliza el Método de Estructuras Históricas de Robert Cox y el Análisis de Discurso desarrollado por Isabela Fairclough y Norman Fairclough (2012, 78-79). A través del primero, se identifican períodos de corta duración (que pueden ser décadas), en que priman algunas ideas sobre el desarrollo y la ayuda internacional europea. El segundo, sirve para contrastar los elementos discursivos de la cooperación durante cada período, con los resultados y las contradicciones de las acciones desarrolladas. La información empírica es tomada de fuentes documentales y entrevistas, y se combina con estadísticas descriptivas.

El análisis de la ayuda europea en los países andinos se divide en cuatro secciones. En la primera, y en base a algunos conceptos de la teoría neogramsciana, se estudia el contexto de la cooperación internacional como herramienta hegemónica, que ha sido empleada por actores como Estados Unidos, China y la UE. En la segunda sección, se analiza la cooperación durante los años 70 y 80, que fue utilizada para iniciar y facilitar las relaciones con los países andinos. Luego, se estudia el período comprendido de 1990 al 2005, en que el bloque europeo promovió con fuerza el discurso liberal y las ideas de mercado. Finalmente, se examina el período del 2006 al 2020, en que se impulsó y negoció la firma de un acuerdo comercial. En cada una de las secciones, se aprecia que el incremento en los montos de cooperación ha ido de la mano con la profundización de las relaciones comerciales.

### **1. La cooperación como herramienta hegemónica**

Varios autores coinciden en que la cooperación internacional cobró gran relevancia a partir de la declaración del presidente Truman en 1949, durante su discurso de toma de posesión (Jakupcic, 2018, p. 23; Lemus Delgado, 2017, p. 36). Truman tenía una mirada con un tinte no sólo altruista de la ayuda sino también geopolítico, ya que consideraba que Estados Unidos tenía la

responsabilidad de compartir su bienestar con los países en desarrollo y de trabajar en la lucha contra el comunismo. La cooperación sirvió al país norteamericano para apoyar la reconstrucción de sus socios europeos y también para consolidar una alianza antisoviética (Jakupc, 2018, p. 23). A través del Plan Marshall se entregaron cerca de 12,7 millones de dólares, lo que equivaldría a 147 mil millones de dólares en la actualidad (Runde, 2017). Este ha sido el mayor despliegue de recursos que ha hecho un solo donante en la historia.

La ayuda estadounidense permitió de alguna manera el nacimiento del bloque europeo como una nueva superpotencia. Al respecto Hernandez, Moreno Juste, Alija Garabito et al. mencionan lo siguiente: “Estados Unidos[fue] un firme partidario de la creación de instituciones supranacionales europeas porque en ellas veía un elemento coincidente con su estrategia defensiva y por ello [adoptó] una actitud favorable hacia la integración europea desde 1947” (p. 242). La oposición estadounidense pudo haber frenado la constitución de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM); creadas en a través de los tratados de París en 1951 y de Roma en 1957 (Hernandez et al., 2018, p. 242).<sup>1</sup>

La CEE se convirtió en el eje fundamental de la integración europea, en cuyo seno se crearon algunas de las instancias que se mantienen hasta la actualidad. Entre ellas están la Comisión Europea y la Corte Europea de Justicia. Posteriormente, la CEE, la CECA y EURATOM se fusionaron en una sola institución, la UE, mediante el Tratado de Maastricht de 1993 (Gómez Cordero, 2015, pp. 2–3). Desde entonces, el regionalismo pasó a ser un hito en las relaciones internacionales, ya que dio origen a un nuevo tipo de actor global con capacidad de agencia propia. A pesar de que Estados Unidos apoyó la reconstrucción de Europa con fines estratégicos y defensivos, en realidad terminaría creando un contrapeso a su hegemonía, como se analiza en este documento.

Acorde a Cox (1986), la hegemonía va más allá de la dominación, ya que abarca al “poder material, la imagen colectiva del orden mundial y las instituciones que administran el orden” (p. 152). En este sentido, Estados Unidos no solo ha dominado el mundo a través de sus capacidades económicas y militares, sino también de su ideología y de las instituciones que se fundaron luego de la Segunda Guerra Mundial. La ideología americana se relaciona con el sistema económico liberal; la promoción de la democracia; los derechos humanos; el predominio del inglés como lengua principal de la diplomacia y los negocios internacionales; entre otros aspectos. Además, entre las instituciones que han apoyado el ascenso de Estados Unidos como hegemón están el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de las Naciones Unidas, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), entre otras. En todas ellas, el país norteamericano ha tenido una cuota de poder más grande que la del resto de miembros.

Desde hace varios años (y de manera más marcada luego del fin de la Guerra Fría) han existido espacios dejados por Estados Unidos en el tablero internacional, que ponen en duda la existencia de un solo hegemón. Por esta razón, se empezó a hablar de gobernanza y no de una hegemonía. La gobernanza hace referencia al liderazgo ejercido por áreas, entre las que se encuentran la seguridad, la economía, la cooperación para el desarrollo, entre otros. Incluso dentro de ámbitos como el económico pueden existir varios líderes globales, especializados por sectores, tales como banca, farmacéutica, nanotecnología o robótica, por mencionar algunos ejemplos. La hegemonía y la gobernanza pueden ser consideradas como dimensiones interrelacionadas, aunque no iguales, tal como se expresa en la figura 1 (Peng2018, pp. 54–55). Mientras la hegemonía es sistémica, la gobernanza puede ser sectorial. Al hablar de gobernanza

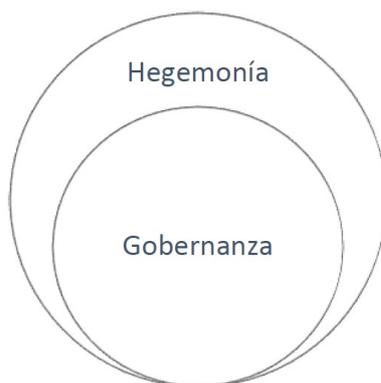
---

<sup>1</sup> En la literatura académica también suele llamarse a las tres organizaciones como las Comunidades Europeas o la Comunidad Europea.

global, se hace referencia a un aspecto particular de las relaciones internacionales, por ejemplo, la gobernanza en temas ambientales.

**Figura 1.**

*La relación entre la hegemonía y la gobernanza*



*Fuente:*Elaboración propia.

Aunque en materia de seguridad Estados Unidos sigue siendo la potencia dominante en el mundo, en comercio y cooperación tanto China como la Unión Europea han cobrado mucha relevancia en las últimas décadas. Cada una de ellas tiene una mirada particular de cómo deben funcionar las relaciones internacionales y qué tipo de instituciones son las que ejercen un liderazgo. Por ejemplo, la UE impulsa la democracia liberal (al igual que Estados Unidos) y ha hecho mucho énfasis en la construcción de organismos regionales. Al respecto, Molano Cruz (2017) menciona que el bloque europeo busca construir un mundo de regiones, en que hay otros actores relevantes además de los Estados westfalianos. Aunque este artículo no se centra en el apoyo europeo a procesos de integración de países, las regiones son parte del imaginario de orden mundial que busca construir Europa.

La cooperación para el desarrollo ha sido una herramienta útil en el proceso de expansión e internacionalización de la UE. Parte de su liderazgo o gobernanza se basa en la utilización de la ayuda para crear un imaginario de sí mismo como un actor benevolente, y así tener una mayor capacidad de negociación de acuerdos internacionales. En el mundo de los negocios resulta más fácil sentarse primero a hablar de programas de cooperación que de asuntos comerciales. Al respecto, Gabriela Rosero, ex Secretaria Técnica de Cooperación del Ecuador, menciona lo siguiente “[La cooperación] es la cara más amable de las relaciones internacionales, y a su vez [sirve para] hacer la primera entrada para relacionarse con un país” (comunicación personal, 18 de noviembre de 2019). De manera muy general, podría decirse que para la parte europea no existe cooperación sin relaciones comerciales y diálogo político; excepto en sus programas de asistencia humanitaria.

Es así que los programas de ayuda del bloque europeo iniciaron mucho antes de que existan los 27 miembros que conocemos en la actualidad (28 antes de la salida de Gran Bretaña). Sus primeras iniciativas trataron de mantener los vínculos con sus ex colonias de África, Caribe y el Pacífico (ACP), que empezaron a independizarse en los años 60. Entonces, la CEE suscribió convenios de intercambio comercial y cooperación con 18 países, conocidos como los acuerdos de Yaoundé, que iniciaron en el año 63 (Farrell, 2010, p. 245). Los recursos asignados a los

beneficiarios fueron entregados a través del Fondo de Desarrollo Europeo (FDE) y del Banco Europeo de Inversiones (BEI), creados a partir del Tratado de Roma de 1957. Con el acceso de Gran Bretaña a la Comunidad Europea, estos arreglos fueron precedidos por los convenios de Lomé y Cotonou en sus distintas etapas (A. Cox, Koning, Hewitt, Howell, & Marr, 1997, p. 9), y se extendieron a más de 70 países (Farrell, 2010, p. 245).

Los primeros convenios de cooperación y comercio fueron de carácter asimétrico, por la diferencia de capacidades de las partes negociadoras. Tales instrumentos sirvieron principalmente para defender los intereses europeos en materia comercial y política en países de ACP. Es así que los seis Estados de la entonces CEE pudieron tener acceso a materias primas agrícolas y mineras a bajo costo (Hurt 2003, 163-64). Mientras en 1969 el 72% de los productos exportados desde ACP eran bienes primarios, el 85% de los bienes exportados por la CEE fueron industrializados (Holland, 2002, p. 30). De esta manera se replicaron las inequidades del intercambio entre un norte desarrollado y una periferia subdesarrollada. A pesar de que la parte europea ha utilizado mecanismos de relacionamiento que tienden más al consenso que a la imposición (como en el caso estadounidense), sus políticas han estado históricamente ligadas a sus intereses comerciales.

A finales de los años 60 e inicios de los 70, la CEE amplió su cooperación hacia el Mercado Común Centroamericano y el entonces Grupo Andino, actualmente Comunidad Andina de Naciones (CAN). También inició la cooperación con varios países de Sudamérica, entre los que estaban Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia. Venezuela también formaba parte del Grupo Andino, y a pesar de que no recibió recursos de donaciones<sup>2</sup>, sí se benefició de preferencias arancelarias. En las siguientes secciones se profundiza el estudio de la cooperación con los países andinos. La llegada de los programas de filantropía europea al continente americano marcó la transición de una Europa que seguía el liderazgo estadounidense a un bloque en busca de mayor liderazgo y protagonismo.

## **2. Los primeros años de la cooperación europea con los países andinos**

Durante los años 70 y 80, la ayuda internacional europea en América Latina fue principalmente bilateral (Giacalone y Bustamante, 2015, p. 334). En las décadas anteriores no hubo mayor relacionamiento con países latinoamericanos por varias razones. Una de ellas fue debido a la fuerte presencia de Estados Unidos en la región, que incluso era considerada como su patio trasero. Otra de las razones fue la falta de cohesión y supranacionalidad de la Comunidad Europea. Sobre la débil institucionalidad del bloque europeo Kissinger se preguntaba “¿a quién deberíamos llamar si queremos hablar con Europa?” (Freres, 2000, pp. 63-64). Finalmente, está el hecho de que las prioridades de cooperación y comercio de los países europeos estaban enfocadas en sus ex colonias africanas (Vacas Fernández, 2009, p. 177). A pesar de que América Latina y la subregión andina no tuvieron mucha relevancia para la región europea, las dos décadas mencionadas sellaron el inicio de las relaciones que se mantienen hasta la actualidad.

Los objetivos y principios de cooperación en América Latina fueron los mismos que la UE utilizó en África, Caribe y el Pacífico (ACP), de donde parten las primeras sospechas de que sus relaciones resultaron bastante disparejas. En palabras de Grilli (1993), es casi como si se hubiera hecho uso del “viejo vino colonial en un nuevo envase” (pp. 35). En los Art. 131 y 132 del Tratado de Roma de 1957, se justifica la cooperación como el compromiso de Europa de contribuir con el desarrollo económico, social y cultural de los países asociados y de sus ex colonias. Los problemas del subdesarrollo se centraron básicamente en la falta de recursos de los países del sur y en los incipientes niveles de comercio (CEE 1957). Por lo tanto, las

---

<sup>2</sup> Principalmente debido a que sus niveles de desarrollo eran mayores a los de sus vecinos.

soluciones frente a estos problemas se redujeron a las inversiones, los fondos de cooperación y al mejoramiento de las relaciones comerciales con Europa.

En base a esta mirada del desarrollo se otorgaron reducciones arancelarias a países andinos, como uno de los primeros mecanismos de cooperación para el comercio. Para ello, se firmaron los instrumentos conocidos como Acuerdos de Primera Generación que abarcaban pocos sectores de la economía, por lo que eran considerados no preferenciales. Ambas partes se dieron el trato de Nación Más Favorecida, tema que ya estaba cubierto por el Art. I del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés). Los acuerdos con Colombia se enfocaron en los textiles; con Ecuador y Bolivia en las artesanías; y con Perú en ambos aspectos (Kowald, 1998, p. 292). Tales acuerdos trajeron pocas ventajas para los países andinos, debido a que la mayoría de los sus productos con potencial de exportación no fueron tomados en cuenta.

Además de los beneficios arancelarios obtenidos a través de los acuerdos bilaterales, los países andinos tuvieron acceso al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), de cobertura global que entró en vigor en el año de 1971. Al respecto, Estay y Sotomayor (1992) mencionan lo siguiente:

El sistema ha sido considerado, por la Comunidad Europea y por otros países del capitalismo desarrollado, como una concesión unilateral, con lo cual han hecho con él un manejo discrecional de acuerdo a sus propias condiciones económicas y a los problemas específicos por los que estén atravesando (pp. 91-92).

En el caso de los textiles, se podía acceder a las preferencias únicamente si los exportadores suscribían un Acuerdo Voluntario de Exportaciones y se sujetaban a las Normas de Origen (Grilli, 1993, pp. 253-254).<sup>3</sup> A excepción de Venezuela, los países andinos tuvieron limitados beneficios del SGP en sus primeros años de implementación, cuyas concesiones resultaron ser poco representativas en relación al total de las exportaciones nacionales (véase tabla 1).

**Tabla 1.**

*Uso porcentual del SGP en los países andinos durante los años 70 y 80*

Año	Uso del SGP			Cobertura del SGP			Export. SGP sobre export. totales		
	76	80	86	76	80	86	76	80	86
Venezuela	66	70	66	78	85	83	21	24	17
Colombia	28	56	54	17	17	6	4	9	3
Ecuador	36	18	47	10	43	15	3	8	7
Perú	37	44	61	56	63	74	6	7	14
Bolivia	37	44	46	89	94	22	2	2	2
<b>Países andinos</b>	<b>41</b>	<b>46</b>	<b>55</b>	<b>50</b>	<b>60</b>	<b>40</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>9</b>
América Latina	44	48	45	38	48	47	10	13	12
Otros PVD*	27	32	36	84	78	70	5	7	15

Fuente: Información extraída de Estay y Sotomayor (1992, p. 91).

\*Países en vías de desarrollo.

Otro mecanismo que utilizó la CEE para cooperar con los países andinos fue la asignación de recursos de donaciones. Las primeras reflexiones sobre este tema se resumen en el documento

<sup>3</sup> Ambas medidas tienen por objeto el limitar la cantidad de productos que se envían de un país a la Comunidad Europea. La contradicción en este caso es que se otorgaba una preferencia y por otro lado los exportadores se comprometen a limitar el uso de dicha preferencia.

llamado *Development Aid. Fresco of Community Action for Tomorrow* de 1974. Aquí se habló de la necesidad de distribuir los recursos de los países industrializados a través de ayuda financiera, y de proveer asistencia técnica e industrial para que aquellos considerados como “los nuevos ricos” alcancen su desarrollo pleno. Con esto se hacía referencia a los Estados asiáticos y latinoamericanos que exportaban hidrocarburos. El documento refleja la preocupación por el alto costo que habían alcanzado las materias primas a mediados de los años 70, por lo que se consideraba necesaria una estabilización de precios (Comisión de las Comunidades Europeas 1974, p. 8). Los primeros acuerdos de cooperación y comercio trataban de cierta manera de garantizar la provisión de materias primas para Europa, en una época en la que los países del Sur habían incrementado su poder negociador.

En el año de 1983 se firmó el primer Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y el Grupo Andino, que es considerado un **Acuerdo de Segunda Generación**. A diferencia de los de Primera Generación, que eran netamente comerciales, se tomó en cuenta a la cooperación y las relaciones políticas. Algunos de los asuntos considerados fueron inversiones, integración regional, promoción de empresas y organizaciones, cooperación para temas productivos e industriales, facilitación financiera, entre otros. Tras la suscripción del nuevo acuerdo se incrementaron los fondos de cooperación, tanto a nivel bilateral como subregional (véase tabla 2).<sup>4</sup> Las concesiones comerciales siguieron estando sujetas a decisiones de la parte europea (Consejo de las Comunidades Europeas y Comisión del Acuerdo de Cartagena 1983). De aquí partieron algunos compromisos de cooperación entre los países del Grupo Andino y la Comunidad Europea.

**Tabla 2.**

*Cooperación bilateral de la CEE a los países andinos (en millones de ecus)*

<b>País</b>	<b>1976-80</b>	<b>1981-85</b>	<b>1986-89</b>	<b>Total</b>
Bolivia	8,7	54,9	25,6	89,2
Colombia	—	7,9	—	7,9
Ecuador	2,9	5,9	9	17,8
Perú	3,5	11,6	21,4	36,5
<b>Total</b>	<b>15,1</b>	<b>80,3</b>	<b>56</b>	<b>151,4</b>

*Fuente:* Información extraída de Comisión de las Comunidades Europeas (1990, p. 15).

En las primeras décadas, las facilidades para el comercio y cooperación que recibieron los países latinoamericanos y andinos fueron mucho menores a las que se concedieron a países de ACP. Entre 1976 y 1980, la Comunidad Europea asignó cerca de 3462 millones de ecus (moneda anterior al euro) de donaciones para 46 países de África, Caribe y el Pacífico (Comisión de las Comunidades Europeas 1986, 15).<sup>5</sup> En Sudamérica, los únicos que recibieron fondos de cooperación durante el mismo período fueron Ecuador, Perú y Bolivia, por un valor de 15,1 millones de ecus en total (véase tabla 2). Los montos asignados por región evidenciaban las prioridades y compromisos europeos de aquel entonces.

<sup>4</sup> Un tema que quedó fuera de las negociaciones de cooperación durante los años 80 fue la deuda de los países andinos.

<sup>5</sup> El monto de cooperación planificado para Lomé I incluye 3072 millones de ecus del Fondo de Desarrollo Europeo (FDE) y 390 millones de ecus del Banco Europeo de Inversiones (Comisión de las Comunidades Europeas 1986, p. 15). Para el caso Latinoamericano, los recursos de donaciones durante los años 70 y 80 provinieron únicamente del FDE.

En lo que respecta al comercio, se había liberado entre el 90 y 95% de los aranceles de productos tropicales y manufacturas africanas, mientras los países andinos tuvieron una cobertura del 50% en los años 70 y 80. Aunque se violaba los acuerdos de trato no discriminatorio del GATT, la justificación fue que Latinoamérica tenía un mayor nivel de desarrollo.<sup>6</sup> El mismo “Director General de Relaciones Internacionales, Roy Denman decía que América Latina era la clase media del mundo en desarrollo [y que] aún querían que se les trate como proletariado” (Grilli, 1993, pp. 231- 234). La división entre países pobres es algo que Europa mantiene en la actualidad.<sup>7</sup> No analizaremos en detalle las condiciones de los acuerdos con los países africanos, pero se puede decir que las naciones andinas recibieron un trato más clientelar que de socios.

A pesar de que las relaciones de comercio y cooperación parecían consensuadas, la Comunidad Europea tomaba decisiones unilaterales. El bloque determinaba cuánto, a quiénes y bajo qué condiciones se asignaba la cooperación, lo cual aplicaba tanto para el SGP como para los programas de donaciones. Es por esta razón que puede considerarse que la Comunidad Europea ejercía un tipo de imperialismo, que a pesar de no ser tan coercitivo no tomaba en cuenta la opinión de sus socios. “Un poder civil y el imperialismo blando restan en la capacidad de imponer valores y normas, y también cuando las negociaciones se llevan más por imposición que de una manera simétrica y dialógica” (Hettne y Söderbaum, 2005). La gobernanza e inserción europea en los países andinos tiene mucha relación con las concesiones de cooperación, que a pesar de mostrarse como una ayuda no dejaba de ser impuesta.

De manera paralela al comienzo de las relaciones de cooperación, los créditos europeos crecieron exponencialmente en Latinoamérica. Entre 1973 y 1981, la región había llegado a absorber casi la mitad de la deuda privada del mundo. El alto precio de los bienes primarios hizo que fluyeran grandes cantidades de recursos, gracias a la falsa confianza que suelen generar los mercados. Entonces, las tasas de interés resultaron ser bastante atractivas para los países latinoamericanos, ya que entre los años de 1975 y 1981, fluctuaron entre el 1 y el 5%, acorde al índice del *London Interbank Offer Rate- LIBOR* (Bertola y Ocampo, 2010, pp. 217-218). Si bien existieron mayores ingresos por el incremento de precios en las materias primas en los países latinoamericanos, también creció exponencialmente su deuda.

En los países andinos, la deuda se incrementó más de un 370% entre 1975 y 1980, siendo Ecuador el país más afectado en términos de crecimiento porcentual (véase tabla 3). Cerca de dos tercios de los créditos para Latinoamérica provinieron de bancos de Estados Unidos y el resto de tenedores europeos y japoneses (Talavera-Deniz 1983, 8).<sup>8</sup> La internacionalización de Europa en los países andinos tuvo más que ver con la penetración de sus mercados financieros que con una cooperación entre iguales. En este contexto, los fondos de cooperación jugaron un papel marginal en las finanzas andinas, y fueron parte de la estrategia de intervencionismo europeo que combina cooperación con penetración de mercados.<sup>9</sup> Según Hettne y Söderbaum (2005), en el imperialismo blando el interés del más fuerte prevalece sobre el del más débil.

---

<sup>6</sup> En el GATT las demandas realizadas por los países en desarrollo tuvieron poca atención por parte de otros miembros con más poder en la organización, como Estados Unidos. Por su parte, la Comunidad Europea justificaba la diferencia en el trato para productos latinoamericanos, diciendo que el SGP que había puesto en marcha era “progresivo, más flexible y menos restrictivo” (Grilli 1993, p. 245).

<sup>7</sup> Sobre este tema, Alonso (2016) menciona que la mayor cantidad de pobres del mundo se concentra en países de renta media. En la actualidad, cerca de 1000 millones de personas en situación de pobreza viven en países de renta media y casi 300 millones en países de renta baja (p. 112).

<sup>8</sup> Gran parte de los créditos que se otorgaron se conocen como créditos en consorcio, en donde existe un banco director y varios co-directores. Los directores “colocaban los recursos y reunían la parte restante de otros bancos interesados en participar”. Entre los principales organizadores de consorcios se encontraban cuatro bancos alemanes y dos bancos franceses (Éstay, 1994, pp. 107-108).

<sup>9</sup> Actualmente representan entre alrededor del 0,3% el PIB de los países andinos.

**Tabla 3.**

*Deuda pública desembolsada a los países andinos entre 1975-1980 (en millones de dólares)*

	1975	1976	1977	1978	1979	1980*	Incremento porcentual
<b>Venezuela</b>	4328	7835	10812	16325	23070	26982	623,43
<b>Colombia</b>	3572	3718	3892	4453	5936	7418	207,67
<b>Ecuador</b>	583	885	2151	3244	3857	4851	832,08
<b>Perú</b>	4066	5122	6255	7128	7617	8498	209,00
<b>Bolivia</b>	872	1127	1631	2069	2612	2515	288,42
<b>Países andinos</b>	13421	18687	24741	33219	43092	50264	374,52
<b>América Latina</b>	68518	89374	107202	133693	169449	211714	308,99

*Fuente:* Información extraída de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL 1982, p. 35).

\* Valor estimado.

### 3. La cooperación entre la UE y los países andinos de 1990 al 2005

Desde 1990 al 2005, la UE tuvo un gran énfasis en la profundización de las relaciones de comercio y cooperación, así como en la promoción de la integración regional en otros contextos. En aquel entonces, el discurso liberal había cobrado auge a nivel internacional y se volvió la norma en las políticas internacionales. A nivel bilateral, se ampliaron las concesiones para que los países andinos exporten productos a la Comunidad Europea, a través de los regímenes conocidos como SGP Droga y posteriormente SGP Plus. El objetivo de tales regímenes fue el de combatir la pobreza y generar medios de vida alternativos frente a la producción de droga. Al igual que en años anteriores, la UE realizó asignaciones de cooperación no reembolsables conjuntamente con las preferencias arancelarias.

En los años 90, la agenda de Estados Unidos con los países andinos se basó en el comercio; la lucha contra el narcotráfico; combate al terrorismo; y el control de la migración (Bonilla, 2002, p. 2). La diferencia de la mirada europea en la región, es que promovía un enfoque de desarrollo alternativo para la lucha contra las drogas; el incremento del comercio; y una cooperación no militar.<sup>10</sup> La UE impulsó estrategias de inserción o gobernanza ,mucho menos impositivas que las de su aliado norteamericano, que contribuyeron a la construcción de un imaginario de Europa como poder civil.

A partir del Reglamento (CEE) 3835/90 de 20 de diciembre de 1990 se dio preferencias para productos textiles, industriales y agrícolas provenientes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Los beneficios arancelarios cubrieron casi del 75% de los productos andinos (Instituto de Relaciones Europeo Latinoamericanas 1999, 70). La justificación para tales concesiones fue que la producción de cocaína “se [realizaba] en detrimento de las producciones agrarias lícitas” (Comunidad Económica Europea 1990). Entonces, la lucha contra las drogas, la apertura comercial y el desarrollo alternativo pasaron a ser parte de la misma estrategia de relacionamiento conocida como SGP Droga o Régimen Droga. Si bien este tipo de medidas responden a una lógica de liberalización progresiva del comercio, las concesiones continuaron estando sujetas a revisiones periódicas.

<sup>10</sup> El desarrollo alternativo se relaciona con el respaldo a programas para reducir la oferta, en temas como agricultura, infraestructura, formación, entre otros (Molano-Cruz, 2007, p. 51). Al contrario, Estados Unidos impulsó la cooperación militar para la lucha contra las drogas. Un ejemplo de ello es el apoyo que brindó Clinton al Plan Colombia (Bonilla, 2002, p. 6).

En el año 2005 la UE eliminó el Régimen Droga, pero los países andinos pasaron a beneficiarse de otro mecanismo conocido como SGP Plus.<sup>11</sup> India presentó una impugnación ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) por la violación del Régimen Droga a los principios del GATT. Luego de recibir el informe del llamado Grupo Especial, la OMC recomendó a la Comisión Europea que modifique el Reglamento CE No 2501/2001 para que se cumpla con los acuerdos de comercio multilaterales (CAN 2004, 2–3). En respuesta, se creó el SGP Plus o Régimen Especial de Desarrollo Sostenible y Gobernanza, que tenía como objeto apoyar a países vulnerables por su “insuficiente integración en comercio mundial” (Consejo de la Unión Europea, 2005).

En el nuevo Régimen, el principio de las preferencias arancelarias como mecanismo de cooperación y asociación europea se mantuvo intacto. Lo único que cambió fue la razón altruista o justificación para las concesiones. Al respecto Aristóteles decía que “toda asociación se forma sino en vista de algún bien, puesto que los hombres, cualesquiera que ellos sean, nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece ser bueno” (De Azcárate, 1874, p. 17). La cooperación y el comercio también son una forma de asociación, y por lo tanto requerían de un fin último.

Si bien el SGP Plus amplió los beneficios del SGP Droga, también incrementó sus condicionalidades. A pesar de que las preferencias llegaron a cubrir hasta el 81% del universo arancelario de los países andinos, las mismas se aplicaban a todos los países del mundo (CAN 1998, 3). Entonces, se impuso como condición que los beneficiarios ratifiquen y apliquen acuerdos internacionales sobre “derechos humanos y laborales, protección del medio ambiente y gobernanza” (Consejo de la Unión Europea, 2005). Los beneficiarios debían entregar reportes de desempeño continuos y cumplir con los sistemas de monitoreo propuestos por diferentes organismos internacionales (Comisión Europea 2018, 30–31). La UE tenía el rol de supervisar los progresos por país y de hacer revisiones periódicas para analizar la continuidad de las preferencias. Su papel como líder global se fortaleció a través de este tipo de mecanismos de cooperación.

A pesar de los aparentes beneficios del SGP Droga y SGP Plus, existen dudas sobre el impacto en los países beneficiarios.<sup>12</sup> Al respecto, Freres y Mold (2004, p. 5) mencionan que las exportaciones de Latinoamérica crecieron durante los años 90, pero no lo hicieron al mismo ritmo que las exportaciones globales. Además, y aunque los países de la CAN hicieron un mejor uso del SGP que en las décadas anteriores (compárese tabla 1 y tabla 4), las controversias sobre la exportación de algunos productos agrícolas como el banano se mantuvieron, debido principalmente a barreras no arancelarias (Kowald, 1998, pp. 289–290).<sup>13</sup> La balanza comercial derivada del SGP tampoco favoreció a los países andinos, ya que de 1994 al 2003 su comercio con la UE fue mayormente deficitario (CAN 2004, pp. 4, 16). Al parecer, no existe una correlación entre las reducciones arancelarias y los beneficios económicos derivados de las mismas.

---

<sup>11</sup> La Comisión Europea (2018, p. 7) tenía tres mecanismos de preferencias que son:

1. SGP General para países de renta media o países de renta media baja.
2. SGP Plus para países vulnerables.
3. La iniciativa *Everything But Arms* (EBA) para los Países Menos Adelantados (PMA).

<sup>12</sup> Freres y Mold (2004, pp. 5) mencionan que hace falta ir más allá de los estudios que analizan el incremento comercial y evaluar aspectos como la creación de valor agregado de las exportaciones, la vulnerabilidad de las mismas, la distribución de la riqueza, las tendencias entre comercio y reducción de la pobreza, analizar si los pequeños productores participan de las exportaciones, entre otros.

<sup>13</sup> Las exportaciones de los países andinos hacia el mundo crecieron en un 79%, mientras que las exportaciones a la UE se incrementaron en un 67% de 1999 al 2003 (CAN 2004, pp. 15-16).

**Tabla 4.**

*Uso del SGP en los países andinos en los años 90, 96 y 2006\**

<b>Beneficiario</b>	<b>1990</b>	<b>1996</b>	<b>2004-2006</b>
Bolivia	48,8	74,9	41,6
Colombia	22,5	85,7	81,2
Ecuador	64,2	90,4	54,9
Perú	63	91	58,8
Venezuela	59,5	79,7	**
<b>Total CAN</b>	<b>43,7</b>	<b>86,2</b>	<b>67,1</b>

*Fuente:* Información extraída de CAN (2008, p. 11); Instituto de Relaciones Europeo Latinoamericanas (1999, 70).

\* El uso se refiere al porcentaje de exportaciones que se benefician del SGP en relación a los productos cubiertos por el SGP.

\*\* Se retiró de la CAN en 2005.

Además de las preferencias arancelarias, la UE asignó recursos de donaciones. El marco de referencia para la cooperación con América Latina fue la Regulación EEC 443/92 del 25 de febrero de 1992. Según la Comisión de las Comunidades Europeas (1998, 21-23), algunos de los aspectos priorizados fueron:

Alineación de las estrategias de cooperación a la liberalización del comercio;

Derechos humanos y democratización;

Cooperación para entidades de gobierno descentralizadas, así como entidades privadas y ONG;

Cooperación técnica y financiera para países y sectores más pobres de América Latina;

Apoyo al sector rural, seguridad alimentaria, el rol de las mujeres, la lucha contra las drogas, democratización, protección infantil, entre otros;

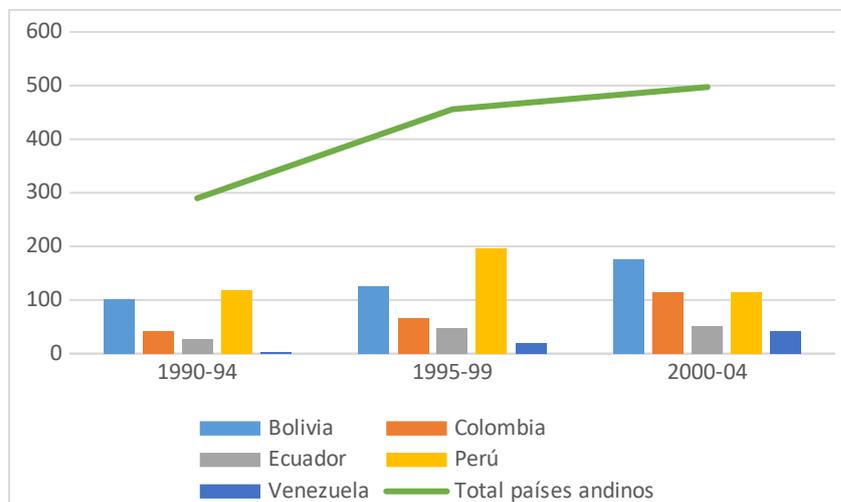
Cooperación regional.

Las alianzas que se derivan de dicha Regulación son conocidos como **Acuerdos de Tercera Generación**, y nos muestran que la gobernanza europea centrada en la apertura comercial, con un enfoque en el ser humano y el ambiente.

En los años 90, los fondos de donaciones para los países andinos volvieron a incrementarse. Es así que, durante el primer quinquenio de la década, la UE ya había superado el monto de cooperación que aportó en las dos décadas anteriores. Dichos países vivieron el efecto contrario a lo sucedido en el resto del mundo con las donaciones, en donde se hablaba de la fatiga del donante, por una caída global en la cooperación (OCDE 2011, p. 13). En la figura 2 se muestra los fondos de ayuda internacional para los países andinos asignados por la UE desde 1990 a 2004. Las intenciones europeas de fortalecimiento del comercio, vinieron acompañadas de un incremento en los recursos de ayuda internacional.

**Figura 2.**

*Cooperación bilateral de la UE en los países andinos 1990-2004 (en millones de Euros)*



*Fuente:* Elaboración propia con información extraída de Banco Interamericano de Desarrollo (BID 2004, 103); Comisión de las Comunidades Europeas (1991, 60); (1998, 41); (2003, 178-179); (2004, 172).

*Nota:* Los cálculos realizados incluyen únicamente la cooperación bilateral, y excluyen a los fondos regionales y recursos no especificados por país. Para la realización de esta tabla se sumaron los datos reportados anualmente por la Comisión de las Comunidades Europeas, exceptuando las cifras de los años 1996-1999 que fueron tomadas del BID.

#### **4. De las negociaciones de un acuerdo comercial al fin de la cooperación con los países andinos (2006-2020)**

Luego del fracaso de las negociaciones de libre comercio de la OMC en Doha (2001), tanto Estados Unidos como la UE ampliaron sus alianzas comerciales de manera bilateral y regional. A partir del año 2006, la cooperación con los países andinos estuvo muy ligada a los intereses comerciales europeos. La intención de suscribir un acuerdo de comercio y cooperación se había manifestado en el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación del 2003, y posteriormente en la Cumbre UE- América Latina y el Caribe (ALC) del 2004 en Guadalajara. No obstante, la disposición para iniciar las negociaciones se dio apenas en el 2006 durante la Cumbre UE-ALC de Viena, en que se plantearon tres ejes principales de trabajo, que fueron comercio, diálogo político y cooperación (Comisión Europea, 2007, p. 5). A este tipo de instrumentos se conoce como **Acuerdos de Cuarta Generación**, que incluyen el establecimiento a mediano plazo de zonas de libre intercambio.

Las negociaciones de un acuerdo comercial entre la UE y la CAN no llegaron a buen término, por lo que la parte europea optó por suscribir un acuerdo con los países que estaban dispuestos a sumarse al mismo. Tal iniciativa tuvo éxito con Colombia y Perú en el 2012 y se materializó a través del Acuerdo Comercial Multipartes (ACM). Uno de los principales motivos por los que Bolivia y Ecuador desistieron del arreglo entre bloques fue porque ambos países cuestionaban las asimetrías y los posibles efectos adversos de la apertura comercial en sus economías. En tal sentido, había varios productos agrícolas sobre los que la parte europea tenía la intención de mantener aranceles o de realizar una desgravación progresiva (Levi 2013, 8).

Ecuador retomó las negociaciones en el 2014 y se anexó al acuerdo en el 2017, debido a las presiones derivadas de ser excluido del mismo. Una de ellas fue la posible suspensión de las preferencias arancelarias provenientes del SGP (Rosales Nieto y De La Cruz Guerrero, 2019, p. 47). Otra estaba relacionada con la desventaja de la parte ecuatoriana para exportar productos frente a sus vecinos y competidores que firmaron el ACM. Por ejemplo, Ecuador habría tenido un costo de 8 dólares adicionales por tonelada de banano enviada a la UE frente a Colombia y

Perú en el 2013 (Iturralde, Suárez y CEDES 2021, 15–16).<sup>14</sup> A pesar de las asimetrías del acuerdo comercial, relacionadas con el marcado proteccionismo europeo en productos primarios, es probable que quedarse fuera del ACM hubiera sido incluso más perjudicial que ser parte del mismo. De aquí proviene la frase que acuñaron los dependentistas de que **no hay alternativa frente** al liberalismo o TINA en inglés- *there is no alternative* (Sotelo Valencia, 2013, p. 79).

Cabe mencionar que Estados Unidos intentó suscribir un Tratado de Libre Comercio (TLC) con la Comunidad Andina en el 2005, pocos años antes de que iniciaran las negociaciones con la Unión Europea. Sin embargo, al igual que la UE el país norteamericano se encontró con varios inconvenientes en el proceso, por lo que firmó un acuerdo por separado con Colombia y Perú, dejando a Ecuador y Bolivia fuera del arreglo. Las negociaciones bilaterales fueron el motivo por el que Venezuela decidió salir de la CAN en el 2005. El tratado resultó ser ampliamente rechazado por distintos sectores sociales, e incluso se creó un movimiento continental en contra del mismo (Solon, 2004, pp. 316-317).

Las lecciones que dejó el proceso del TLC con Estados Unidos, hicieron que la UE incremente los recursos de cooperación al momento de llevar a cabo las negociaciones comerciales. La intención era la de aplacar el descontento popular a través de la inversión social. Desde el 2007, la UE incrementó sustancialmente los fondos asignados a los países andinos. Del 86 al 89 asignó 56 millones de ecus para Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia; mientras del 2007 al 2013 asignó 663 millones de euros para los cuatro países (Durán Lima, Herrera, Le Bret, y Echeverría, 2014, p. 54). De alguna manera se utilizó la cooperación para mejorar la imagen de la parte europea, lo cual forma parte de su sello distintivo como potencia. En su proceso de inserción en Latinoamérica y los países andinos, la UE ha intentado mostrarse como un socio comercial con preocupaciones sociales.

En la entrevista realizada a uno de los ex directivos de la Secretaría Técnica de Cooperación del Ecuador (SETECI) se mencionó lo siguiente sobre la mirada europea del desarrollo.

Europa si tiene una mirada un poquito más justa digamos, o un poquito más real acerca de temas importantes como el uso de recursos naturales. [...] Los países europeos si tienen de alguna manera como esa preocupación verdadera por el cambio climático, por el uso de la energía, por ese tipo de cosas y no solo el mercado como tal [...] (Lugo, S., comunicación personal, 11 de noviembre de 2019).

En este contexto, la ayuda internacional es una herramienta política que ha permitido a la UE competir con su socio estadounidense de una manera no tan frontal. A esto Gramsci le llama una guerra de posición, ya que permite competir sin mantener una confrontación directa (R. W. Cox, 2016, pp. 141–142). Es un movimiento que de alguna manera respeta la hegemonía estadounidense, mientras pretende ocupar espacios internacionales. La guerra de posición está muy relacionada con la idea de imperialismo blando de la UE que se menciona anteriormente.

Luego de sus primeros años de implementación, el ACM produjo un cambio en la balanza comercial entre la UE y los países andinos. Del 2009 al 2013 la misma pasó de ser positiva, con un saldo a favor de 13 238 millones de dólares para Colombia, Perú y Ecuador en conjunto; a ser deficitaria del 2014 al 2018 en 8680 millones de dólares, como se muestra en la figura 3 (Secretaría General de la CAN, 2019, pp. 4, 9). Aunque este análisis toma en consideración

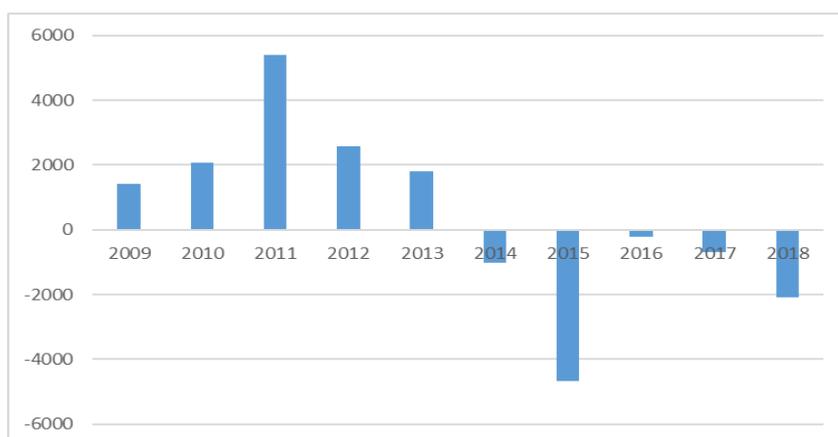
---

<sup>14</sup>El caso de Bolivia fue diferente, ya que pudo mantener las preferencias arancelarias debido a su condición de país vulnerable. Tales concesiones siguen siendo unilaterales y se mantendrán mientras la UE lo considere pertinente.

pocos años luego de que se concretara el Acuerdo Comercial, los primeros resultados en términos de intercambio resultaron negativos.

**Figura 3.**

*Balanza comercial de la UE con Colombia, Perú y Ecuador en millones de dólares del 2009 al 2018*



*Fuente:* Elaboración propia con base a información extraída de Secretaría General de la CAN(2019, pp. 4, 9).

Lo que sucedió individualmente con cada país andino difiere un poco del conjunto. Mientras Colombia y Perú experimentaron grandes déficits del 2014 al 2018 por un monto sumado de 13 014 millones de dólares, Ecuador tuvo un superávit de 2057 millones (Secretaría General de la CAN 2019, pp. 4, 9). Uno de los motivos que podría explicar esta situación, es que Ecuador fue incluido en el Acuerdo Multipartes apenas en el 2017. Por lo tanto, resulta probable que la información mostrada no refleje los impactos reales de la liberalización con la UE en la balanza comercial ecuatoriana. La inserción de la parte europea en los países andinos vino acompañada de mayor cooperación y la entrada en vigencia de un acuerdo comercial que empezó a dar mayores réditos comerciales a la UE.

Luego del cierre de las negociaciones del Acuerdo Multipartes, la UE decidió tener un último paquete de cooperación con cada contraparte andina. A esta etapa se conoce como *phasing out* o salida. Para ello, negoció un tramo de recursos con Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia del 2014 al 2017 (cuya ejecución se amplió al 2020), que consta en el Programa Indicativo Multianual.<sup>15</sup>La justificación para el cierre de la cooperación fue que los países andinos se habían graduado como países de renta media, y por lo tanto no requerirían a futuro de asistencia para el desarrollo. La UE prefería enfocar su ayuda en países menos adelantados. Otra forma de apreciar este fenómeno es que una vez concluidas las negociaciones comerciales, la cooperación había cumplido su propósito.

Hay algunos programas de carácter regional que se mantuvieron, pero que no están sujetos a negociaciones bilaterales, entre los cuerpos diplomáticos de la UE y los países andinos. Entre ellos tenemos el *Latin American Investment Facility*- LAIF (que mezcla créditos con donaciones); ayuda humanitaria; el Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado (PAcCTO); el Programa de la UE para la Cohesión Social en América Latina (Eurosocial), entre otros. El programa que mayor notoriedad alcanzó y al que más se destinó

<sup>15</sup> Se estima que la ejecución de los recursos de este programa termine en el 2023 (Delegación de la Unión Europea en Ecuador, 2023). Usualmente, antes de que finalice la ejecución de los recursos asignados por la UE, se negocia un nuevo tramo de cooperación con sus socios. Este no es el caso de la cooperación con los países andinos.

recursos fue LAIF; que determinó un giro en una cooperación centrada en las donaciones, hacia la utilización de mecanismos financieros y crediticios en la ayuda europea. En un mundo en el que las finanzas tienen un rol preponderante en la economía, la gobernanza financiera a través de la cooperación requiere un análisis más profundo al de este artículo. A este fenómeno se conoce como financiarización de la ayuda para el desarrollo.

Además de la UE y Estados Unidos, China ha ganado presencia en Latinoamérica y los países andinos a través de sus créditos, cooperación e inversiones. El gigante asiático mantiene una programación de la cooperación para Latinoamérica y no una planificación específica para los países andinos. Las acciones de ayuda para el desarrollo se basan en el Plan de Cooperación 2015-2019, proveniente de la Primera Reunión Ministerial del Foro CELAC- China. De aquí se desprendieron sus programas de ayuda para cada país latinoamericano (Maggiorelli, 2019). Este es un asunto que también requiere de un análisis más detenido, ya que en años recientes China le quitó a la UE su lugar como segundo socio comercial de los países andinos. China se suma a la contienda de titanes que utilizan la cooperación como una herramienta hegemónica.

## Conclusiones

La respuesta cuando se interroga sobre cómo la UE utiliza la cooperación como instrumento de inserción internacional y para la construcción de relaciones con los países andinos, depende mucho de los momentos históricos estudiados.

Tal como hizo Estados Unidos en Europa con el Plan Marshall en su momento, la UE ha hecho uso de la cooperación para tejer lazos con sus contrapartes andinas. La diferencia es que la cooperación de la UE no tiene fines securitarios, sino de construcción de relaciones comerciales. Además, la parte europea ha tratado de configurar una imagen de gigante benévolo por medio de la ayuda internacional, que a su vez ha sido útil para abrir mercados.

Es así que, durante los años 70 y 80, la cooperación europea vino de una ampliación de las relaciones comerciales y financieras con los países andinos. Entonces, se otorgaron preferencias arancelarias a productos andinos, que en sus inicios resultaron ser muy limitadas. Tales concesiones estuvieron acompañadas de pequeños fondos de cooperación no reembolsables. De manera paralela, los bancos europeos encontraron en sus contrapartes andinas un mercado para colocar sus créditos, ya que los productores de materias primas se habían beneficiado de la crisis petrolera de los años 70 y contaban con mayores ingresos. Así empezó el ascenso de la Comunidad Europea como potencia y la diversificación de sus socios en el mundo en desarrollo. En los años 90 cobró mucha fuerza la ideología liberal, que la UE acompañó con más donaciones y mayores concesiones arancelarias para sus contrapartes andinas. No obstante, la evidencia muestra que los países andinos tuvieron más déficits que superávits en el comercio con Europa durante aquella década, por lo que se cuestiona los verdaderos beneficios del SGP. Además, el comercio andino con la UE creció a un ritmo más lento que el comercio global. Al incrementar los recursos de donaciones, la parte europea intentaba mostrarse como un actor que se preocupaba por el ser humano y el medio ambiente. De aquí viene la idea de que su liderazgo es un tipo de imperialismo blando, en donde el interés del más fuerte prevalece sobre el más débil.

A partir del 2006, la UE tuvo la firme intención de firmar un tratado de comercio y cooperación con la región andina. Luego de que fracasaron las negociaciones regionales con la CAN, se avanzó con la negociación del llamado Acuerdo Multipartes que concluyó con Colombia y Perú en el 2012, al que años más tarde se sumaría Ecuador. Durante este período la ayuda para los países andinos se incrementó en más de 10 veces en relación a los años 80, y acompañó la política comercial europea. Resulta curioso que, por un lado, las negociaciones comerciales resultaron asimétricas (por el proteccionismo que mantuvo la UE en sus productos agrícolas) y, por otro, se incrementaron los fondos de ayuda internacional para asistencia social. Sin duda, un

trato comercial más igualitario para las exportaciones agrícolas de los países andinos habría sido más favorable que el incremento de las asignaciones de cooperación. Tampoco se registraron ganancias económicas en la balanza comercial de los países andinos, luego de los primeros seis años de haberse implementado el acuerdo.

De una manera histórica la ayuda europea ha servido como una cortina de humo para camuflar los intereses comerciales europeos. La ayuda permite gobernar, incidir y confundir.

### Referencias bibliográficas

- Alonso, J. A. (2016). Beyond Aid. Reshaping the Development Cooperation System. En J. A. Ocampo (ed.). *Global Governance and Development* (pp. 101-134). Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2004). Integración y comercio en América. III Cumbre América Latina y el Caribe- Unión Europea: Edición especial sobre las relaciones económicas ALC-UE. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14683/integracion-y-comercio-en-america-3a-cumbre-america-latina-y-el-caribe-union>
- Bertola, L., y Ocampo, J. A. (2010). Una historia económica de América Latina desde la independencia: desarrollo, vaivenes y desigualdad. Madrid, España: Secretaría General Iberoamericana.
- Bonilla, A. (Noviembre de 2002). Escenarios de seguridad y defensa en los países andinos. La seguridad en América Latina pos 11. Ponencia presentada en Santiago, Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1982). *Economic Survey of Latin America*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/996>
- Comisión de las Comunidades Europeas. (1974). *Development Aid. Fresco of Community Action for Tomorrow. Communication of the Commission Transmitted to the Council on 5 November 1974*. Recuperado de <http://aei.pitt.edu/4367/>.
- Comisión de las Comunidades Europeas. (1986). *Ten Years of Lomé. A Record of EEC- ACP Partnership 1976 to 1985*. Bruselas, Bélgica: Ceuterik.
- Comisión de las Comunidades Europeas. (1990). *Thirteenth Annual Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Implementation of Financial and Technical Cooperation to Developing Countries of Asia and Latin America as of 31 December 1989* COM (90) 204 Final. Recuperado de <http://aei.pitt.edu/4257/1/4257.pdf>
- Comisión de las Comunidades Europeas. (1991). *Cooperation financière et technique avec les PVD d'Amérique Latine et d'Asie*. Recuperado de <http://aei.pitt.edu/41566/>
- Comisión de las Comunidades Europeas. (1998). *Report on Financial and Technical Assistance to, and Economic Cooperation with the Developing Countries in Asia and Latin America, as Covered by the Council Regulation (EEC 443/92) of 25 February 1992 (O.J. L52, 27.02.92, p1)*. Recuperado de <http://aei.pitt.edu/4251/1/4251.pdf>
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2003). *Annual Report 2003 on the European Community's Development Policy and the Implementation of External Assistance 2002*. Recuperado de <http://aei-dev.library.pitt.edu/35339/>

- Comisión de las Comunidades Europeas. (2004). Commission Staff Working Document. Annex to the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament “Annual Report 2004 on EC Development Policy and External Assistance” (Núm. COM(2004) 536 final).
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2005). Commission Staff Working Document. Annex to the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament “Annual Report 2005 on the European Community’s Development Policy and the Implementation of External Assistance in 2004” (Núm. COM (2005) 292 final).
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2006). Commission Staff Working Document. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Annual Report 2006 on the European Community’s Development Policy and the Implementation of External Assistance 2005 (Núm. COM (2006) 326 final).
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2007). Commission Staff Working Document. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Annual Report 2007 on the European Community’s Development Policy and the Implementation of External Assistance 2006 (Núm. COM (2007) 349 final).
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2008). Commission Staff Working Document. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Annual Report 2006 on the European Community’s Development Policy and the Implementation of External Assistance 2005 (Núm. COM (2008) 379).
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2009). Report from the Commission to the Council and the European Parliament. Annual Report 2009 on the European Community’s Development and External Assistance Policies and their Implementation in 2008.(Núm. COM (2009) 296).
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2010). Commission Staff Working Document. Accompanying Document to the Report from the Commission to the Council and the European Parliament. Annual Report 2010 on the European Union’s Development and External Assistnace Policies and their Implementation in 2009 (Núm. COM (2010) 335).
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2011). Commission Staff Working Document. Accompanying Document to the Report from the Commission to the Council and the European Parliament. Annual Report 2011 on the European Union’s Development and External Assistnace Policies and their Implementation in 2010 (Núm. COM (2011) 414 final).
- Comisión Europea. (2007). Comunidad Andina. Documento de Estrategia Regional 2007-2013(Núm. E/2007/678, 63).
- Comisión Europea. (2018). Mid-Term Evaluation of the EU’s Generalised Scheme of Preferences (GSP). Final Report.
- Comunidad Andina de Naciones. (2004). Evaluación del regimen SGP-Droga concedido por la Unión Europea a los países andinos (Núm. SG/di 661).
- Comunidad Andina de Naciones. (2008). El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la Unión Europea. El Régimen para los países andinos (Núm. SG/di 911).
- Comunidad Económica Europea. (1957). Tratado de Roma. Recuperado de <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome>

- Comunidad Económica Europea. (1990). Reglamento (CEE) no 3835/90 del Consejo, de 20 de diciembre de 1990, por el que se modifican los Reglamentos (CEE) ns 3831/90, 3832/90 y 3833/90 en lo relativo al régimen de preferencias arancelarias generalizadas aplicadas a determinados productos originarios de Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador. Recuperado de <https://www.boe.es/doue/1990/370/L00126-00132.pdf>
- Consejo de la Unión Europea. (2005). Reglamento (CE) No 980/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005 relativo a la aplicación del sistema de preferencias arancelarias generalizadas. Recuperado de <https://www.boe.es/doue/2005/169/L00001-00043.pdf>
- Consejo de las Comunidades Europeas y Comisión del Acuerdo de Cartagena. (1983). Acuerdo de cooperación entre el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, por una parte, y por otra, la Comunidad Económica Europea.
- Cox, A., Koning, A., Hewitt, A., Howell, J., & Marr, A. (1997). *Understanding European Community Aid: Aid Policies, Management and Distribution Explained*. Londres, Inglaterra: Overseas Development Institute.
- Cox, R. W. (1986). Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales. Más allá de la teoría de las relaciones internacionales. En A. Morales (Ed.), *Poder y orden mundial* (pp. 119-196). Buenos Aires: Flacso.
- Cox, R. W. (2016). Gramsci, hegemonía y relaciones internacionales: Un ensayo sobre el método. *Relaciones Internacionales*, 31, 137-152.
- De Azcárate, P. (1874). *Obras de Aristóteles puestas en lengua castellana*. Madrid, España: Biblioteca de Instrucción y Recreo.
- Delegación de la Unión Europea en Ecuador. (2023). *La Unión Europea y Ecuador*. Recuperado de [https://www.eeas.europa.eu/ecuador/la-union-europea-y-ecuador\\_es?s=161#2238](https://www.eeas.europa.eu/ecuador/la-union-europea-y-ecuador_es?s=161#2238)
- Durán Lima, J. E., Herrera, R., Le Bret, P., y Echeverría, M. (2014). La cooperación de la Unión Europea en América Latina 2007-2013. En *La cooperación entre América Latina y la Unión Europea: una asociación para el desarrollo* (pp. 25-58). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Estay, J. (1994). *Pasado y presente de la deuda externa de América Latina*. México D.F, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla e Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.
- Estay, J., y Sotomayor, H. (1992). *La Comunidad Europea y sus relaciones con América Latina*. México D.F, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Fairclough, I., y Fairclough, N. (2012). *Critical Discourse Analysis and Analysis of Argumentation*. En *Political Discourse Analysis. A Method for Advanced Students* (pp. 78-116). Londres y New York: Routledge.
- Farrell, M. (2010). The European Union and Africa: Partnership, Governance and (Re-)evolving Relations. En *The European Union and Global Governance: A Handbook* (pp. 243-253). Londres, Inglaterra: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203850503>
- Freres, C. (2000). The European Union as Global “Civilian Power”: Development Cooperation in EU-Latin American Relations. *42*(2), 63-85.
- Freres, C., y Mold, A. (Febrero de 2004). *European Union Trade Policy and the Poor: Towards Improving the Poverty Impact of the GSP in Latin America*. En *EU Development Policy and Poverty Reduction: Enhancing Effectiveness*. Documento de trabajo.

- Giacalone, R., y Bustamante, A. M. (2015). Veinte años de Cooperación Europea con la Comunidad Andina: balance y perspectivas (1992-2012). En G. Molano-Cruz (Ed.), *La Unión Europea en América Latina y el Caribe: lógicas y políticas de un actor global* (pp. 333-367). Bogotá, Colombia: Universidad Sergio Arboleda.
- Gómez Cordero, L. D. (2015). *Relaciones entre la Unión Europea y América Latina: viejos desafíos nuevas estrategias*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Grilli, E. (1993). *The European Community and the Developing Countries*. Cambridge, New York y Melbourne: Cambridge University Press.
- Hernandez, J. L. N., Moreno Juste, A., Alija Garabito, A. M., Sáenz Rotko, J. M., y Sanz Díaz, C. (2018). *Historia de las relaciones internacionales*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Hettne, B., y Söderbaum, F. (2005). Civilian Power or Soft Imperialism? EU as a Global Actor and the Role of Inter-Regionalism. *European Foreign Affairs Review*, 10(4). Recuperado de <http://ssrn.com/abstract=2398945>
- Holland, M. (2002). *The European Union and the Third World*. Basingstoke, Inglaterra: Pallgrave.
- Hurt, S. R. (2003). Co-operation and Coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP States and the End of the Lomé Convention. *Third World Quarterly*, 24(1), 161-176.
- Instituto de Relaciones Europeo Latinoamericanas. (1999). *Three Decades of Andean Integration* (Núm. 69).
- Iturralde, P., Suárez, D., y Centro de Derechos Económicos y Sociales (CEDES). (2021). Estudio de impacto sostenible para soporte de la evaluación del Acuerdo Comercial Multipartes. Recuperado de <https://cdes.org.ec/web/estudio-de-impacto-sostenible-para-soporte-de-la-evaluacion-del-acuerdo-comercial-multipartes/>
- Jakupec, V. (2018). *Development Aid Populism and the End of the Neoliberal Agenda*. Cham: Springer.
- Kowald, K. (1998). EU-Andean Relations. En C. S. Carol y G. Scappucci (Eds.), *The European Union and Developing Countries* (pp. 284-304). Basingstoke y Londres: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230509184>
- Lemus Delgado, D. (2017). Regímenes de verdad: el Comité de Ayuda al Desarrollo y la narrativa histórica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. En R. Dominguez y G. Rodríguez Albor (Eds.), *Historia de la Cooperación Internacional* (pp. 27-54). Barranquilla, Colombia: Editorial Uniautónoma.
- Leví-Coral, M. (Septiembre de 2013). Ecuador-Unión Europea: lógicas de una negociación inconclusa. *Análisis*.
- Maggiorelli, L. (2019). Ayuda china y otros flujos oficiales hacia América Latina y el Caribe. *Papel Político*, 24(2).
- Molano-Cruz, G. (2007). El diálogo entre la Comunidad Andina y la Unión Europea sobre drogas ilícitas. *Colombia Internacional*, (65), 38-65.
- Molano-Cruz, G. (2017). La construcción de un mundo de regiones. *Revista de Estudios Sociales* No.35, 61, 14-27. <https://doi.org/10.7440/res61.2017.02>

- Morasso, C. (2016). Los aportes de la cooperación Sur-Sur a la agricultura. La presencia de China, Brasil e India en África Subsahariana. En G. Lechini y C. Giaccaglia (Eds.), *Poderes emergentes y cooperación sur sur a la agricultura* (pp. 157-174). Rosario, Argentina: UNR Editora.
- Orbie, J. (2012). The EU's Role in Development: A Full- Fledged Development Actor or Eclipsed by Superpower Temptations? En S. Gänzle, S. Grimm, y D. Makhan (Eds.), *The European Union and Global Development. An "Enlightened Superpower" in the Making?* (pp. 17-36). Londres y Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2011). *Measuring Aid. 50 years of DAC Statistics 1961-2011*. Recuperado de <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/MeasuringAid50yearsDACStats.pdf>
- Peng, B. (2018). China , Global Governance , and Hegemony : Neo-Gramscian Perspective in the World Order. 6(1), 48-72.
- Rosales Nieto, D. E., y De La Cruz Guerrero, L. A. (2019). Los primeros 18 meses del Acuerdo Multipartes Ecuador – Unión Europea. *Podium*, 35, 43-56.  
<https://doi.org/10.31095/podium.2019.35.3>
- Runde, D. (2017, junio 26). Foreign Aid is About U.S. Interests. *Foreign Policy*. Recuperado de <https://foreignpolicy.com/2017/06/26/foreign-aid-is-about-u-s-interests-marshall-plan/>
- Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones. (2019). Informe anual. Comercio exterior de bienes entre la Comunidad Andina y la Unión Europea 2009 - 2018.
- Solon, P. (2004). El movimiento contra el ALCA en Bolivia y en la Región Andina. *Observatorio Social de América Latina*, 13, 307-317.
- Sotelo Valencia, A. (2013). El capitalismo contemporáneo en el horizonte de la teoría de la dependencia. *Argumentos*, 26(72), 77-96.
- Vacas Fernández, F. (2009). Las relaciones entre la Comunidad Andina y la Unión Europea. *Mundo Nuevo*, 1, 171-198.