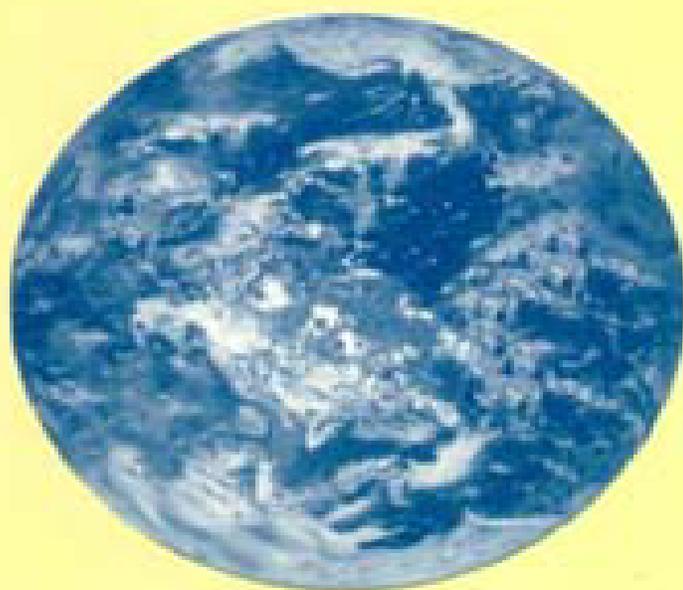


América Latina Unión Europea más allá del 2000



Patricio Leiva
Editor

CELARE

Los documentos elaborados por autores fueron revisados
y adaptados para fines de esta publicación.

La Parte II recoge los principales aportes de los participantes al seminario
«América Latina y la Unión Europea más allá del 2000: un análisis Prospectivo»,
refundidos en una síntesis elaborada por el editor.

Ediciones CELARE
Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa
Sede: Av. Pedro de Valdivia 0193, Piso 10
Santiago - Chile
Teléfonos: (56-2)335.32.41/2/3. Fax: (56-2)335.32.40
Correo Electrónico: celare@rdc.cl

© CELARE y los autores
Inscripción de Propiedad Intelectual N°104304
ISBN 956-7497-13-3
Diciembre de 1997

Editor: Patricio Leiva

Diseño y Producción: Martín Concha

Impresión: Alerce Talleres Gráficos

El Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, CELARE, agradece a los autores de los artículos que componen este libro, a las destacadas personalidades latinoamericanas y europeas que participaron en el Seminario “América Latina y la Unión Europea más allá del año 2000; un Análisis Prospectivo” y muy especialmente al Sr. Patricio Leiva, editor de estos contenidos.

CELARE expresa su reconocimiento al Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay, Secretaría pro Tempore del Grupo de Río, en su calidad de coorganizador del Seminario.

El encuentro internacional fue realizado con el patrocinio de la Comisión Europea y de la Corporación Andina de Fomento, contó con el auspicio del Sistema Económico Latinoamericano y con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la Universidad de Chile y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

El Seminario y la presente publicación fueron posibles gracias al apoyo de la Comisión Europea.

CONTENIDOS

Prefacio

Introducción: Guillermo Yunge

PARTE I AMERICA LATINA Y LA UNION EUROPEA MAS ALLA DELAÑO 2000

CAPITULO 1 :

América Latina Mas Allá del Año 2000: Alberto van Klaveren

CAPITULO 2 :

La Integración Regional Europea y el Desarrollo: Christian Ghymers

CAPITULO 3 :

Las Relaciones Políticas de América Latina y
Europa en el Siglo XXI: Rolando Araya

CAPITULO 4 :

Las Relaciones Económicas y los Nuevos Acuerdos
Entre América Latina y la Unión Europea en la
Perspectiva del Siglo XXI: Patricio Leiva

CAPITULO 5 :

Las Perspectivas de la Cooperación Entre la Unión Europea
y América Latina Mas Allá del 2000: Felix Peña

PARTE II DIALOGOS DURANTE EL SEMINARIO

1. El Marco General de la Globalización.
2. Situación y Perspectivas de América Latina.
3. Situación y Perspectivas de la Unión Europea.
4. La Unión Europea en América Latina.
5. Hacia una nueva relación de América Latina y la Unión Europea en la Perspectiva del Año 2000

PREFACIO

El Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa ha desarrollado un Proyecto denominado “América Latina y la Unión Europea más allá del año 2000: un Análisis Prospectivo”. En el marco de este Proyecto se organizó, en Santiago de Chile, durante el 13 y 14 de Octubre de 1997, un Seminario y se elaboró la presente publicación.

El seminario tuvo por objeto analizar la situación de América Latina y de la Unión Europea y de sus relaciones mutuas y proyectar, más allá del año 2000, el futuro previsible de dichas relaciones.

Al encuentro concurrieron 25 especialistas políticos, economistas, diplomáticos y académicos de Latinoamérica y de Europa quienes debatieron sobre los escenarios que están enfrentando ambas regiones, especialmente, en el marco del nuevo contexto internacional que surge de los procesos de globalización y de regionalización así como sobre el porvenir de sus relaciones políticas, económicas, comerciales y de cooperación.

El presente libro contiene, en su Parte I, los cinco trabajos que se elaboraron con el objeto de constituir un soporte a las deliberaciones sobre estas materias y, en su Parte II, una síntesis de las principales ideas expuestas durante los diálogos originados en el Seminario.

INTRODUCCION

En un nuevo escenario mundial, signado por el término de los sistemas de los socialismos reales y un proceso de creciente globalización a diferentes niveles, América Latina atraviesa por un momento en su historia en el cual los factores internacionales han ido adquiriendo una creciente trascendencia. Gracias a los esfuerzos y sacrificios realizados, en América Latina dejamos atrás el pasado de regímenes autoritarios militares, con sus graves consecuencias de masivos atropellos a los derechos humanos, superamos una perspectiva trágica e inmovilista de creer en una cierta imposibilidad de poder superar la pobreza y lograr el progreso económico para nuestras naciones. Superamos, también, una convicción trágica de que no era factible generar acuerdos y concertaciones básicas que valorasen la democracia como el mejor sistema capaz de darnos una posibilidad de alcanzar el desarrollo y la plena dignidad de la persona humana.

Los esfuerzos políticos, económicos y sociales realizados están dando sus frutos en una perspectiva positiva. Sin embargo, pienso que no se puede caer en el error de una cierta satisfacción autocomplaciente. Por el contrario, se debe tomar activa conciencia de los nuevos desafíos coherentes con la nueva realidad. Esto es particularmente válido en el plano del proceso de integración y cooperación al interior de América Latina así como, también, en las alternativas de inserción mundial de nuestra región y, particularmente, en las relaciones con la Unión Europea.

Podemos afirmar con certeza que, en la última década, se ha avanzado sustantivamente en el tema de la integración en América Latina más que en muchos años. Hemos podido superar una retórica integracionista vacía de prácticas concretas. Se puede observar, por ejemplo, el proceso del Mercosur como una nueva realidad que ha significado trastocar el esquema de relacionamiento ente los países. Asimismo, esfuerzos serios y momentos de decisión son protagonizados en la Comunidad Andina, en Centroamérica, en el Caribe. La creación del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte con la inclusión de México, las perspectivas de la Zona de Libre Comercio de las Américas, los acuerdos bilaterales suscritos entre nuestros países, conforman una red de compromisos, oportunidades, desafíos, problemas, negociaciones, que representan un camino de futuro que sólo podemos avizorar en la actualidad.

El motor de esta etapa en el proceso ha sido, básicamente, el factor económico y comercial, pero resulta sencillo pensar que, si nos interesa avanzar hacia niveles de integración más amplios que consideren los factores políticos, sociales y culturales, logrando un efecto catalizador hacia la plena consolidación de nuestras democracias y permitiendo que América Latina sea un actor más destacado en el concierto internacional, debemos trabajar en la respuesta a ciertas interrogantes que han pasado o debieran pasar a formar parte de nuestra agenda en el debate latinoamericano y de las cuales depende, sin duda, el fortalecimiento de nuestra inserción y de nuestro protagonismo a nivel internacional.

Por ejemplo, asumiendo el hecho que los procesos subregionales en América Latina están en plena evolución ¿cómo interactuarán éstos?, ¿se complementarán?, ¿se fusionarán?, ¿serán perspectivas diferentes que, de la legítima y natural competencia económica, comercial y política, se transformen en fuentes de debate que pueda afectar la solidez de la plataforma propiamente latinoamericana o, al revés, potenciarán, fortalecerán y ordenarán la capacidad de consenso al interior de América Latina en su diálogo con terceros?

En el ámbito de la concertación política y la interlocución internacional, ¿cuál será el papel del Grupo de Río y el de los organismos regionales que cada uno dentro de su ámbito de competencia y especializa-

ción se encuentran trabajando en forma muy destacada e importante?, ¿es factible pensar en la viabilidad de la construcción de una Comunidad Latinoamericana de Naciones, como lo ha planteado el Parlamento Latinoamericano a los gobiernos de la región, o forma parte de un discurso más bien motivador, político, pero inviable? ¿qué instrumentos existentes, o nuevos, se podrían utilizar para impulsar dinámicas concretas de promoción de la cultura de la integración en nuestro pueblo, donde hay una tarea inmensa por desarrollar?, ¿existe capacidad y voluntad política en los países latinoamericanos para poner en movimiento una dinámica en pro del establecimiento de alguna plataforma propia en materia de seguridad subregional que aliente nuestra autonomía, fortalezca en el largo plazo la estabilidad y permita la liberación de recursos utilizables en programas de desarrollo?, ¿cuáles son los escenarios alternativos y cuáles los más posibles para una interlocución latinoamericana en las relaciones internacionales a nivel mundial?

A nivel internacional interesa reflexionar sobre las maneras cómo América Latina puede estructurarse para avanzar en su diálogo y relaciones con otras naciones del mundo, en una perspectiva que estimule la conformación de un escenario internacional de carácter multipolar que forma parte, evidentemente, de nuestro interés.

Nuestra región, en la actualidad, es visualizada como una contraparte atractiva y esta percepción nos ayuda a fortalecer nuestro protagonismo internacional, nuestra capacidad negociadora y potencia una autonomía más nítida. Esta perspectiva, en particular, es plenamente válida para visualizar las relaciones con la Unión Europea, con la cual en los últimos años se han abierto caminos y potencialidades insospechadas hasta no hace mucho. Los acuerdos en vigor, los que se encuentran en etapas culminantes de negociación, la ampliación de los vínculos económicos, la futura realización de una Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno, indican que estas relaciones han tenido un indudable progreso. Los puntos de análisis actual se orientan en la búsqueda de nuevos pasos hacia la materialización de un proyecto de asociación estratégica entre América Latina y Europa. Los pasos logrados obligan, a esta altura, a la realización de esfuerzos mayores de voluntad y coherencia política de ambas partes: el Vicepresidente de la Comisión Europea, Manuel Marín, ha expresado que existe la intención de negociar un acuerdo de libre comercio con el Mercosur y con Chile en pocos años. Asimismo, la realización de una Cumbre, ordenará el diálogo en miras a su éxito.

La futura realización de una reunión cumbre a nivel de los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, marcará un momento de reflexión e impulso a los vínculos a ambos lados del Atlántico. Es necesario poner de relieve la trascendencia del proceso preparatorio para el éxito del encuentro y destacar la necesidad de contar con aportes de la Sociedad Civil y de las diversas instituciones que forman parte del rico entramado de relaciones existentes.

La Cumbre representa una oportunidad y un desafío que todas las partes deberán aprovechar en torno a los objetivos e intereses comunes de largo plazo. Será una gran ocasión para establecer una agenda de trabajo con miras hacia una asociación estratégica en el nuevo contexto internacional.

No obstante lo anterior, todos estamos conscientes que los esfuerzos en pro de una moneda única en Europa así como el trabajo prioritario de la Unión Europea para la incorporación de nuevos países provenientes de la Europa del Este y la relevancia de las características de la Política Agrícola Común al interior de la sociedad europea tienen efectos concretos en las relaciones con América Latina.

Por último, se ha comenzado a reflexionar sobre relaciones a nivel triangular entre la Unión Europea, América Latina y Estados Unidos, que es un tema de trascendencias y complejidades obvias.

Vivimos un momento clave y fascinante de la construcción de un nuevo orden internacional que será

cada vez más influyente en lo que pase en nuestras sociedades nacionales. En América Latina contamos con una gran oportunidad. Creo ser optimista -y realista, además- al afirmar que esta influencia será positiva en la perspectiva de la plena vigencia de los valores democráticos, de los derechos de las personas, de la búsqueda del progreso económico y de la justicia social, lo que continúa representando, e nuestra perspectiva histórica latinoamericana, el desafío pendiente.

Para CELARE, la publicación de este libro con los resultados del ejercicio de análisis estratégico efectuado en el Seminario “América Latina y la Unión Europea, Más Allá del 2000: un Análisis Prospectivo”, nos llena de una gran satisfacción por la calidad de la contribución realizada por los participantes y la profundidad de los conceptos vertidos, que constituyen un aporte a la consecución de nuestros objetivos institucionales.

GUILLERMO YUNGE BUSTAMANTE
PRESIDENTE
CELARE

PARTE I

**AMERICA LATINA
Y LA UNION EUROPEA
MAS ALLA DEL AÑO 2000**

1. AMERICA LATINA MAS ALLA DEL AÑO 2000

Alberto van Klaveren *

INTRODUCCION

Los profundos y dramáticos cambios que han afectado al sistema internacional sugieren importantes interrogantes sobre la inserción internacional futura de América Latina. Muchos políticos y expertos de la región se preguntan sobre el papel que ella puede desempeñar en el nuevo sistema mundial que se está gestando, así como sobre los efectos que las transformaciones globales han tenido en los vínculos externos latinoamericanos.

Este trabajo, necesariamente breve a petición expresa de los organizadores del seminario en el que será presentado, pretende evaluar el impacto de los recientes cambios globales en la situación internacional de América Latina, así como analizar la participación de la región en el nuevo sistema internacional que empieza a perfilarse.

Pero antes de tratar estos temas, conviene hacer unas consideraciones de carácter preliminar, que en realidad constituyen premisas que sirven de base a este análisis. En primer lugar, América Latina representa una realidad cada vez más diferenciada en cuanto a su participación internacional. Las tendencias presentes en el caso de México son distintas a las que se manifiestan en el caso de los pequeños países centroamericanos o de los países andinos. Las opciones disponibles para Argentina o Chile tienen muy poco que ver con las que se pueden abrir para la República Dominicana, Cuba o el mismo México. Incluso los esquemas de integración, que especialmente en Europa son vistos como poseedores de una cohesión y solidez que no se ajustan plenamente a la realidad, esconden una fuerte diversidad en lo que toca a la participación internacional de sus países miembros. En segundo lugar, la noción de sistema internacional oculta una realidad política, estratégica y económica muy fragmentada, imprevisible y fluida, que está muy lejos de configurar un nuevo orden claro y coherente. Si aceptamos esta caracterización, forzosamente tenemos que concluir que resulta difícil proyectar la participación internacional de América Latina o de cualquier actor en un sistema global cuya dirección y sentido, si es que tienen algunos, están todavía muy abiertos. En tercer lugar, partimos de la base de que las reformas económicas que se están produciendo en la región y que, en muchos casos, todavía no han terminado, van a mantener su curso y que efectivamente al comienzo del próximo siglo se van a consolidar economías de mercado modernizadas y eficientes en la región. Asimismo, también partimos del supuesto de que los procesos de democratización que están en marcha se seguirán asentando, superando parte de las limitaciones que todavía los afectan, y que el país que se ha exceptuado más radicalmente de esta tendencia democratizadora, Cuba, terminará sumándose a este proceso regional.

HACIA UNA NUEVA INSERCIÓN ECONÓMICA

América Latina está empezando a percibir los beneficios de un período de aprendizaje y renovación económica, marcado por difíciles procesos de ajuste y de reconversión productiva. La región ha adquirido una nueva conciencia sobre la necesidad impostergable de corregir su inserción internacional, mantener los equilibrios macroeconómicos, poner en marcha políticas sectoriales que apuntan a la modernización y transformación de la estructura productiva, aprovechar mejor las potencialidades de la integración regional y superar, en un grado importante, una serie de concepciones tradicionales sobre el papel del Estado y del sector privado, la función de la planificación, la relación mercado interno-mercado externo o el papel del sector agrícola.

La región puede mirar el inicio de un nuevo siglo con un prudente optimismo. Las reformas económicas, emprendidas muchas veces con un costo social muy alto, están empezando a rendir frutos. Pero el camino no ha sido fácil. La crisis financiera que vivió México en diciembre de 1994, y que tuvo repercusiones en varias economías importantes de la región, pareció poner en entredicho la recuperación económica latinoamericana y planteó la posibilidad de una recaída similar a la que precipitó la crisis de la deuda, iniciada precisamente en México en 1982. Sin embargo, ello no sucedió. El efecto «Tequila» se centró principalmente en México y Argentina y durante un plazo breve. De hecho, ambos países alcanzaron tasas de crecimiento muy significativas en 1996. En términos generales, los modelos de economía de mercado se han seguido consolidando en la región, aun cuando subsisten desafíos muy complejos y se observan rezagos importantes en casos individuales.

Uno de los desafíos centrales que se proyectan hacia el futuro consiste en el logro de una tasa de crecimiento elevada y sostenida durante un período prolongado. Se estima que sólo mediante una tasa que fluctúe entre el 5 y el 6 por ciento anual, los países latinoamericanos podrán reducir significativamente los muy elevados niveles de pobreza que se mantienen en la región y mejorar una distribución del ingreso que favorece abrumadoramente a los sectores más privilegiados. Por cierto, un crecimiento económico elevado no tiene un efecto automático en este sentido, pero es claro que se trata de una condición necesaria para obtener esos resultados. El crecimiento sostenido es la única forma de derrotar la pobreza y puede contribuir a neutralizar la desestabilización política causada por conflictos sociales, que a su vez suele desembocar en experiencias populistas o autoritarias como las que conoció la región durante la década de 1970.

Las cifras que se empiezan a observar en América Latina son alentadoras. En el último quinquenio, la región ha mantenido una tasa de crecimiento promedio del 3.2% anual. Si bien esta tasa es todavía muy baja y, por cierto, sensiblemente inferior a la que se observó en el Este asiático, ella triplica la cifra que se registró durante la década de 1980, que fue sólo de un 1.2%. La estabilización económica representa un requisito básico para el desarrollo. Desde 1993, la inflación se ha reducido notablemente en la región. En 1996 el promedio regional estuvo bajo el 20% por primera vez en muchas décadas. También se han seguido consolidando las reformas estructurales, que permitirán un mejoramiento de la competitividad de la región y una inserción internacional más satisfactoria y funcional a las necesidades del desarrollo latinoamericano.

Desde hace más de una década, América Latina ha seguido una política de liberalización comercial y apertura económica que combina el enfoque unilateral con la negociación de acuerdos de libre comercio y de integración. Las medidas unilaterales han consistido en la reducción de aranceles, la eliminación gradual de barreras no arancelarias, la adopción de tipos de cambio más competitivos, el estímulo a la inversión

extranjera y la liberalización financiera. Si antes se ponía énfasis en la protección de los mercados, en la regulación y en la elección de sectores para fomentar las industrias nacientes, hoy se trata de mejorar la competitividad internacional. Los acuerdos de libre comercio apuntan en la misma dirección, promoviendo una interdependencia mayor entre las economías de la región, cubriendo la totalidad del intercambio y reemplazando el comercio administrado por la libre circulación de bienes y, en una etapa posterior, de servicios. La nueva estrategia, identificada como de regionalismo abierto, combina la reducción de aranceles dentro de la región con la liberalización del comercio de bienes y servicios y el flujo de inversiones directas con el resto del mundo.

Las perspectivas económicas de América Latina parecen muy favorables. De partida, la región dispone de una combinación favorable de recursos naturales, que incluye a un sector agrícola dotado de fuertes ventajas comparativas, anuladas temporalmente sobre todo por el fuerte proteccionismo agrícola europeo y asiático, un sector minero diversificado e importantes reservas energéticas. Esta dotación generosa de recursos naturales se complementa por un sector industrial muy considerable que puede recuperar su notable dinamismo en la medida en que se acometa la transformación productiva preconizada en forma casi unánime en la región. Los países latinoamericanos más avanzados exhiben buenas condiciones para adaptarse a la lógica de la integración a una economía global cada vez más interdependiente, basada en la especialización geográfica y en la existencia de procesos productivos transnacionales. Al igual que los nuevos países industrializados del Sudeste Asiático, la región está comenzando a explotar sus propios «nichos» exportadores, y parece desempeñarse mejor de lo que se cree en la exportación de una gama cada vez más diversificada de exportaciones de productos básicos, de componentes y partes industriales y de manufacturas terminadas. Además, en una época en que comienza a hablarse de la muerte de la distancia, América Latina puede beneficiarse de la declinación persistente de los costos de comunicación y transportes y de la menor relevancia de las economías de escala en un sector industrial en que se favorece más la diferenciación productiva. La existencia de buenos cuadros técnicos y gerenciales, acostumbrados a operar con flexibilidad en medios relativamente cambiantes y la estructura de mercados de trabajo menos segmentados y rígidos que en otras áreas del mundo puede contribuir a esa reinserción externa. Estas ventajas pueden potenciarse en caso de que las reformas educacionales anunciadas durante los últimos años se implementen efectivamente.

Por cierto, los procesos de ajuste y de reconversión económica se asientan sobre situaciones de penuria social y de fuertes desequilibrios en la distribución del ingreso, que en algunos casos se han acentuado. Sin embargo, la relación de causalidad entre los procesos de ajuste y los problemas sociales no es tan unívoca como se la suele poner, toda vez que parte de estos problemas eran preexistentes e incluso fueron agravados por políticas de corte populista. Pero, más allá de esta polémica, para los efectos de este trabajo interesa destacar que estos procesos de ajuste son considerados como esenciales para posibilitar un crecimiento económico necesariamente más equitativo de la región en el futuro y para lograr una inserción más dinámica de la región en la economía global.

El tema de la reinserción económica internacional de la región ha asumido gran peso en las políticas exteriores latinoamericanas. Con algunos matices, estas políticas tienen fuertes elementos económicos, entre los que se destacan la lucha contra el proteccionismo en los principales mercados de la región, la negociación de acuerdos de libre comercio, el inicio de nuevos programas de liberalización dentro de los esquemas de integración vigentes y la implementación de los acuerdos de la Ronda Uruguay. Virtualmente todos los países de América Latina, en una tendencia de la que incluso no se ha sustraído Cuba, están desplegando grandes esfuerzos por atraer nuevos flujos de inversiones extranjeras, adoptando nuevos

marcos internos y negociando acuerdos de protección de inversiones, que en algunos casos se apartan de antiguas doctrinas jurídicas vigentes en este terreno.

En este contexto general, las reivindicaciones económicas internacionales de América Latina han empezado a cambiar. Se advierte un claro interés en buscar una adaptación a las condiciones económicas vigentes, de modo de permitir una inserción dinámica en una economía cada vez más globalizada. Ha disminuido en una cierta medida la tendencia a culpar al sistema internacional o a los países desarrollados por los males económicos de América Latina, si bien la región no ha renunciado a la modificación de los regímenes internacionales que considera lesivos para sus intereses. La propia ubicación de los países latinoamericanos en la divisoria Norte-Sur tiende a hacerse más diferenciada y compleja. Si bien hay sectores que consideran que la brecha Norte-Sur se está agudizando y que ha reemplazado al conflicto Este-Oeste como principal conflicto internacional, en varios países latinoamericanos las visiones tienden a hacerse más matizadas. La experiencia de las economías asiáticas, que efectivamente han salido del subdesarrollo, y de las economías emergentes que se siguen sumando a ese proceso, está muy presente en esta nueva evaluación del contexto internacional, que coincide con el cambio del siglo y del milenio.

LA INTEGRACIÓN: UN PROCESO EN MARCHA

Las relaciones entre los países latinoamericanos han estado marcadas tradicionalmente por una dualidad. Por una parte, ellas se han caracterizado por un recurrente impulso hacia la integración y la cooperación regional, que se ha nutrido de una historia común, la proximidad geográfica, intereses económicos, afinidades políticas y culturales, percepciones compartidas sobre el contexto externo de la región e ideales de unidad regional que datan del período de la independencia. Por la otra, las relaciones intrarregionales también han sido afectadas por conflictos y rivalidades, atribuibles a una larga historia de disputas territoriales, diferencias ideológicas, presiones económicas y demográficas y, sobre todo, celos y obsesiones alimentadas por viejas concepciones geopolíticas.

Pocas dudas pueden haber sobre la primacía que ha adquirido durante los últimos años el impulso hacia la integración y la cooperación regional. Esta primacía se ha traducido en la multiplicación de iniciativas y en el establecimiento de una serie de mecanismos de integración y de cooperación de muy diferente cobertura geográfica y alcance temático. Los mecanismos pueden ser formales o informales, multilaterales o bilaterales, regionales o subregionales y amplios o restringidos. Los objetivos de estas acciones y esquemas se refieren a temas tan diversos como la liberalización del intercambio comercial, la conexión de mercados, el desarrollo de la infraestructura física, la utilización de recursos compartidos, el desarrollo tecnológico, la puesta en marcha de sistemas de pagos para el comercio regional, la adopción de medidas de confianza mutua, el establecimiento de instituciones de cooperación política regional, la concertación de posiciones en materia de política exterior, etc.

Aunque el esquema de integración de mayor alcance geográfico -la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)- ha registrado pocos cambios durante los últimos años, está sirviendo para acomodar a una serie de iniciativas subregionales que encierran un gran potencial. Entre ellas, se destaca especialmente el Mercosur, que ya constituye una unión aduanera. Esto es, además de liberalizar el comercio de bienes entre los países participantes, el Mercosur aplica un arancel externo común y exige que sus miembros negocien conjuntamente cualquier acuerdo comercial que incida en ese arancel externo común. Por cierto, la importancia del Mercosur se extiende mucho más allá del ámbito comercial, desde el momento en

que se ha convertido en un referente político de gran importancia estratégica en la región y en el sistema internacional en su conjunto.

Por su parte, el Mercado Común Centroamericano está emprendiendo un importante proceso de revitalización que parece promisorio a la luz de su trayectoria anterior y de los niveles de interdependencia existentes entre sus países miembros. Este nuevo impulso se nutre de la intensa concertación política alcanzada entre los países del Istmo Centroamericano durante los años 80. En el caso del Grupo Andino, que comprende a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, se han registrado sucesivas iniciativas de revitalización en los últimos años que pretenden acelerar la integración entre los países miembros, a partir de un modelo más acorde con las nuevas concepciones económicas que rigen en América Latina. Los resultados finales de estos esfuerzos parecen todavía inciertos y al menos un país -Perú- ha limitado significativamente su participación en algunos de sus instrumentos. Sin embargo, se han realizado avances muy relevantes en materia de liberalización comercial. Cabe destacar en este sentido el régimen de libre comercio vigente entre Colombia y Venezuela, al cual se están agregando los restantes países del Grupo. Colombia y Venezuela también integran junto a México el llamado Grupo de los Tres, que constituye una importante instancia de cooperación política en América Latina, pero que también ha establecido una zona de libre comercio.

Pero los esquemas subregionales no agotan las posibilidades en este terreno. México y Chile firmaron en 1991 un interesante Acuerdo de Complementación Económica, que establece una zona de libre comercio entre los dos países, que se está profundizando en estos momentos. Los países de Centroamérica y México acordaron el establecimiento de una zona de libre comercio que deberá estar completada próximamente. Venezuela ha facilitado el acceso liberado de los productos centroamericanos a su mercado, sin una exigencia de reciprocidad. Asimismo, Chile suscribió acuerdos de libre comercio con Venezuela, Colombia y Ecuador, además de un importante acuerdo comercial con Bolivia.

Nuevas redes de carreteras, de vías fluviales y de conductos de petróleo, gas y electricidad están uniendo a América Latina como nunca antes. Durante los últimos años la región ha avanzado más en la integración real de sus economías, que durante los tres decenios anteriores. El flujo de bienes y servicios entre los países latinoamericanos ha experimentado un aumento sostenido. Según las estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), en 1980 sólo el 13,8 por ciento de las exportaciones totales por los países latinoamericanos se dirigía a la misma región. Hoy esta cifra bordea el 20 por ciento. Las tasas de crecimiento del intercambio dentro de la región están alcanzando niveles récord en la historia del comercio latinoamericano. De mantenerse esta tendencia, en pocos años más América Latina podría acercarse a los niveles de interdependencia comercial que mostraba la Unión Europea en sus inicios, y que alcanzaba alrededor del 25 por ciento del total del comercio exterior de sus miembros.

La cooperación económica ha sido complementada por la concertación política. El fin de la guerra fría ha significado la disminución de una fuente de constante tensión para la región. El conflicto centroamericano, tal como lo conocimos durante los años 80, pertenece al pasado. Incluso han desaparecido o están en vías de extinguirse los conflictos internos que parecían más persistentes e insolubles en el Istmo -la cruenta guerra civil en El Salvador y la violencia política en Guatemala. Los países latinoamericanos también han aprovechado los fuertes vínculos históricos, económicos, políticos y culturales que les unen, desarrollando nuevas formas de cooperación en campos muy diversos. En Sudamérica, se han iniciado procesos de cooperación que permiten superar esquemas de relaciones marcados por la rivalidad y la desconfianza mutua. El Grupo de Río se ha transformado en el mecanismo de cooperación política regional

más significativo que ha conocido América Latina en toda su historia. Resulta difícil concebir una instancia más amplia y representativa para la articulación de nuestros intereses comunes en la región. Así lo han entendido los principales socios de América Latina en el mundo, que se reúnen periódicamente con el Grupo.

Asimismo, la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México (TLC), más conocido en algunos países de la región por su sigla en inglés (NAFTA), ha extendido el alcance geográfico de las opciones de integración comercial que estaban vigentes en América Latina. Esta tendencia no se limita al país azteca. Por el contrario, la iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), adoptada en la Cumbre de Miami de 1994, ha puesto el tema de la integración comercial en un lugar muy destacado en la agenda interamericana y hemisférica de los años 90. Por primera vez en la historia, un gran número de países latinoamericanos está preparándose seriamente para configurar una gran zona de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá. Chile ya ha dado un paso en esa dirección, negociando un acuerdo de libre comercio de última generación con Canadá.

La teoría tradicional tiende a presentar el proceso de integración como la evolución gradual desde formas menos intensas de cooperación intergubernamental hasta la unión total de las economías. El camino hacia la unión económica incluiría así etapas sucesivas como el acuerdo de libre comercio, la unión aduanera, el mercado común y la comunidad económica.

Sin embargo, este enfoque más bien rígido y unilineal no será aplicable a América Latina durante los próximos años. En los hechos, es altamente probable que la integración en nuestra región continúe desarrollándose de manera inorgánica mediante una multiplicidad de iniciativas que se irán superponiendo. El cuadro que emergerá será complejo y, quizás, algo confuso. La eliminación de las barreras al comercio podrá ser parcial e incompleta. Algunas instituciones de integración -tribunales de justicia, parlamentos, etc.- mantendrán un carácter más simbólico que real. Hay acuerdos de cooperación más bien limitados y rudimentarios que demuestran un potencial mayor para la eliminación de barreras y para el aumento de la interdependencia mutua que las complejas estructuras institucionales de los mercados comunes. Un acuerdo de libre comercio, en la medida en que incluya una desgravación arancelaria casi total y automática, podrá ser más eficaz que un proceso dirigido a la constitución de un mercado común, pero que mantiene esquemas de desgravación parcial y voluntaria. La integración informal, derivada de los intercambios que se desarrollan sin el ímpetu de decisiones políticas deliberadas, podrá ser más importante que la integración formal.

No parece muy realista considerar a la integración en América Latina como una progresión desde la cooperación económica a la unión total. Del mismo modo, las opciones de integración en la región no serán seguidas en forma ordenada o como parte de secuencias claras. Tampoco asumirán un carácter mutuamente excluyente.

Diversos países latinoamericanos, entre los que se incluye Chile, están intentando adoptar estrategias de inserción múltiple. En la misma época en que México negoció el TLC con Canadá y Estados Unidos, el país azteca construyó una vasta red de acuerdos de libre comercio con diversos países de América Latina, se convirtió en miembro del mecanismo de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC) y buscó mejorar su acceso al mercado europeo. Ello, pese a la fuerte concentración de su comercio exterior y de sus flujos de inversiones en el mercado norteamericano. Bolivia se ha asociado al Mercosur, sin perjuicio de mantener su participación en el Grupo Andino. Una serie de países centroamericanos y sudamericanos han revelado asimismo su intención de adherir al TLC, una vez que se abra esta posibilidad y que reúnan las condiciones internas mínimas para acceder a este importante mercado. Ello, sin renunciar a sus restan-

tes compromisos de integración. La integración latinoamericana se ajusta a las nuevas realidades de la política comercial mundial, que tiende a la combinación de estrategias unilaterales, bilaterales, subregionales, regionales y multilaterales.

El nuevo regionalismo latinoamericano se está acercando así más a la experiencia asiática que al modelo ortodoxo europeo. Este pragmatismo plantea con toda su fuerza la cuestión de la convergencia de los procesos de integración. Muchos de los acuerdos preferenciales que se han negociado en el continente han sido suscritos en el marco de la ALADI, aunque los temas, plazos, sectores, enfoques y alcances de los acuerdos son muy variados. Pero hay también una nueva generación de acuerdos con contenidos, implicaciones y proyecciones distintas, que se han convertido en otro punto de referencia obligado en materia de integración comercial hemisférica. Mientras que el Mercosur y sus acuerdos de asociación con Chile y Bolivia se negociaron en el marco de ALADI, el NAFTA, el acuerdo entre Chile y Canadá y algunos acuerdos suscritos por México han seguido un modelo distinto. Frente a esta diversidad de instrumentos y dado el interés de ir avanzando hacia una integración hemisférica en el marco del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), han surgido interrogantes sobre el grado de compatibilidad y de posibilidades de lograr la convergencia de los acuerdos comerciales existentes, que incluyen consideraciones tanto de tipo político, como económico y técnico.

En el plano político, algunos plantean de inmediato la pregunta acerca de cuál de los acuerdos en vigor debe ser la referencia obligada del proceso de convergencia: ¿NAFTA o Mercosur? En general, este planteamiento privilegia los argumentos políticos (¿quién tiene el liderazgo del proceso?), antes que los contenidos y los alcances de los acuerdos mismos. Esta polémica puede resultar atractiva para algunos, pero es un tanto simplista. De hecho, si se recuerdan los niveles de atomización y fragmentación existentes en la región hace poco más de una década, la actual voluntad política para ir avanzando hacia una convergencia de los mecanismos de integración resulta casi asombrosa.

¿La integración hemisférica se hará a partir del NAFTA, en un esquema en que todos los ejes salen de los Estados Unidos? ¿O se basará en un esquema en el cual América del Sur se articula alrededor del Mercosur, para luego, a partir de un eventual ALCA, negociar en mejores condiciones con los países del NAFTA? Este debate se ve acentuado por la relativa inamovilidad de la política de comercio hacia América Latina de Estados Unidos, causada por las dificultades políticas internas para conseguir la autorización de fast-track del Congreso de ese país. Sin ese instrumento, el compromiso de Estados Unidos con el libre comercio resulta poco convincente. Probablemente, la aprobación de este mecanismo alteraría considerablemente la ubicación en el tablero hemisférico de los distintos participantes en este debate.

Aunque estas alternativas están cargadas de sentido en el plano político simbólico, en el ámbito de los acuerdos mismos, las dificultades serán otras. Temas como las normas de origen, la solución de controversias, la apertura del sector servicios, la propiedad intelectual, etc., resultarán más problemáticos que este debate político inicial. Sin embargo, estos problemas no son insuperables en la medida que varios de estos asuntos pueden negociarse a nivel hemisférico y, por cierto multilateral.

En realidad, a pesar de la verdadera telaraña de acuerdos, desde una perspectiva económica, existen hoy buenas posibilidades de lograr una convergencia de mecanismos de integración. La caída de muchas, aunque por cierto no todas, las barreras al comercio y el crecimiento de las economías latinoamericanas en los años noventa han dinamizado y diversificado considerablemente el comercio intrahemisférico. De hecho, no sólo el flujo de bienes se ha incrementado, sino también el de capitales, de personas, comunicaciones y transportes, alcanzándose niveles de intercambio inéditos. Este dinamismo es un aliciente para buscar un marco normativo común para estos intercambios, que evite iniciativas arbitrarias y asegure su estabili-

dad. Por otra parte, los doce grupos de trabajo del ALCA están haciendo una labor muy importante en términos de identificar áreas de incompatibilidad en los regímenes de comercio e inversión, lo cual constituye un paso importante para ir avanzando en su superación. Además, hay una creciente, aunque muy lenta, convergencia de hecho por la adopción de disciplinas multilaterales: los países de las Américas están adaptando sus propias normativas a los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay del GATT e incorporando las disciplinas comunes de la OMC.

LAS RELACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS: LA RENOVACIÓN DE LA COMUNIDAD HEMISFÉRICA

Los Estados Unidos retienen una presencia prioritaria en la región, como socio principal en materia comercial y financiera, como fuente de inversiones y, para el área de Centroamérica y del Caribe, como fuente de cooperación y actor político de importancia innegable. Hay una obvia asimetría en las relaciones interamericanas, pero América Latina asume una importancia mayor para los Estados Unidos que para sus restantes socios externos. Los mercados latinoamericanos están entre los de mayor crecimiento en el mundo y los exportadores de bienes y servicios de los Estados Unidos son los que más se benefician de ese crecimiento. En 1996, las exportaciones de los Estados Unidos hacia la región excedieron los 100 mil millones de dólares. Hoy, los Estados Unidos exportan más hacia Brasil que hacia China, más hacia América Central que hacia Europa Central y Rusia, más hacia los 14 millones de habitantes de Chile que hacia los 900 millones de la India. Hacia 2010 se estima que las exportaciones de los Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe excederán aquellas destinadas a la Unión Europea y Japón, conjuntamente.

América Latina será un mercado vital de destino para las exportaciones e inversiones de los Estados Unidos, una fuente crucial de abastecimiento de materias primas, un socio industrial en procesos productivos cada vez más transnacionalizados y un importante y a veces preocupante socio financiero. América Latina también seguirá representando un interés estratégico para Washington. México, América Central, Cuba y el resto de la Cuenca del Caribe forman parte de la frontera de los Estados Unidos y han sido definidos dentro del perímetro esencial de seguridad de la gran potencia. La minoría de habla castellana será la más importante de los Estados Unidos durante las primeras décadas del siglo XXI, transformándose en un componente creciente de la propia cultura de la gran potencia. Y, por cierto, pese al NAFTA o los acuerdos de libre comercio que logren negociarse en los próximos años y pese a todas las medidas policiales que se adopten para evitarlo, Estados Unidos seguirá recibiendo un enorme flujo de migrantes desde América Latina.

El interés de los Estados Unidos en la evolución política de América Latina ha sido demostrado, a veces en términos trágicos, en múltiples ocasiones, y representa hoy en día un punto de coincidencia con los nuevos regímenes democráticos de la región.

Las viejas y a menudo simplistas nociones sobre la dominación imperialista de los Estados Unidos en América Latina nunca lograron captar la complejidad y diversidad de la evolución histórica de unas relaciones que siguieron cursos muy distintos en, por ejemplo, Centroamérica o el Cono Sur, y que acusaron el impacto de importantes cambios registrados tanto en los Estados Unidos como en los países latinoamericanos. Aun cuando la potencia norteamericana sigue siendo el actor externo de mayor peso en la región, su presencia no es tan omnímoda como suele creerse. Países importantes de América Latina como Brasil, Argentina y Chile comercian más con la Unión Europea (UE) que con los Estados Unidos. La banca

japonesa ha reemplazado en los últimos años a la norteamericana como principal proveedora de fondos para los países latinoamericanos. Europa y Japón compiten con los Estados Unidos como fuentes de inversiones nuevas en la región.

Los temas más polémicos de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina se han trasladado en parte al área económica. Las preocupaciones en este campo han empezado a prevalecer sobre los antiguos conflictos políticos o los tradicionales recelos latinoamericanos frente a la hegemonía norteamericana. Los diferendos comerciales de Argentina, Brasil o Chile con los Estados Unidos suelen recibir una atención prioritaria en los medios políticos y en la opinión pública de esos países. En este contexto se explica el interés que ha despertado en América Latina la idea de establecer el ALCA hacia el año 2005, tal como fue anunciado solemnemente en la Cumbre de Miami de 1994. Sin embargo, es poco probable que se cumplan las grandes expectativas que ha despertado en muchos países latinoamericanos. De hecho, la viabilidad de esta idea depende de la neutralización de las tendencias proteccionistas vigentes en Estados Unidos. De este modo, la inserción externa de América Latina no puede girar exclusivamente en torno a esta posibilidad.

América Latina también está asumiendo importancia creciente en relación a algunos nuevos intereses de seguridad de los Estados Unidos. Entre éstos se destacan temas tan complejos como las migraciones desde México, el Caribe y Centroamérica, la protección del medio ambiente y el narcotráfico. La liberalización comercial ha sido vinculada al problema de las migraciones, con el argumento de que el mejoramiento de las condiciones económicas en los países de origen podría reducir el efecto de atracción del mercado estadounidense, si bien la experiencia de Puerto Rico obliga a matizar este argumento. La protección del medio ambiente está llevando a la aplicación de nuevos condicionamientos en las relaciones de América Latina con los Estados Unidos (y con otros socios externos). El objetivo de controlar el narcotráfico, definido como una amenaza para la seguridad nacional de los Estados Unidos, ha impulsado amplios programas de cooperación económica y policial y un controvertido proceso de certificación, que ha estado marcado por la polémica. Asimismo, la Ley Helms-Burton establece la extraterritorialidad de las sanciones para las empresas que hayan adquirido propiedades estadounidenses después de la Revolución Cubana.

Sin duda, las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina mantendrán su intensidad y complejidad en los próximos años. Las Cumbres de las Américas favorecerán una cierta institucionalización de estas relaciones en áreas como la democracia y los derechos humanos, la educación, el desarrollo sostenible, la lucha contra la discriminación, etc. Pero ello no significará la constitución de un bloque americano, separado del resto del mundo. Por una parte, los países latinoamericanos prestarán más atención a su propio proceso de integración y seguirán diversificando sus relaciones con otros actores externos. Por la otra, la voluntad imperial de los Estados Unidos se ha debilitado como consecuencia del fin de la guerra fría.

Los Estados Unidos no cuentan con un diseño y objetivo claro para ordenar el sistema internacional, en parte como consecuencia de la enorme cantidad de actores que intervienen en las decisiones de la política exterior y en parte por la falta de una racionalidad unificadora, como lo representó la guerra fría. Pese a sus capacidades objetivas para intervenir en situaciones alejadas de sus intereses más directos y obvios, se proyecta un cierto espíritu de introversión en la opinión pública estadounidense que, para mal o para bien, impide articular una política coherente e intensa hacia América Latina u otras áreas del mundo.

LAS RELACIONES CON EUROPA: EL DESAFÍO DE LA ASOCIACIÓN

Hacia fines de los años 90, Europa se sigue proyectando como un socio de considerable peso para América Latina, pese al lugar indudablemente secundario que ocupa la región en las prioridades económicas y políticas europeas. La UE mantiene una sólida segunda posición como socia comercial de América Latina. Los países miembros de la UE, tomados en su conjunto, representan en la actualidad la principal fuente de cooperación disponible para la región, si bien ésta ha empezado a disminuir. El papel de Europa como proveedora de inversiones directas e indirectas en América Latina sigue siendo relevante.

La presencia económica europea en América Latina está bastante diversificada. La potencia económica alemana es evidente en el campo comercial, en la cooperación al desarrollo y en las inversiones. El Reino Unido mantiene una posición importante en el campo financiero y como fuente de inversiones. Italia y Francia retienen su posición como socios comerciales importantes en la región, especializándose también en la construcción de grandes obras públicas. España ha aumentado su presencia económica en la región mediante grandes inversiones de sus empresas, que ven en América Latina el terreno más propicio para su internacionalización. Holanda es la tercera fuente de cooperación al desarrollo en la región y mantiene una posición relativamente importante como compradora de productos básicos latinoamericanos.

Las relaciones políticas entre los países europeos y latinoamericanos han recibido un importante impulso durante los últimos años. Desde 1987 está en marcha un diálogo político interregional protagonizado por los países miembros de la UE, en el marco de la actual Política Exterior y de Seguridad Común, y los países que integran el Grupo de Río. La institucionalización de este diálogo, lograda a finales de 1990, cumplió una aspiración latinoamericana. A pesar de que este foro tiene un carácter político, los países latinoamericanos lo están empleando para debatir los problemas de la cooperación económica entre las dos regiones, compensando así la falta de mecanismos eficaces de diálogo en este último campo.

Las relaciones oficiales entre los Estados miembros y los órganos de la UE y los países latinoamericanos se han institucionalizado, muchas veces gracias a la insistencia latinoamericana. Ello permite disponer de un marco relativamente permanente para la conducción de las relaciones interregionales, que no está sujeto a los naturales cambios que se van produciendo en la coyuntura internacional que viven ambas regiones. Las consultas políticas, tanto multilaterales como bilaterales, entre países latinoamericanos y europeos se consideran ahora como una parte relativamente normal de las rutinas diplomáticas en ambas regiones. Se ha reconocido la necesidad del intercambio de ideas sobre tendencias y hechos internacionales importantes. También se ha aceptado la premisa de que en varios casos ese intercambio puede dar lugar a acciones concertadas, como de hecho ha estado sucediendo.

Se ha hecho visible un consenso básico en torno a temas como la defensa de la democracia y la protección de los derechos humanos. Este consenso tiene un carácter general y no implica que los países de las dos regiones estén dispuestos a adoptar exactamente los mismos enfoques y acciones para cautelar los derechos humanos y defender la democracia en la región. Hay diferencias de enfoque, pero no deja de ser interesante que ellas no se reducen a una distinción entre un enfoque europeo y otro latinoamericano. De hecho, se han manifestado importantes diferencias en este campo entre los países latinoamericanos y, en menor medida, también se han observado ciertos matices distintos en las posiciones europeas.

Diversos análisis han destacado la importancia de la dimensión no gubernamental en las relaciones interregionales. Esta dimensión se desarrolló especialmente a partir de los años 70, cuando una serie

creciente de partidos políticos, internacionales políticas, grupos sindicales y ONG europeas se comenzaron a interesar en América Latina, estableciendo importantes vínculos con sus contrapartes en esa región. Sin embargo, parte de los avances logrados en ese terreno podrían perderse en la medida en que surgen nuevas prioridades o en que declina el interés en la democratización de la región, sea porque se ha alcanzado, sea porque no ha respondido a las expectativas de los grupos que la han apoyado. De hecho, el interés de los grupos no gubernamentales europeos en Centroamérica ha declinado ostensiblemente, pese a que subsisten situaciones complejas en Guatemala y Nicaragua. El impulso de las internacionales políticas, que desempeñaron un papel tan importante en la toma de conciencia europea respecto de los problemas latinoamericanos, parece haberse frenado por los cambios políticos que se han producido en países europeos como Italia y por los escándalos de corrupción que han afectado a varios de los dirigentes políticos de ambas regiones.

En términos globales, la atención de la opinión pública europea hacia América Latina parece haber disminuido durante los años 90. En parte, este descenso de la atención se debe a la reducción de las situaciones dramáticas en América Latina. El conflicto centroamericano ha finalizado, al menos en su dimensión regional. Las dictaduras que atropellaron los derechos humanos en Sudamérica pertenecen al pasado. La crisis de la deuda externa se atenuó. Los ímpetus revolucionarios en la región y el entusiasmo que provocaban en algunos círculos europeos parecen muy debilitados. El régimen cubano ha perdido su poder de atracción. Por otra parte, la situación haitiana o los problemas de derechos humanos que persisten en algunos países latinoamericanos no parecen conmover a una opinión pública europea cada vez más sensibilizada frente a los graves problemas que se producen en sus propias fronteras. Paradójicamente, la estabilidad relativa que está alcanzando la región en materia política y económica provee pocos incentivos para una mayor atención de la opinión pública. Por cierto, ello no implica que América Latina no siga afectada por importantes problemas, pero la sensación de emergencia que estuvo presente en los años 80 se ha disipado.

Los principales problemas de las relaciones europeo-latinoamericanas se sitúan en el área comercial. De hecho, se observa una declinación significativa en la participación que cada región tiene en el comercio de la otra. Las causas de esta tendencia son múltiples. En primer lugar, están las barreras al comercio, a menudo de carácter no arancelario, que limitan el acceso de productos latinoamericanos a los mercados europeos en sectores tan sensibles como el agrícola, textil y siderúrgico. Pero la declinación del comercio también se debe a la pérdida de importancia de muchos productos latinoamericanos tradicionales, así como a la falta de competitividad de las exportaciones latinoamericanas de mayor valor agregado, sobre todo en comparación al Sudeste asiático. Además, las tasas de crecimiento de las economías europeas son más reducidas que las que se observan en el Asia e incluso en los Estados Unidos.

Esta declinación de la relación comercial, unida a la perspectiva de una reducción leve y gradual de los flujos de cooperación, abre importantes interrogantes sobre el futuro de las relaciones interregionales. En un contexto internacional marcado por la formación de nuevas alianzas y espacios económicos, los países latinoamericanos están interesados en contrarrestar esta tendencia hacia la declinación y explorar nuevas vinculaciones con los países europeos, con los cuales comparten profundos lazos políticos y culturales, los más profundos concebibles entre Europa y alguna región del mundo en desarrollo. Para América Latina, se plantea el desafío de establecer un vínculo más estrecho y mejorado cualitativa y cuantitativamente con la Unión Europea. Se trata de construir una nueva relación, que resulte más fecunda, diversificada y eficaz, una verdadera relación asociativa entre las dos regiones, que supere la relativa pasividad actual. Los instrumentos de cooperación vigentes entre las dos regiones son útiles, pero distan mucho de cumplir esas

condiciones. La adopción de un régimen comercial más abierto y dotado de mecanismos eficaces de solución de controversias representa un elemento indispensable para la construcción de esa nueva relación.

Los acuerdos-marco negociados por la UE con Mercosur y con Chile y el proceso de negociación abierto con México, representan una interesante expresión de voluntad política en esa dirección. Al mismo tiempo, constituyen el reconocimiento implícito a la existencia de una política diferenciada por parte de la UE hacia América Latina. Sin embargo, queda pendiente el desafío del inicio de las negociaciones de libre comercio entre la UE y, en una primera instancia, MERCOSUR, México y Chile, decisión que todavía no se ha adoptado en Bruselas.

Por otra parte, a diferencia de lo que ocurre en el caso de los mecanismos de integración latinoamericanos y del proceso abierto en la Cumbre de Miami de 1994, las relaciones europeo-latinoamericanas carecen de un mecanismo de alto nivel político que empuje un proceso de acercamiento mutuo. De ahí el entusiasmo que despertó en América Latina la idea de una Cumbre Europeo-Latinoamericana propuesta por los gobiernos de Francia y España. En una época en que una parte significativa de las relaciones internacionales se conducen mediante Cumbres de jefes de Gobierno y de Estado, la ausencia de un mecanismo de esta naturaleza forzosamente plantea una interrogante sobre la relevancia que se asigna a las relaciones mutuas. Así, la realización de la primera Cumbre interregional en 1999 representará la confirmación de una voluntad política para una necesaria renovación de las relaciones europeo-latinoamericanas.

EL ASIA-PACÍFICO: LA NUEVA FRONTERA

Las relaciones de la región con los países del Asia Pacífico han experimentado un crecimiento gradual pero sostenido durante los últimos años. El comercio se ha expandido, las inversiones se han multiplicado y el flujo de información y tecnología a través del Pacífico se ha hecho mucho más intenso. Aunque en el caso de varios países latinoamericanos se trata todavía de una tendencia incipiente, este contacto creciente está creando una nueva interdependencia entre las economías del Asia Pacífico y América Latina que, a su vez, conducirá a unas relaciones comparables a las que mantiene nuestra región con los Estados Unidos y con Europa. En el terreno económico, esta tendencia ya se observa en casos como el de Chile, que comercia más con el Asia Pacífico que con la UE o los Estados Unidos o la propia América Latina.

Varios países latinoamericanos ya están participando activamente en los mecanismos de cooperación del Asia Pacífico. México y Chile forman parte del mecanismo de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC). Éste incluye una Cumbre anual de los Líderes de las dieciocho economías que forman parte del foro y una serie de grupos de trabajo que están abordando temas de liberalización y facilitación del comercio y las inversiones, y múltiples iniciativas de cooperación económica y técnica. Asimismo, las economías participantes en este mecanismo, que representan algo más de la mitad de la economía mundial, se han propuesto establecer una zona de libre comercio entre ellas hacia el año 2010, para las economías desarrolladas, y el año 2020, para las economías en desarrollo. Perú ha presentado su candidatura a formar parte del grupo y los observadores coinciden en señalar que este país tiene una muy buena opción una vez que se levante la moratoria para el ingreso de nuevos miembros.

Asimismo, México, Chile, Perú y Colombia forman parte del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC), órgano tripartito formado por gobiernos, empresarios y académicos destinado a evaluar y promover los vínculos económicos en la Cuenca del Pacífico. Significativamente, acaba de tener

lugar en Santiago la primera reunión general de este mecanismo celebrada en América Latina, que contó además con la participación de importantes delegaciones de Argentina y Brasil.

Las economías del Asia Pacífico ya absorben cerca del 10% de las exportaciones latinoamericanas y proveen cerca del 17% de las importaciones de la región. El comercio entre América Latina y las economías asiáticas del Pacífico casi se ha cuadruplicado en la última década. A partir de 1986, el intercambio se ha expandido a un promedio anual del 15%. Todo hace prever que el enorme dinamismo económico de esa área, que no tiene parangón en el mundo entero, irá aumentando estos porcentajes. También puede preverse un significativo incremento de las inversiones. Una cantidad creciente de empresas japonesas está efectuando importantes inversiones en América Latina. Asimismo, Japón se ha transformado en el país, considerado individualmente, que proporciona más cooperación al desarrollo en América Latina.

Es probable que, desde el punto de vista económico, el papel que desempeña Europa en América Latina comience gradualmente a ser compartido, cuando no reemplazado, por el Asia Pacífico. Pero esta relación no se extenderá con la misma facilidad e intensidad al ámbito político. De hecho, no existe una afinidad política comparable entre América Latina y el Asia Pacífico. Asimismo, pese a los importantes flujos migratorios que se han registrado desde Asia hacia América Latina y, recientemente, en un sentido inverso, todavía se observa una considerable distancia cultural entre ambas regiones. También es cierto que los países asiáticos han mostrado una cierta prudencia en sus vinculaciones políticas con América Latina. Si bien Tokio ha procurado adoptar posiciones propias frente a algunos temas latinoamericanos, ha preferido mantener un perfil político bajo, siguiendo una tendencia general de su política exterior, con el agregado de que en el caso latinoamericano parece todavía más inclinado a creer que la iniciativa debe depender principalmente de su aliado estadounidense.

Sin embargo, esta relativa falta de vinculaciones políticas empezará a modificarse durante los próximos años, como lo demuestran las crecientes visitas a América Latina de los jefes de Estado y de Gobierno de Japón, China, Corea, Malasia y otros países asiáticos. Por su parte, los esfuerzos latinoamericanos para establecer una presencia mayor en el Asia Pacífico han aumentado durante los últimos años, que se revela en la apertura de nuevas misiones diplomáticas, en la realización de giras presidenciales y de otras autoridades y en crecientes contactos a nivel político.

Los países asiáticos del Pacífico han comenzado igualmente a desarrollar sus vínculos con América Latina. La República Popular China ha consolidado de manera pragmática una cierta presencia en la región, desarrollando vínculos económicos que podrían aumentar en el futuro. El pujante crecimiento de los dragones asiáticos -Taiwan, Hong-Kong, Corea del Sur y Singapur- ha generado importantes vínculos comerciales y de cooperación con la región. Los países latinoamericanos también han mostrado su interés en institucionalizar sus vínculos con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, según la denominación en inglés). Australia y Nueva Zelanda mantienen una cierta presencia económica en el Cono Sur de América Latina, mediante un perfil de relacionamiento que también tiene un cierto componente político, dado por su interés en la defensa de la democracia y de los derechos humanos en la región.

Diversas economías del Asia Pacífico han podido salir del subdesarrollo en el lapso de una o dos generaciones. Este logro constituye una refutación muy evidente de los enfoques de la dependencia que tanta influencia tuvieron en América Latina hasta hace muy poco y se ha transformado en un referente muy importante para la región. A su vez, el hecho de que América Latina es la otra región emergente del mundo en desarrollo está despertando el interés asiático, tanto más cuando se descubren ciertos paralelos, como acaba de suceder en el contexto de la crisis financiera que afecta al Sudeste asiático.

CONCLUSIÓN: HACIA UNA DIVERSIFICACIÓN DE LAS RELACIONES EXTERIORES

Como se puede observar, las relaciones internacionales de América Latina parecen más diversificadas y ricas de lo que sugieren los análisis convencionales sobre la hegemonía estadounidense en la región. Si bien es claro que la presencia de la gran potencia sigue siendo muy grande, ella no ha excluido el establecimiento de vinculaciones de gran interés y potencial entre los propios países latinoamericanos y entre éstos y los otros actores principales en la escena internacional.

La región tampoco parece tan mal preparada para enfrentar los nuevos desafíos que plantea un sistema internacional en transición. Es cierto que la región está lastrada por profundos problemas económicos y sociales, pero también es cierto que hay indicios de una importante recuperación económica, que se han producido logros notables en materia política, sobre todo en comparación a la desoladora situación que se registraba en ese terreno en los años 70 y que se han ido abriendo nuevas vías para la cooperación regional guiadas por un saludable realismo.

En definitiva, la proyección de estas tendencias favorables hacia el nuevo siglo dependerá de los propios latinoamericanos. La cooperación internacional ciertamente puede desempeñar una interesante función de apoyo, pero ella no puede ni debe reemplazar los esfuerzos que se tienen que realizar en la propia región para modernizar las economías, mejorar las condiciones sociales y consolidar las instituciones políticas democráticas.

2. LA INTEGRACION REGIONAL EUROPEA Y EL DESARROLLO

CHRISTIAN GHYMERS *

INTRODUCCIÓN

La búsqueda o la construcción de un nuevo mundo multipolar «post-cortina de hierro» y «globalizado» ha abierto nuevos debates sobre los méritos o los riesgos de la integración regional (IR). Estos debates tienen especial relevancia porque no hay integración que pueda materializarse por decretos de expertos o leyes que vengan “desde arriba” sin que, por lo menos, sea respaldada por realidades socioeconómicas descentralizadas. Difundir mejor la información y aumentar la transparencia sobre estos debates es tarea clave para la prensa y las iniciativas autónomas, tal como es el caso del Celare.

Por un lado, la IR se ha puesto nuevamente de moda estos diez últimos años en el mundo y, más recientemente, en América Latina con una nueva ola de agrupaciones regionales en distintas partes del globo. Por otro lado, la globalización, las desregulaciones y, también, el resurgimiento de viejos reflejos nacionalistas crean nuevos problemas para los esquemas integracionistas e indican que es necesario un mayor análisis .

Parece obvio que los progresos realizados por la IR europea en la segunda mitad de los años 80 desempeñaron un papel importante en el renacimiento de las agrupaciones regionales. Incluso, como la Comunidad Europea era ya el único caso de IR exitosa (dentro de numerosos intentos en todas partes) del período de postguerra, su papel de modelo-piloto se ha fortalecido, constituyéndose así en una suerte de “referente” en la materia.

Pero, también, es cierto que el derrumbe de la cortina de hierro y del comunismo ha jugado y sigue jugando, un rol clave en la búsqueda de un nuevo orden mundial, que supone una recomposición de la geografía económica, con otro tipo de polarización que los modelos “Este-Oeste”.

Por otro lado, la globalización de la economía mundial que se acelera cambia profundamente el terreno económico y las modalidades de las políticas económicas, de tal modo que ha surgido un debate sobre liberalización unilateral versus integración a los bloques continentales. Chile es precisamente un caso-piloto en este tema. En un mundo cada día más abierto y más globalizado ¿por qué constituir grupos regionales fuertes? Si se constituyen grandes bloques continentales homogéneos ¿no existiría el riesgo de encontrar otra vez inestabilidad económica, guerras comerciales o, incluso, conflictos abiertos, es decir, de haber solamente desplazado los conflictos de las naciones a los continentes?

También es importante tomar conciencia de que existen fuerzas contrarias a la IR. Ello queda de manifiesto con la desintegración de la ex-Unión Soviética y de la ex-Yugoslavia, en que el resurgimiento de

los nacionalismos en Europa del Este, las aspiraciones a defender los peculiarismos locales e, incluso, una nueva ola de xenofobia y nacionalismo tradicional en Europa llega, en ciertos casos, hasta una clara resistencia a la idea de profundizar o ampliar la IR y de resistir, por el momento, el avance hacia una federación de los Estados de Europa.

La presente contribución no pretende dar respuesta a tan compleja realidad. Sin embargo, la lectura de la historia y de los hechos en Europa ayuda bastante a entender las fuerzas que actúan en el proceso, y así se puede influir en el debate y permitir que el mundo se vuelva más racional. Solamente llevando el debate fuera del mundo poco transparente de los expertos y responsables políticos permite abrir caminos seguros.

La tarea mayor para los partidarios de la integración regional es fomentar el más amplio debate en materia de IR. Ello es imprescindible, porque, menos aún que en política interna, en el campo internacional no hay objetividad. La verdad es un concepto que no existe en la realidad, solamente existen juicios de valores, tomas de decisiones frente a alternativas; entonces, estas alternativas deben ser presentadas de manera inteligible para que se pueda manipular menos a la opinión pública, lo que requiere una presión permanente de apertura, de búsqueda de información, de análisis y pedagogía.

A nivel nacional o local, ese papel se cumple de manera más espontánea, porque se observa más directamente e incluso de manera más personalizada y las correcciones, en caso de errores, son más rápidas. En cambio, a nivel internacional y, especialmente, en materia de IR, es más difícil, más indirecto y menos democrático por naturaleza: el sesgo de información e incentivo (típico de cualquier negociación internacional de apertura o reglamentación) es especialmente fuerte y complejo, porque es muy difícil distinguir entre efectos sectoriales y efectos globales. Los intereses de unos y otros grupos pueden actuar a costo de los beneficios de la mayoría que, siendo más difundidos e indirectos, no pueden ser movilizados políticamente de la misma manera.

Por eso, el tema no puede quedarse sólo en las manos de los responsables de las negociaciones ni tampoco del círculo restringido de los expertos. La racionalidad de la IR y del orden mundial no puede ser asegurada indirectamente por gobiernos nacionales, ni siquiera por medio de instituciones multilaterales, sino que, además, debe hacerse mediante una vigilancia descentralizada y permanente que pasa en gran parte por las fundaciones dedicadas al tema de integración, con la participación directa de los periodistas especializados y de entidades o institutos autónomos.

INTEGRACIÓN REGIONAL Y GLOBALIZACIÓN

Para empezar, cabe recordar algunas definiciones de base de la IR y de sus niveles constitutivos, así como de la globalización.

La integración regional (IR) se refiere al proceso de reducción de los obstáculos a los movimientos de bienes, servicios, capitales y personas dentro de un grupo de países que comparten objetivos o intereses comunes. Existen cinco niveles típicos de IR:

a) **La zona de libre comercio**, que solamente erradica los aranceles y las restricciones cuantitativas directas sobre las importaciones de bienes desde los países miembros, pero sin política comercial externa común, sin ninguna supranacionalidad ni siquiera coordinación de políticas.

b) **La unión aduanera**, que implica, además de la zona de libre comercio, una política comercial

común, es decir, supranacional incluso en el reparto de los ingresos de aduana; fuera del ámbito comercial, no requiere por sí misma ninguna otra política común ni coordinación.

- c) **El mercado único o mercado interior**, que erradica todo tipos de barreras (no solamente arancelarias) para bienes, servicios y factores (es decir, que integra los mercados de los factores productivos, incluso personas y empresas). El mercado único asegura, entonces, la movilidad total de los capitales.
- d) **El mercado común**, que es un mercado único más la puesta en común de unas políticas -que se vuelven supranacionales- para impedir distorsiones, especialmente, en materia de competencia y de transporte -consecuencia lógica del mercado único-, o para unos sectores específicos considerados como importantes para las metas comunitarias (la Política Agrícola Común, PAC, por ejemplo) o para asegurar su viabilidad política (políticas regionales, sociales y fondos estructurales), explotar sinergia y «spillovers» o generar un bien colectivo en el ámbito de la región (políticas de coyuntura, industrial, de R&D, ...). Una cooperación en el campo de las políticas económicas permite lograr estas metas y mejorar el funcionamiento del mercado común sin necesariamente reducir las soberanías nacionales.
- e) **La Unión Económica y Monetaria (UEM)**, es un mercado común que tiene una moneda única y un cierto grado de coordinación formal de las políticas económicas nacionales; sin embargo, éstas se quedan exclusivamente en manos nacionales. La segmentación monetaria que resulta de la pluralidad de monedas nacionales es un obstáculo para-arancelario (costos de transacción y de incertidumbres cambiarias y financieras). La UEM puede ser considerada como una consecuencia lógica del mercado unido. Aún subsiste un debate sobre el grado preciso de traspaso de soberanía que su funcionamiento pueda requerir, lo que justifica las resistencias de ciertos países a aceptar la moneda única.

El nivel siguiente de integración ya no sería económico sino político, siendo la federación de estados, que es una UEM más el traspaso de soberanía en políticas fiscal, externa, de defensa, y parte de ciertas materias internas (justicia, policía, salud, educación, investigación...).

En el caso europeo -único caso de integración regional durable exitoso en el período de postguerra, por lo menos hasta que los resultados de los recientes NAFTA, Mercosur y los muchos otros intentos que florecieron en los últimos años, puedan ser comprobados- se trató, primero, de un mercado común para 6 países (Comunidad Económica para el Carbón y el Acero, CECA, con el Tratado de París de 1951 y Comunidad Económica Europea, CEE, y Comunidad Europea de la Energía Atómica, Euratom, ambas con el Tratado de Roma de 1957) y, luego, de una zona de libre comercio para los 7 otros países que se habían quedado fuera (European Free Trade Agreement, EFTA, Tratado de Estocolmo, 1960).

La cohesión mayor del primer grupo llevó a una extensión progresiva, absorbiendo miembros del segundo grupo (en 1973, 1981, 1986 y 1995), y a una profundización de su integración, que conllevó una serie de adaptaciones y complementos en el camino hacia el mercado único (el Acta Unica, en 1986, y el Tratado de la Unión, firmado en Maastricht en 1992). La dinámica de este proceso llevó a absorber casi la totalidad de los países del segundo grupo (solamente se quedaron fuera Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein, pero los tres últimos integraron en 1994 el Espacio Económico Europeo, que equivale a un mercado único, salvo en la agricultura, más la puesta en común de algunas políticas), y a lanzar el proceso de la Unión Económica Monetaria, UEM.

Con la Unión Económica y Monetaria finaliza la integración económica, lo que se ha denominado

como el primer pilar de la integración europea. Los otros dos pilares son políticos: el segundo incluye la seguridad, defensa y políticas externas; el tercero, los asuntos internos y de justicia. Con estos avances se abre la vía más polémica y, por ello, más alejada, de la creación de una Europa federal o de los «Estados Unidos de Europa».

Una lectura histórica de la experiencia europea (mercado común con la CE y asociación de libre intercambio con EFTA) tiende a imponer una visión institucionalista o jurídica de un proceso de construcción progresiva que va desde el área comercial hacia lo financiero y lo monetario, antes de tocar áreas más políticas, y que descansa sobre una progresiva transferencia de competencias del nivel nacional hacia lo supranacional, como si fuera una ley natural de la historia.

Esta interpretación no se confirma verdaderamente si se aplica lectura una más económica, y si se toman en cuenta, con las dimensiones monetarias y financieras, las grandes tendencias mundiales que se desarrollaron simultáneamente y que han modificado totalmente el contexto. Es decir, la pauta que siguió Europa no implica que todo lo que hizo tenga valor universal y que se debería reproducir en otras regiones para tener éxito en IR, porque, además de posibles errores, el mundo ha cambiado significativamente, en parte, a raíz de la IR europea misma. Sin embargo, hay algunos principios que parecen útiles pero hay, sobre todo, nuevas lecciones importantes que sacar de las evoluciones internas del proceso europeo, que no fue tan lineal o exitoso, y, también, del llamado proceso de globalización.

Globalización designa un proceso amplio y acumulativo de aumento de las interdependencias entre las economías nacionales y de reducción de las barreras y distancias entre mercados nacionales, a raíz del crecimiento rápido de las transacciones internacionales, tanto para los bienes y servicios como para factores de producción. Este proceso apareció en el campo financiero con la liberalización financiera y la emergencia de un mercado de capitales a nivel mundial, pero el mismo fenómeno más progresivo se desarrolló, también, en el resto de la economía con la apertura comercial, el fracaso de los esquemas proteccionistas y la evolución tecnológica. Estos desarrollos permiten hablar ya de la emergencia de un mercado único mundial, no solamente financiero y de materias primas sino que, también, industrial e incluso gran parte de los servicios.

A pesar de ser reciente, la globalización es un resultado de las opciones que se tomaron al cabo de la segunda guerra mundial, cuando Estados Unidos tuvo que tomar el liderazgo del occidente: el nuevo orden mundial fue basado en un sistema monetario de paridades fijas, una progresiva apertura comercial y financiera en el marco del multilateralismo, con el propósito de que las interdependencias económicas impidieran la vuelta al mercantilismo y a sus corolarios que fueron las dictaduras y las guerras.

Hasta cierto punto, el proceso de integración europeo es un resultado positivo de la política externa de Estados Unidos y de sus capacidades en aquella época de liderazgo con visión a largo plazo. Estados Unidos impulsó una paz basada en la integración comercial y monetaria al condicionar estrictamente su ayuda del plan Marshall a la apertura recíproca entre países europeos y a la vuelta a la convertibilidad monetaria (UEP y OECE). Cabe destacar que estas estrategias y los visionarios norteamericanos, con la cooperación de sus colegas europeos, fueron capaces, en aquella época, de dominar sus intereses de corto plazo y a sus grupos de presiones industriales para dar prioridad a los objetivos geopolíticos de muy largo plazo: aceptaron que Europa organizara su resurgimiento y su competitividad a partir de un esquema de preferencias comerciales que iba en contra de los principios generales (no-discriminación comercial) y de los intereses de corto plazo de EE.UU, pero que debía permitir consolidar a la democracia y a la economía de mercado, etapas imprescindibles para lograr después una apertura externa de Europa. Y en todo esto se logró éxito.

Cabe recordar que una falla de Estados Unidos en este plan fue sacar al sector agrícola del GATT, así como de no ratificar el acuerdo que hubiera permitido hacer del GATT una organización internacional del comercio (OIC) sin perder medio siglo en conformar la Organización Mundial del Comercio, OMC. Cuando los altos costos de la Política Agrícola Común europea, PAC, fueron más obvios, era demasiado tarde: se volvió un hecho que Estados Unidos tuvo que aceptar para no tomar el riesgo de afectar la apertura industrial en una guerra comercial de represalia con Europa.

LECCIONES DEL CASO EUROPEO

Dado que hasta el principio de los años 90 muchos otros intentos de integración regional fueron lanzados en otras regiones del mundo pero que todos fracasaron, cabe destacar algunas lecciones que surgen de la integración europea.

- *Primera lección:* el análisis económico del proceso europeo muestra la paradoja de la integración abierta, o el regionalismo abierto: el éxito de la IR descansa, paradójicamente, sobre el aumento de su grado de apertura al resto del mundo que acompañó a las preferencias comunitarias. La explicación viene de la dinámica “profundización-ampliación” generada como “efecto-dominó”. Al crear el mercado común de los seis, las ventajas de costos creados así para las empresas del continente movilizaron fuerzas políticas en los países competidores (los del Reino Unido y de Estados Unidos) para negociar concesiones recíprocas. Así, la presión de competencia externa combinada con la erradicación de los obstáculos internos, permite evitar la «captación de rentas» (rent-seeking) y generar un proceso auto-sostenido de creación de nuevas ventajas comparativas en el ámbito regional y de crecimiento económico en la zona.

El éxito del regionalismo abierto lo demuestra no solamente el caso europeo sino que lo demuestran, sobre todo, los fracasos sistemáticos de todos los otros intentos regionales basados en el proteccionismo, así como el caso del sector agrícola europeo cuya integración regional es muy alta pero artificial. La PAC conlleva altos costos y problemas graves para la Comunidad, para su ampliación y debido a sus efectos externos.

Cualquier esquema de IR basado sobre el desvío artificial de intercambios comerciales mediante medidas proteccionistas crea costosas distorsiones que impidan ser competitivos en el mercado mundial. Además, los esquemas proteccionistas, que son inevitablemente más intervencionistas, conllevan dificultades especiales para que la cooperación entre empresas protegidas y autoridades de los diferentes países miembros pueda funcionar racionalmente.

En el caso europeo cabe recordar que la apertura externa fue impuesta por el marco multilateral del General Agreement Tariff and Trade, GATT, (es decir, en realidad, por Estados Unidos) después de la segunda guerra mundial. Para los productos industriales el mercado común no solamente se hizo sin aumentar el proteccionismo, sino que permitió acelerar las liberalizaciones comerciales mundiales lo que, a su vez, aceleró la necesidad de profundizar y fortalecer la IR en Europa.

Al concentrar las políticas comerciales nacionales en manos de una autoridad comunitaria, las presiones de los lobbies proteccionistas de cada país miembro perdieron fuerza, mientras que el peso del mercado común aumentó el interés de los países terceros para negociar acuerdos comerciales con él. Así, la firma del Tratado de Roma impulsó las rondas de liberalización multilateral del GATT y, también, la forma-

ción de la otra zona de integración comercial que fue la Asociación Europea de Libre Comercio, EFTA, con el Tratado de Estocolmo en 1960. Su propósito fue unir, detrás del Reino Unido, a 7 de los países europeos que se habían quedado afuera del mercado común para ganar poder de negociación frente a este bloque comercial. Merced al multilateralismo del GATT, en vez de llevar a conflictos comerciales, la formación de estos dos bloques en conformidad con los propios principios del GATT, generó una dinámica sostenida de liberalización comercial generalizada, la cual es parte del proceso conocido, ahora, por la etiqueta de «mundialización» o de «globalización» económica. Entonces, aparece una primera conclusión: **la IR en Europa fue un elemento iniciador y motor de la globalización.**

- *Segunda lección:* la IR complementa la globalización al mejorar la capacidad de organización y de reacción de los países para enfrentar la competencia mundial, no tanto a través de las preferencias comerciales de la región sino que por el fortalecimiento del entorno general y, especialmente, del marco institucional que resulta de la cooperación, la coordinación y las interacciones entre los operadores tanto privados como administraciones nacionales públicas. La IR no es una alternativa sino que una manera de ser más actor en el proceso de globalización, no protegiéndose, sino que permitiendo el cambio. Como se indicó anteriormente, la IR europea desempeñó un papel significativo en el proceso de globalización comercial y viceversa.

El punto clave a resaltar es que la IR europea es tanto consecuencia como causa, resultado como instrumento, del proceso progresivo de liberalización de los intercambios internacionales. Ambos fenómenos, IR europea y globalización, constituyen una dialéctica, tienen significativas interacciones:

- a) el éxito del mercado común fue posible porque hubo presiones fuertes para que la unión aduanera y el mercado unido se hicieran con apertura externa simultánea, en conformidad con el multilateralismo que impuso Estados Unidos al cabo de la segunda guerra mundial,
 - b) la emergencia de un bloque unido aceleró la apertura mundial (negociaciones más fáciles con una política comercial única, grupos de presiones menos fuertes sobre esta autoridad supranacional, peso más grande sobre Estados Unidos y otros). Es lo que demuestra la ronda de negociaciones comerciales llamada Dillon Round, la respuesta positiva de EE.UU que cambió su ley de comercio y lanzó el Kennedy Round, salvo en el campo agrícola, donde fue un fracaso: la profundización con esta política agrícola común impidió la liberalización en este sector (prueba de que la integración sin apertura externa es siempre arriesgada),
 - c) el grado creciente de apertura externa aumentó las necesidades y las motivaciones de los países miembros para profundizar su integración: para mantenerse competitivas las economías nacionales tenían que erradicar aún mas todos los obstáculos al mercado interno y, además, amplificar la cooperación entre administraciones nacionales: apareció más claramente que la integración regional es mucho más que libre comercio.
- *Tercera lección:* la globalización ha cambiado el contexto de la IR, disminuyendo el papel de la unión aduanera y aumentando la de otros campos de cooperación: el papel que desempeñó la unión aduanera en la construcción europea ya no puede repetirse de la misma manera y el papel de los aspectos institucionales, sobre todo en el campo macroeconómico (financiero y monetario), se ha vuelto fundamental a raíz de dicha globalización

- a) la supranacionalidad tiene mucho más límites que lo que se concebía hasta hace poco y sus modalidades han sido transformadas totalmente por la globalización económica. El esquema original de centralizar y armonizar las políticas es un modelo de gestión y de desarrollo obsoleto que no puede funcionar en una economía de mercado globalizada. Ella impone una aplicación estricta del principio de subsidiaridad, es decir, que conviene solamente centralizar lo que no se puede manejar más eficazmente de manera descentralizada por razón de externalidades o distorsiones. En un mundo de mercados, cada área y política tiene así su nivel propio de centralización o más bien de descentralización. En un mundo globalizado, hay que usar las presiones de los mercados como sanciones positivas o negativas.
- b) el cambio del sistema monetario internacional y la liberalización financiera imponen una dinámica nueva que modifica las etapas de la IR. Así, los méritos propios de una unión aduanera se han reducido hoy día con la apertura creciente de todas las economías y la importancia de los movimientos de capitales; sobretodo, tanto una unión aduanera como un mercado unido ya no pueden funcionar bien sin un mínimo de coordinación de políticas macroeconómicas o sin políticas comunes: por ejemplo, ¿qué significación podría tener un acuerdo comercial dentro del Mercosur si falta un mínimo de coordinación o reglas en materia de políticas cambiarias, lo que implica en realidad un mínimo de coordinación de las políticas macroeconómicas mismas? La apertura comercial es viable solamente sin devaluación competitiva, es decir, si el tipo de cambio responde a los fundamentales de la economía sin distorsión.

En los años 50 o 60, el enfoque sobre una integración basada en la liberalización de los bienes industriales se explica, sobre todo, por el marco monetario y financiero de aquella época en Europa: un mundo ya integrado monetariamente a través de la estabilidad monetaria internacional asegurada por el sistema de Bretton Woods de tipo de cambios fijos pero sin integración financiera ninguna. No solamente los movimientos de capitales eran modestos y controlados, sino que todos los mercados nacionales eran compartimentados, protegidos y estrictamente regulados por los estados nacionales. Estos tenían una protección arancelaria más alta, con economías menos dominadas por los servicios, con intercambios internacionales más complementarios que competidores. En este contexto, la construcción de la unión aduanera era la parte esencial de la IR europea y podía incluso funcionar sola sin otras políticas comunes.

Ese mundo está totalmente modificado ahora, y es fundamental entender estos cambios para el proceso de integración. La dimensión monetaria y financiera de la IR se ha vuelto un eje dominante: el mercado unido no tiene sentido sin integración financiera, es decir, sin libertad de capitales, de establecimiento para las instituciones financieras y de oferta de servicios.

Desde el Tratado de Roma que creó el Mercado Común Europeo (1957), la libertad de los movimientos de capital era parte constitutiva del mercado unido que se iba a crear, como una de las cuatro libertades fundamentales (libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas). Sin embargo, este principio no recibió mucha atención en el Tratado, en todo caso mucho menos que la unión aduanera. En materia de movimientos de capitales, el artículo 67 establecía el principio de libertad de capitales, pero era progresivo y solamente en la medida necesaria al buen funcionamiento del mercado común, sin detalles ni calendario, dejando al Consejo de Ministros establecer, mediante directivas, la implementación de la liberalización. Además los artículos 68-1 debilitaba el 67 (al dejar a los Estados Miembros interpretar “lo más liberal que fuera posible”), y el 71, sobre el “standstill”, no era obligatorio, pues los Estados Miembros “se empeñaban” para no introducir nuevas restricciones.

Esta timidez refleja el ambiente y las ideas de un tiempo más intervencionista y poco desarrollado financieramente (Inglaterra no era miembro), y también el hecho de que otros organismos eran competentes para estos temas (OECE y OCDE, FMI). Además, los tipos de cambios fijos descansaban sobre controles de capitales e imponían disciplina macroeconómica automática.

El resultado fue que la libertad no se aseguró: no hubo verdadera apertura. A partir del fin de los 60, los mercados se segmentaron aún más, con las tentativas keynesianas de controlar macroeconómicamente las coyunturas nacionales y escaparse de los impactos foráneos.

En este campo también el impulso vino de afuera, de la globalización. La estricta segmentación de los mercados en Europa contrastaba con los cambios rápidos en los mercados externos y las innovaciones técnicas y financieras restaban eficacia a los controles y regulaciones nacionales. Además, la competitividad de la economía europea era afectada por el subdesarrollo de su mercado de capitales. Sólo Estados Unidos tenía un mercado monetario y financiero técnicamente eficaz (deep, breadth and resilient), lo que permitía al dólar mantener un papel dominante a pesar del quiebre del sistema de Bretton Woods, creando asimetrías y disfunciones en la economía mundial. En pocas palabras, el sistema de tipo de cambios flotantes no podía funcionar correctamente sin verdaderas divisas alternativas al dólar, es decir que pudiera gozar de un mercado interbancario doméstico completo y competitivo como el de Estados Unidos.

En síntesis, la IR ya no se puede concebir hoy en día en un esquema dicotómico que considera el campo monetario y financiero como un sector separado de la economía. A raíz del proceso de la globalización, el sistema financiero y monetario ha tenido, y sigue teniendo, un papel clave en el proceso de la integración económica y política europea.

• *Cuarta lección:* La globalización revierte los papeles respectivos de las ventajas estáticas de las preferencias comerciales y de las ventajas dinámicas del progreso institucional y sistémico que conlleva la IR. Hoy en día el interés mayor de la IR no es tanto la constitución de preferencias comunitarias en el mercado interno sino que los mejoramientos institucionales, funcionales y de la oferta que permite el proceso mismo. Erradicar prioritariamente los obstáculos entre países vecinos genera siempre algunas ventajas comerciales. Sin embargo, lo esencial en un mundo globalizado viene de las capacidades de crear ventajas comparativas dinámicas, es decir, de ser capaz de cambiarlas y de ajustarse a tiempo, lo que hoy en día implica, necesariamente, un progreso en la capacidad de gestión macroeconómica. Esta capacidad descansa sobre factores socio-institucionales que hay que crear y desarrollar (independencia de los bancos centrales, coordinación con reglas entre estos bancos centrales, así como entre los gobiernos). Estos bienes colectivos pueden ser producidos más fácilmente en un marco regional que nacional, sobre todo para países pequeños y emergentes, y pueden crearse mucho más rápidamente que lo que ocurrió en Europa.

Los beneficios para países pequeños consisten, sobre todo, en la mayor seguridad y credibilidad que les otorga la IR: garantía de continuidad de las políticas de apertura y de estabilidad macroeconómica. El impacto de esta dimensión para el desarrollo es considerable en un mundo globalizado (por ejemplo, mediante la atracción de capitales foráneos, y mediante una reducción de las primas de riesgo-país en los tipos de interés) y sobrepasa seguramente las ventajas meramente comerciales de estos tipos de acuerdos. Sin embargo, suponen un tipo de IR que pueda contemplar más que una simple unión aduanera. El caso europeo en este terreno ofrece también importantes experiencias.

LAS PERSPECTIVAS ACTUALES DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL PAPEL DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA Y EL EURO

Como ejemplo concreto de aplicación de estas lecciones -especialmente de la tercera- cabe destacar el proceso de unificación monetaria que está en su etapa decisiva en Europa. En particular, conviene contestar a dos interrogantes:

1. ¿Qué papel desempeña el Euro para enfrentar los desafíos de las sociedades europeas tales como el desempleo, el envejecimiento de la población y la creciente competencia de las economías emergentes?
2. ¿Qué tipo de impacto presenta este avance integracionista europeo para América Latina?
a) El Euro como progreso sistémico en el ámbito macroeconómico

La Unión Económica y Monetaria, que implica la sustitución de las divisas nacionales por el Euro, significa sobre todo un cambio en la manera de fijar las políticas macroeconómicas. En los debates corrientes sobre el Euro este aspecto no ha sido lo más destacado a pesar de que constituye, de lejos, el efecto de mayor relevancia para el futuro de Europa y los impactos externos de este cambio.

EL EURO CAMBIA EL MARCO DE DECISIONES DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS.

- 1.- El cambio más evidente se produce en la política monetaria y cambiaria, la cual, al volverse única y supranacional, implica automáticamente la erradicación de cualquiera diferencia monetaria entre los estados miembros. Esto significa que desaparecen definitivamente los riesgos cambiarios y las tormentas monetarias entre monedas participantes en el Euro. Eso abarca también las consecuencias sobre diferencias de tipos de interés (prima de riesgo) que han ocurrido hasta hace poco. (Cabe recordar los acontecimientos de principio del 95, así como la aguda crisis del Sistema Monetario Europeo, SME, de 1992 y 1993 que transformó la recesión en profunda depresión). Además, esta política única tiene como objetivo principal y prioritario la estabilidad de los precios. Una vez asegurada esta estabilidad, la política monetaria tiene que apoyar a las otras políticas (artículo 105).
- 2.- Para las políticas presupuestarias la UEM no cambia las responsabilidades nacionales. Sin embargo, los países deben considerarlas como de interés común (artículo 103) y, además, aceptar una disciplina común (según lo establecido en los cuatro artículos, 104 hasta 104-c, completado por el “Pacto de Estabilidad y Crecimiento”). El propósito de esta disciplina es impedir que la autonomía soberana de los países sea usada para cometer errores macroeconómicos que dañen también a los vecinos y/o al Euro. Muy concretamente, esta disciplina permite evitar conflictos con la política monetaria, favoreciendo así un nivel más bajo de los tipos de interés.
- 3.- Para las negociaciones salariales y los interlocutores sociales, el nuevo marco de estabilidad para las políticas monetarias y presupuestarias tendrá impacto: la estabilidad de los precios significa que los aumentos de sueldos no deberán compensar más la inflación y la imposibilidad de compensar alzas excesivas de sueldos con devaluaciones o déficits públicos. Esta nueva situación incentiva un comportamiento de mayor responsabilidad en las negociaciones salariales.

Estos tres grandes cambios en la manera de fijar el «policy-mix» macroeconómico en la Unión deben reducir significativamente el riesgo de que se repitan los conflictos de estabilidad que en el pasado contribuyeron al crecimiento insuficiente y al desempleo en Europa. Se trata, entonces, de un cambio de régimen que actúa sobre los principales obstáculos que redujeron el crecimiento. Este es el teorema básico del régimen macroeconómico del Euro que resulta directamente del artículo 105 del Tratado: *En la medida que la tarea constitucional prioritaria de la política monetaria común (estabilidad) se encuentre apoyada por las políticas presupuestarias nacionales y por acuerdos salariales compatibles, las condiciones monetarias, incluyendo el tipo de cambio externo y los tipos de interés a largo plazo, serán más favorables al crecimiento y al empleo.*

En este nuevo marco institucional, la recuperación coyuntural de la economía se puede transformar en un proceso de crecimiento sostenible más alto, lo que es la condición necesaria para salir del desempleo. La moneda única se convierte, así, en un instrumento para lograr un tipo de crecimiento económico llevado por la inversión, creando a su vez mayor demanda efectiva, mayor empleo y mayor capacidad de producción. Esto permitirá explotar el potencial de crecimiento que representa su reserva de trabajadores. Estas reservas no cuentan solamente con los parados sino, también, con los que quieren entrar o reintegrarse al mercado laboral (especialmente las mujeres). Según estimaciones de la Comisión Europea, este potencial de mano de obra disponible representa entre veinte y treinta y tres millones de personas, es decir, la posibilidad de incrementar la tasa de crecimiento potencial anual entre 1,3% y 2% por encima de la tendencia de la productividad.

La estrecha relación entre empleo y crecimiento es un hecho innegable: en el período 1986 - 1990, la Comunidad registró su más alto crecimiento desde la primera crisis del petróleo, con una tasa promedio de crecimiento anual de un 3,3%, generando un 1,3% anual de crecimiento del empleo total, es decir, una creación total de 9,3 millones de puestos de trabajo. En el período 1991 - 1996, el crecimiento anual bajó a un 1,6%, acompañado de una pérdida de 4,7 millones de puestos de trabajo. Esta evolución ha sido y sigue atribuyéndose equivocadamente a factores tales como la globalización o las nuevas tecnologías, cuando en realidad resultan de errores en las políticas macroeconómicas. Por ejemplo, la última y profunda recesión del 1992 - 1993 resultó de un conflicto de estabilidad: la falta de potencial de producción y el sobrecalentamiento fue consecuencia de un “policy mix” equivocado (amplificado por los efectos de la unificación alemana). Las políticas presupuestarias expansivas desde 1988, la aceleración de la inflación desde 1989 y los aumentos salariales inconsistentes con los objetivos de estabilidad monetaria desde 1990, cargaron demasiado (“overburdening”) la política monetaria, provocando una fuerte alza de los tipos de interés, incrementada por la crisis de 1992 del SME.

En la actualidad, la estrategia macroeconómica impulsada en las grandes orientaciones de política económica del Consejo empiezan a dar resultados positivos. Los esfuerzos importantes y creíbles hacia la convergencia y la moderación salarial han permitido un “policy mix”, especialmente en las condiciones monetarias, favorable a la recuperación. Se ve más claro que la Unión Europea camina hacia un crecimiento alto del orden del 3% ó más, para los años 1998 y 1999. Resulta que el crecimiento del empleo se volvió de nuevo importante y se prevé una creación neta de empleo de 4,4 millones, de 1997 a 1999. La moneda única va a contribuir a poder mantener este “policy mix” favorable al crecimiento y al empleo durante un largo período. Las condiciones por el lado de la oferta global nunca han sido tan buenas: desaparición de la inflación, altísima rentabilidad de las inversiones, saneamiento de la hacienda pública, disponibilidad de mano de obra capacitada. Todo ello indica una alta probabilidad de que el crecimiento económico podría generar por sí solo unos 9 millones de nuevos puestos de trabajo de aquí al año 2002.

Sin embargo, estas perspectivas positivas no podrán bastar para volver al pleno empleo. Con la tendencia existente de crecimiento de productividad, de un 2% al año, se requiere un crecimiento sostenible de más de un 3% al año para poder hacer bajar más el paro. Como eso parece difícil (se requiere más ahorro y más inversión aún), una vía de solución es complementar el crecimiento económico de un 3% promedio al año con reformas estructurales capaces de incrementar el contenido en empleo de este crecimiento y de reducir los riesgos de tensiones en el mercado laboral. Es precisamente lo que proponen las orientaciones de empleo que la Comisión Europea acaba de presentar al Consejo y a los interlocutores sociales.

La Comisión propone tomar como meta una vuelta al pleno empleo de aquí a 10 años, es decir, llegar a una tasa promedio de empleo para la Comunidad de un 70% en el año 2007. En el año 1997, esta tasa ronda el 60%. La meta propuesta supone un crecimiento promedio del empleo del 1,6% al año. Suponiendo un crecimiento promedio de un 3% al año, sería necesario que las reformas estructurales permitieran una rebaja del umbral de creación de empleo en un 0,6% anual (es decir, una baja de la productividad del 2% al 1,4% anual) o, alternativamente, un incremento del potencial productivo del mismo porcentaje.

b) Impacto para América Latina

Esta nueva etapa de la integración europea tiene mucha relevancia para América Latina, no solamente a raíz de sus rasgos comunes con el viejo continente sino que por el progreso en el sistema económico mundial que será inducido ante el surgimiento del Euro debido a su efecto sobre el crecimiento como sobre la estabilidad monetaria y financiera.

Los efectos macroeconómicos externos vendrán básicamente de la vuelta al crecimiento autosostenido más alto y del impacto sobre el tipo de interés mundial que provocará el saneamiento de los presupuestos nacionales. La autonomía radical del Banco Central europeo combinado al saneamiento de la hacienda pública, tendrán efectos sobre la estabilidad financiera mundial. La emergencia de un verdadero polo monetario, con una divisa competidora del dólar, incentivará (o incluso podría forzar) a una mejor coordinación (implícita o explícita) con las autoridades monetarias y presupuestarias de Estados Unidos y Japón. Es obvio que este proceso no será necesariamente suave ni automático, pero es un resultado inevitable dado que los efectos mutuos de las decisiones de cada polo sobre los otros dos serán más fuertes y más visibles con Europa hablando de una sola voz monetaria que en un mundo dominado solo por el dólar. Entonces, es en el interés mismo de cada polo el volverse más cooperativo para proteger la eficacia de las políticas monetarias internas. Esto se hace mucho más factible con una moneda única en Europa.

Se trata, entonces, de una nueva configuración del sistema monetario y económico internacional, cuyo resultado será uno más equilibrado y más interdependiente. Esto obligará a las autoridades dominantes a una gestión más colectiva y más responsable a fin de poder controlar sus efectos externos en su propio interés.

Por último, este tipo de progreso de racionalidad del manejo macroeconómico es imprescindible cuando se toman en cuenta las perspectivas demográficas en los países industrializados: el envejecimiento conlleva amenaza sobre los equilibrios macroeconómicos si no se organiza a tiempo -es decir ahora-, el saneamiento de los gastos públicos. Basta con mencionar que sin cambio, en el año 2030, los gastos de los sistemas presentes de jubilaciones y de salud subirían a la altura de 190% del PIB en Japón, 52% en la Unión Europea y 44% en Estados Unidos (fuente: Leibfritz, W. and others, OCDE, 1995).

PERSPECTIVAS CONCRETAS PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA

a) El entorno macroeconómico en América Latina continúa problemático

A pesar de los importantes progresos registrados en el plano de las reformas económicas y políticas en América Latina, la región sigue con serias dificultades e incertidumbres, con alguna excepción. Para el conjunto de los países americanos, el año 1995 fue deficiente desde el punto de vista económico, con un casi estancamiento en promedio (+1,3%). El repunte de 1996 (+3,4%) no permitirá llegar a una tasa de crecimiento más alta en 1997 sino de 4%, dada la insuficiencia estructural de la tasa de inversión (20% del PIB desde 1990) y de ahorro (17,5% anual). Sin embargo, habrá un contexto de estabilización monetaria (la inflación promedio viene de un 214% en 1994, a 42% en 1995 y a un 20,5% en 1996; en 1997 podría bajar hasta un 14%.) Asimismo, los déficits fiscales de los gobiernos centrales siguen, generalmente, bajo control, alrededor del 1% del PIB en promedio (-1,2 %, en 1996 y -0,8% estimado para 1997).

En este contexto, el progreso del ingreso per capita continúa siendo insuficiente. Tomando en cuenta que el decenio del 80 registró ya un estancamiento en el ingreso promedio per capita, y considerando el empeoramiento de la desigualdad en la distribución de los ingresos, el repunte de los 90 sigue siendo todavía modesto para la mayoría de la población. Así, los riesgos políticos y financieros han vuelto a subir en la zona. Después de un decenio de ajustes y reformas, cabe destacar que el subcontinente no ha podido, todavía, lograr un ritmo de crecimiento autosostenido suficiente para asegurar la estabilidad sociopolítica.

Incluso, no se puede descartar la posibilidad que la región caiga otra vez en un círculo vicioso: un crecimiento insuficiente no permite el apoyo para asegurar el éxito de las reformas sin las cuales no se logrará una senda sostenible de crecimiento alto. Para consolidar las reformas y resolver el problema social se requiere, por lo menos, de un 6% de crecimiento promedio, lo que implica una tasa de inversión del orden mínimo del 25% (sólo Chile lo logró y está alrededor 28-29%). Para ello, se requieren, a su vez, reformas micro y macro aún más profundas de modo de lograr las condiciones de un crecimiento endógeno más fuerte, lo que en democracia supone un apoyo popular suficiente. Mientras las condiciones básicas para finalizar las reformas y generar un crecimiento rápido no se mejoren a un ritmo suficiente, América Latina enfrenta desafíos grandes: la desigualdad en la distribución de los ingresos sigue creciendo, las deficiencias en los bienes colectivos básicos (educación, salud, seguridad) no se mejoran lo suficiente y se frenan los progresos de productividad, el desempleo aumenta con la baja del crecimiento y los sueldos reales no pueden todavía subir. Tales condiciones frenan o incluso podrían impedir el despegue. El apoyo popular a las reformas tiende a disminuir y podría amenazar a los gobiernos reformistas así como a la coherencia de las reformas y, por lo tanto, se podría afectar a la democracia.

Aunque no se puede decir que estos riesgos estén por superar las fuerzas de progreso, es racional señalar la fragilidad sistémica que subsiste en América Latina y que se requiere un tratamiento urgente en la medida de lo posible. Con un enfoque adecuado, el campo de la integración regional puede ofrecer con poco costo unos mecanismos estabilizadores.

- b) La cooperación tanto intraregional como entre la Unión Europea y América Latina puede tener un papel estabilizador

Los recientes progresos de la integración regional en Latinoamérica y el hecho que no haya muchas alternativas practicables en el plano económico, no bastan para calmar las inquietudes y asegurar la irreversibilidad de la democracia, la estabilidad macroeconómica y la apertura externa. Resulta conveniente un esfuerzo especial de reorientación de las reformas sobre los determinantes esenciales (racionalidad de las políticas macro, eficacia y descentralización de los servicios públicos) y los incentivos microeconómicos (equidad básica, apertura externa, ahorro, privatización).

El campo institucional puede ayudar o incluso podría ser una vía significativa para reducir la inestabilidad tanto económica como política. Dentro de este campo, la integración regional y la cooperación con la Unión Europea son dos dimensiones complementarias para fomentar soluciones sostenibles, acelerar sus implementaciones y aumentar la credibilidad de las políticas y de sus objetivos. De hecho, la integración regional desempeña ya un papel significativo en el crecimiento, pero la etapa más fácil está ya detrás y la etapa siguiente requiere esfuerzos institucionales e innovaciones, terreno donde los acuerdos con la UE podrían ser útiles

Los acuerdos con la UE, que abarcan ahora la totalidad de la región, deben orientarse hacia una contribución positiva al fortalecimiento institucional en América Latina como manera de asegurar la continuación de las reformas hacia democracia, educación, apertura y estabilidad de la macroeconomía. La integración regional requiere políticas macroeconómicas de estabilización y un mínimo de convergencia para que la apertura mutua no sea expuesta a los efectos de los desequilibrios macroeconómicos o de crisis financieras. Son temas en los cuales la UE tiene una experiencia útil para AL.

Los progresos recientes en AL de la integración y de la apertura fueron posibles a raíz de la mejor convergencia de las políticas que resultó de las estabilizaciones macro-monetarias impuestas por los acreedores y las presiones de los mercados. Sin embargo, para poder seguir en la liberalización de los intercambios en la región, el tema de la coherencia de las políticas macroeconómicas va a volverse crucial. No tiene mucho sentido negociar solamente acuerdos comerciales cuyos resultados pueden ser contrarrestados por los efectos de los desequilibrios macroeconómicos. Eso crea riesgos de reacciones negativas en contra de la integración regional, o que va a sesgar la aplicación de los acuerdos. Parece inevitable que un sistema de diálogo entre los «policy-makers» de la zona sea propuesto, no solamente entre los miembros de los grupos regionales en formación sino que, también, entre estos grupos, así como entre ellos y sus socios tanto de latinoamericanos como del exterior.

De hecho, el Mercosur, contempló la creación de un “*Subgrupo de Coordinación Macroeconómica*”. Fue solamente a raíz del conflicto provocado por las medidas unilaterales tomadas por Brasil, a fines de marzo de 1997, que Argentina y Brasil se pusieron de acuerdo para activar este Subgrupo e invitar a Chile a participar en el mismo. El origen del problema de Brasil es de tipo macroeconómico: el desequilibrio comercial que Brasil trata de reducir con medidas de tipo comercial tiene su causa en el desequilibrio macro-fiscal. Un diálogo macroeconómico es, entonces, muy útil para poder diagnosticar remedios adecuados, los menos conflictivos posibles. El Mercosur estará expuesto a nuevos problemas tanto internos como con sus vecinos si no se preocupa a tiempo de la interdependencia entre el tema comercial y el tema de las políticas macroeconómicas, sobre todo respecto de los tipos de cambio. Hasta el momento, esta dimensión no fue muy percibida porque el grado de intercambio regional era todavía bajo. Con el incremento de las interdependencias de tipo regional y, especialmente el desarro-

llo del comercio intrasectorial que acompaña a la integración regional, se agudizará el problema, si los desequilibrios no reciben soluciones a tiempo.

El problema tradicional en este campo es la sensibilidad al tema de la soberanía nacional. La Unión Europea ha demostrado que existían caminos progresivos para encontrar soluciones pragmáticas. Lo importante es entender bien que las soluciones o los progresos vienen no tanto de los mecanismos institucionales formales sino que de los contactos directos entre administraciones responsables que permiten lograr construir un consenso sobre el contenido de las políticas nacionales. Por eso, es muy recomendable no tratar de resolver todo en una etapa, sino que proceder poco a poco:

- La primera etapa es establecer contactos técnicos regulares para intercambiar informaciones, con muy pocos aspectos formales, salvo la periodicidad. La ventaja principal es que los expertos a cargo del diseño de las políticas nacionales tengan contactos directos y personales, lo que les permite descubrir que comparten muchas dificultades y que el trabajo de cada uno es más fácil mediante un proceso colegial de intercambios de experiencias concretas.
- La segunda etapa consiste en abrir discusiones sobre posibles metas comunes, por ejemplo, anunciar zonas objetivos para los tipos de cambio o banda indicativa de fluctuaciones. La ventaja es centrar las discusiones sobre un objetivo muy concreto, a partir de lo cual se abarca todo el «policy-mix» y se plantean aspectos fundamentales para el futuro como la autonomía de los bancos centrales. Por ejemplo, se puede esperar un efecto de emulación hacia las formas más avanzadas de garantía de autonomía, lo que difunde y prepara el fortalecimiento de la institucionalidad en la región.
- La tercera etapa, más lejana, sería la institucionalización de este tipo de cooperación con vistas a establecer políticas comunes en el momento oportuno.

Chile, por ser el país más abierto y único que logró un grado suficientemente completo de reformas, tanto micro como macro, para generar un crecimiento que permite un progreso social y consolidación democrática, podría desempeñar un papel importante en esta dinámica de cooperación regional. Es la economía que tiene mayor interés en que sus vecinos, también, se abran y propicien políticas macroeconómicas de estabilidad y de crecimiento alto, con tipos de cambio racionales. Le convendría, entonces, tener una posibilidad de poder hacer entender mejor su voz en el plano regional, a pesar de que su peso como mercado es algo como la décima parte del Mercosur. En un diálogo estructurado entre Chile y Mercosur en el plano macroeconómico, resultará una mejor transparencia de las políticas y podría establecerse una dinámica de “intercambio de las mejores prácticas”, abriéndose la posibilidad de cooperación y coalición con distintos miembros del Mercosur. Chile podría así, aunque sin necesariamente ser socio formal, actuar como agente catalítico. Las lecciones de la Unión Europea antes expuestas demuestran que esta dinámica ampliación-profundización es clave para el éxito de la integración regional.

Por otro lado, a la Unión Europea le conviene, también, contribuir a construir este tipo de diálogo macroeconómico, tanto para ayudar al progreso sistémico de tener un interlocutor regional como para contribuir a la estabilidad, apertura y prosperidad de la región, abriendo más perspectivas de alianzas estratégicas. Para la Unión Europea, el éxito del regionalismo abierto lleva, además, al éxito del multilateralismo, también, propiciado por Europa. Resultaría así un progreso tanto de la racionalidad de las decisiones de políticas económicas y del crecimiento económico como de la cooperación institucional y del multilateralismo.

3. LAS RELACIONES POLITICAS DE AMERICA LATINA Y EUROPA EN EL SIGLO XXI

ROLANDO ARAYA *

INTRODUCCIÓN

Los esfuerzos por analizar el mundo que está emergiendo a partir de los cambios operados al final del siglo XX son necesarios a la hora de tomar decisiones y diseñar políticas para procurar una mayor armonía en las relaciones internacionales. La intensificación de las relaciones entre los países y las regiones como producto de la mundialización, la multiplicidad de reuniones de toda naturaleza sobre las cuestiones del momento, los estudios académicos, así como los hechos mismos, empiezan a despejar las brumas sobre las interrogantes alrededor de los escenarios previsibles en la realidad mundial de los albores del nuevo siglo.

Sin embargo, algunas reuniones de carácter político se llevan a cabo en medio de circunstancias que tienden a mantener ciertos anclajes del pasado ante el nuevo fenómeno histórico. Esto confirma la visión de la realidad actual y la venidera como producto de una evolución lineal de las condiciones predominantes a lo largo de las últimas décadas, sin sopesar adecuadamente las variables que han disparado una suerte de ruptura con aquellas condiciones. Aun cuando se hacen largas y sonadas declaraciones sobre los abruptos cambios y las nuevas situaciones, existe una resistencia para intentar análisis y proyecciones concordantes con la magnitud de los factores generadores de hechos históricos que están cambiando la política, la economía y la cultura al final del siglo XX.

Sin pretender extrapolar más allá de lo razonable, se cuenta con suficiente información para admitir que el cambio lleva una fuerza transformadora mayor y que estamos ante el final o el nacimiento de un nuevo ciclo histórico que sacude la civilización humana en todas las manifestaciones de la cultura. El presagio de que los actores políticos del momento, de todo el arco iris ideológico y electoral, vayan a contar menos en el futuro, produce una suerte de conservatismo en los análisis. Y los cambios más indicativos del nuevo orden son vistos con algún desdén, una cierta nostalgia, ante la partida de una época que al menos permitía más certidumbre que la actual.

Y aun cuando la misma realidad cambiante nos hace sentir que vamos como arrastrados, se pretende jugar con un pudor, como si las cosas estuvieran saliendo de alguna oficina de planificación, o de la decisión consciente de superpoderes políticos, de algún centro ideológico del planeta, o de los sonados cónclaves de estos tiempos. La idea de que el fenómeno político y económico del momento pudiera ser producto de alguna ideología, nueva o reciclada, al menos produce el alivio de verlo como un fenómeno político reversible. Pero no. Casi todo lo que ocurre responde a un fenómeno histórico de grandes proporciones, puesto en marcha, fundamentalmente, por la revolución tecnológica de los últimos años. Al igual que la invención del motor y otros avances técnicos y científicos dieron inicio a la era industrial. Esto

no quiere decir que los factores políticos y los acuerdos internacionales estén inhibidos para influir el proceso con los mismos criterios que han podido deparar sociedades con democracia, un buen grado de cohesión social y la prevalencia de valores fundamentales para la convivencia pacífica.

Pareciera obvio que existen elementos más dinamizadores del cambio que la propia decisión de las Casas de Gobierno y los Parlamentos. Los factores tecnológicos, disparadores de la era del conocimiento, han tenido más relación con la caída de la Unión Soviética y de su modelo político que los aparatos militares y de inteligencia que luchaban contra ellos. CNN e IBM, para citar sólo dos de estos elementos, habrían tenido más relevancia en ese cambio que la CIA y el Pentágono. Esto debe ser reconocido para partir de puntos realistas en el análisis de la política contemporánea.

Resulta entonces conveniente, que un evento como el actual, en el cual no predomina el lenguaje diplomático, intente salirse de las coordenadas tradicionales y trate de proyectar las relaciones entre América Latina y Europa, tomando en cuenta los elementos de ruptura de la continuidad histórica. Una mezcla de especulación con pragmatismo tradicional podría deparar una manera de concebir ese futuro capaz de aportar elementos nuevos para las decisiones encaminadas a mejorar los nexos y lograr mayor provecho de las mismas. Existe un marcado interés en ambas regiones por incrementar y mejorar las relaciones en todos los ámbitos. Todos reconocen las ventajas de lograr vínculos políticos y económicos más estrechos.

Es necesario, entonces, iniciar con un balance de los avances logrados en estos años en el mejoramiento de esas relaciones y combinado con los elementos más sobresalientes de la realidad del momento para obtener una proyección más o menos lineal de la evolución. En este punto, se puede profundizar más sobre la necesidad de una alianza estratégica entre América Latina y Europa. A estas conclusiones, conviene agregar las resultantes de una proyección de las grandes tendencias que han empezado a alterar el orden político actual, como la crisis de la política, la emergencia de una nueva forma de gobierno, la pérdida de credibilidad en el sistema predominante y los cuestionamientos al estado-nación tradicional. Dentro de esta proyección es conveniente incluir algunas ideas sobre una posible agenda en la preparación de la Cumbre de Jefes de Estado de la Unión Europea y de América Latina, así como la participación de una cantidad de nuevos actores que se suman al proceso. A la hora de plantear el temario de esa agenda, deben considerarse como prioritarios el tema de las relaciones comerciales, la protección del medio ambiente, la seguridad internacional, los derechos humanos, el fortalecimiento del sistema democrático y otros más.

Y, por último, el tema de la cooperación entre dos regiones del mundo, unidas por la historia y las concepciones básicas que caracterizan la cultura occidental, resulta vital. Conviene también hacer un inventario de las áreas de cooperación, de las nascentes vías para la comunicación y el diálogo que tiendan a aprovechar de mejor manera las coincidencias para la construcción de un mundo con más bienestar, más pacífico y en mayor armonía con la naturaleza.

Europa y América Latina al finalizar el siglo XX

A la hora de proyectar las relaciones políticas entre Europa y América Latina hacia el siglo venidero, conviene hacer un recuento de las experiencias más recientes en este campo, así como un análisis de la situación actual, producto de los avances logrados durante los últimos años. Dentro de este mismo alcance, es necesario valorar las perspectivas de esa relación en función de los hechos políticos y económicos más relevantes de la actualidad, generados dentro de la dinámica oficial. Más adelante, se podrá hacer ese análisis tomando en cuenta los elementos catalizadores de la nueva experiencia histórica que vive la humanidad, caracterizada por la globalización y el inicio de la era del conocimiento.

Aunque resulte artificial hacer una separación, pues todos los hechos están interconectados en forma de trama y urdimbre, se iniciará el análisis con el cuadro generado por las acciones políticas, los acuerdos y las iniciativas que han llevado al escenario las condiciones actuales, haciendo una abstracción, para obviar por el momento, factores ajenos a las rondas de negociación y de diálogo político. En esta parte, conviene profundizar sobre las condiciones, los escenarios y los actores, con miras a afianzar más los vínculos entre América Latina y Europa.

a) Antecedentes

Iniciadas hace más de cinco siglos, las relaciones entre los países y pueblos de Europa y América Latina y el Caribe constituyen hoy un sólido fundamento de carácter histórico que sustenta ideales aún vigentes en este final de siglo. Eclipsados momentáneamente estos lazos históricos, espirituales y culturales, por graves conflictos, como la Segunda Guerra Mundial, las dictaduras latinoamericanas y la Guerra Fría, los valores seculares encuentran camino propio: Europa busca una estrategia a través de la forma de una comunidad económica, consolida un ejemplar sistema político y se sitúa como el bloque económico más grande del mundo; Latinoamérica, a su vez, lo hace relanzando la integración regional y dando paso a una notable experiencia de elecciones libres y de democracia.

Al desaparecer el conflicto Este-Oeste y extinguirse la Guerra Fría, un nuevo orden se proyecta sobre el escenario internacional, donde el Viejo Continente busca su unidad bajo el status de la Unión Europea, mientras América Latina hace planes para construir una «Área de Libre Comercio de las Américas» (ALCA), después de un proceso de integración de subregiones, como el Mercosur, el Pacto Andino, el Mercado Común Centroamericano y, más recientemente, el NAFTA.

La Comunidad Europea da su primer paso en esta acción de acercamiento, mediante la instalación de una Delegación en Santiago de Chile en 1967, la cual fue transferida a Caracas en 1979, como reacción al régimen militar chileno. A inicios de la década de 1970, se incluyó a la región en el Sistema de Preferencias Generalizado, se envía ayuda humanitaria y se suscriben los primeros acuerdos comerciales. Se firman los Convenios de Lomé de 1975; en diciembre de 1983, se firma el acuerdo de cooperación con el Pacto Andino; en 1984, se inicia el Proceso de San José y, en 1990, se institucionaliza el diálogo entre la Unión Europea y el Grupo de Río. La ampliación de la CEE con España y Portugal impulsó las relaciones con América Latina y, en 1987, se elaboró un documento estratégico con recomendaciones precisas para la región.

Ya para los años 80, la violencia estructural en la región, con guerras civiles y refugiados, los regímenes militares y el conflicto en Centroamérica, potencia la acción de la Comunidad. Europa decide apoyar al Grupo Contadora y el Plan de Paz del Presidente Arias, de Costa Rica, y pugna por evitar un escalamiento militar de la crisis. Esto permite proyectarse a otros campos y pronto se suscribe una serie de Acuerdos Marco de Cooperación en el ámbito comercial. A principios de la década de 1990 se concluyen los acuerdos de Tercera Generación, que amplían las relaciones más allá del sector comercial y se extienden a la cooperación financiera y técnica, industrial y empresarial, científica, académica, energética, etc.

Con el Tratado de Maastricht, la ampliación de la UE a quince miembros y el establecimiento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), se abre un nuevo período de vinculación, que tiende a la consolidación de los procesos democráticos y hacer más dinámicas las relaciones comerciales, empresariales y tecnológicas. Se introduce la colaboración en materia de medio ambiente, particularmente en la protección de bosques tropicales. De esta época datan los acuerdos de cooperación suscritos con la

Junta del Acuerdo de Cartagena en 1992, América Central en 1993, el Mercosur en 1995 y Chile en 1990 y 1996.

En diciembre de 1995, se firma el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación y la Declaración Política entre la Unión Europea y el MERCOSUR, abarcando el campo comercial, económico y de cooperación para la integración. Este acuerdo es el primero entre dos uniones aduaneras que, con personería jurídica internacional, asumen el compromiso de establecer negociaciones directas para preparar la liberalización progresiva y recíproca del comercio. Se le considera la forma más acabada de relaciones entre ambos continentes, que facilitará los intercambios, tomando en consideración el tamaño del mercado iberoamericano y los esfuerzos de la región en favor de la democratización e integración regionales.

Los instrumentos antes señalados constituyen la base para el esquema orientador de las relaciones entre Europa y América Latina, especialmente si se toma en cuenta que el mantenimiento de la relevancia estratégica de la Unión Europea frente a los Estados Unidos y Japón, depende de su integración económica y política con otras regiones. Y esa integración no puede ignorar que América Latina se ha convertido en una de las zonas económicas más dinámicas del mundo. De hecho, la región muestra un índice de crecimiento que se sitúa en segundo lugar en el mundo.

b) Alianza estratégica

La Unión Europea es el bloque económico más poderoso del mundo, por encima del NAFTA; es el segundo socio comercial de la región y, en nueve países, el primero. Actualmente, Europa es el primer donante de los países centroamericanos y el segundo importador de sus productos. Es el primer importador del mundo de productos agrícolas de América Latina, por un valor cercano a los 13.000 millones de dólares, el cuádruple de lo que compra Japón y una tercera parte más que los Estados Unidos. El incremento del valor de las exportaciones de la UE entre 1990 y 1993 a los países industrializados fue de 1,9%; a la Cuenca del Mediterráneo de 16,1% y, a nivel mundial, de 16,2%. Para América Latina, el incremento fue de 54%.

El mundo económico actual es liderado por tres bloques claramente definidos: la Unión Europea, el Este Asiático y el NAFTA. América Latina aparece despuntando en un auge económico que la hace más interesante para estos bloques, en la competencia por los mercados y los capitales. El inusitado crecimiento económico del Este asiático ha desencadenado esfuerzos para mantener la competitividad y la posición estratégica de los otros bloques. Japón, China y otros países de esa región empiezan a desarrollar fuertes lazos comerciales con los países latinoamericanos. Sin embargo, los datos económicos brindados sugieren que una política europea común es más factible de realizar con América Latina, pues además, ambas regiones son interlocutores naturales, dada la coincidencia de valores comunes como lenguas, religiones, instituciones políticas y cultura, así como el creciente intercambio comercial.

c) Opciones políticas para la alianza estratégica

Superada la bipolaridad, las relaciones entre la Unión Europea y América Latina no pueden obviar el papel que jugará entre ellas los Estados Unidos. El desplazamiento de la bipolaridad a la unipolaridad, con hegemonía norteamericana, el compromiso del hemisferio con el ALCA para el 2005, el papel de Europa en la búsqueda de acuerdos con América Latina y la nueva dinámica en torno a las relaciones con la Cuenca del Pacífico, parecen ser los principales ejes sobre los cuales desarrollará el Subcontinente la dinámica de sus relaciones.

Este marco, esbozado a grandes rasgos, permite, sin embargo, visualizar cambios profundos en las relaciones entre Europa y América, entre cuyos factores, se pueden mencionar:

- La desaparición del bloque del Este como bloque político y económico, y que muchos observadores, tomando como punto de referencia la caída del Muro de Berlín, consideran el final de una época.
- El establecimiento de una situación internacional con unipolaridad militar y multipolaridad económica y tecnológica.
- La agudización del conflicto entre el mundo desarrollado y el mundo subdesarrollado, por encima de ideologías y posturas políticas y doctrinarias.
- La globalización y el inicio de la era de la llamada era de la información y sus efectos en la estructura del estado-nación y el manejo de las políticas nacionales por parte de los gobiernos.

La declinación del bloque del Este, representa para Occidente un reto en lo político y lo económico, especialmente en los recursos que Europa debe destinar para enfrentar el problema de la ampliación, tanto en su vertiente política (la admisión de nuevos miembros en la UE) como en la de seguridad (la correspondiente admisión en la OTAN), cuando aún tiene problemas que resolver con la moneda única, la inmigración africana y asiática, el desempleo y los conflictos regionales que aún no logra desactivar. En este momento, la agenda europea está bastante cargada, pues aparte de atender la situación creada por la puesta en marcha del Tratado de Maastricht, debe considerar su ampliación hacia los PECO'S. En efecto, Polonia, Hungría, la República Checa y Eslovaquia tienen una amplia tradición occidental y se preparan para ingresar a la Unión.

En la relación entre la Unión Europea y los Estados Unidos, América Latina debe buscar la triangulación que, aunque asimétrica, permita al subcontinente no ser marginado de las corrientes del desarrollo. Para ello, el ALCA, la consolidación de la democracia, la búsqueda de valores sociales y un mayor protagonismo en el comercio mundial, parecen ser las vías más apropiadas para este propósito. Los países del Norte desarrollado han demostrado su vocación por la libertad, el bienestar social y la democracia. Y esto es particularmente importante para el instante histórico por el que atraviesan los países latinoamericanos. El simple comercio, sin los ideales clásicos de Occidente, vaciaría de contenido a sociedades, algo sumidas en la cultura consumista y un tanto sobrecogidas por el fenómeno tecnológico y económico del presente.

Sin los valores que han dado contenido a los grandes eventos de los últimos siglos, Occidente podría encontrarse, en el próximo, con la paradoja de estar defendiendo una ideología hueca, al servicio de intereses puramente materialistas. Aun con el poderío que pueda generarse, la cultura occidental podría ser presa de fuerzas cerriles, desencadenadas por intereses económicos, sin contraparte política, ni referencia o control democrático. He aquí uno de los desafíos más importantes. La consolidación de la democracia y la búsqueda de acuerdos políticos internacionales en el campo de la seguridad, la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico es más favorable entre regiones que comparten lejanos vínculos culturales y políticos. Los elementos ideológicos presentes en el escenario dan mayor base al acercamiento.

d) El papel de los partidos en el fortalecimiento de los vínculos

La discusión sobre los paradigmas emergentes surge en casi todos los foros. Las relaciones entre instituciones partidarias se suman al esfuerzo europeo y latinoamericano por afianzar los lazos. Las inter-

nacionales políticas han tenido un papel muy importante desde hace años. Tanto la Internacional Socialista, como la Internacional Demócrata Cristiana y la Internacional Liberal, mantienen estrechas relaciones con partidos latinoamericanos. Estas organizaciones han tenido un fuerte liderazgo europeo, desde sus orígenes; de manera que el acercamiento puede incluirse en el inventario de relaciones entre Europa y América Latina.

Ya desde el IV Congreso de la Internacional Socialista (Londres, 1955), se expidió un «Mensaje a los trabajadores de América Latina», en el que expresaba su solidaridad y donde se reconocía que “se necesita un vasto programa de cooperación internacional con esa región». Sin embargo, la presencia de la Internacional Socialista surge con mayor vigor a partir de la celebración de la Conferencia de Caracas de mayo de 1976. Posteriormente, el ingreso de partidos latinoamericanos a esa Internacional le dio otro carácter. El eurocentrismo ha sido fuertemente neutralizado tanto por los latinoamericanos como por partidos de distintas partes del mundo que lo han convertido en su principal foro internacional. Los temas latinoamericanos han ocupado una gran prioridad en sus congresos y reuniones y los miembros europeos de la IS pueden reclamar un sitio importante en la lucha por la democracia y contra las dictaduras en América Latina.

Las otras internacionales han jugado también un papel importante en la potenciación de nexos entre ambas regiones, especialmente la Democracia Cristiana. Los lazos interpartidarios han sido, con frecuencia, la antesala para acuerdos entre gobiernos, propiciadores del buen entendimiento que ha signado la historia reciente. Llama la atención que la mayoría de partidos de América Latina, de casi todo el espectro político, han desarrollado mayores vínculos con sus congéneres europeos que con los de Estados Unidos, más inclinados a manejar relaciones políticas desde la Casa Blanca, el Departamento de Estado y el Pentágono.

e) Otros factores

Aún con los avances logrados, es previsible que el interés político muestre también una tendencia endógena en cada región: Europa, por la puesta en marcha de acuerdos muy importantes y delicados del Tratado de Maastricht, así como la inquietud que genera la situación de la antigua Unión Soviética y el resto de países de su órbita; América Latina, por su parte, concentra sus esfuerzos en las alianzas comerciales de la región y se prepara para la apertura total en el Continente para el 2005. A esto deben agregarse los problemas políticos que aún persisten en varios países latinoamericanos en materia de gobernabilidad.

Sin embargo, otras fuerzas y distintos agentes mantienen una actividad sin descanso tendiente a lograr mayores acercamientos, aperturas y relaciones en todos los campos. Esas fuerzas, empero, son más informales y no actúan precedidas de los rigores de los acuerdos políticos. El papel de los países europeos en América Latina ha sido altamente positivo y esto augura buenas posibilidades para que el tránsito hacia sistemas económicos más globales y abiertos pasen antes por entendimientos con regiones como la Unión Europea, con la cual se presentan muchas coincidencias en la historia más reciente.

En este contexto, se inscribe la propuesta europea de realizar una Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en 1999. Vista de cara a las relaciones intracontinentales, esto podría interpretarse como el deseo de varios países sudamericanos por afirmar una identidad interamericana propia ante Washington, el cual sigue mostrando el deseo de mantener una cierta unilateralidad en estas relaciones, como revela la forma en que ha puesto en marcha el llamado proceso de certificación, en el caso del control del narcotráfico, y la ley Helms-Burton. Aparte de los intereses comerciales que priman, en ambas regiones es obvio,

también, que Europa no se resigna a aceptar la «pax americana», la unipolaridad militar y, principalmente, sus consecuencias en el protagonismo político, a escala mundial.

El nuevo perfil de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina debería contemplar no sólo los datos anteriores y los canales institucionales tradicionales sino también aquellos otros que la dinámica oficial no controla e instituir un sistema de relaciones fundado en la conjugación de los intereses de los nuevos actores y los desafíos puestos por la aparición de un nuevo ciclo histórico, el de la era del conocimiento, que se perfila como capaz de modificar la política y la economía en todos los confines de la Tierra.

PROSPECTIVA DE LAS RELACIONES PARA EL PRÓXIMO SIGLO

a) Las relaciones dentro de la nueva cultura de la información y el conocimiento

Los análisis hechos se basan en tratados y convenios realizados por los gobiernos, sin contar con la existencia de cambios con una dinámica mucho mayor, como son aquéllos que responden a la lógica de la globalización o la mundialización, producto de un nuevo fenómeno histórico, no salido de ningún convenio, ni de ninguna decisión de un superpoder económico o político, como es la irrupción de la llamada era del conocimiento o de la información. Buscar el hilo de esos acontecimientos desencadenados en estos tiempos puede llevar también a conclusiones importantes sobre el futuro de las relaciones entre América Latina y Europa.

¿Cuánto de lo que está ocurriendo ha respondido a decisiones basadas en metas u objetivos de los grandes poderes mundiales y cuánto se debe al fenómeno histórico acelerado por la revolución tecnológica? Sin entrar a ponderar o a especular sobre la mayor o menor gravitación de cualquiera de estas opciones, debe admitirse la existencia de una gran cantidad de hechos, tan importantes como la caída del comunismo, el final de la Unión Soviética y otros más, que no figuraban en el inventario del más audaz futurista hace poco más de diez años. Antes de que muchos siquiera terminaran de leer «Cómo Terminan las Democracias», de Jean Francois Revel, estaba cayendo el régimen comunista de la Unión Soviética, a los pies de sus sorprendidos adversarios.

Y este hecho (simbolizado por la caída del Muro de Berlín como hito histórico) ha cambiado las relaciones en todo el planeta y ha desencadenado otros fenómenos de igual importancia que modifican el cuadro político y económico del mundo entero. Tanto es así que hasta llegó a hablarse del fin de la historia y cosas parecidas. La línea de análisis que sugiere el estudio del origen de estos fenómenos no puede pasarse por alto a la hora de hablar del porvenir de las relaciones políticas internacionales. ¿Qué otros hechos, también producto de esta evolución (o revolución), están por ocurrir? ¿O acaso pensamos que el proceso de cambios se ha acabado con el cataclismo comunista? He aquí uno de los desafíos más reales y trascendentales para gobernantes y dirigentes políticos. Muchos sostienen que la globalización es un fenómeno irreversible e inevitable, mas solamente la tendencia ideológica más recalcitrante desea dejar que el resultado sea el producto de la competencia y de la interacción de fuerzas incontrolables. La mayoría desea el diálogo y los acuerdos internacionales para sacar mayor ventaja de la situación. Este es el escenario más conveniente para el diálogo Europa-América Latina.

No son pocos los analistas de todas partes que hablan de la irrupción de una nueva cultura, de una nueva era, basada en el predominio del conocimiento, como fuente primordial de creación de riqueza; y que este fenómeno vendrá a sustituir la primacía de la cultura industrial en todos los confines del planeta. Si se habla de contextos políticos, sería miope dejar por fuera una línea de análisis que podría llevar a conclusiones diferentes y a hacer brotar escenarios no siempre previstos en el cuadro de la política internacional

y local, toda vez que se puede asociar la crisis política que azota por todas partes, a la aparición de esta nueva cultura económica del conocimiento, la cual ha desencadenado la llamada globalización y otros fenómenos.

A la hora de analizar la evolución y el notorio mejoramiento de las relaciones entre Europa y América Latina, se puede puntualizar sobre los hechos que caracterizan esa evolución. Sin embargo, el trasfondo que representan los grandes cambios del final del siglo también se mueve. Se mueve velozmente, cambia las circunstancias y transforma los escenarios en los cuales juegan los actores políticos del momento. Por estas razones, es fundamental hacer un recuento de algunos de esos cambios, considerar el hilo conductor que llevan y proyectar posibilidades hacia el futuro con base a ese análisis.

Hace poco más de diez años, Europa participaba activamente en la solución del conflicto centroamericano. De ello surgió el proceso de San José y una fuerte cooperación económica hacia la región. La crisis centroamericana tenía origen en los problemas políticos y sociales de la zona, pero nadie podía negar la fuerte influencia de la Guerra Fría y el conflicto Este-Oeste en el agravamiento de la situación. Los peligros que esto representaba para Europa, en términos de repercusiones en su zona, por parte de la Unión Soviética, o una intervención militar norteamericana en Nicaragua, hacía urgente la participación de actores más neutrales, en el esfuerzo por acabar el incendio centroamericano.

Hace apenas diez años se firmó el Plan de Paz de Centroamérica, en Esquipulas, Guatemala. Como puede verse con claridad, no ha pasado una década desde que el tema internacional más trascendente era la Guerra Fría, la bipolaridad mundial y el tipo de relaciones que esta situación imponía. Hoy, aquello parece del siglo pasado. La velocidad de la historia se ha acelerado. Y la reforma económica, al lado de la consolidación de las elecciones libres en casi todo el planeta, ha dado un giro total al cuadro internacional.

A mediados de la década de 1960, sólo un veinte por ciento de la población mundial se regía por sistemas de mercado; hoy esa cifra -si se toma en cuenta la parte de China que ha entrado en el proceso- puede llegar a un noventa por ciento. No obstante esto, pareciera que al incluir las variables culturales, lingüísticas y religiosas, nos movemos hacia un mundo multicolor, multipolar, una verdadera red de relaciones cuyo pluralismo anuncia el nacimiento de una nueva era de la política mundial.

Cifras dadas en el informe del PNUD, de 1997, matizan más el cuadro: el costo del transporte marítimo internacional se redujo en dos terceras partes de 1920 a 1990; y el costo de operación por kilómetro de las líneas aéreas se redujo en un 60% entre 1960 y 1990. De acuerdo con ese informe empieza a conformarse un mundo más pequeño: se eliminan barreras comerciales, hay una marea creciente de las finanzas internacionales, el flujo de la tecnología y la información alrededor del planeta se ha convertido en uno de los factores más dinámicos de la economía, y la cultura mundial siente los efectos de la difusión internacional de imágenes televisivas a través de satélite.

Las relaciones internacionales empiezan a guiarse por nuevos factores. El comercio y la economía se sitúan por encima de la seguridad y de la política. Las cancillerías que antes tenían los temas políticos en primer lugar, ahora se especializan en temas comerciales. En un informe del IRELA, llamado «¿Un desafío al Triángulo Atlántico?», se consignan las siguientes frases: «... las percepciones sobre el papel del estado-nación evolucionan a medida que nuevas formas de integración, formales e informales, pasan al primer plano del desarrollo económico actual'. Y tómesese nota de lo siguiente, también del mencionado informe: «En su expresión más cruda, todo esto encarna el reconocimiento de que un menor grado de soberanía puede, en muchos casos, ser sinónimo de mayor nivel de prosperidad». Este tipo de cuestiones suscitan

una gran cantidad de preguntas sobre las relaciones internacionales en el próximo siglo, así como las perspectivas de la cooperación y de la competencia económica que deben estar presentes en los contactos políticos entre América Latina y la Unión Europea.

No puede decirse, sin embargo, que la aparición de esas nuevas relaciones y esas formas alternativas de relación hayan salido de las mesas de negociación y de las reuniones políticas. En muchos sentidos, podría decirse que algunas de ellas han salido tanto al margen, como a pesar de algunas negociaciones políticas.

El visible cambio de la forma fundamental de creación de riqueza, ahora basada en la información y el conocimiento, como está muy probado en todo el mundo, modifica sustancialmente la política. La historia ha demostrado que cada vez que el ser humano inventa una nueva forma de creación de riqueza, inventa con ella una nueva forma de gobierno.

La penetración de este fenómeno, la irrupción de la información en el centro mismo de la cultura planetaria, puso los ingredientes para generar el desgaste acelerado que experimentó el sistema comunista basado, precisamente, en el bloqueo del flujo de información. La presión llegó a tal punto que infartó al sistema y produjo su caída. El impacto que se percibe en la política mundial y las relaciones internacionales es también muy notorio. Numerosos analistas consideran que el estado-nación, tal y como lo hemos conocido, se verá transformado en este proceso, y ésta es, sin duda, una referencia que deberán tener presentes los líderes políticos en todo el mundo.

El cuestionamiento de lo político y el desencanto con importantes instituciones de la democracia representativa por parte de la opinión pública, observado en la mayoría de los países del mundo, es visto como una consecuencia de la irrupción del nuevo fenómeno histórico. Una nueva distribución del poder hace aparecer una cantidad de actores y de ámbitos nuevos en la determinación de las relaciones internacionales que es preciso tomar en cuenta.

Cuestiones como éstas se reforzarán pronto por los efectos de una multiplicidad de fenómenos que ocurren al margen de los gobiernos centrales. El estado-nación se ve acosado en dos direcciones: una, por la aparición de nuevas relaciones internacionales, la formación de bloques y las nuevas influencias en el proceso de toma de decisiones; el otro, por la creciente autonomía de los municipios, las provincias y los estados dentro del mismo país. Desde hace años, la mayoría de los estados de la Unión Americana, tienen representación «diplomática» en Japón.

De manera que se puede hablar de dos corrientes: una guiada por la iniciativa política, gubernamental, y la otra, movida por los fenómenos históricos que se han desencadenado en este final del siglo. El carácter irreversible y prácticamente incontrolable de la globalización, como sostienen algunos, representa un desafío para la política internacional. La búsqueda de acuerdos, convenios y acercamientos con miras a diseñar los escenarios para la acción internacional son altamente beneficiosos, tanto en lo concerniente a sus objetivos más visibles, como en lo relacionado con la posibilidad de atenuar los efectos negativos de fuerzas económicas sin control, a escala mundial. Para completar este cuadro, conviene ver, entonces, la aparición de nuevos protagonistas y ámbitos para el diálogo.

b) Nuevos actores y escenarios

Una de los efectos más visibles de la nueva situación es la aparición de una cantidad de nuevos actores en la escena. Las relaciones internacionales han dejado de ser un monopolio de los gobiernos centrales. Ahora participan muchos otros agentes, con grandes espacios para tejer relaciones informales

que acaban influyendo de manera importante a los gobiernos. El manejo de los asuntos internacionales por parte de los gobiernos empieza a toparse con las nuevas realidades. Los agentes políticos tradicionales en la escena internacional deben empezar a compartir su protagonismo. Otros actores más pequeños, como pueden ser los municipios, las regiones locales, las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y los partidos empiezan a pedir espacio para participar en el juego. Las empresas y corporaciones internacionales, muchas de ellas con mayor peso económico que el PIB de la mayoría de los países, gravitan de manera determinante en el nuevo escenario. Y no pareciera que haya forma de evitarlo. El mundo va tomando la forma de una gran red global de relaciones de todo tipo.

Los propios parlamentos son cada vez más beligerantes en el escenario global. El Parlamento Europeo es un organismo de gran raigambre en la institucionalidad de la Unión Europea. El Parlamento Latinoamericano (Parlatino) y otros semejantes carecen de las atribuciones de aquél; sin embargo, empiezan a producirse lazos y relaciones entre estas instancias, las cuales crean anchas autopistas para el diálogo y los entendimientos políticos. De hecho, se conocen los esfuerzos recientes por forjar mayores vínculos entre América Latina y Europa a través del Parlatino y el Parlamento Europeo.

Como se expresó anteriormente, los cónclaves de los partidos políticos constituyen otro nódulo de encuentros cuyos resultados se reciclan en la política doméstica y acaban estableciendo un nuevo punto de referencia en la definición de políticas. En el poder o en la oposición, los partidos con presencia internacional refuerzan su gravitación en la definición de políticas a escala local. Esto pudo comprobarse, muy claramente, durante la crisis centroamericana de la década pasada. Las reuniones internacionales de partidos latinoamericanos y europeos marcaron pautas muy importantes para encontrar salidas pacíficas al conflicto. No cabe duda de que esto estableció fuertes contrapesos a numerosas cancillerías con presiones por parte del Departamento de Estado. A la hora de abordar temas como el de la pobreza, las relaciones de intercambio comercial, la cooperación y otros, los cónclaves interpartidarios harán sentir su impronta en las políticas de manera creciente.

La corriente descentralizadora del poder, visible en la mayoría de los países del mundo contemporáneo, deja su sello en las relaciones internacionales. Como parte del mismo fenómeno, empiezan a fortalecerse las relaciones entre ciudades de distintos países. Ahora, son muy frecuentes los cónclaves de organizaciones internacionales de ciudades hermanas, en los cuales, aparte de coordinar planes de cooperación, sirven de punto de encuentro para intercambios artísticos, técnicos y contactos empresariales.

Las actividades realizadas, tanto por la Federación Mundial de Ciudades Unidas, con sede en París, como por IULA (International Union of Local Authorities), con sede en Holanda, involucran a muchas ciudades de todo el mundo. La primera tiene más de 2.500 afiliadas y ambas discuten programas de cooperación descentralizada entre ciudades, no entre naciones. Además, gestionan algún tipo de reconocimiento para tener espacio en organismos internacionales, como las Naciones Unidas. Esta organización ha hecho participar, en algunos cónclaves, a representantes de esta nueva instancia política.

Grandes centros económicos, ubicados en ciudades importantes, empiezan a construir una red de relaciones internacionales, al margen de las capitales y de sus gobiernos. Son conocidos casos como el de Barcelona, Osaka, Milán, Monterrey, São Paulo, para citar solamente unos pocos. Las actividades que realizan compiten a menudo con las oficinas burocráticas de sus gobiernos centrales y se aventuran a propiciar acuerdos y a facilitar relaciones comerciales e inversiones. Las regiones se posicionan para hacer valer sus intereses en el juego internacional, de la misma manera, que numerosos Estados Norteamericanos desarrollan intensas actividades de promoción para atraer inversiones de otras partes del mundo.

También surgen las relaciones de las empresas como uno de los signos más característicos de la globalización. El funcionamiento de grandes conglomerados empresariales no tiene ahora la base territorial como referencia primaria. Operan en todas partes, mueven capitales de un lado para otro con toda normalidad. La extraordinaria movilidad de capitales de nuestra época ha encontrado en este hecho uno de sus aliados más perfectos. Grandes sumas de dinero pasan de Tokio a Zurich o a Nueva York, sin salir de la misma empresa. La mayor parte de estas transacciones, que ocurren como cosa ordinaria, no tienen que recurrir a los lentos trámites de otrora, establecidos por los criterios de un mundo que ha empezado a desdibujarse, en el ocaso. En casi todos los países de América Latina operan ya los llamados Eurocentros, a través de los cuales se relacionan empresas de ambas regiones. Estos encuentros permiten contactos en la línea puramente comercial o de inversiones y, a la vez, sirven para ensanchar la red de comunicaciones que dan sustento a mayores vínculos en los otros campos.

La relación entre empresas de distintos países se convierte en uno de los elementos más dinámicos de este cuadro y determina, en forma muy clara, buena parte de los temas de discusión en los cónclaves internacionales. Las empresas se relacionan entre sí y con los gobiernos. Y tanto se contabiliza la participación de empresas en maniobras indeseables, como su acción positiva en la construcción de mejores soluciones, como fue en el viraje de Sudáfrica. Las grandes corporaciones japonesas conducen acciones prácticamente oficiales y se mueven de la mano con la política internacional de ese país.

La aparición del fenómeno de las llamadas “transnacionales” es uno de los rasgos más visibles de la nueva situación. Y resulta bastante notorio que no se limita al espacio comercial o de competencia empresarial. Han empezado ya, de manera muy evidente, a participar en el diálogo político sobre los grandes retos del mundo. Las empresas empiezan a convertirse en actores de primera línea y ello empieza a modificar los escenarios de la política global, al lado de la tendencia de eliminación de barreras y fronteras entre los países.

Otro aspecto de la nueva situación es la emergencia de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la escena. En este proceso, juega un papel muy importante el conjunto de agencias de cooperación y grandes ONG situadas en el Norte. La multiplicidad y heterogeneidad de estas agencias impide clasificar y establece, más bien, una tendencia a la formación de redes, facilitado por el extraordinario desarrollo de los medios de comunicación, lo cual abre espacios a la producción mundial de políticas al margen de los estados.

Un escenario adicional que surge en los nuevos tiempos es la dimensión cultural de la globalización. El nacionalismo, la religión y los conflictos étnicos tienen una gran influencia en la definición de políticas, como ya se ha visto. La penetración de la televisión en la vida cultural es reforzada por las transmisiones por satélite; una especie de cultura universal se superpone a un mapa colorido de naciones, religiones y razas. Este factor tiende a colocar agentes y abrir escenarios para la discusión internacional y el diálogo UE-AL no estará exento de ello.

La dramática expansión de las comunicaciones es otro elemento imprescindible en este análisis. El número de abonados a la red de Internet se multiplica cada año. Sobre la ola del crecimiento de las telecomunicaciones, las cuales representan un sector económico en sí mismo, cabalga la nueva economía y las relaciones internacionales que ellas mismas propician. La modernización de este sector se convierte en el factor estratégico de mayor importancia en la creación de condiciones para la actividad económica y la competitividad de las empresas en las nacientes circunstancias.

Es de tal magnitud la vorágine creada por esas comunicaciones, que las relaciones políticas, llevadas

a través de mecanismos formales, empiezan a lucir lentas. Este es uno de los mayores retos de los países a la hora de manejar sus relaciones. Para las comunicaciones modernas, ya nada es internacional y las distancias han dejado de contar. El impacto en el comercio es notorio. Hoy, uno de los principales socios comerciales del Uruguay es China, un fenómeno característico de la globalización que habría sido muy poco probable hace pocos años.

De manera que la proximidad geográfica no es un criterio exclusivo, ni mucho menos primario en el manejo de las relaciones internacionales, políticas o comerciales. Los acuerdos que puedan establecer Europa y América Latina para superar las diferencias en las políticas comerciales son vitales para permitir que los otros factores propios de esta época sean más eficaces para incrementar los intercambios.

Como vemos, aparte de los esfuerzos que hacen los gobiernos, la acción de los otros agentes dinamiza la apertura, a través del comercio. Una telaraña de nuevas y variadas relaciones caracteriza la actividad internacional de nuestros días. Resulta lógico esperar que las empresas europeas, interesadas en comerciar o en invertir en América Latina, catalicen la actividad política en procura de mayores entendimientos. Los entendimientos entre empresas fueron de vital importancia para llegar a acuerdos en el reciente conflicto provocado por el comercio del banano en Europa.

Ante este fenómeno, queda claro que el monopolio o siquiera el predominio de lo político en el establecimiento de esas relaciones, empieza a debilitarse. Parece que la parte política, manejada desde los gobiernos, puede quedarse a la zaga de los acontecimientos, especialmente cuando se trata de relaciones económicas. Está en el interés nacional de cada país, o el de cada región, que las decisiones se tomen partiendo de una valoración correcta del fenómeno histórico que lidera las acciones. Ese abanico multicolor, ese arco iris de relaciones múltiples que brotan por todas partes y hacia todas las direcciones, debe ser apreciado para establecer adecuadamente las agendas y los aspectos más relevantes en los acuerdos políticos. Al final, los convenios que dan sustento jurídico a las negociaciones, las llevan a cabo los gobiernos, quienes deben, eso sí, contar con los nuevos factores para armonizar mejor los resultados.

La naturaleza de las relaciones entre América Latina y Europa no tienen un origen basado exclusivamente en acuerdos internacionales. Se fortalecen y se nutren en factores culturales e históricos que dan mayor sustento a los encuentros entre gobiernos. De manera que esa intrincada red, propiciada por la internacionalización que vive el mundo entero, se expande de manera más natural y espontánea entre estas dos regiones y repercute fortaleciendo los acuerdos y los vínculos formales. Los lazos se tienden desde todos los ámbitos del quehacer social. Ante las circunstancias que vive el mundo como la incertidumbre del cambio, las amenazas a la seguridad internacional y al medio ambiente, el desafío de la globalización y el establecimiento de valores que propicien una mejor convivencia, los vínculos históricos entre ambas regiones facilitan las relaciones llevadas a cabo por los nuevos actores, y esto se agrega a los esfuerzos políticos para afrontar los nuevos retos.

PERSPECTIVAS ANTE UNA CUMBRE DE JEFES DE ESTADO

La propuesta de una Cumbre de Jefes de Estado de América Latina y Europa, hecha a través del Grupo de Río, no es sino una consecuencia de una notoria corriente de acercamientos que, si bien pueden encontrar justificación en los largos cordones umbilicales que unen a ambas regiones en el plano histórico y cultural, se fortalecen ahora en el ámbito de la llamada globalización. El escenario del año 2000 tendrá como evento de apertura esta Cumbre, en lo concerniente a las relaciones entre ambas regiones.

La vertiginosa mundialización del quehacer humano, observada en los últimos tiempos, preside el espíritu del nuevo siglo. La política se vuelve cada vez más internacional y estos cónclaves serán el ágora natural donde se gestan las decisiones más importantes sobre la marcha de las naciones. Conviene entonces, tomando en cuenta las circunstancias del inicio de un nuevo período histórico, explorar los aspectos más relevantes de discusión entre América Latina y Europa, en el umbral mismo de la apertura de un nuevo siglo.

a) Comercio y relaciones económicas

¿Cómo puede encontrarse un mínimo de racionalidad, de responsabilidad a largo plazo, dentro de la vorágine globalizante del proceso económico? Este es el tema de mayor actualidad en casi todas las reuniones internacionales. Las relaciones económicas y comerciales entre ambas regiones se convierte en un punto prioritario de discusión. Aun cuando Europa ha dado pasos importantes en la eliminación de barreras a los productos latinoamericanos, quedan bastantes aspectos por discutir. La Ronda Uruguay dejó rezagados aspectos muy importantes para los latinoamericanos. Y los países industrializados mantienen protección a su agricultura y la industria de los textiles, entre otros, que tienen una gran relevancia para los países menos desarrollados.

De igual modo, la aparición de barreras no arancelarias y de prácticas alternativas para cerrar el paso a las importaciones son temas que mantendrán vigencia por mucho tiempo. Estas barreras incluyen las medidas antidumping, con frecuencia tomadas para evitar el ingreso de mercaderías extranjeras. La nueva Ronda, proyectada para los próximos años, contará con los esfuerzos paralelos, hecho por estas dos regiones, en la preparación de acuerdos comerciales propios. La discusión de este tema entre dos regiones que comparten visiones muy similares sobre los derechos humanos y el bienestar de las mayorías puede deparar resultados muy positivos, en momentos en que la mayor amenaza es que fuerzas sin control democrático alguno, establezcan las reglas de juego de la economía internacional.

El asomo de una nueva economía, paralela, informal, fuera del control de los gobiernos que pudiera surgir a través de INTERNET, con sus monedas propias, como el E-cash, debe suscitar una cantidad de interrogantes. ¿Será posible que los instrumentos tecnológicos inventados por el ser humano, producto de su inteligencia y racionalidad, conduzcan a una irracionalidad en la actividad económica y la vida social, como se avizora de una posible competencia sin controles en el campo de lo puramente internacional?

Ya están empezando a surgir las propuestas sobre estos temas, los cuales deben constituirse en base esencial de las agendas de los cónclaves que se planean. La regulación de la actividad económica internacional se justifica toda vez que se conocen los resultados de dejar los mercados funcionando sin control alguno. La Internacional Socialista, en su reciente Congreso de Nueva York, propuso la creación de un Consejo de Seguridad Económica, dentro de las Naciones Unidas. Y que, al igual que funciona el Consejo de Seguridad, en sus materias políticas, éste se ocupe de encontrar las fórmulas que permitan encauzar las aguas de la mundialización.

Los latinoamericanos pueden aprovechar las ventajas momentáneas para mejorar su posición. No pueden seguir aceptando la razón de que todo cuanto pasa con relación a las relaciones comerciales son cuestiones del mercado, ante las que no puede actuarse. En realidad, lo que ha operado en el mundo es el poder, no tanto el mercado. Ejemplos para demostrar esta afirmación abundan en la historia reciente y demuestran cómo el interés de las grandes potencias se resuelve en mesas de negociación y el de los países más débiles en el «mercado».

La misma apertura comercial se basa en una lógica distinta a la que tratan de exhibir los llamados

neoliberales y tradicionales defensores del librecambismo. Es posible poner fronteras para controlar los átomos (la materia), pero no es posible sostener fronteras para controlar los bytes (la información). Hoy la información es el principal factor de costo en la producción mundial y en el valor de los productos. No es fácil, por lo tanto, mantener controles y poner fronteras para el comercio internacional, cuando los factores esenciales del valor no son ya las materias primas, ni las fuentes energéticas, ni el capital (ubicadas geográficamente), sino el conocimiento (más global).

Una secuela de esta cuestión la recoge el informe más reciente del PNUD: «la facilidad con que la tecnología (información) puede acompañar al capital a través de las fronteras amenaza con romper los vínculos entre alta productividad, alta tecnología y salarios elevados». Esta premisa provoca reacciones en los sindicatos y grupos de presión en los países más desarrollados. Este es un tema colateral de gran relevancia que se examinará más adelante.

b) Protección ambiental

Las discusiones sobre la protección del planeta y el mejoramiento de las cuestiones ambientales figurarán como tema estelar por mucho tiempo. Tanto la cumbre ambiental de Río, como la reunión llamada Río + 5, dejaron el sinsabor de que grandes potencias económicas del planeta aún no han asumido esta cuestión con el grado de urgencia que sugieren los efectos que ya se observan. Sin embargo, el tema ya está planteado. Y una de las cuestiones que habrán de figurar a su lado es el efecto ambiental de una posible actividad económica internacional sin controles.

El mercado no piensa sobre los efectos en la naturaleza. Uno de los rasgos más sobresalientes es lo que está ocurriendo con la pesca en casi todas partes. La falta de regulaciones en este campo está poniendo en peligro el equilibrio natural. La captura en los mares ha disminuido como consecuencia del alto nivel de sobrepesca causado por la acción de intereses económicos sin ninguna responsabilidad social.

El tema ambiental también es global. El aire que se ensucia en Alemania también afecta al África y la deforestación en el Amazonas afecta a Canadá, así como el CO₂ emanado de los potentes autos americanos afecta en Australia. El peligro de una catástrofe ambiental sólo puede conjurarse a través de las negociaciones interestatales. Y éste también tiene una fuerte aplicación en el campo económico. Las variables que hoy quedan fuera de los cálculos, como los daños ambientales, luego reaparecen en forma de inflación, desempleo y otras calamidades. El mayor reto en este campo lo pone el agotamiento de los recursos naturales necesarios para sostener el nivel de vida alcanzado en los países más avanzados y mejorar el de los más pobres. Para afrontar ese reto, es preciso llegar a acuerdos, y una Cumbre de Jefes de Estado europeos y latinoamericanos provee uno de los mejores escenarios.

c) La seguridad internacional

De igual modo, estará presente el tema de la seguridad ciudadana, la creciente ola de delincuencia, el narcotráfico y el terrorismo.

En la Declaración de Roma de 1990, mediante la cual se institucionalizó el diálogo entre la Unión Europea y el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política -Grupo de Río- el art. 26 especifica entre los fines del diálogo, «*estimular la reducción de armamentos y, en particular, unirse a los esfuerzos tendientes a moderar las exportaciones de armamentos a zonas donde puedan exacerbar conflictos*». Finalizado el episodio de la Guerra Fría, los ejércitos latinoamericanos empiezan a perder jerarquía, salvo en los presupuestos. La asignación de recursos a la compra de armamentos compite con

la posibilidad de los latinoamericanos de resolver viejos problemas en los campos de la salud y la educación; aparte de que la naturaleza de los problemas de seguridad que se avizoran, requieren mucha coordinación internacional, no tanto armamento estratégico.

La libre circulación del conocimiento es un rasgo del fenómeno actual que incluye información clave, incluida la tecnología en la fabricación de armamentos sofisticados. Y eso abre una enorme interrogante sobre la proliferación de armas de gran avance tecnológico en manos no sólo de dictadores sin escrúpulos, sino también de terroristas y mafiosos. Los acuerdos y la cooperación internacional en este campo son vitales para impedir una suerte de pandemium bélico, al caer semejante poderío en manos de delincuentes internacionales. La seguridad internacional deberá ser manejada dentro de estos parámetros, no tanto en función de una guerra nuclear entre potencias. Ahora el peligro es la proliferación nuclear y la utilización de dichas armas de alta capacidad tecnológica por delincuentes y terroristas.

El tema de la lucha contra el narcotráfico y el de la corrupción resulta vital ante las amenazas a la seguridad internacional, tanto por el poder corruptor de los narcotraficantes como porque el ambiente de anarquía facilita la acción de terroristas y otros delincuentes.

d) Telecomunicaciones

Otro tema esencial serán las negociaciones en el campo de las telecomunicaciones. Por ahora, lo que está en discusión es la llamada privatización y numerosos países de América Latina, incluyendo a Cuba, se han dispuesto a vender sus empresas de telecomunicaciones. Pero el tema no acaba ahí. ¿Se contentarán los países latinoamericanos sólo con poner solamente sus mercados en este negocio? Ciertamente, cuando la telefonía satelital predomine en el tráfico internacional, este campo pareciera quedarse para las megacorporaciones de los países más ricos. Algo no muy deseable pues representa el sector más dinámico de la economía moderna.

Aún cuando existen organismos internacionales y ha habido esfuerzos, como INMARSAT, que ofrecen alguna posibilidad a iniciativas con mayor interés público, lo más común ha sido limitar el papel de los estados centrales, simplemente traspasando empresas a multinacionales a través de la privatización. Sin otras acciones, es muy probable que Latinoamérica quede con un papel bastante marginal. Todos deberán percatarse mejor del valor estratégico de las telecomunicaciones en el desarrollo económico, y aun cuando convenga sacar el control de ese sector de manos de los gobiernos centrales, debe mantenerse el interés público en esta actividad, pues hoy es el centro y el motor de la economía.

Como parte de este tema, aparece también la difusión de cultura a través de los modernos medios. América Latina es de hecho un receptor, no un generador de programas televisivos y similares. Estados Unidos exporta anualmente a Europa, 120.000 horas de programas de televisión y acapara buena parte del mercado latinoamericano en este campo. El auge de la transmisión por satélite a través del Direct TV sitúa un nuevo desafío para todo el mundo. Está surgiendo una especie de cultura mundial. La difusión de videos y las ideas intrínsecas han experimentado una verdadera revolución en los últimos tiempos, imponiendo estilos de vida, gustos, valores, ideas, etc. La dirigencia política del mundo deberá atender este asunto y nada más propicio que cónclaves como la Cumbre que se planea entre europeos y latinoamericanos.

e) Democracia y valores sociales

La consolidación de la democracia es uno de los aspectos fundamentales en el desarrollo de América Latina. En las actuales circunstancias, la acción internacional se sitúa en el centro del quehacer de las decisiones políticas. Como todos han tenido que aceptar las reglas de juego impuestas por la libre movilidad de capitales, ahora es preciso que la comunidad internacional establezca las suyas basadas en el respeto a los derechos humanos, la consolidación de la democracia y el establecimiento de cláusulas sociales en las negociaciones. Esta sería una manera de atenuar las consecuencias negativas de la competencia sin controles, como podría ser una suerte de «dumping» social y el agravamiento de la cuestión ambiental.

La instancia de diálogo y negociación internacional debe restituir el poder perdido por los gobiernos locales a la hora de establecer regulaciones. Si se desea que el sistema de toma de decisiones responda a la democracia en cada país, debe reconocerse ahora, que muchas decisiones que antes se tomaban localmente, ahora deben pasar al campo de las rondas internacionales. De otra manera, el mundo sería manejado por oligarquías financieras y económicas sin obligación de rendir cuentas ante nadie, ni seguir criterios sociales, ni de protección ambiental.

El reto por lograr un modelo democrático que responda a los nuevos valores de la era de la información es una de las tareas más relevantes. Los factores indican la tendencia hacia una democracia más participativa, un nuevo papel para las comunidades, las organizaciones sociales y los ciudadanos. La palabra democracia será asociada, en el futuro, a un concepto más ligado a la participación que a la representación que predomina ahora.

Hace pocos años, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, con la cooperación del BID y la AID, dieron inicio al programa de ajuste estructural en casi toda América Latina. La acción de los organismos internacionales fue prácticamente unilateral y ejecutada a través de una condicionalidad cruzada que no daba margen alguno a los endeudados gobiernos de la región. Las medidas debían ser adoptadas como parte de un nuevo modelo, cargado de dogmas y generalizaciones que pronto chocaron con la realidad política y agravaron los problemas sociales.

Una de esas medidas ha sido la reducción, casi desmantelamiento, del aparato estatal. De pronto, surgió una especie de satanización de lo estatal que, ahora, según se percibe por las publicaciones del Banco Mundial, recibe una reacción pendular. Hoy se habla en otro lenguaje y se admite la necesidad de la intervención estatal en el mercado y de la importancia de las tareas gubernamentales para implementar programas de desarrollo. Es conveniente que la defensa de la democracia incluya también criterios de participación y de cohesión social.

Una discusión como ésta, en el Foro UE-AL, puede tener repercusiones muy positivas, especialmente para los latinoamericanos. La mayoría de los países europeos han logrado modelos de democracia con beneficios sociales muy aceptables para moldear sociedades que gozan de gran estabilidad. Las reformas económicas, dentro de las cuales figura la apertura comercial, ha incluido también, aspectos relacionados con el gasto público y esto debe tener efectos en los programas sociales. Europa es una región que mantiene mucha influencia en los organismos internacionales y sería muy propicio, a la hora de hablar sobre reformas del Estado, tener presente el hecho de que, para lograr gobernabilidad, es necesario lograr un nivel adecuado de satisfacción social en la sociedad. Conviene que el tema de la defensa de la institucionalidad democrática, incluya la defensa de valores sociales indispensables para alcanzar una convivencia pacífica y civilizada. La lucha contra la pobreza es un tema natural en el diálogo entre europeos y latinoamericanos.

f) Los ricos y los pobres del mundo

Los escenarios globales, en las próximas décadas, girarán en torno al tema de las relaciones entre los países ricos y los países pobres del mundo. Esta cuestión puede verse dentro del marco de las relaciones económicas, de los valores sociales y del afianzamiento de sistemas políticos estables, regidos por la ley. Sin embargo, gran parte de la llamada agenda negativa se nutre de los graves problemas que sufren los países más pobres del mundo. El problema ambiental generado por el crecimiento de la población, como ocurre en la India, en Brasil y en África, es uno de los mayores desafíos que encara el mundo al expirar el siglo XX. De igual manera, las inmigraciones generadas por la búsqueda de mejores oportunidades en los países más ricos, el tráfico de drogas, los refugiados, las secuelas de la intolerancia y el fundamentalismo, la anarquía, las guerras tribales y otras amenazas harán que la cuestión de la pobreza, catalizadora de muchas de estas situaciones, sea prioritaria en las agendas internacionales.

En este campo, América Latina no ocupa lugar prioritario, si se compara con África o con algunas partes de Asia, pero muestra zonas con serios retos en el campo de la lucha contra la pobreza, como son algunos países de Centroamérica, el Caribe, Bolivia y otros de la región andina. En este mundo múltiple y variado, empieza a surgir el cuestionamiento sobre cuánto contará la lucha por erradicar la pobreza, en momentos en que la competencia entre países y empresas se coloca en punto prioritario.

Es posible que esa situación, aun cuando predominen los intereses económicos, no conduzca inexorablemente a una indiferencia con los problemas de la humanidad; sin embargo, la iniciativa debe ser tomada por los gobiernos y uno de los ejes de mayor beligerancia en este campo puede ser el diálogo entre América Latina y Europa. Los países más desarrollados no pueden seguir jugando tácticas para mantener indiferencia con los problemas de los pobres, pues éstos ya han empezado a mostrar sus efectos negativos en el Norte desarrollado. Este es, por lo tanto, uno de los puntos esenciales en cualquier cónclave internacional.

No cabe duda que la cooperación es uno de los aspectos más importantes. Y como se debe hablar de escenarios previsibles hacia el próximo siglo conviene, entonces, tratarlo como un punto separado.

NUEVAS FORMAS Y ÁMBITOS DE LA COOPERACIÓN

a) Ayuda al desarrollo

Durante la década de 1950, el Presidente de Costa Rica, José Figueres Ferrer, iniciaba una batalla por lograr mayor equidad en las relaciones de intercambio comercial entre países ricos y pobres. Infructuosamente, argumentaba en foros de los Estados Unidos por lograr convenios comerciales que dieran más ventajas a las economías más débiles, exportadoras de bienes primarios. Dijo en una ocasión: «Páguennos el café por lo que vale y América Latina será capaz de hacer que Detroit trabaje 36 horas diarias».

Esa idea sigue teniendo validez hoy día. La cooperación internacional no tiene necesariamente que ser un camino de una sola vía. Las inversiones y la ayuda al desarrollo pueden tener efectos muy positivos en la solución del problema de desempleo en las economías más avanzadas.

Los países del Caribe mantienen su queja sobre el proteccionismo a la producción de azúcar de remolacha, lo cual ha incidido negativamente en los precios. Diferencias como las que llevaron a la guerra del banano o las que se mantienen por el proteccionismo agrícola son negativas, en el marco de la búsqueda de mejores relaciones. La cooperación a países pobres no neutraliza los efectos negativos de esas

políticas.

En cambio, sí pueden diseñarse programas de ayuda al desarrollo de clara conveniencia mutua, con los cuales, los países europeos puedan afrontar mejor problemas como el desempleo y los países latinoamericanos puedan ser más exitosos en moldear sociedades con mayor cohesión social.

b) Educación

El papel de la educación en el desarrollo ha sido un lugar común en todos los discursos, pero ha carecido de la prioridad que merece. Afirman que si el Banco Mundial hubiera destinado a la educación de los países más atrasados los recursos que han enterrado en proyectos de infraestructura, ya los países pobres habrían adquirido la solvencia para pagar con recursos propios aquellos proyectos de desarrollo.

La educación debe ocupar la prioridad máxima en los programas de cooperación para el desarrollo. Los índices revelan muy claramente que los niveles de bienestar y la distribución de valores sociales dependen más de la educación que de cualquier otro factor. Hoy, lo que cuenta es la información y el conocimiento en la economía. Es más importante que las materias primas, las fuentes energéticas y el capital. Así las cosas, ningún otro factor puede ayudar a mejorar las condiciones de vida de los pueblos, la capacidad competitiva y la propia distribución del ingreso, como la educación.

c) Transferencia de Tecnología

Señalada la prioridad en el campo educativo, hay que colocar la transferencia de tecnología como otro elemento fundamental para la superación de los problemas económicos en la era del conocimiento. La información fluye por todas partes, incluyendo la tecnología. Nunca antes se había tenido acceso a información tan importante de manera más sencilla. Sin embargo, algunos países de América Latina carecen de los medios para aprovechar ese flujo. La ayuda en telecomunicaciones, por ejemplo, es un factor que potencia la transferencia de conocimiento y su aplicación al desarrollo. Si hablamos de crecimiento, esta cuestión se convierte en un elemento estratégico.

d) Desarrollo humano y lucha contra la pobreza

Aun con los niveles de crecimiento experimentados durante los últimos años, América Latina está lejos de superar sus problemas en el campo social. La pobreza abarca millones de seres humanos en la región y el auge actual no basta para sobrellevar ese problema, especialmente, cuando los programas sociales se han disminuido como consecuencia de los programas de ajuste estructural. La ayuda económica y financiera sigue siendo muy necesaria para que América Latina alcance su capacidad plena y acabe con una de las violaciones más evidentes a los derechos humanos, como es la miseria de un alto porcentaje de su población.

En el informe anual del PNUD, de 1997, aparece una serie de sugerencias para abrir más posibilidades a los países pobres y aconseja un mayor cuidado en el proceso de liberalización, la inversión en los pobres, el fomento de las pequeñas empresas, la tecnología nueva y el mejoramiento de la gobernabilidad. El tratamiento secundario que tiene el tema de la educación se suma a la actitud indiferente en este campo, generalizada en los organismos internacionales. Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina pueden tener una gran importancia a la hora de fijar prioridades en la cooperación internacional. Para superar los problemas de la pobreza se requieren muchos factores. El más importante radica

en centrar la estrategia en el desarrollo humano, acentuando el énfasis en educación y salud. Pueblos sanos y educados podrán acometer mejor el reto del desarrollo económico.

e) Fortalecimiento institucional

Una de las tendencias más notorias de la cooperación europea ha sido la defensa de los derechos humanos, el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo institucional. América Latina pasa por el período de elecciones libres generalizadas más largo de toda su historia. Sin embargo, la ingobernabilidad sigue siendo una amenaza en algunos lugares. Mantener la cooperación para fortalecer la institucionalidad democrática es aún muy deseable. Este tipo de objetivos no dependen tanto de lo que establezcan las constituciones como del grado de madurez de los pueblos, el desarrollo de la tolerancia y de la solución de los conflictos sociales. La cooperación europea ha sido muy fructífera en este campo, pero aún queda camino por recorrer. Una mejor gobernabilidad ayudará al desarrollo económico y éste es un factor importante para ambas regiones.

CONCLUSIÓN

Europa ha hecho un notorio esfuerzo por acrecentar las relaciones con América Latina. Mantiene intereses muy claros, tanto en el campo económico como en el político, para que esas acciones conduzcan a un mayor equilibrio mundial. Su papel en el manejo de conflictos de la región ha sido bastante positivo, como fue el caso de la crisis centroamericana. Se avizora un fenómeno endógeno en la región como producto de los esfuerzos para la adopción de un mercado único en el continente en el 2005. Sin embargo, tanto para los intereses de esta región, como para Europa, no conviene que ese proceso se lleve a cabo con criterios excluyentes. El proceso internacionalizador no se detendrá con acuerdos regionales. Y Europa, por todas las razones expuestas, sigue manteniendo una alta prioridad para América Latina.

Lo que se haga en el diseño de políticas adecuadas en las futuras relaciones es altamente provechoso para mancomunar esfuerzos por superar las debilidades que el proceso de globalización ha creado en la eficacia de las políticas propiamente nacionales. Hay una visión de mundo y un conjunto de aspiraciones que comparten tanto los latinoamericanos como los europeos. Este es un punto de partida excelente para lograr que la acción conjunta sirva al propósito de resolver los problemas que afronta el mundo al inicio de una nueva era que se perfila como una de grandes acontecimientos en la historia humana.

4. LAS RELACIONES ECONOMICAS Y LOS NUEVOS ACUERDOS ENTRE AMERICA LATINA Y LA UNION EUROPEA, EN LA PERSPECTIVA DEL SIGLO XXI

PATRICIO LEIVA *

INTRODUCCIÓN

Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea han sido, tradicionalmente, muy intensas tanto en el ámbito comercial como en el de las inversiones. Sin embargo, en el curso de la presente década, la importancia relativa de dichas relaciones para América Latina ha tendido a disminuir. Este hecho es particularmente notorio en el caso de las exportaciones hacia los mercados de la Unión Europea.

La situación anterior se presenta en un período en que las relaciones políticas han alcanzado un nivel muy elevado. Ambas regiones han adoptado una decisión estratégica destinada a fortalecer sus relaciones mediante la definición de metas comunes y la suscripción de nuevos instrumentos que tienen por objetivo final constituir una asociación entre América Latina y la Unión Europea.

A continuación se presentarán, en primer lugar, los elementos principales que caracterizan las relaciones económicas mutuas y se mencionarán aquellos aspectos que sería necesario considerar, de inmediato, para lograr una mayor expansión y diversificación de dichas relaciones. En una segunda parte, se expondrán las características principales del proceso de fortalecimiento de los vínculos entre las dos regiones y, en particular, de los Acuerdos firmados recientemente. Se concluirá con la presentación de algunos aspectos relevantes a considerar para avanzar en la estrategia común de construir una asociación entre América Latina y la Unión Europea.

LAS RELACIONES ECONÓMICAS

a) Comercio

Durante los años noventa se han producido cambios de gran significación en las corrientes de comercio de ambas regiones. Estos cambios se han generado en un contexto de gran dinamismo de los intercambios globales de América Latina puesto que sus exportaciones se duplicaron y sus importaciones crecieron en 150%. Estos resultados han colocado a América Latina como la región de mayor dinamismo en el concierto mundial.

Los intercambios con la Unión Europea no alcanzaron un ritmo de expansión similar y, por lo tanto, su importancia relativa, dentro del conjunto de los intercambios latinoamericanos, ha disminuido.

Esta situación es particularmente grave en el caso de las ventas de América Latina a los mercados europeos puesto que su crecimiento alcanzó a sólo 13%, manifestándose, además, con un comportamiento irregular, es decir, con años de aumento y otros de disminución. Las importaciones, en cambio, se acercaron al ritmo general de expansión puesto que crecieron en 130%. Este crecimiento ha sido suficiente para que, desde 1993, el mercado latinoamericano se haya transformado en el más dinámico para las exportaciones europeas.

La pérdida en la importancia relativa de los mercados europeos para las exportaciones latinoamericanas es considerable: ha caído de 24%, en 1990, a 15%, en 1996. En el caso de la corriente de importaciones la pérdida es menor, puesto que la Unión Europea continúa abasteciendo alrededor de un quinto de las necesidades de bienes importados. Esta pérdida en la importancia relativa ha sido en beneficio de los intercambios dentro de la propia región y de los que se realizan con Estados Unidos y Asia.

Ante este comportamiento tan dispar, la corriente de importaciones ha pasado a constituir la variable determinante tanto del nivel del comercio global como de los balances de este comercio. En 1996, el comercio global alcanzó a US\$ 80 mil millones, es decir, US\$ 30,2 mil millones más que en 1990. El aporte de las importaciones a este incremento fue de US\$ 26,3 mil millones y el de las exportaciones fue, solamente, de US\$ 3,9 mil millones.

Como consecuencia de la evolución anterior se ha producido un cambio drástico en el balance comercial entre las dos regiones. En forma tradicional ese balance era favorable a América Latina. Sin embargo, desde 1993, se ha venido reiterando y acentuando un intercambio negativo, hasta alcanzar, en 1996, un déficit de US\$ 13,2 mil millones. Este resultado se logró ante importaciones de US\$ 46,6 mil millones y exportaciones latinoamericanas de sólo US\$ 33,4 mil millones.

Por otra parte, es importante constatar la diferencia que existe en las estructuras de los intercambios puesto que, mientras la Unión Europea exporta bienes manufacturados y con elevado valor agregado o portadores del progreso técnico, América Latina vende, principalmente, bienes primarios o manufacturados de industria tradicional.

Los intercambios mutuos presentan una característica que no ha variado significativamente en los últimos años. Existe una marcada concentración del comercio en siete países latinoamericanos, los cuales representan el 85%, (Brasil, México, Argentina Chile, Colombia, Venezuela y Perú) y, asimismo, en siete países europeos, los cuales realizan el 90% del comercio con América Latina (Alemania, Italia, Francia, España, Reino Unido, Holanda y Bélgica).

En síntesis, se pueden resumir las características principales que presenta la evolución de los intercambios entre las dos regiones, durante la presente década, en tres asimetrías: crecimiento de las corrientes comerciales, balance y estructura de los intercambios. En cada una de éstas, la situación es negativa para América Latina. Todas ellas tienden a agravarse y a perpetuarse. De acuerdo a los elementos expuestos, avanzar en la solución de estas asimetrías conlleva, necesariamente, una línea de acción muy precisa: expandir y diversificar las exportaciones de América Latina hacia los mercados de la Unión Europea.

Alcanzar este objetivo exige acciones sistemáticas destinadas a promover las ventas hacia los mercados europeos y, en particular, facilitar el acceso de los productos latinoamericanos en estos mercados.

Estas acciones deberían tener en perspectiva los compromisos asumidos en virtud de la Ronda Uru-

guay y, muy especialmente, el marco de las futuras relaciones que se está construyendo en virtud de los nuevos Acuerdos celebrados entre las dos regiones.

En el corto plazo, las acciones destinadas a facilitar el acceso a los mercados europeos deberían tener una prioridad con el objetivo de producir resultados positivos a la brevedad, de modo que los desequilibrios existentes no lleguen a constituirse en obstáculos para el fortalecimiento de las relaciones recíprocas.

La experiencia latinoamericana en los años recientes presenta un conjunto significativo de barreras a la entrada de los mercados europeos que han limitado, con distinta intensidad, las exportaciones de la región. Diversos trabajos del Grupo de Río y de Organismos Internacionales dan cuenta de estas barreras, las cuales se pueden resumir de la siguiente manera:

Mecanismos de defensa comercial:

- certificados de importación,
- cuotas,
- precios de entrada y equivalente tarifario,
- derechos antidumping.

Mecanismos de defensa comercial implícita:

- clasificación arancelaria,
- denominación comercial,
- armonización de normas técnicas.

Mecanismos de defensa del consumidor:

- medidas zoosanitarias y fitosanitarias,
- medidas ecológicas,
- barreras técnicas.

Por otra parte, existen otras tres situaciones de carácter general que deberían analizarse con el fin de detectar las posibilidades de mejoramiento del acceso de los productos latinoamericanos al mercado europeo: reducir el escalonamiento arancelario, ampliar el Sistema Generalizado de Preferencias y analizar las ventajas que la Unión Europea está concediendo a países europeos y mediterráneos en virtud de los Acuerdos firmados en los últimos años, los cuales incluyen la liberalización de los respectivos intercambios.

b) Inversiones

Durante los años noventa se ha producido un importante incremento en la entrada de capitales a América Latina y, en particular de la inversión extranjera directa. Al empezar la década, las inversiones provenientes de la Unión Europea crecieron menos que las provenientes de otros orígenes, especialmente respecto de Estados Unidos. Sin embargo, en los años recientes, se ha producido un importante flujo de inversiones europeas las cuales han tendido a aumentar su importancia relativa en el conjunto de las inversiones recibidas por latinoamérica.

Se puede estimar que el stock de inversión europea en América Latina alcanza, aproximadamente, a

US\$ 30 mil millones. Este valor representa alrededor de un cuarto de las inversiones extranjeras totales existentes en la región. El Reino Unido ha sido el principal inversionista, seguido de Alemania, España, Francia y Holanda. Sin embargo, es interesante destacar que, en los últimos años, ha sido España el país que ha registrado las mayores inversiones en la región.

Brasil y Argentina continúan siendo los principales países de destino de las inversiones europeas. Sin embargo, en los años recientes se han producido importantes inversiones en México, Chile y Perú.

A diferencia de las corrientes de inversiones provenientes de Estados Unidos y Japón, las inversiones de la Unión Europea se orientan, especialmente, a las actividades industriales (en particular, automóviles, químicos y alimentos) y de servicios (principalmente, comercio y finanzas). Sólo en menor medida se dirigen a las actividades primarias.

Un fenómeno relativamente nuevo, al menos en su envergadura actual, lo constituye la inversión latinoamericana en el exterior. Sin embargo, sólo de una manera reducida se han producido inversiones en los países europeos. La inversión latinoamericana está orientada, fundamentalmente, hacia los propios países de la región. Un ejemplo de este proceso lo constituye la inversión de Chile en el exterior, cuyo valor de US\$ 12 mil millones, está canalizado en un 90% hacia los mercados latinoamericanos.

Las condiciones políticas y económicas imperantes en América Latina han transformado a la región en un lugar atractivo para la inversión extranjera. La consolidación democrática, la estabilidad y el dinamismo económico, la apertura al comercio y a las inversiones, el respaldo legal a la protección y promoción a las inversiones -tanto por disposiciones nacionales o subregionales como por acuerdos bilaterales entre los países involucrados-, la suscripción de acuerdos para evitar la doble tributación y la adhesión de gran parte de los países de la región a entidades internacionales que otorgan seguros a las inversiones (MIGA y OPIC) permiten asegurar que existe un amplio campo para el aumento de las inversiones europeas en América Latina.

En particular, importa destacar los mecanismos puestos en aplicación por la Unión Europea para promover las inversiones en el exterior y, en particular, para la promoción de las pequeñas y medianas empresas. Los programas AL-INVEST y ECIP y el establecimiento de los Eurocentros de Cooperación Empresarial están llamados a contribuir, de manera significativa, al desarrollo de los contactos entre los empresarios europeos y latinoamericanos, al incremento de la inversión y, muy especialmente, al establecimiento de empresas conjuntas entre inversionistas de las dos regiones.

Por otra parte, es necesario señalar la importancia de intensificar las actividades que, desde 1993, desarrolla el Banco Europeo de Inversiones en América Latina, el cual ha contribuido a la ejecución de importantes proyectos en diversos países de la región.

En síntesis, dos son los principales desafíos que enfrentan los movimientos de inversiones entre las dos regiones. Por una parte, el incremento de inversiones latinoamericanas en Europa y, por otra parte, la creación de empresas conjuntas para desarrollar sus actividades en los dos continentes.

El proceso de globalización de la economía mundial está demostrando, de manera nítida, la vinculación creciente entre las actividades de comercio y de inversión. De este modo, además de los elementos ya descritos, un medio importante para promover la inversión es crear el clima de liberalización en el ámbito comercial mejorando el acceso a los productos latinoamericanos en los mercados europeos.

LOS NUEVOS ACUERDOS

Los principios y valores ampliamente compartidos que orientan sus políticas internas y externas - democracia, respeto a los derechos humanos, estado de derecho, paz y seguridad internacionales, multilateralismo, desarrollo con equidad y regionalismo abierto-, los tradicionales vínculos culturales, políticos y económicos -comercio, inversiones y tecnologías- así como las transformaciones profundas que se están desarrollando tanto al interior como en el ámbito internacional constituyen los fundamentos de la estrategia de profundización de las relaciones mutuas que, desde 1994, están llevando adelante América Latina y la Unión Europea.

Esta estrategia fue definida en la Declaración de São Paulo, suscrita por los Ministros de Relaciones Exteriores de las dos regiones, y reiterada posteriormente por decisiones de los Organos Comunitarios y del Grupo de Río, ha llevado al establecimiento de un nuevo marco jurídico y político para el desarrollo de las relaciones mutuas.

Las relaciones institucionalizadas establecidas, desde 1990, entre los Cancilleres de ambas regiones, así como la Reunión de Alto Nivel Económico y Comercial, se han consolidado y continúan siendo los foros regulares de encuentro para el conjunto de las dos regiones.

Sin embargo, es en el ámbito subregional y bilateral donde la estrategia de profundización de las relaciones mutuas ha adquirido, desde 1995, un nuevo marco jurídico y político, mediante la suscripción de diversos instrumentos entre la Unión Europea y Centroamérica, Chile, Comunidad Andina, Mercosur y México.

Esta diferenciación reconoce las distintas situaciones que se presentan en las relaciones con la Unión Europea y ello ha permitido avanzar conforme a dichas situaciones. Es por ello que los nuevos instrumentos firmados no son iguales, sus objetivos y mecanismos no son los mismos.

Centroamérica y la Unión Europea suscribieron una Declaración Conjunta Solemne mediante la cual se renovó el Proceso de San José y, por consiguiente, el Acuerdo Marco de Cooperación que rige las relaciones recíprocas.

Chile y la Unión Europea suscribieron un Acuerdo Marco de Cooperación destinado a preparar, como objetivo final, una Asociación de carácter Político y Económico y una Declaración Conjunta sobre el Diálogo Político.

La Comunidad Andina y la Unión Europea suscribieron una Declaración Conjunta sobre el Diálogo Político que complementa el Acuerdo Marco de Cooperación vigente.

Entre el Mercosur y la Unión Europea se firmó un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación y una Declaración Conjunta sobre el Diálogo Político.

México y la Unión Europea suscribieron una Declaración Conjunta Solemne mediante la cual se expresa la decisión de adoptar un nuevo Acuerdo Político, Comercial y Económico y, posteriormente, el Acuerdo para iniciar las negociaciones correspondientes.

En síntesis, en el curso de los dos últimos años, fueron actualizados todos los instrumentos que vinculaban a la Unión Europea con los países o subregiones mencionadas -representados fundamentalmente por los denominados acuerdos marco de cooperación de tercera generación- y se han creado nuevos mecanismos más amplios y profundos que los existentes.

Cada uno de los países y subregiones latinoamericanas disponen ahora de sendos mecanismos de Diálogo Político con la Unión Europea; además, Centroamérica y la Comunidad Andina han actualizado los respectivos acuerdos de cooperación existentes; Chile y Mercosur suscribieron acuerdos que conducen a asociaciones políticas y económicas; y, México avanza, de inmediato, a la liberación de los intercambios.

Los Acuerdos suscritos por Chile y Mercosur son los más amplios y detallados. Por este motivo, es conveniente examinar sus contenidos principales para disponer de una visión acerca del nuevo camino que se ha empezado a transitar y de sus potencialidades hacia el futuro.

El objetivo final de ambos Acuerdos es llegar a establecer una Asociación de carácter político y económico.

Los nuevos Acuerdos se desarrollarán en base a cuatro ámbitos fundamentales: un diálogo político, el fomento y la liberalización de todos los intercambios, un fortalecimiento de los vínculos económicos, especialmente las inversiones y servicios, y una cooperación ampliada a nuevos sectores.

En el ámbito político, se instituye un diálogo fortalecido, que se materializará a través de una concertación en los temas bilaterales e internacionales de interés mutuo, a nivel de las más altas autoridades de la Unión Europea y de Chile y del Mercosur, de Ministros de Relaciones Exteriores, de Ministros de otras carteras y de altos funcionarios. Del mismo modo, las Partes contribuirán al establecimiento de un diálogo institucionalizado a nivel parlamentario.

En el ámbito comercial se destaca la promoción del comercio y la preparación de la liberalización progresiva y recíproca de todos los intercambios, teniendo en cuenta la sensibilidad de ciertos productos y de conformidad con las reglas de la Organización Mundial de Comercio.

Los ámbitos económicos y de la cooperación pueden abarcar todas las materias de interés mutuo que contribuyan a alcanzar el objetivo de establecer una Asociación. Entre otras, se destacan áreas tales como inversiones, servicios, propiedad intelectual, aduanas, contrataciones públicas, sociedad de la información y telecomunicaciones, cooperación industrial y empresarial, agropecuaria y ciencia y tecnología.

Con el fin de asegurar el cumplimiento de sus objetivos, los Acuerdos disponen de un marco institucional compuesto por un Consejo Conjunto a nivel Ministerial, una Comisión Mixta y una Subcomisión Comercial, encargada de garantizar la realización de los objetivos comerciales y preparar los trabajos para la liberalización de los intercambios.

Con el objeto de apreciar adecuadamente el avance que significan los Acuerdos suscritos por la Unión Europea con Chile y el Mercosur, así como las nuevas perspectivas que surgen para el fortalecimiento de las relaciones mutuas, es necesario examinar las principales diferencias que aparecen respecto de los acuerdos marcos de cooperación de tercera generación. En este sentido, es conveniente destacar cinco órdenes de materias.

Los nuevos instrumentos están suscritos por la Comunidad Europea y sus quince Estados miembros; en cambio, los antiguos Acuerdos eran firmados sólo por la Comunidad Europea. Es decir ahora los Acuerdos comprometen no sólo a los Organos Comunitarios sino, además, a cada uno de los Estados Miembros de la Unión Europea. Por lo tanto, será necesario que los Acuerdos sean ratificados por cada país según sus respectivos procedimientos jurídicos internos. Ello significa que los nuevos Acuerdos deben ser aprobados no sólo por el Parlamento Europeo sino que, además, por cada uno de los Parlamentos nacionales o los organismos correspondientes. Es fundamental destacar que ello confiere a los Acuerdos

el máximo respaldo político, lo cual les concede la máxima estabilidad a cada una de sus disposiciones.

Un segundo aspecto importante a considerar se refiere al objetivo final de los nuevos instrumentos: el establecimiento de una Asociación Política y Económica. Los acuerdos anteriores sólo tenían el objetivo genérico de intensificar las relaciones mutuas y tenían su prioridad centrada en la cooperación. Ahora, la aplicación de los nuevos Acuerdos y, por lo tanto, la acción de sus Organos y de los Gobiernos tiene una perspectiva trascendente, con vistas a alcanzar el objetivo final convenido. El establecimiento de la Asociación se constituirá, así, en un criterio central para definir las prioridades y la coherencia en las acciones comunes que se han decidido impulsar.

Un tercer orden de elementos que distingue a los acuerdos recientes se refiere a los distintos ámbitos de acción. Los nuevos Acuerdos son integrales, es decir, cubren todos los ámbitos de las relaciones, dentro de los cuales se destacan el político, comercial, económico y la cooperación. En cambio, los acuerdos anteriores sólo cubrían este último aspecto. Es decir, no consideraban, por ejemplo, el diálogo político entre los Gobiernos y los Parlamentos, la liberalización de los intercambios en bienes y servicios, la armonización de las normas comerciales, las inversiones ni la propiedad intelectual.

Una cuarta diferencia se refiere al resultado de la acción conjunta. Ahora no sólo se espera la concreción de proyectos de cooperación. En virtud de los nuevos Acuerdos, además, se acordarán acciones en cada uno de sus ámbitos, se suscribirán nuevos convenios en materias específicas y aprobarán propuestas, entre las cuales se destacan las vinculadas a la liberalización de los intercambios y todas aquéllas que conducirán al establecimiento de las Asociaciones Política y Económica. Entre las materias que conducirán a convenios específicos cabe recordar la promoción y la protección de inversiones, la doble tributación, aduanas, contratación pública, reconocimiento mutuo, denominaciones de origen y pesca. Además, es necesario señalar que las acciones previstas se refieren tanto al nivel de las relaciones mutuas como al plano internacional, en especial, en los organismos multilaterales.

Finalmente, en el marco institucional se presentan importantes diferencias. Los nuevos Acuerdos disponen de un órgano superior, el Consejo Conjunto, de rango Ministerial, una Comisión Mixta y la Subcomisión Comercial, además de disponer de la creación de cualquier otro organismo necesario para el mejor cumplimiento de sus funciones. En cambio, los acuerdos anteriores sólo disponían de la Comisión Mixta y de la posibilidad de crear organismos auxiliares. Por otra parte, es necesario destacar que, en los nuevos órganos, la Unión Europea estará representada no sólo por la Comisión sino que, además, por el Consejo, es decir, por representantes de los Estados miembros. En el orden institucional cabe destacar, también, la creación de un mecanismo de consulta, destinado a resolver cualquier diferencia que pueda surgir en la aplicación de los Acuerdos así como la creación de los diálogos políticos entre el Parlamento Europeo y de los Parlamentos de Chile y del Mercosur con el objeto de apoyar al proceso de profundización de las relaciones entre las Partes.

A fin de apreciar las perspectivas que surgen para las relaciones mutuas es necesario, asimismo, considerar algunos aspectos de la naturaleza de los Acuerdos que definen los alcances de los mismos.

La Unión Europea y Chile han expresado la voluntad política de establecer, como objetivo final, una Asociación de carácter Político y Económico. Por su parte, la Unión Europea y el Mercosur han convenido establecer una Asociación Interregional de carácter Político y Económico. Sin embargo, los nuevos Acuerdos no conducen, automáticamente, a constituir una Asociación. En la normativa de la Comunidad, se inscriben entre los acuerdos marcos de cooperación. Por ello, la oportunidad y el momento para pasar a esta Asociación será determinado mediante una decisión posterior. Esta decisión se adoptará en función

de los avances realizados en el seno de los respectivos Acuerdos y, en particular, de las propuestas elaboradas en sus correspondientes marcos institucionales.

De lo anterior se concluye que no hay un plazo determinado, condiciones preestablecidas ni un perfil definido del contenido de las futuras Asociaciones. En otras palabras, el establecimiento de la Asociación dependerá del cumplimiento de la voluntad política de las Partes expresada en los actuales Acuerdos y de la intensificación de las relaciones que surja de la aplicación de las disposiciones contenidas en sus diferentes ámbitos.

De esto último es posible desprender que el contenido de la futura Asociación estará determinado por los compromisos ya asumidos por las Partes, aquéllos que vayan adoptando en aplicación el nuevo Acuerdo y de los compromisos que estén en condiciones de asumir hacia el futuro. A su vez, es posible deducir que cada uno de los cuatro ámbitos principales de las relaciones, ya comprometidos, esto es, político, comercial, económico y de cooperación, abarcarán aspectos centrales de la futura Asociación. Entre ellos, es necesario reiterar la participación especial que se le ha concebido a la preparación de la liberalización progresiva y recíproca de los intercambios, destinada a generar las condiciones para el establecimiento de la Asociación.

Los Acuerdos firmados representan un potencial muy significativo para el fortalecimiento de las relaciones entre la Unión Europea y Chile y el Mercosur. Más aún, permite iniciar de inmediato el proceso de profundización y expansión de las relaciones mutuas y, por lo tanto, avanzar, desde ahora, en la creación de las condiciones favorables para alcanzar el objetivo final de establecer la Asociación. En este sentido, la preparación de la liberalización comercial se realizará en un contexto cada vez más favorable pues, entretanto, mediante la aplicación del conjunto de las demás disposiciones de los respectivos convenios se irán fortaleciendo las relaciones políticas, económicas y de cooperación.

PERSPECTIVAS HACIA EL SIGLO XXI

Los nuevos Acuerdos suscritos entre la Unión Europea y Centroamérica, la Comunidad Andina, Chile, Mercosur y México se han empezado a aplicar conforme lo convenido.

De una manera general, se ha iniciado el Diálogo Político, por una parte, en el marco del Acuerdo de San José con los países Centroamericanos y, por otra parte, en ocasión de la Reunión Institucionalizada entre los Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Río y de la Unión Europea.

La creación de cinco foros políticos a nivel de países y subregiones provoca, sin duda, efectos sobre el foro a nivel regional, creado en Roma, en 1990. De ahí la necesidad de adecuar el funcionamiento de la Reunión a nivel del Grupo de Río con la nueva institucionalidad. La solución pragmática ha consistido en celebrar los respectivos diálogos políticos entre los Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión Europea con los de Chile y México y la Comunidad Andina y el Mercosur en ocasión de la Reunión institucionalizada en Roma. De esta manera, ambos diálogos se complementan y refuerzan al considerarse los aspectos que atañen a toda la región en el ámbito del Grupo de Río y a los problemas específicos de la aplicación de los nuevos Acuerdos en el ámbito propio de cada uno de ellos.

Por otra parte, las Comisiones Mixtas previstas en los Acuerdos se han constituido y han puesto en aplicación las disposiciones que han estimado como las de mayor prioridad para avanzar en el cumplimiento de los objetivos de los Acuerdos respectivos,

De especial importancia, son las decisiones de poner en marcha los trabajos tendientes a iniciar la preparación de la liberalización de los intercambios, en el caso de los Acuerdos de Chile, Mercosur y México puesto que, en los casos de Centroamérica y la Comunidad Andina, no se han previsto avances especiales en esta materia. En el campo comercial, estas dos subregiones se continuarán rigiendo por el sistema generalizado de preferencias, el cual les concede, a su vez, ventajas adicionales a las que benefician a los demás países de América Latina y del resto del mundo.

En la aplicación de los Acuerdos de Chile y de Mercosur se han constituido sendos Grupos de Trabajo para analizar los intercambios en bienes, servicios y las disciplinas comerciales. El avance más concreto y de mayor proyección lo constituye, sin duda, la definición de avanzar con un calendario ya establecido, prácticamente similar. Se ha previsto que durante 1997, los trabajos tendrán por objetivo analizar las realidades recíprocas. En 1998, se definirán los ámbitos de las negociaciones y ello deberá conducir a la adopción de un mandato por parte del Consejo de Ministros con el fin de que la Comisión Europea pueda realizar la correspondiente negociación sobre la liberalización de los intercambios. Finalmente, en 1999, debería culminar dicha negociación con la adopción de los correspondientes programas de liberación de los intercambios. Se puede estimar que un calendario similar podrá desarrollar el proceso que, en forma simultánea, están llevado adelante la Unión Europea y México.

De este modo, las decisiones adoptadas hasta 1997 permiten configurar un escenario previsible hacia fin de siglo y a partir del año 2000.

En el primer escenario es posible suponer, en lo sustancial, un cambio en las relaciones que se han venido desarrollando en los años recientes con tres características principales:

- intensificación en el diálogo político, tanto a nivel de los Ministros de Relaciones Exteriores como de los Ministros y Altos Funcionarios de otras carteras, en especial, de los responsables en los intercambios mutuos;
- trabajos intensos en la preparación de la liberalización comercial y en la elaboración de los correspondientes programas de liberalización de los intercambios; y,
- ampliación en las áreas de cooperación y, en particular, en las más vinculadas a los intercambios mutuos.

De acuerdo a las iniciativas en marcha, en este período, se debería celebrar, por primera vez, una Reunión Cumbre a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno de los países de América Latina y de la Unión Europea. En particular, se pondría en aplicación el diálogo político entre las máximas autoridades previstas en los Acuerdos con Chile, Mercosur y México.

Este escenario, debería culminar con la suscripción de nuevos Acuerdos destinados a constituir las Asociaciones proyectadas entre la Unión Europea y Chile, Mercosur y México, las cuales tendrían como componente principal sendas zonas de libre comercio.

De realizarse este escenario, resulta evidente que las relaciones entre la Unión Europea y América Latina iniciarían el nuevo siglo en un nivel nunca alcanzado con anterioridad. Esta situación generaría impactos de la mayor trascendencia para el desarrollo de ambas regiones y para las respectivas relaciones con el resto del mundo.

5. PERSPECTIVAS DE LA COOPERACION ENTRE LA UNION EUROPEA Y AMERICA LATINA MAS ALLA DEL AÑO 2000

FÉLIX PEÑA *

Introducción

La Unión Europea ha acumulado una rica experiencia de treinta y seis años de relaciones de cooperación con América Latina, a través de cuatro etapas bien diferenciadas. Esta evolución está sucintamente descrita en el Anexo de este trabajo.

En base a tal experiencia, una comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo plantea, en 1995, los lineamientos estratégicos para una relación de asociación más estrecha para el período 1996-2000 incluyendo, en el área de la cooperación, nuevas esferas de actividad y nuevos métodos de trabajo.

Dadas las profundas mutaciones del mundo actual se requiere un ejercicio constante de adaptación de los objetivos y de las modalidades de la cooperación entre las dos regiones. Ello es tanto más necesario si se toman en cuenta la velocidad de los cambios que, a su vez, se están produciendo en el interior de cada una de las regiones y de cada uno de sus países.

El presente trabajo pretende introducir reflexiones útiles para una discusión sobre una nueva estrategia de cooperación entre la Unión Europea y América Latina más allá del año 2000. Tienen una perspectiva clara de América Latina, y quizás más específicamente la del Mercosur, entendido éste no sólo en su sentido estricto (el Mercosur de los cuatro socios plenos), sino también -con una visión prospectiva- en su sentido más amplio, de punto focal de una red sudamericana de libre comercio.

Esta reflexiones están basadas en la experiencia pasada y en las proyecciones que en la actualidad pueden efectuarse, sobre la evolución probable de las relaciones entre ambas regiones y sobre el contexto internacional en el que ellas pudieran insertarse. Son por tanto tentativas y al sólo efecto de provocar un debate fructífero.

La idea central que se desea proponer para el debate, es que más allá del 2000 la cooperación de la Unión Europea con América Latina debería concentrarse en reforzar dos tendencias dentro de la región y en las relaciones interregionales.

La primera es la tendencia a la creación de entornos subregionales favorables a consolidar y profundizar la transformación política y económica que se ha operado en los últimos años en América Latina. Por su gravitación política y económica en toda América del Sur, un Mercosur consolidado y ampliado -a partir

del desarrollo de una red sudamericana de libre comercio-, debería ser un protagonista privilegiado de la estrategia de cooperación europea. El Mercosur debería transformarse, asimismo, en un socio de programas y proyectos de cooperación de la Unión Europea, en el resto de América Latina.

La segunda, es la tendencia al desarrollo de redes bi-regionales de cooperación empresaria y académica, como ejes centrales de una relación equilibrada de flujos de comercio, inversiones, tecnologías e ideas, que conformen un tejido de sustentación de la presencia europea en América Latina y latinoamericana en Europa.

Operar en relación a ambas tendencias requerirá una gran flexibilidad operativa en el desarrollo de programas y proyectos de cooperación, privilegiando la utilización de estímulos financieros que potencien la voluntad de cooperar de protagonistas privados, sean éstos empresas, sindicatos, partidos políticos, universidades y centros de investigación, entre otros.

En tal sentido la creación de fondos de cooperación con cada uno de los acuerdos regionales de integración, cuyos recursos sólo financien una parte de cada programa y proyecto, por un número limitado de años, podría ser un instrumento operativo funcional para el desarrollo de asociaciones equilibradas de intereses, entre protagonistas no gubernamentales de ambas regiones. El núcleo conceptual de este enfoque debería ser el desarrollo de múltiples “partenariados responsables” entre protagonistas de la sociedad civil de ambas regiones. La financiación de programas y proyectos gubernamentales debería ser excepcional.

UNA NUEVA ETAPA DE COOPERACIÓN BI-REGIONAL: EJES PRINCIPALES

De acentuarse las tendencias observadas en la presente década, es probable que al inicio de la próxima década las relaciones de cooperación entre la Unión Europea y América Latina estén transitando por una nueva etapa, la quinta desde su inicio en los años 60.

Los acuerdos marcos de cooperación interregional celebrados en los últimos años y especialmente, por su gravitación económica, el concluido en 1995 con el Mercosur, podrían ser -en la medida que efectivamente se desarrollen y no se reduzcan en los hechos a un limitado instrumento de relaciones públicas internacionales- un verdadero punto de inflexión hacia ella.

En tal sentido, la proyectada Cumbre Europa-América Latina, a realizarse probablemente en el primer semestre de 1999, brinda una oportunidad para alcanzar al más alto nivel político acuerdos sobre la visión y la dirección estratégica de la futura relación bi-regional. La Cumbre tendrá sentido si se traduce, luego, en un plan de acción con modalidades propias para cada una de las expresiones sub-regionales que caracterizará crecientemente al espacio económico, político y cultural, que conforma la América Latina. Un capítulo especial de tal plan de acción debería constituirlo, precisamente, el de la cooperación en todos los ámbitos y en función de los objetivos que se definan en el plano político, en el económico y en el comercial.

Los resultados de la Cumbre dependerán en gran medida de la calidad del trabajo preparatorio a realizarse en los próximos meses. En especial, tendrán una fuerte responsabilidad en la orientación y calidad de la fase preparatoria las próximas presidencias europeas a cargo sucesivamente, de Gran Bretaña, Austria y Alemania.

Del lado latinoamericano, a su vez, tendrán una oportunidad de marcar los trabajos preparatorios los países que presidirán en 1998 el Mercosur -la Argentina y el Brasil- así como los dos países que han desarrollado una política más activa en la construcción de redes de libre comercio en la región así como, también, en relación a la Unión Europea, que son Chile y México. Un papel especial corresponderá también a los países que coordinen en esta etapa al Grupo Río, si es que finalmente el proceso organizador de la Cumbre se efectúa en su marco.

El anuncio de Manuel Marín, Vicepresidente de la Comisión Europea, el pasado 12 de setiembre en la reunión de São Paulo del World Economic Forum, contribuirá a darle un contenido muy concreto a la Cumbre de 1999. En efecto, Marín anunció la intención europea de concretar en tal ocasión el acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y el Mercosur. Delineó los pasos a seguir: en 1997, realización del relevamiento de las cuestiones sensibles y de la situación existente en los principales sectores económicos; en 1998, definición del mandato negociador; y, en 1999, en la Cumbre, conclusión del acuerdo.

Este anuncio -sin duda vinculado al que hiciera la administración Clinton en la misma oportunidad, a través del pronunciamiento del Consejero Especial Thomas Mc Larty III, con respecto a su intención de impulsar la aprobación del “fast track” por el Congreso americano- significa introducir un elemento de aceleración al desarrollo del acuerdo marco de Madrid que, sin embargo, aún está pendiente de la necesaria aprobación por los Parlamentos nacionales de varios países miembros de la Unión Europea.

En base a una proyección de las tendencias actuales, esa nueva etapa podría estar centrada en tres ejes conceptuales principales:

- a) El desarrollo de una asociación económica interregional, de claro alcance político, basada en intereses comunes determinados por la propia evolución de las relaciones políticas internacionales y, en especial, de la competencia económica mundial. Es muy probable que tal asociación interregional tenga un núcleo central que sea la relación que se entable entre la Unión Europea y el Mercosur, por su gravitación económica y política, y por la fuerte presencia europea en esta subregión.

Este eje de relaciones interregionales estará a su vez, fuertemente condicionado por la evolución en otros ejes interregionales que ya se perfilan en esta década, en torno a cuatro polos principales: los Estados Unidos y el NAFTA; la Unión Europea extendida a toda Europa del Este; el Este Asiático, en torno a la tríada conformada por el Japón, China, los viejos y nuevos “tigres asiáticos”; y, finalmente, la América del Sur, en torno a un Mercosur consolidado y ampliado a través de nuevos miembros plenos y de la red sudamericana de libre comercio.

Estos ejes, concentran los principales flujos mundiales de comercio e inversión y en ellos se encuentran las grandes economías emergentes más dinámicas o que pueden serlo en las próximas dos décadas (China, India, Indonesia y Rusia). Son y seguirán siendo el principal campo de competencia de empresas originadas, especialmente, en los países industrializados de la OECD, los cuales se comportarán cada vez más como competidores globales, configurando redes de producción y de servicios de alcance global, pero con expresiones de alcance regional e interregional.

- b) El tejido cada vez más denso de intereses de redes empresarias, originado en el número creciente de empresas europeas que están operando en América Latina, resultado de su presencia histórica, de su participación en los procesos de privatización, especialmente en el Sur de las Américas, y de los flujos más recientes de inversión directa atraídos por las profundas transformaciones económicas que se han introducido en casi todos los países de la región en esta década.

Es natural prever que, en los próximos años, las empresas europeas seguirán desarrollando redes de producción y de servicios con un alcance regional e interregional, de las cuáles dependerá crecientemente su competitividad global, como también las de aquellas empresas latinoamericanas con capacidad de proyección internacional. Los sectores en los que estas empresas actualmente operan -por ej. telecomunicaciones, infraestructura física, transporte y logística, energía, automotriz, alimentos, finanzas y seguros- no sólo son aquéllos en los que se espera un mayor dinamismo e innovación tecnológica -especialmente de tecnologías organizativas-, sino que, también, son los que atraen a inversores de otros orígenes, especialmente del Asia y de América del Norte. Por algo son, a la vez, los sectores relevantes en el desarrollo del ALCA y los privilegiados en el acuerdo marco Unión Europea-Mercosur.

Al respecto, es natural prever que especialmente los países del Mercosur buscarán lograr -con sus políticas comerciales, de libre comercio y de integración económica- que tales redes regionales se inserten en redes globales de las propias empresas europeas, generándose corrientes de comercio intra-industria e intra-firma, que faciliten la penetración en los mercados mundiales y europeos de productos y servicios originados en América Latina.

- c) La afinidad cultural de raíz histórica, acentuada por valores democráticos compartidos y por una visión común en torno a una evolución equilibrada de un sistema internacional pluricultural y multipolar, como condición de su gobernabilidad y garantía de la estabilidad y la paz. Esta afinidad cultural podría ser la principal fuente de proyección al plano político de lo que puede constituir con el tiempo una verdadera alianza estratégica económica entre las dos regiones, al menos entre la Unión Europea expandida y el Mercosur también expandido al resto de América del Sur. Esta proyección podrá adquirir más importancia para Europa en la medida que se acentúe su competencia con los países asiáticos, más centrada en intereses económicos que en valores culturales y visiones comunes del mundo.

UN PROBABLE CONTEXTO ECONÓMICO INTERNACIONAL

En el campo específico de la cooperación económica el análisis prospectivo sobre el futuro de la relación entre la Unión Europea y América Latina, más allá del año 2000, requiere imaginar escenarios internacionales en los que es probable que ella se inserte.

Es difícil hoy efectuar la proyección de tales escenarios ya que, sin perjuicio de muchos otros factores, en lo relacionado con el tema de este trabajo ellos dependerán, en gran medida, de la evolución de procesos que hoy tienen resultado incierto.

Al respecto, los procesos más relevantes a tener en cuenta parecen ser:

- la evolución de la propia Unión Europea en lo que se refiere al euro y a la unión monetaria, así como a la incorporación de nuevos países miembros de Europa del Este;
- la forma en que el Mercosur concilie demandas que pueden ser contradictorias entre su consolidación y profundización y su expansión al ámbito sudamericano;
- las modalidades y los ritmos de desarrollo del ALCA, en especial, en lo que se refiere a las relaciones entre los dos grandes espacios económicos del hemisferio, el NAFTA y el Mercosur y, finalmente,
- el eventual inicio de una nueva rueda de negociaciones comerciales en la Organización Mundial del Comercio -la denominada “rueda del milenio”-.

Sin perjuicio de las lógicas incertidumbres sobre la evolución de los cuatro procesos antes mencionados, así como de las dinámicas interacciones que entre ellos se produzcan, es razonable proyectar un escenario probable del contexto económico internacional de la primera década del siglo XXI, que incluya entre sus rasgos dominantes a los siguientes:

- la globalización de la competencia económica mundial con una importancia creciente de las actuales regiones emergentes del Asia, América del Sur y Europa del Este, como ámbito de proyección de grandes redes transnacionales de producción, investigación y desarrollo, financiamiento, comercialización, transporte y logística. Estas redes estarán organizadas, predominantemente, en torno a núcleos constituidos por unidades con mayor capacidad de agregar valor intelectual a los procesos productivos y, en especial, con mejores tecnologías organizativas para operar a escala global y de cada una de las grandes regiones;
- la intensificación de la interacción entre grandes regiones económicas organizadas, especialmente, en torno a cinco ejes que son: el transatlántico entre el NAFTA y la Unión Europea; el transpacífico entre el NAFTA y el Este Asiático, en torno a la APEC; el de la Unión Europea con el Asia, en torno a la ASEM; el hemisférico americano entre el NAFTA y el Mercosur, en torno al ALCA, y el sur-transatlántico entre la Unión Europea y el Mercosur, este último incluyendo a gran parte de América del Sur;
- una importancia mayor de la Organización Mundial del Comercio en la aplicación de disciplinas multilaterales al comercio mundial de bienes y de servicios y a la competencia económica; en disciplinas más efectivas para el regionalismo económico, en el marco de una visión transformadora de las actuales pautas del artículo XXIV del GATT-1994 y de un fortalecimiento de su capacidad de monitoreo y evaluación; y, en el inicio de una nueva rueda multilateral de negociaciones en la cual las regiones económicas organizadas y la globalización de la competencia económica entre grandes redes transnacionales, serán factores decisivos para su desarrollo.

En este contexto internacional cabe situar la evolución probable de las dos regiones objeto de este análisis, Europa y América Latina: con respecto a Europa, dos grandes rasgos la caracterizarán probablemente como región, de confirmarse las tendencias actualmente dominantes: por un lado, el inicio y desarrollo de la unión monetaria en torno al euro; por el otro, la expansión de la actual Unión Europea con la incorporación de nuevos miembros de Europa del Este. Con respecto a América Latina, también es posible prever dos grandes rasgos, siempre a partir de tendencias actuales: por un lado, la consolidación del Mercosur y su ampliación a otros países de América del Sur, a partir de los acuerdos de libre comercio que se han celebrado con Chile y Bolivia, o que se están negociando con los países que integran la Comunidad Andina; por el otro, el inicio del desarrollo del área de libre comercio de las Américas, en torno de los dos grandes espacios económicos del NAFTA y el Mercosur.

LA NUEVA ETAPA: CAMPOS Y MODALIDADES PRIORITARIOS DE COOPERACIÓN

Las orientaciones, prioridades y modalidades de cooperación entre la Unión Europea, y los países y regiones de América Latina han sido fijadas para el período 1996-2000 en el documento sobre las nuevas directrices de la cooperación bi-regional propuesto por la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, en octubre de 1995. Como precedente para cualquier reflexión referida al período que se inicia en el 2000, deben tomarse en cuenta, además, los títulos III a VII del Acuerdo Marco Interregional de cooperación firmado en Madrid, en diciembre de 1995, por la Unión Europea y el Mercosur.

Ambos documentos brindan una base sumamente valiosa para orientar la definición de los lineamientos estratégicos más allá del 2000. Muchas de las orientaciones y prioridades pueden mantener su validez en los distintos escenarios posibles en los cuáles podrán insertarse las relaciones bi-regionales.

En primer lugar, cabe resaltar el valor que le atribuye el documento de directrices 1995-2000 a la región latinoamericana en el mundo de hoy. Puede suponerse que los dos rasgos centrales de la valoración de América Latina desde una perspectiva europea, no sólo se mantendrán más allá del 2000, sino que se acentuarán. Ellos son, por un lado, su característica como “región emergente” definida, en particular, por su capacidad de crecimiento económico y por la expansión de sus importaciones. Entre 1991 y 1996, por ejemplo, las exportaciones europeas al Mercosur crecieron un 200%. Por el otro, el de la acentuada presencia internacional de la región, y, en especial, del Mercosur así como el de la fuerte competencia económica internacional por vincularse con la región. Lo ilustra la propia competencia existente entre la Unión Europea y los Estados Unidos por concluir con la región acuerdos de libre comercio. La región vale en términos económicos y es un campo de competencia entre los países del mundo industrializado y sus empresas.

En segundo lugar, la región está fuertemente diversificada, especialmente, en cuanto a la dimensión económica de los respectivos países y subregiones dentro de ella, en cuanto al grado de desarrollo económico y social, y en cuanto a su propio potencial como economías emergentes. Pero más importante aún, la región está fuertemente diversificada en cuanto a su vinculación económica, histórica y cultural, con los países de la Unión Europea. Los países del Mercosur, incluyendo a Bolivia y Chile, son “global traders” y tienen su comercio exterior y el origen de sus inversiones directas muy diversificados. Para el Mercosur, por ejemplo, un 23,4% de sus exportaciones están orientadas hacia Europa, un 14,6% a los Estados Unidos, un 5.3% al Japón y un 30.7% a América Latina. Es una gran diferencia con la pauta de inserción internacional de los países del Norte de Sudamérica y de México.

Más allá del 2000 será aún más difícil que ahora seguir articulando una estrategia de cooperación bi-regional en torno al concepto muy amplio de América Latina. No es un concepto por cierto que facilite la articulación de una estrategia negociadora entre las dos regiones. Como identidad negociadora en el plano económico y comercial América Latina no existe. Lo que existen son subregiones organizadas y países relevantes que no se insertan en una región para sus negociaciones comerciales internacionales. Este dato es relevante a la hora de articular una estrategia de cooperación funcional a una estrategia más amplia de relacionamiento económico y, sobretodo, político, con los países latinoamericanos.

Muy probablemente más allá del 2000 la Unión Europea tendrá que acentuar el perfil subregional de sus programas de cooperación, manteniendo un tratamiento separado para aquellos países, como México y eventualmente Chile -si no se incorporara entretanto como miembro pleno del Mercosur- que no sean parte integral de un acuerdo subregional. Como en el período 1996-2000, sin embargo, los programas por subregiones seguirán articulándose con los que continúe desarrollando la Unión Europea con cada uno de los países integrantes de la respectiva subregión.

Las directrices 1996-2000 mantendrían su validez desde la perspectiva actual para más allá del 2000, tanto en cuanto a los ejes prioritarios (democracia, pobreza y exclusión social, reformas económicas y competitividad internacional) como a los temas transversales (integración económica, educación y formación, gestión de la interdependencia -energía, medio ambiente y drogas-). Sin embargo, el énfasis y las prioridades, la densidad de recursos a asignar y las modalidades operativas, sólo podrían ser ajustadas en el marco de cada programa específico, sea éste subregional o nacional.

En tal sentido, los campos en los cuales es posible prever necesidades de cooperación que se extiendan a más allá del 2000, podrían ser: el fortalecimiento del papel de la sociedad civil en la promoción y ejecución de los cambios institucionales de “segunda generación” (justicia, educación, salud, seguridad) que están encarando países latinoamericanos a fin de consolidar la sustentabilidad de los procesos de transformación y estabilidad, tanto en el plano político como en el económico; la aplicación de metodologías de integración que permitan no sólo transitar por la etapa más fácil de generación de relaciones de interdependencia económica sino que encarar la más difícil de la administración de la interdependencia creciente entre los países participantes de un acuerdo regional como, por ejemplo, el Mercosur o la Comunidad Andina; el desarrollo de redes bi-regionales de cooperación entre instituciones no gubernamentales, académicas, políticas, sindicales, culturales, así como instituciones empresarias (cámaras de comercio y sectoriales) y empresas de ambas regiones, que den más fluidez a los flujos, en ambos sentidos, de comercio de bienes y de servicios, de inversiones directas y de tecnologías, de ideas y conocimientos, de expresiones artísticas y culturales. El acento debería estar puesto en un incremento sustancial del conocimiento recíproco, a través de una gran fluidez y calidad de la información sobre lo que una región y otra tiene para ofrecerse recíprocamente.

Con respecto a las modalidades de la cooperación, las siguientes serían algunas de las sugerencias que se propone para la discusión: una más estrecha comunicación y permeabilidad entre programas y proyectos sostenidos por la Unión Europea con los que desarrollan sus países miembros a nivel bilateral o con las respectivas subregiones de América Latina; una pronunciada descentralización operativa de los distintos programas y proyectos, a fin de reducir al mínimo los requerimientos de intervención burocrática de Bruselas; una preferencia clara por el desarrollo de programas y proyectos con la participación prioritaria de centros académicos europeos, con la finalidad de promover el fortalecimiento de la capacidad instalada en las instituciones universitarias y académicas especializadas en América Latina, en lo posible asociadas con contrapartes similares de los países latinoamericanos; la promoción de la conexión entre estos centros académicos especializados y empresas europeas que operan en la región, a fin de facilitar al máximo la relación funcional entre la cooperación y la expansión del comercio y de la inversión entre ambas regiones, y la intensificación del intercambio de profesores y estudiantes en tareas de investigación conjunta y en estudios de post-grado para acrecentar sustancialmente el conocimiento recíproco y la transferencia de experiencias, tanto en relación a la integración económica como a los procesos de transformación política y económica en ambas regiones.

A fin de adquirir mayor flexibilidad operativa debería pensarse en utilizar, como instrumento central de la cooperación, fondos especiales de financiamiento de programas y proyectos, que funcionen en el marco de acuerdos de libre comercio y cooperación, entre la Unión Europea y el Mercosur, así como con los otros acuerdos de integración entre países latinoamericanos. Su objetivo debería ser el de promover el desarrollo de “partenariados responsables” entre protagonistas de la sociedad civil -empresas, sindicatos, partidos políticos, centros académicos y de investigación, y otras instituciones no gubernamentales- a través del co-financiamiento de programas y proyectos en ellos originados. El financiamiento de programas y proyectos gubernamentales debería tener un carácter excepcional.

Finalmente, cabe discutir la conveniencia de proponer que, con el fin de asegurar que la definición de la estrategia de cooperación se efectúe en el contexto más amplio de las relaciones de comercio e inversión entre ambas regiones, se introduzca la cuestión en la agenda de foros empresarios-gobierno entre la Unión Europea y el Mercosur, así como con las otras subregiones, que se organicen siguiendo el modelo del foro empresario Euro-asiático en el marco de la ASEM y el foro empresario transatlántico en el que participan inversores europeos y americanos así como funcionarios gubernamentales y comunitarios.

ANEXO

Cooperación Unión Europea-América Latina: la experiencia acumulada**

Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina han transitado por cuatro etapas o generaciones de acuerdos.

La primera etapa o generación de acuerdos (entre 1961 y 1975) comprendió únicamente sectores o áreas específicas entre países individuales y la Unión Europea.

La segunda generación (entre 1980 y 1985) se compuso de acuerdos generales.

La tercera introdujo un cambio significativo no sólo a nivel político sino también en el de los instrumentos utilizados. La Declaración de Roma significó la institucionalización de diálogos a alto nivel político (ministerial) entre la UE y el Grupo de Río. Los acuerdos de tercera generación se manifiestan en un marco caracterizado por la inclusión de nuevos campos de cooperación, por ejemplo en relación al medio ambiente y al desarrollo científico y tecnológico. Adicionalmente, este tipo de acuerdos está condicionado por el cumplimiento de principios vinculados a la democracia y los derechos humanos.

Finalmente, la cuarta generación está constituida por acuerdos interregionales de cooperación comercial y económica.

EL CONTEXTO ECONÓMICO Y POLÍTICO

Durante la década del ochenta la mayoría de los países latinoamericanos inició un proceso de reformas caracterizado por la apertura comercial, la desregulación y las privatizaciones de empresas y servicios públicos, elementos de un nuevo modelo económico, generador de un concepto de desarrollo basado fundamentalmente en los mecanismos de mercado.

A su vez en Europa, el Tratado de Maastricht no sólo culminó con el establecimiento definitivo del mercado común, sino también con una reformulación de la política externa con respecto a América Latina. A nivel comercial la apertura económica de los países de la región ayudó de manera significativa a las exportaciones europeas dirigidas hacia éstos (un crecimiento del 41% en el período de 1990 a 1993). Cabe agregar, que las recientemente estabilizadas economías daban lugar a un desarrollo favorable de mercados emergentes que despertó el interés de los agentes económicos europeos.

Esta evolución derivó en un cambio de rumbo con respecto a la cooperación, dándose mayor énfasis al comercio y a la inversión; política ésta, aplicada mediante la creación de nuevos programas como por ejemplo, AL-INVEST y ECIP.

Por otra parte, junto a la intensificación de los flujos de la cooperación bilateral, se pudo observar la profundización de la relación europeo-latinoamericana mediante diálogos institucionalizados. El diálogo de

San José ayudó, a partir de 1984, al proceso de democratización y pacificación de Centroamérica. En 1990 se establecieron cumbres periódicas a nivel ministerial entre las dos regiones ya indicadas en el punto uno. En 1993, Jacques Delors visitó América Latina, dejando así constancia del paso de un presidente de la Comisión Europea por primera vez.

Este hecho dio lugar a la Declaración de Sao Paulo en abril de 1994, emitida por una reunión institucionalizada de Ministros de Relaciones Exteriores. La aprobación de un documento básico sobre las relaciones entre la UE y América Latina hizo posible, en consecuencia, la negociación de los nuevos acuerdos (de cuarta generación) con el Mercosur, México y Chile. Los tratados ya existentes entre el Pacto Andino y Centroamérica se profundizaron. Se puso énfasis en el aumento dinámico de los intercambios comerciales entre Europa y los mercados emergentes en América Latina, especialmente, mediante la rápida aplicación de reducciones arancelarias y la supresión de los obstáculos comerciales. Es de destacar que cada uno de estos acuerdos implica objetivos y, consecuentemente, una combinación de políticas e instrumentos que varían según el país o la región.

LA AYUDA OFICIAL DE DESARROLLO (AOD)

El conjunto de los países miembros de la UE representa la principal fuente de ayuda oficial en América Latina. No obstante los recursos disponibles la AOD por parte de los países individuales sufrió una reducción. En primer término, debido a que los potenciales candidatos a la unión económica y monetaria se vieron forzados a disminuir sus gastos para lograr los criterios de convergencia según el Tratado de Maastricht. Por último, la apertura de los países de la Europa oriental atrajo una parte de los fondos de cooperación que antes se dirigían a América Latina y otras regiones.

Con respecto a la coherencia y la coordinación de las políticas de desarrollo se mantiene una demanda de mejora. La Unión Europea puede ser descrita como una entidad entre organismo supranacional e intergubernamental. Dada esta característica, la política de la UE representa de una manera u otra, y con pesos distintos, los intereses y preferencias de los países parte.

La ayuda oficial de desarrollo por parte de los países miembros representa el grueso (alrededor del 80%) del total europeo de la AOD dirigida a América Latina. Se aplica el concepto de subsidiaridad, es decir, los proyectos introducidos y gestionados por los entes de la Unión Europea asumen una función complementaria a los de los países individuales. Resulta que el conjunto de las políticas de desarrollo de dichos países muestra claramente un sesgo hacia las preferencias de los mismos. Como se ha indicado anteriormente, los países se vieron obligados a disminuir su AOD mientras que por parte de la UE los montos se mantuvieron en aumento.

INTRODUCCIÓN, APROBACIÓN Y GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS DE COOPERACIÓN

En febrero de 1992 se introdujo, por primera vez, la programación quinquenal de actividades de cooperación. El proceso de introducción y la consiguiente administración de los programas comprende varios entes habilitados para la toma de decisiones y debe atravesar varias fases del siguiente modo: definición general de la política con respecto a los países en desarrollo, por el Consejo de Desarrollo

perteneciente al Consejo de Ministros; administración de los programas de cooperación y formulación de iniciativas por parte de la Comisión Europea, proyectos con un valor mayor a un millón de ECUs deben ser presentados ante el Comité ALA (América Latina y Asia). En caso de aprobación, la Comisión se encuentra habilitada para llevar a cabo la gestión de los proyectos en cuestión. Conforme a lo establecido en los correspondientes Acuerdos, la cooperación está vinculada al respeto a los derechos humanos y a la vigencia de regímenes democráticos.

ESTRUCTURA DE LA COOPERACIÓN

La estructura de la cooperación (líneas de presupuesto e instrumentos) es multifacética, y por lo tanto, relativamente compleja. El uso de los distintos programas varía en razón del grado del desarrollo del país receptor. Debido a la heterogeneidad de los países latinoamericanos se aplican instrumentos y recursos diferentes en cada país y/o región.

Las áreas principales de la cooperación son las siguientes:

a) Asistencia financiera y técnica:

La asistencia financiera y técnica se constituye en el instrumento primordial de la cooperación. Esta comprende varias áreas.

En primer lugar, el desarrollo del sector rural junto a la seguridad alimentaria; por otra parte, se enfatiza los servicios sociales, reconstrucción por causa de catástrofes, pesca y selvas/medio ambiente. La primera se destina, fundamentalmente, a las regiones más pobres; siendo éstos los países centroamericanos y andinos. Se hizo notar, durante los últimos años, el área de seguridad alimentaria, dándose mayor importancia a la ayuda de emergencia con relación a la ayuda humanitaria.

Sin embargo, está previsto que los países de desarrollo relativamente más avanzado figuren como receptores de asistencia técnica financiera, con más énfasis sobre las áreas siguientes:

- democratización y derechos humanos,
- prevención o reconstrucción en caso de catástrofes,
- lucha contra la droga,
- medio ambiente y recursos naturales,
- refuerzo institucional, especialmente de la administración pública, experiencia piloto a favor de las capas de población particularmente desfavorecida, sobre todo en las grandes aglomeraciones urbanas,
- cooperación e integración regionales, con especial atención a las medidas de cooperación y de integración regional que permitan asociar a países pobres con países relativamente avanzados.

En general, la asistencia financiera continúa asignando fondos a países individuales en forma de convenios bilaterales (63%). En lo que se refiere a la participación total, esta línea presupuestaria perdió

importancia con respecto a otras, a pesar de haberse mantenido en incremento durante los últimos años. Por otra parte, se percibe una creciente diversificación de proyectos y líneas generando nuevas dificultades y requiriendo mayores recursos para la gestión de los mismos. Lo expuesto, se manifiesta también en el hecho de que la Comisión Europea aumentó su colaboración con organizaciones no gubernamentales durante los últimos tiempos.

b) Cooperación económica

Contrario a la asistencia técnica y financiera, la cooperación económica se asigna más a nivel regional que binacional. Como se ha indicado con anterioridad, este modo de cooperación ha cobrado importancia últimamente, en especial, con respecto a los países relativamente más desarrollados. Además, se caracteriza por el interés mutuo. Existe la declarada intención por parte de los agentes económicos provenientes de la Unión Europea, de mejorar el entorno de las inversiones y de aumentar el intercambio internacional. El monto total asignado a la cooperación económica alcanzó 81 millones de ECUs en el año 1994.

En este contexto se debe destacar la creación de una nueva serie de programas que se ha establecido en los últimos años, pudiéndose citar entre ellos:

AL-INVEST: se dirige al sector privado y comprende la organización de encuentros entre empresarios con el objetivo de formar joint ventures y/o promover la transferencia de tecnología. Según informes de la Comisión Europea se concluyeron 99 negocios hasta nuestros días en el marco de esta cooperación económica (la formación de 30 joint ventures y la firma de acuerdos comerciales equivalente a un monto de 31,8 millones de dólares).

ECIP (European Community Investment Partners): «es un instrumento financiero destinado a promover la creación de empresas conjuntas, proyectos de privatización y proyectos relativos a infraestructuras privadas en países en vías de desarrollo, entre otros, en América Latina». Desde 1988 a 1993 se destinaron 25,5 millones de ECUs a la financiación de 235 proyectos (el total para todos los países hasta 1995 se elevó a 173 millones de ECUs).

El BEI (Banco Europeo de Inversiones): se convirtió, a partir de 1993, en otra fuente de financiación para proyectos de industria, educación, investigación y desarrollo, etc. Para ambas regiones, Asia y América Latina, se dispuso de un montante total de 750 millones de ECUs para un período de tres años, los cuales han sido renovados.

En el campo de la cooperación en Ciencia y Tecnología existía, anteriormente, una mayor cantidad de programas que han sido sustituidos por un Programa de la Comunidad Europea sobre Investigación y Desarrollo Tecnológico con Países Terceros. Para este programa se asignó un monto total de 575 millones de ECUs para el período de 1994 a 1998.

ALFA (América Latina-Formación Académica): es un programa de cooperación en el ámbito de la enseñanza superior e intercambio académico establecido en 1994. Se asignaron 32 millones de ECUs para el período de 1994 a 1999.

ALURE: es la Cooperación Económica entre la Unión Europea y América Latina en el Sector Energético. Este programa se dirige a «la modernización, así como la evolución efectiva y eficaz del sector energético». 7 millones de ECUs serán destinados a entidades públicas, privadas y mixtas.

URB-AL (Programa de cooperación entre ciudades, regiones y otras colectividades, locales y terri-

toriales, de la Comunidad Europea y de América Latina): «tiene como objetivo general la mejora efectiva de las condiciones socioeconómicas y de la calidad de vida de las poblaciones». Para el período de 1996 a 2000 se asignó un total de 14 millones de ECUs.

El Programa FOR UE Grupo de Río promueve la creación de Eurocentros de Formación con la meta de formar empresarios (sobre todo de pequeñas y medianas empresas) y administradores públicos.

PARTE II
DIALOGOS DURANTE
EL SEMINARIO

1. EL MARCO GENERAL DE LA GLOBALIZACION

La globalización y las nuevas condiciones internacionales que surgen en la era posterior a la guerra fría, los procesos de integración regionales y subregionales que enmarcan nuestro continente, el agotamiento de los modelos que apostaron a la liberalización sin procurar una nueva relación entre el mercado y el Estado, el incremento de las demandas de la sociedad como consecuencia del fracaso de dichas políticas para asegurar el crecimiento con equidad y los profundos cambios que en nuestras sociedades se han venido gestando, ya están determinando los escenarios de América Latina más allá del año 2000.

Las contradicciones, los problemas y la complejidad de los procesos mundiales, regionales y nacionales tornan difícil viabilizar un proyecto estratégico aceptable por los múltiples y diversos actores implicados si no se generan los acuerdos sociales y políticos necesarios.

La globalización, proceso al cual todos aspiran a incorporarse en las mejores condiciones, se desarrolla en un mundo signado por las desigualdades. Junto a la lógica de la globalización está operando, en forma simultánea, una lógica de la fragmentación. Existen países, regiones, sectores productivos, empresas, grupos sociales y personas, a nivel internacional o nacional, que van quedando excluidos del progreso.

En el reciente Informe de la UNCTAD 1997, se da cuenta que el crecimiento de la economía mundial es más lento que el de la década anterior, que son crecientes las desigualdades sociales y cada vez mayores las diferencias entre los países desarrollados y en desarrollo. Mientras que, en 1965, el 20% más rico de la población mundial tenía 30 veces más que el 20% más pobre, ahora, aquéllos tienen 60 veces más que los más pobres.

Una estrategia dentro de la globalización, que considere fuertemente la conducta macro-económica de los países, deberá partir del reconocimiento de que sólo se avanzará hacia un mundo integrado en torno a los principios del humanismo, la libertad y la paz, si se asumen, dentro de cada país y a escala internacional, esas desigualdades y las injusticias y peligros que conllevan.

En las actuales circunstancias, la globalización profundiza la desigualdad social. Así lo sostiene el Informe de la UNCTAD donde se indica, además, que el 20% más rico se queda con más del 80 por ciento de los ingresos mundiales, desnivel que se ha incrementado en las últimas décadas.

El organismo de las Naciones Unidas también señala que el sector financiero ha ido ganando terreno sobre la industria y los rentistas superan a los inversionistas reales.

Ante los avances de la globalización, conviene recordar que las grandes potencias económicas nunca han llegado a desarrollarse sin procesos de protección. El proteccionismo hoy mismo existe. Los que más protección podrían tener, como los países de América Latina, ya no la tienen. La apertura a los intercambios internacionales se ha realizado de manera muy amplia, sea mediante los procesos de apertura unilateral que cada uno de los países de la región ha llevado adelante a través de sus procesos de ajuste, o bien, en virtud de aportes substanciales que concedieron en el marco de la Ronda Uruguay.

En sus comienzos, los procesos de integración en América Latina reconocieron los diferentes grados de desarrollo de los países de la región y se otorgaron tratamientos preferenciales, como es el caso de la

ALADI y de la Comunidad Andina, a fin de lograr un desarrollo más armónico en la región. Sin embargo, los nuevos acuerdos celebrados entre países de la región o con países de fuera de ella no contemplan tratos preferenciales como en el pasado. Ahora, los acuerdos se están adoptando sobre la base de reciprocidad, lo cual exige a los países más pequeños acelerar sus procesos de adaptación a las nuevas condiciones de competitividad y, a veces, sin los plazos que resultan convenientes para alcanzar una nueva situación.

Los sectores empresariales de América Latina deben asumir, con consistencia y decisión, el desafío de modernizarse y entrar en el terreno de la competitividad. En la actualidad, estos sectores empresariales deben estar dispuestos a asumir los riesgos correspondientes pues, de lo contrario, se adoptarían actitudes aislacionistas que no concuerdan con los procesos en marcha en la región y en el mundo.

La globalización contribuye a formar un contexto internacional de gran dinamismo, especialmente, en los ámbitos económicos y comerciales. Confluye con la apertura económica, la desregulación, los bloques económicos y el libre comercio.

La globalización se ha ido caracterizando por el surgimiento de nuevos actores en el ámbito internacional. El liderazgo político moderno que se observa en la Unión Europea y, fundamentalmente, en Estados Unidos, se sustenta en un funcionamiento mixto entre el sector público y el sector privado. Las relaciones internacionales están constituidas, cada vez más, por relaciones económicas y se basan, de manera creciente, en el poderío económico y comercial de las naciones o de las agrupaciones de países.

Al mismo tiempo, han ido surgiendo otros actores significativos como, por ejemplo, las ciudades o regiones nacionales y las organizaciones no gubernamentales.

A raíz de los procesos de descentralización, las ciudades o regiones dentro de un país despiertan a una necesidad de proyección internacional propia. Las entidades subnacionales adquieren una necesidad de cumplir nuevos roles que no son los tradicionales, dentro de los cuales están las relaciones internacionales destinadas a vincularse, directamente, con otras ciudades, regiones o países. Esta percepción de un nuevo actor importante en las vinculaciones de América Latina con Europa es reconocida por la Unión Europea. El último programa entre las dos regiones es, precisamente, el Programa Urbano, con un financiamiento específico para promover la cooperación entre ciudades latinoamericanas y europeas.

En los años sesenta surgieron las denominadas organizaciones no gubernamentales con vistas a promover la cooperación para el desarrollo. En la actualidad, estas organizaciones se han establecido en todos los países y han ampliado su acción de manera que abarcan prácticamente todas las actividades de la sociedad y despliegan sus relaciones a través de todo el mundo. Se han constituido, en muchos casos, en los portavoces de la sociedad civil y así son reconocidas en los países y en los foros internacionales. Las ONG de Europa y de América Latina constituyen entidades de gran difusión y son actores importantes en la cooperación entre las dos regiones. Se debe avanzar, en consecuencia, en el fortalecimiento de instrumentos de diálogo y coordinación entre las ONG de Europa y América Latina.

Según Gert Rosenthal, ex secretario ejecutivo de la CEPAL, el extraordinario auge de las organizaciones de base, unido a la consolidación de los regímenes democráticos y participativos, deberán diversificar la estructura de los grupos de presión en los que actualmente predominan las grandes empresas.

El proceso de globalización, que se extiende en forma creciente a través de todas las naciones, incorporando progresivamente nuevas actividades y actores públicos y privados, constituye un escenario dentro del cual se deben enmarcar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea. La globalización y la liberación de los intercambios que la promueve presentan grandes oportunidades pero, también, gran-

des desafíos debido a las tendencias a la exclusión que están generando a nivel interno e internacional. La estrategia de regionalismo abierto que aplican ambas regiones promueve el desarrollo de cada una de ellas y facilita sus respectivas vinculaciones con terceros países o agrupaciones de países. En este sentido, los procesos de integración regional constituyen no sólo un aporte significativo a la globalización sino que es, precisamente en su seno, donde la globalización encuentra su mejor medio para desenvolverse y para avanzar en condiciones más equitativas.

2. SITUACION Y PERSPECTIVAS DE AMERICA LATINA

El decenio de los años noventa ha visto surgir una nueva América Latina. Todos los países disponen de gobiernos democráticos -a excepción de Cuba-, han encontrado estabilidad y dinamismo en sus actividades económicas y se ha iniciado la aplicación de políticas específicas para enfrentar los desequilibrios sociales. De igual manera, todos los países tienen en aplicación procesos de apertura hacia las relaciones económicas internacionales bajo el concepto de regionalismo abierto. Con ello se ha fortalecido el proceso de integración regional y, al mismo tiempo, se ha logrado una mejor inserción en la economía mundial. En otras palabras, de la década perdida de los años ochenta se ha pasado a la década emergente de los años noventa.

El proceso de regionalismo abierto, en un marco internacional de cambios rápidos y profundos, requiere permanentemente una aguda percepción de los fenómenos internacionales, actitudes pro activas y respuestas creativas en función de la promoción de nuestros intereses. En especial, exige a la región una permanente reflexión sobre la dinámica de sus diferentes esquemas de integración y su interacción con los esquemas que se están definiendo en sus relaciones con el resto del mundo, especialmente, en lo que dice relación con la Unión Europea, el Area de Libre Comercio de las Américas, ALCA, y el Asia-Pacífico.

Los diferentes esquemas existentes subregionales -Centroamérica, Comunidad Andina y Mercosur- y bilaterales -en especial, los acuerdos de Chile y de México con diferentes países de la región- obliga a la necesidad de evaluarlos permanentemente con vistas a lograr una complementariedad que asegure no sólo su mayor eficacia y coherencia sino que, además, posibilite aprovecharlos en el ámbito internacional, en beneficio de cada uno de los países y de la región como conjunto.

La puesta en aplicación del ALCA obligará, además, a plantearse a fondo el tema de la convergencia de los diferentes esquemas. Ello lleva, en primer lugar, a considerar la conveniencia o necesidad de ampliar y profundizar los esquemas existentes, o bien, a continuar con los compromisos actualmente vigentes y conceder al ALCA el carácter de esquema ordenador de las relaciones de los países de América Latina no sólo con Estados Unidos y Canadá sino que, también, para las relaciones intralatinoamericanas. En este último caso, resulta fundamental considerar que, si bien la negociación del ALCA comenzará en 1998, su puesta en aplicación está prevista para el año 2005.

América Latina debe continuar fortaleciendo su proceso de integración mientras se desarrolla el proceso de negociación para definir el contenido del ALCA y se inicia su establecimiento. En esta dirección, es necesario tener presente el estado actual y los posibles avances que se pueden adoptar en los diferentes esquemas de integración.

Los actuales esquemas están basados, fundamentalmente, en mecanismos comerciales. Centroamérica, la Comunidad Andina y el Mercosur poseen, además, un ámbito político de significación y, las dos primeras agrupaciones disponen, asimismo, de mecanismos financieros que contribuyen al logro de sus objetivos. Sin embargo, es evidente que incluso en el plano comercial existe, todavía, un amplio camino por recorrer. Si América Latina desea aprovechar más plenamente los beneficios que la integración puede conceder, resulta evidente que debe ampliar y profundizar la aplicación de sus esquemas actuales y considerar seriamente, en un plazo razonable, un proceso de convergencia de dichos esquemas. La iniciativa

tendiente al establecimiento del Area Sudamericana de Libre Comercio constituye un ejemplo de lo que se podría realizar en este último aspecto. La asociación de Bolivia y Chile al Mercosur, los acuerdos bilaterales de Chile con los países andinos y las negociaciones que se inician entre la Comunidad Andina y el Mercosur dan una base importante para dicha iniciativa.

La decisión de profundizar y ampliar los actuales esquemas permitiría superar los objetivos comerciales y encauzar el proceso de integración futuro en un marco amplio de los valores democráticos, respeto a los derechos humanos, la paz y la justicia nacional e internacional así como contribuir de manera más eficiente a alcanzar los objetivos económicos de progreso, mejorar la productividad y el crecimiento. Al mismo tiempo, fortalecería la capacidad de negociación, contribuiría a la unidad y a perfilar la identidad latinoamericana en el ámbito internacional.

La situación política, económica y social reclama construir para el próximo siglo una América Latina próspera y solidaria. Se precisa una actitud y una acción constante a fin de consolidar y perfeccionar los importantes avances políticos y económicos logrados y, sobre todo, poner énfasis muy especial en el desarrollo social. Se requiere llevar a fondo la estrategia de desarrollo con equidad para lo cual es necesario continuar con el proceso de reformas y pasar a lo que se ha denominado las reformas de segunda generación, dentro de las cuales se destacan la educación y la justicia. Sólo la profundización de las reformas reducirá las vulnerabilidades que aún es posible observar y garantizará el normal desarrollo de los procesos políticos, económicos y sociales.

Las reformas políticas deben orientarse a la consolidación y perfeccionamiento del régimen democrático y a modernizar sus instituciones, no sólo de los Gobiernos sino, también, los Parlamentos, la Justicia y los Partidos Políticos. En especial, las reformas deben garantizar la más amplia participación ciudadana y el más irrestricto respeto a los derechos humanos. Asimismo, deben contribuir a lograr que la acción de los poderes e instituciones públicas sea de la mayor transparencia y eficiencia, asegure la erradicación de la burocracia excesiva y la corrupción y evite la adopción de políticas populistas.

Los avances económicos de América Latina se concretan, entre otros aspectos, en una tasa de crecimiento anual promedio del orden de 4%. Existen países que están logrando en los últimos años tasas superiores al 6%. La tasa de 4% es muy superior a las alcanzadas en la década pasada. Sin embargo, dicho crecimiento no es suficiente para superar los problemas sociales básicos de la población. Se estima que, para ello, sería necesario alcanzar niveles cercanos al 6%. En consecuencia, resulta necesario que la región continúe acelerando su crecimiento a fin de generar las condiciones para asegurar la estabilidad social.

Por otra parte, el comercio internacional de América Latina ha venido aumentando de manera sostenida y por encima del crecimiento global de la economía. Sin embargo, su importancia relativa es menor pues sólo representa alrededor del 5% del comercio mundial, es decir, el peso de los países intermedios de Europa.

Enfrentar con decisión los desequilibrios sociales es una prioridad absoluta, como única forma de superar la pobreza, las desigualdades y la exclusión. El énfasis que la región ha puesto en la apertura a los intercambios internacionales y a los equilibrios macroeconómicos debe considerar, de manera prioritaria, el desarrollo social, a fin de garantizar, en forma duradera, la estabilidad política y económica.

El crecimiento sostenido y más rápido que se ha observado no ha generado, por sí mismo, una mejor distribución de la riqueza.

Al referirse a este tema, el citado Informe de la UNCTAD expresa que, contrariamente a muchas afirmaciones económicas vigentes, la mayor competencia mundial no se traduce en crecimiento automático y rápido desarrollo, ni tampoco el crecimiento y el desarrollo reducen automáticamente la desigualdad. El Informe agrega que no hay ninguna ley económica que establezca que las economías en desarrollo, sólo con aperturas, aproximarán más sus niveles de ingreso a los demás países desarrollados.

Por lo tanto, resultan indispensables transformaciones profundas orientadas a la justicia social lo que exigirá, a su vez, generar las condiciones para un adecuado funcionamiento de los poderes públicos, una orientación definida de las políticas públicas para asegurar la equidad y un mayor protagonismo de las mayorías para lograr los consensos indispensables para aplicar dichas políticas.

Entre las reformas que se necesita emprender o profundizar en América Latina se destacan la educación y la justicia. La educación se reconoce como un tema básico para combatir la pobreza, la discriminación y la exclusión social y la base para crear una sociedad de oportunidades en la región. A su vez, se requieren cambios en los sistemas judiciales, que les dé credibilidad, con sistemas regulatorios transparentes y se facilite el acceso de todas las personas.

Los esfuerzos regionales por mejorar el desarrollo político, económico y social deben considerarse no sólo en base a comparaciones regionales sino que en la perspectiva de las otras regiones y el mundo en general. Esta visión es necesaria pues el contexto de globalización en el cual se desenvuelve América Latina exige que sus reformas consideren sus efectos sobre la competitividad a nivel regional y mundial. Esta consideración tiene más relevancia si se toma en cuenta que, si bien varios países de América Latina han emprendido importantes reformas, a nivel mundial, estamos atrasados todos. Ello obliga, a todos los países, a evitar regresiones, perfeccionar y profundizar las reformas emprendidas o a iniciar aquéllas que aún se consideran pendientes.

América Latina tiene que hacer un esfuerzo adicional muy significativo para fortalecer su cooperación y su proceso de integración. Pero eso no va a bastar para mejorar su inserción en la economía mundial. Se necesita el desarrollo de relaciones y de alianza estratégicas con distintos actores dentro de un sistema internacional cada vez más global. La globalización ofrece un marco que puede ser favorable para alcanzar estos objetivos, sobre todo, en el ámbito económico que es donde se presenta con mayor evidencia. En esta perspectiva, y considerando su importancia relativa en la economía mundial así como la diversificación que presentan sus intercambios entre las diferentes regiones del mundo, se puede concluir que América Latina no puede tener “socios exclusivos” en sus relaciones internacionales y debe buscar las alianzas que le permitan su mejor desarrollo.

Es necesario precisar los objetivos de la integración latinoamericana. El proceso no se debe limitar a los intercambios comerciales. Con vistas a prepararse para enfrentar los desafíos del siglo XXI, la integración debe concebirse como un proceso para desarrollar la economía, mejorar la competitividad y aumentar la capacidad de negociación ante el resto del mundo. La percepción de la importancia política de la integración resulta fundamental. Es esencial que los desafíos de la integración - oportunidades y riesgos - se enfrenten políticamente y deben asumirlos, por lo tanto, los responsables políticos de nuestros países. No es posible emprender el proceso de integración con la intensidad que se necesita si las decisiones se restringen a intereses sectoriales por muy respetables que sean. Esta es la experiencia en nuestra región y, desde luego, de la Unión Europea.

Ningún país va a salir adelante unilateralmente ni va a combatir las acciones unilaterales que afectan y que son rechazadas por la región - como, por ejemplo, los procesos de certificación que los Estados

Unidos hacen en materia de lucha contra las drogas - si no se pone énfasis en el proceso de acción conjunta y en el fortalecimiento de la cooperación e integración regional. Al mismo tiempo, se deben evitar y solucionar determinadas situaciones que representan acciones unilaterales al interior de la región. Por ello, un aspecto central en el proceso de fortalecimiento de la integración regional es la consolidación o establecimiento de instituciones regionales y subregionales que sean sólidas, coherentes y creíbles en el ámbito interno e internacional.

La experiencia de la Unión Europea enseña que los procesos de integración, en breve plazo, deben disponer de instituciones que representen los intereses del conjunto de países que componen una agrupación. Deben tener algún órgano de proposición y ejecución comunitario y, al menos, un organismo que sea un embrión de tribunales de justicia, que comience a interpretar armónicamente los compromisos asumidos, sienta jurisprudencia y contribuya a resolver las diferencias que surjan. Es decir, se trata de crear una institucionalidad que contribuya a ser un factor de mayor unión para los países latinoamericanos. No se trata de repetir las instituciones europeas, sino de extraer las experiencias que puedan ser útiles a los procesos que se desarrollan y diseñar los esquemas apropiados para la región.

Un proceso de mayor integración debe considerar la coordinación de algunos aspectos que, en la actualidad, resulta necesario abordar con mayor intensidad.

Un primer aspecto dice relación con las políticas de seguridad. Si se analiza la historia de los conflictos de la región, en los últimos quince años, la inmensa mayoría de ellos son de carácter intraestatal y no interestatal. Desde este punto de vista, la solución de los problemas económicos y sociales y la construcción de espacios políticos capaces de procesar las diferencias ha permitido resolver gran parte de dichos conflictos.

Están emergiendo, en el momento actual, realidades subregionales en materia de seguridad claramente distintas entre sí. A diferencia de los tiempos de la guerra fría en que el esquema de seguridad estaba definido a partir de una hipótesis hemisférica hoy día existen tres realidades muy marcadas. Los países de Centroamérica y México comparten los temas de narcotráfico, migración y, en algunos casos, los procesos de pacificación; los países Andinos tienen entre sí el tema del narcotráfico y comparten, algunos de ellos, temas de insurgencias antisistémicas y, los países del Cono Sur, comparten todas las implicancias que el proceso de integración plantea a un nuevo esquema de seguridad subregional.

Reconocer estas especificidades y desarrollar la cooperación atendiendo a los puntos más característicos de cada subregión permitiría avanzar más que con una definición global de amenaza hemisférica, que es muy difícil hoy día de concebir. Los países de América Latina han avanzado en la lógica de la cooperación en estas materias. Sin embargo, también en muchos de nuestros países, existe otra lógica que tiene razones históricas y que está basada en percepciones de desconfianza. Estas dos lógicas van a convivir durante algún tiempo. Pero la lógica de la desconfianza no ha sido obstáculo para avanzar. La lógica de la cooperación y de la integración ha sido mucho más fuerte como para poder ir construyendo nuevas confianzas y nuevas certidumbres que permitan avanzar hacia el proceso de integración.

En este campo el ejemplo europeo es particularmente importante. En el marco de la cooperación de Europa y América Latina, hay que continuar y, en lo posible, profundizar la cooperación que ha existido en el marco de la seguridad. Esta cooperación, ha sido una pieza importante en la pacificación de Centroamérica y en la reconstrucción democrática en los casos de El Salvador, Guatemala y Haití. La presencia europea ha contribuido, decisivamente, a buscar un camino de solución política y a resolver esos conflictos. Está institucionalizada una reunión especializada entre el Grupo de Río y la Unión Europea para tratar el tema de

la seguridad. Sin lugar a dudas que el intercambio de experiencias y la profundización de las acciones ya planteadas permiten desarrollar uno de los campos más fructíferos de la cooperación.

La coordinación de las políticas macroeconómicas es un aspecto de gran importancia para dar solidez a los procesos de integración. Al no existir esta coordinación se generan situaciones de inestabilidad al interior de los procesos pues, al presentarse desequilibrios no previstos por causas internas o internacionales, los países se ven en la necesidad de adoptar medidas -especialmente, en el ámbito de la política comercial- que pueden afectar los compromisos contraídos y debilitar el proceso en su conjunto.

Los países de la región han avanzado de manera significativa en asegurar la aplicación de políticas económicas coherentes a las estrategias de desarrollo que se aplican y, en particular, a la estrategia de regionalismo abierto. En este sentido, se ha provocado una aproximación sustantiva en las respectivas políticas, lo cual hace aparecer a la región con un alto grado de homogeneidad. Este es un hecho de la mayor significación pues, precisamente, esta situación facilita de manera considerable las posibilidades de iniciar, de manera sistemática, un proceso de información, diálogo, análisis y futura coordinación de las políticas económicas en los diferentes procesos de integración regional. Resulta fundamental, para garantizar esta futura coordinación, la institucionalización de los procesos de integración porque, en la medida en que exista esa institucionalidad y se vaya avanzando, la propia dinámica por el cumplimiento de las metas irá exigiendo, progresivamente, la coordinación macroeconómica. En este sentido es la propia integración la que va impulsando la coordinación. Esta coordinación aseguraría no sólo el mejor entendimiento entre los miembros de un acuerdo y el funcionamiento de la respectiva agrupación sino que concedería mayor estabilidad y confianza a las relaciones internacionales del correspondiente proceso de integración.

Un tercer aspecto a tener especial consideración en el futuro se refiere al aprovechamiento de la ubicación geográfica de América Latina. La región es un puente terrestre entre dos océanos. Situación similar la aprovechó Estados Unidos a partir de sus primeras colonias del este para expandirse hacia el oeste. Esta situación hay que proyectarla, aprovecharla y apoyarla con el desarrollo de los corredores bioceánicos de comercio internacional en Sudamérica. No habrá real integración latinoamericana y se limitarán las posibilidades de incrementar el comercio con la Unión Europea y con Asia si no se unen, en forma interna, a los países de Sudamérica. Los corredores bioceánicos deben concebirse no solamente como un buen puerto o buen paso trasandino sino que, además y fundamentalmente, con todos los servicios a lo largo de un corredor, de modo de atender en forma adecuada a las personas, los transportes y las cargas .

Asimismo, para que la integración latinoamericana sea fecunda se requiere que sus efectos se distribuyan entre todas sus regiones. No debe suceder lo que está ocurriendo en la actualidad, que la riqueza se concentre en una franja que va desde Belo Horizonte, bordeando la costa de Brasil, Uruguay, la pampa húmeda en Argentina y la región central de Chile. Se estima que, en esta franja, se concentra el 90% de la producción y el 75% del consumo de América del Sur. Superar esta situación representa un desafío muy importante. Las economías regionales que no están dentro de estas zonas, por ahora privilegiadas, deben incorporarse al proceso y hacerlo a partir de decisiones políticas definidas para lograr este objetivo. En este sentido, la Unión Europea brinda buenos ejemplos y para ello dispone de dos instituciones afines: un Fondo de Desarrollo Regional, dirigido para enfrentar estas desigualdades, y el Comité de las Regiones, en el cual están representadas las regiones y los municipios de la Unión Europea cuya finalidad es la de dialogar y ofrecer soluciones a los problemas que se presentan en este ámbito.

Por otra parte, América Latina necesita fortalecer su presencia internacional. Los avances en los procesos de integración y en su convergencia contribuirán de manera fundamental para lograr mejorar su

capacidad de diálogo y, por lo tanto, alcanzar una mayor eficacia en el concierto mundial. En este sentido es muy relevante que los países se coordinen para los efectos de definir los ámbitos de la acción a nivel regional y subregional, de modo que se complementen y refuercen. En ambos casos, es básico definir los intereses y objetivos comunes y concretos de acción internacional que se propongan emprender en conjunto, de modo de aplicar las mejores estrategias y los foros más adecuadas para la negociación.

En un mundo que se globaliza, en el cual los grandes protagonistas tienen sus propios objetivos definidos a nivel mundial y con respecto a nuestra región y compiten decididamente por alcanzarlos, América Latina se encuentra en la posibilidad de concretar alianzas estratégicas, a condición de definir los objetivos que persigue en sus relaciones internacionales, tanto a nivel mundial como con países y agrupaciones de países. Los Acuerdos para establecer sendas Asociaciones Políticas y Económicas de la Unión Europea con Chile, Mercosur y México avanzan en esta dirección.

El Grupo de Río ha constituido el principal foro de la región en su coordinación y concertación política, no sólo en las relaciones intrarregionales sino en las relaciones exteriores latinoamericanas. Ha desempeñado un papel de gran significación en la defensa de la paz, la democracia y el respeto a los derechos humanos en la región y se ha constituido en el interlocutor principal ante los países y los foros internacionales.

El Grupo de Río ha desempeñado un papel trascendental en el proceso de acercamiento de las relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Desde 1990 existe el diálogo institucionalizado entre los Ministros de Relaciones Exteriores de ambas regiones, los cuales se reúnen dos veces al año, y, desde 1993, está en vigencia la Reunión de Alto Nivel Económica y Comercial entre el Grupo de Río y la Unión Europea. Estos Foros han sido decisivos para avanzar en la estrategia de profundizar las relaciones mutuas.

De igual modo, el Grupo de Río ha desempeñado un importante papel, por ejemplo, en la Cumbre de Miami y en la Cumbre de Desarrollo Sostenible de Santa Cruz.

La Cumbre de Miami, de 1994, se inició como un proceso unilateral de Estados Unidos con el fin de construir una agenda que nacía en el Departamento de Estado y se trataba de consensuar con los Estados de América Latina, a través de reuniones bilaterales. Este procedimiento no prosperó. En vísperas de la Cumbre hubo una propuesta del Grupo de Río de hacer una reunión preparatoria de concertación, con la participación de los 34 Estados de las Américas. En esta reunión, el Grupo de Río presentó un documento que se tradujo en un 70% u 80% del documento que se aprobó en Miami. El documento marcó un nuevo hito en las relaciones interamericanas. En otras palabras, si bien el proceso de la Cumbre surgió y es parte de un diseño de política exterior de América del Norte, el documento que dio inicio a este proceso fue un documento prácticamente elaborado por el Grupo de Río.

Un aspecto particular que se consideró en las conversaciones preliminares de la Cumbre, eventualmente para ser incorporado como un anexo al documento final, fue el tema de drogas. El Grupo de Río prefirió dejar el tema de drogas para una consideración posterior. Es así como se examinó en el ámbito de la OEA y de CICAT y se aprobó, en Buenos Aires, en 1996, un documento de consenso sobre la materia.

Asimismo, fue el Grupo de Río el que posibilitó la aprobación de una Reunión Cumbre y, posteriormente, el Plan de Acción y la Declaración de Principios de Santa Cruz, de 1996, sobre el medio ambiente y desarrollo sostenible. Por primera vez, el hemisferio se puso de acuerdo en un concepto común de desarrollo sostenible el cual se había limitado a un ámbito netamente ambiental. La Cumbre de Bolivia rescata el concepto de Río de Janeiro y, además, lo proyecta en temas nuevos. Esta vez, los conceptos

son aceptados por los Estados Unidos, situación que no había sucedido en la Cumbre de 1992, en Río de Janeiro. En la Cumbre de Bolivia y en el Plan de Acción se acepta, por primera vez, que hay una responsabilidad compartida, pero diferenciada según el grado de responsabilidad que ha tenido cada uno de los países en el deterioro del medio ambiente.

El Grupo de Río ha permitido avances positivos, también, en otras direcciones. Por ejemplo, se ha concretado, por primera vez, un diálogo formal entre el Grupo de Río y los Estados Unidos. Durante la Secretaría Pro-Témpore del Paraguay, en 1997, ha tenido lugar una reunión de los Cancilleres del Grupo de Río con la Canciller Madelaine Albright, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, en Nueva York. La posición permanente de Estados Unidos era la de no reconocer al Grupo de Río como interlocutor regional. Esta situación ha variado, precisamente, por la actitud persistente del Grupo en el sentido de avanzar en la construcción de una identidad latinoamericana en sus relaciones internacionales.

Los importantes progresos alcanzados por América Latina en los últimos años en su desarrollo político y económico deben fortalecerse con vistas a acelerar su desarrollo social, acentuando el proceso de reformas y aplicando las correspondientes políticas económicas, institucionales y sociales. Así se garantizará su dinamismo y su estabilidad. Para ello, resulta esencial, además, perfeccionar su inserción internacional. Este perfeccionamiento pasa por profundizar su proceso de integración y utilizar mejor su capacidad de negociación internacional. La aplicación, por parte de todos los países, de las estrategias de desarrollo con equidad social y de regionalismo abierto ha permitido alcanzar un elevado grado de homogeneidad en las políticas económicas, especialmente, en el ámbito internacional. Dinamismo, estabilidad y homogeneidad en la aplicación de sus políticas son características con las cuales América Latina enfrentará el siglo XXI. Estas características permiten considerar a América Latina como una región emergente y en condiciones de asumir los compromisos que sean necesarios para fortalecer sus relaciones, especialmente, con la Unión Europea, América del Norte y Asia.

3. SITUACION Y PERSPECTIVAS DE LA UNION EUROPEA

Una nueva ola de euro optimismo está en camino. Las previsiones macro económicas de Europa nunca han sido tan buenas en una perspectiva de mediano plazo. La razón mayor es la factibilidad y la credibilidad de que la Unión Económica y Monetaria y el Euro serán una realidad. Las decisiones fundamentales ya han sido adoptadas y las decisiones finales van a tomarse entre marzo y mayo de 1998. Así, se habrá completado la construcción de todos los instrumentos y se habrán designado los países que iniciarán la Unión Monetaria, a partir del 1 de enero de 1999.

La Unión Económica y Monetaria no supone solamente una moneda única. Se trata de un cambio de régimen en las políticas macroeconómicas de Europa. Es un verdadero cambio sistémico que implica mayor seguridad, la eliminación de muchos riesgos y una transformación en la manera de fijar las políticas macro económicas, todo lo cual va a permitir erradicar los tres obstáculos globales mayores al crecimiento en Europa.

Los cambios serán positivos para América Latina. En una senda de crecimiento más alto se puede llegar con mayor facilidad a las metas comunes que ambas regiones se han propuesto. El crecimiento va a cambiar las bases de las negociaciones. Se va a volver factible, incluso, cambiar la Política Agrícola Común. La PAC no puede resistir a la ampliación hacia los países de Europa del Este y la PAC es un obstáculo mayor en las negociaciones con América Latina. Con el hecho de que el producto va a crecer se vuelve posible llegar a las metas de un libre comercio con nuestra región.

La recuperación económica de 1997 llevará a un ritmo de crecimiento cercano a 3% promedio. Europa no necesita más para solucionar sus problemas, siempre que pueda mantener en el tiempo este ritmo de crecimiento. El Euro, y todo el aparato de política macroeconómica que implica su adopción, va a permitir sostener un crecimiento de mediano plazo del orden de un 3%.

La Unión Monetaria va a erradicar los riesgos de tipo de cambio dentro de los participantes, lo que no es solamente un ahorro de costo de transacción. Se va a ganar en términos de impacto sobre las anticipaciones de los agentes económicos, como reflejo del cambio de régimen de política que está detrás. La crisis, la incertidumbre, los tipos de cambio y las primas de riesgo que involucran, fueron responsables del hecho que se perdieron dos años de crecimiento (1995 y 1996), poniendo en dificultad a todo el proyecto Euro. Este riesgo mayor va a desaparecer.

En el pasado, otro obstáculo significativo al crecimiento europeo ha sido el problema de inestabilidad, reflejado en los cuatro millones y medio de empleos que se destruyeron en términos netos en Europa, entre 1990 y 1995. Por un lado, la política presupuestaria era expansionista y se topaba con los objetivos de estabilidad de los Bancos Centrales y, por otro, con el comportamiento de los asalariados y de los sindicatos en cuanto a negociaciones salariales.

Este conflicto, desde fines de los 80, surgió de problemas macroeconómicos, con políticas fiscales y presupuestarias demasiado expansivas, dificultades de política monetaria a raíz de los acuerdos con Estados Unidos y los desajustes con el dólar que encontraron a la Unión Europea sin una organización adecuada. Al mismo tiempo, se presentaron problemas con los interlocutores sociales que demandaron alzas de sueldos que no se podían sustentar.

Estas dificultades, con el cambio de régimen, no van a ser posibles. Las disposiciones con sanciones específicas que se establecieron en el Tratado de Maastrich y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que se aprobó en Amsterdam, permite pensar que no se presentará este conflicto de estabilidad, entre políticas presupuestarias que ponen en peligro la meta de estabilidad monetaria y que obliga a los bancos centrales a subir los tipos de interés por encima de lo que la economía real puede pagar.

Por su parte, en cuanto a la posición de los interlocutores sociales, con el Euro habrá más transparencia en estas negociaciones, porque no existirá la alternativa de pedir una devaluación del tipo de cambio. Por definición, esta posibilidad desaparece y ello llevará a una mayor responsabilidad de los interlocutores sociales.

El Euro surgirá como una palanca para subir la tasa de ahorro y de inversión y para poder organizar la transición a una nueva sociedad. El pasaje del repunte coyuntural a un sendero de crecimiento va a hacerse sobre la base de mayor competitividad y mayor inversión. Se generará un crecimiento llevado por la inversión lo que va a permitir superar el sendero del bajo crecimiento.

Detrás de este cambio sistémico, uno de los retos que se trata de solucionar, en un futuro más lejano, es el envejecimiento de la población de Europa. Si se habla de prospectiva es fundamental ver el Euro como una palanca que va a permitir organizar la transición hacia un continente de personas de mayor edad. En 30 años más, en Europa, los costos de jubilación y de salud subirían al equivalente a 52% del PIB. Esta es una razón que no está consciente en la opinión pública. Sin embargo, este es uno de los cambios que Europa está organizando desde hace ya 20 años mediante el establecimiento del Mercado Común, el Mercado Único y, ahora, la Unión Económica y Monetaria con el Tratado de Maastrich y el Tratado de Amsterdam que lo complementa en materia de empleo.

Existe una cuantificación de los impactos económicos de las nuevas políticas de la Unión Europea, en una estrategia combinada con Estados Unidos y Japón, tendiente a un mayor ahorro público, mediante la erradicación de los déficit de presupuesto. Estas políticas permitirían, a los países de la OCDE en su conjunto, alcanzar 1% al año más del crecimiento previsto.

Es posible estimar que, mediante la rebaja del tipo de interés real internacional que abarca el cambio de régimen en Europa, se van a agregar tres cuartos de punto de crecimiento adicionales, al año, para los países no miembros de la OCDE y, en particular, para América Latina. En consecuencia, América Latina que ya se vislumbra como la zona de mayor crecimiento, va a agregar más crecimiento a raíz de los progresos sistemáticos de la integración monetaria europea. Esto implica que Europa va a tener aún más interés en vincularse a la región por intereses muy concretos. Europa no puede permitirse estar afuera de América Latina y de ahí la necesidad de una alianza estratégica entre las dos regiones.

La Unión Económica y Monetaria de la Unión Europea constituye un cambio sistémico que favorece el desarrollo de Europa, abriendo nuevas oportunidades y eliminando obstáculos que limitan su proceso de crecimiento. La aparición del Euro tendrá efectos en la economía mundial y se espera que se traduzca en nuevos impulsos para el desarrollo de América Latina.

4. LA UNION EUROPEA EN AMERICA LATINA

Las relaciones de la Unión Europea en América Latina han sido, tradicionalmente, muy vastas y profundas, y se ha materializado en los ámbitos más diversos. A los vínculos permanentes de carácter político y cultural se unen intensas relaciones económicas, especialmente, en los ámbitos del comercio y de la inversión. Este hecho es significativamente relevante en determinados países donde la Unión Europea llega a ser el principal socio comercial o el principal inversionista externo.

En términos generales, se puede decir que la Unión Europea representa para Latinoamérica un quinto de su comercio exterior -US\$ 80.000 millones- y un cuarto de las inversiones extranjeras -US\$ 30.000 millones-. Las tendencias de estos intercambios, en los últimos años han sido al aumento. Sin embargo, se observa un estancamiento en las exportaciones hacia los mercados europeos y una disminución de su importancia relativa ante el dinamismo registrado en los intercambios con otras regiones. A su vez, se observa un creciente déficit de América Latina que resulta necesario considerar con el objeto de evitar que, de agravarse, pueda afectar el desarrollo normal de las relaciones económicas entre las dos regiones.

Si se observa la evolución de los intercambios comerciales desde el punto de vista europeo se puede comprobar que, desde 1993, Latinoamérica se ha convertido en el mercado más dinámico para las exportaciones europeas, superando el dinamismo de su propio mercado y de Asia.

Asimismo, es de especial interés destacar el significativo incremento de las inversiones europeas en los años recientes y su orientación, especialmente, hacia las actividades manufactureras y de servicio. Esta tendencia, además, puede augurar un futuro incremento en el comercio puesto que gran parte de los intercambios mundiales se efectúa intrafirma.

En el ámbito de la cooperación, la Unión Europea ocupa el primer lugar. Esta cooperación se destaca por su magnitud y, sobretodo, por los ámbitos muy distintos. Ello ha significado que la cooperación europea tenga efectos en los más diversos sectores sociales, educacionales, económicos, políticos, culturales y regionales. Sin embargo, no es razonable esperar que la cooperación entre Europa y América Latina siga aumentando. Se puede aspirar a una estabilización. Debido a las otras prioridades europeas y a los progresos económicos en América Latina, las posibilidades de acceder a nuevas fuentes de cooperación están disminuyendo.

No obstante, las necesidades de cooperación de la región siguen siendo muy importantes, ya sea a nivel de países, o bien, en regiones o actividades de un país determinado. Por otra parte, es conveniente reflexionar permanentemente sobre las prioridades, administración y seguimiento de las actividades de cooperación. La Unión Europea tiene muy bien definidos estos aspectos. Sin embargo, existe la necesidad de examinarlos regularmente a fin de asegurar que los proyectos se manejen con la mayor eficiencia y se logre la más plena y mejor aplicación de recursos cada vez más escasos. Asimismo, es importante la difusión de los proyectos a fin de informar sobre cada uno de los programas de cooperación, sus objetivos, sus modalidades de ejecución y los organismos responsables correspondientes. Por último, se requiere avanzar en la sinergia entre los programas y proyectos existentes.

Un actor importante en la cooperación europea lo constituyen las Organizaciones No Gubernamen-

tales. Desde 1976, existe un Comité de Enlace de las ONG con el Consejo de Ministros de la Unión Europea, cuya misión es la de promover la financiación, por parte de la Comisión Europea, de proyectos de cooperación en todo el mundo y de facilitar el diálogo entre las ONG y las diferentes instituciones europeas. En vinculación con el Comité de Enlace existen redes que se preocupan de la presencia de las ONG en América Latina y que deben ser fortalecidas para ampliar el diálogo a nivel de la Sociedad Civil de ambas regiones.

La década de los años noventa muestra una tendencia a una menor participación de las ONG europeas en América Latina en razón de los avances políticos y económicos de la región, expresados en los regímenes democráticos, los derechos humanos y el crecimiento económico.

Sin embargo, en el proceso de reformas sociales, el apoyo a la sociedad civil por parte de las ONG es fundamental. Lo que debe ocurrir es un cambio del tipo de cooperación, de sus objetivos e instrumentos. Esto plantea un desafío a abordar: ¿cuál debe ser la nueva cooperación entre las sociedades civiles de la Unión Europea y de América Latina?

Hacia el fin de siglo se han producido importantes avances en el diálogo político y económico entre la Unión Europea y América Latina, mediante su institucionalización a nivel regional, subregional y bilateral, con grandes proyecciones para el fortalecimiento de las relaciones eurolatinoamericanas, que es necesario transformar en mayores incrementos de los intercambios mutuos.

Se requiere incorporar, en particular, nuevos objetivos e instrumentos de la cooperación, que favorezcan la acción común de las sociedades civiles en pro del desarrollo.

5. HACIA UNA NUEVA RELACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y LA UNIÓN EUROPEA EN LA PERSPECTIVA DEL AÑO 2000

Avanzar hacia un nuevo punto de equilibrio en sus relaciones con Europa es un aspecto fundamental para América Latina y de gran interés común. Un equilibrio, como lo planteaba el Presidente Chirac en su visita a los países del Mercosur, en el contexto de un mundo multipolar y con pluralidad de liderazgos responsables. La creación de la Unión Económica y Monetaria y el Euro así como la ampliación hacia los países de Europa del Este y su política exterior, dentro de la cual se inserta América Latina, debieran contribuir a fortalecer la posibilidad de avanzar hacia esa perspectiva del mundo.

La proyección de las relaciones de América Latina y la Unión Europea para más allá del año 2000 hace necesario examinar los aspectos que constituyen elementos de fortaleza de dichas relaciones así como, también, aquellos que representan sus limitaciones.

Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea se desarrollan sobre bases muy sólidas. Los tradicionales vínculos históricos y culturales han dado origen a principios y valores comunes que orientan su desarrollo y sus relaciones internacionales. Ello explica las afinidades existentes en el orden político, jurídico, económico y social.

Entre estos principios y valores compartidos se destacan la democracia, el respeto al estado de derecho y los derechos humanos, la paz y la seguridad internacionales, el multilateralismo, el rechazo al unilateralismo, el regionalismo abierto, la equidad social y el desarrollo sostenible.

Las respectivas agendas internacionales de las dos regiones han convergido, en parte, en una agenda común y surge, por lo tanto, la necesidad de trabajar en forma creciente numerosos temas políticos, comerciales, económicos, sociales, culturales y de cooperación.

Sobre estas bases se ha ido estableciendo un diálogo institucional muy importante, un diálogo que, a nivel de América Latina, no ha existido con Estados Unidos ni con ningún otro país o región.

Los antecedentes originales se encuentran, desde los años sesenta, cuando la Comunidad Europea inicia la suscripción de acuerdos con diversos países latinoamericanos. Posteriormente, en 1984, se establece el diálogo político, a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores, con los países centroamericanos, en el marco del denominado proceso de San José. En 1990, se institucionalizó, en Roma, el diálogo político entre los Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Río y de la Unión Europea y, en 1993, se inician las Reuniones de Alto nivel Económico y Comercial.

La Declaración de São Paulo, de 1994, marcó una nueva etapa en las relaciones entre las dos regiones, sentó las bases de la relación actual y se proyecta hacia más allá del año 2000. Mediante dicha Declaración, los Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Río y de la Unión Europea decidieron profundizar las relaciones mutuas, crear nuevas estructuras de diálogo y nuevos instrumentos y desarrollar las acciones futuras en el marco de una estrategia de mediano y largo plazo.

Estas iniciativas se han concretado en un tiempo muy breve pues, entre 1995 y 1996, se firmaron nuevos acuerdos con Centroamérica, Comunidad Andina, Chile, Mercosur y México. Estos tres últimos Acuerdos establecieron como objetivo estratégico el establecimiento de sendas asociaciones políticas y económicas, incluida la liberalización progresiva y recíproca de todos los intercambios. Al mismo tiempo, se elevó el diálogo político a nivel de las máximas autoridades de la Unión Europea y de los correspondientes países latinoamericanos.

La suscripción de los nuevos Acuerdos con Centroamérica, la Comunidad Andina, Chile, Mercosur y México da a la presencia de la Unión Europea en América Latina una amplitud y proyección como nunca antes la había tenido en la historia de la relaciones mutuas y establecen bases sólidas no sólo para profundizar las relaciones sino para enfrentar en conjunto, con un proyecto común, los desafíos del siglo XXI.

La importancia de los principios y valores compartidos por América Latina y la Unión Europea, la institucionalidad que promueve el diálogo sistemático entre ambas regiones así como el proyecto estratégico compartido de profundizar las relaciones mediante el establecimiento de asociaciones políticas y económicas, obliga a tener presente no sólo las importantes posibilidades que se abren a las dos regiones sino, también, las limitaciones que se presentan para llevar adelante tan ambiciosos objetivos.

Cuando se analiza la nueva relación entre América Latina y Europa se debe tener en cuenta que América Latina es diversa, no constituye una unidad económica y que la Unión Europea está, todavía, en proceso de su conformación institucional y geográfica. Esta situación implica un permanente cambio en la visión de las prioridades y políticas que se adoptan en cada región.

El hecho de que la Unión Europea presente este escenario cambiante hace que tenga algunas prioridades diferentes a las que, desde América Latina, se desearía que adoptara. Se debe reconocer que, para la Unión Europea, América Latina no representa económica, estratégica ni ideológicamente un peso que pueda modificar su prioridad europea y otras de gran relevancia como son los países del Mediterráneo. De igual modo, es evidente la prioridad que representan para la Unión Europea sus relaciones con Estados Unidos, Rusia y Japón.

La Unión Europea tiene como desafíos principales crear y consolidar la Unión Monetaria y la moneda única; aplicar los resultados de la Conferencia Intergubernamental de Amsterdam destinados a modernizar las estructuras institucionales y adaptarlas a la ampliación a los nuevos miembros; contribuir a consolidar los regímenes democráticos y las reformas económicas de los países de Europa Central y del Este; y, colaborar para que las estructuras políticas y económicas de estos países les permita incorporarse a la Unión Europea. Tras este último objetivo, entre otros aspectos, se están requiriendo importantes fondos de cooperación.

América Latina no es una región homogénea si se consideran los niveles de desarrollo relativo de los diversos países. Además, al interior de los países existen, a su vez, regiones con grados de desarrollo diferentes. Este fenómeno también se da en Europa y requiere respuesta de los estados o de las regiones correspondientes. Estas diferencias traen tensiones internas dentro de los países. Es importante tener en consideración estas realidades con el objeto de buscar un desarrollo más armónico y de evitar el riesgo de generar, para el día de mañana, tensiones impredecibles.

Por otra parte, América Latina dispone de diversas instituciones a nivel regional, así como distintas agrupaciones económicas subregionales, que determinan la necesidad de delimitar los ámbitos de acción y los objetivos de política internacional de cada uno de estos foros a fin de actuar en forma coherente y complementaria y reforzarse mutuamente.

El Acuerdo Interregional entre el Mercosur y la Unión Europea abrió un espacio para la construcción de una agenda interbloques, situación sin precedentes para ambas agrupaciones. Sin embargo, al momento de pensar en escenarios futuros de la vinculación entre el Mercosur y la Unión Europea se puede señalar que existen cuatro cuestiones que preocupan. Es posible que estos aspectos no impidan las negociaciones, pero sí podrían hacer disminuir el ritmo de las mismas.

La primera cuestión, tiene que ver con los contenidos de la agenda, la que contiene capítulos muy sensibles, como son el capítulo agrícola, cuestiones industriales, el sector textil y algún sector de la metalmecánica. Todos ellos plantean algunas sensibilidades, en especial, en relación a las barreras no arancelarias comunitarias. Ante esto surgen preguntas que podrían dar lugar a dos escenarios diferentes: ¿si no se avanza positivamente en la resolución de estos conflictos, especialmente en el capítulo agrícola, se podrá retrasar o hasta inviabilizar el resto del Acuerdo? o, en un sentido opuesto, la existencia del Acuerdo y de etapas para la negociación ¿no podrá flexibilizar las negociaciones en torno a la PAC? Surgen dos escenarios posibles totalmente diferentes en función de qué respuesta sea la más realista.

El segundo elemento que podría dificultar las negociaciones tiene que ver con cuál es el límite del compromiso del Mercosur en la negociación con la Unión Europea. Se pueden plantear tres perspectivas:

- una perspectiva nacional, de política exterior de cada uno de los cuatro países del Mercosur: las políticas exteriores tienen un fuerte componente en la vinculación con Estados Unidos. Ahora bien, los compromisos nacionales ya adquiridos o por adquirirse en el caso del ALCA, ¿qué límites pueden imponer al compromiso con Europa?
- la segunda perspectiva no es a nivel nacional sino a nivel de bloque: el Mercosur está llevando, en la actualidad, varias negociaciones paralelas, de distinta naturaleza y alcance, con otros bloques. ¿Está el Mercosur en condiciones de enfrentar esta sobrecarga de negociaciones? Si no existe la adecuada capacidad se podrá dificultar la negociación o el avance de la negociación con la Unión Europea;
- un tercer elemento a considerar es la posición de la Unión Europea: ¿cuál es el límite del compromiso europeo con el Mercosur? Las prioridades internas y externas de la Unión Europea que tienen que ver con el proceso de ampliación y profundización de su integración, en que medida limitan el compromiso con el Mercosur? ¿Podrán esas prioridades limitarlas hasta el punto de hacer demasiado lentas las negociaciones?
- el último elemento se refiere a la diferencia en cuanto a la estructura institucional de las dos agrupaciones: es posible llegar a una negociación y avanzar para constituir una Asociación; sin embargo, ¿como podrá funcionar dicha Asociación cuando una de las Partes dispone de instituciones comunitarias y supranacionales y la otra Parte sólo cuenta con instituciones intergubernamentales? Es posible que esta diferencia imponga grandes dificultades operativas durante la negociación y, eventualmente, en el futuro.

Por otra parte, América Latina debe analizar sus relaciones con la Unión Europea a la luz de los demás procesos internacionales que está llevando adelante, esto es, su proceso interno de integración, el establecimiento del Area de Libre Comercio de las Américas y sus relaciones con APEC y los países del Asia-Pacífico. Resulta necesario que América Latina analice los objetivos que persigue en cada una de las zonas con las cuales está negociando, cada uno de los compromisos ya adquiridos internacionalmente, los que está previendo adoptar en el próximo futuro, así como la coherencia entre todos ellos.

Se están viviendo tiempos de globalización, de dinámicas y de interrelaciones muy intensas y, por lo tanto, de causalidades y de efectos que van alimentando mutuamente equilibrios que, para no romperse,

requieren de constantes iniciativas de unas partes y de otras. En consecuencia, en el diseño de las futuras relaciones eurolatinoamericanas resulta fundamental tener presente el conjunto de las relaciones internacionales tanto de América Latina como de la Unión Europea.

Entre estas relaciones destacan las vinculaciones de ambas regiones con Estados Unidos. La importancia de la relación transatlántica permite plantear que la disposición de la Unión Europea de discutir y, eventualmente, establecer un acuerdo de libre comercio con el Mercosur y Chile en ocasión de la Reunión Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río y de la Unión Europea, a celebrarse el primer semestre de 1999, considera la disposición de Estados Unidos de concretar, en abril de 1998, en Chile, en ocasión de la Reunión Cumbre de Jefes de Estado de América, el inicio de la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA. Del mismo modo, se puede decir que la decisión del Gobierno de Estados Unidos de poner en marcha el proceso que dará cumplimiento a la Declaración de Miami, de 1994, mediante el inicio de las negociaciones para establecer el ALCA, entre 1998 y 2005, responde, a su vez, a las iniciativas y a la disposición europea de profundizar las relaciones con América Latina.

Lo anterior significa que los efectos de las iniciativas de América Latina, la Unión Europea y Estados Unidos no se limitan a las relaciones bilaterales correspondientes sino que, cada una de dichas iniciativas, genera un efecto trilateral y afecta, en consecuencia, tanto al conjunto de las relaciones transatlánticas como a las relaciones interamericanas.

Una vez establecidos los marcos jurídicos de la nueva relación entre las dos regiones y considerando los avances registrados en la aplicación de los mismos, en especial, en cuanto se refiere a la puesta en funcionamiento de la nueva institucionalidad y a la preparación de la liberalización de los intercambios en los casos de los Acuerdos con Chile, Mercosur y México, resulta oportuno dar un nuevo impulso político al proceso de profundización de las relaciones entre ambas regiones.

A estos efectos, resulta del máximo interés la realización de la reunión Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea que se celebrará en el primer semestre de 1999. Esta reunión Cumbre marcará un hito histórico pues no tiene precedente. Esta Reunión permitirá consolidar los importantes avances logrados en los años recientes y adoptar los lineamientos fundamentales para definir una estrategia conjunta con vistas al siglo XXI. La posibilidad de dar pasos decisivos en el establecimiento de las Asociaciones Políticas y Económicas entre la Unión Europea y Chile, Mercosur y México concede, desde ya, a la Reunión Cumbre un carácter excepcional.

Es necesario que a esta Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina considere propuestas de acción concretas. Esto obliga a nuestra región a iniciar, a la brevedad, su preparación, de manera de lograr que cada uno de los puntos de la agenda sean lo suficientemente examinados, discutidos y acordados. Sólo de este modo, América Latina podrá presentar una posición común, condición necesaria para continuar con el proceso creciente de profundización de las relaciones con la Unión Europea. Según sea la organización que se adopte, la Reunión brindará, además, la oportunidad para dialogar acerca de las especificidades propias de cada una de las relaciones establecidas por la Unión Europea con Centroamérica, Comunidad Andina, Chile, Mercosur y México.

La búsqueda de posiciones comunes exige reflexionar muy a fondo sobre los temas centrales de las relaciones con la Unión Europea y, asimismo, sobre su vinculación con otros temas importantes para las relaciones internacionales de América Latina.

La reunión Cumbre presenta la oportunidad de considerar el conjunto de las relaciones recíprocas, esto es, los ámbitos políticos, económicos, comerciales, culturales y educacionales. La consideración del

conjunto de las relaciones resulta muy importante puesto que es la riqueza de este conjunto de relaciones la que hace particularmente atractivas las relaciones entre las dos regiones. Sin perjuicio de lo anterior, sería conveniente que, en cada uno de los ámbitos anteriores, se puedan identificar los temas específicos más relevantes, de manera de facilitar la adopción de las orientaciones que permitan asegurar avances concretos para el futuro de la relación con vistas al año 2000. Por ejemplo, el tema del acceso a los mercados de la Unión Europea resulta fundamental.

Asimismo, la próxima Reunión Cumbre ofrece la oportunidad de incorporar al diálogo a todos los estamentos de la sociedad civil que pueden contribuir, con sus iniciativas, al fortalecimiento de las relaciones birregionales: parlamentarios, partidos políticos, empresarios, trabajadores, intelectuales, organizaciones no gubernamentales, periodistas y estudiantes. Organismos como CELARE y las ONG pueden prestar una valiosa colaboración en la preparación de los diálogos correspondientes.

Los cambios rápidos y profundos que se han venido sucediendo los últimos años en las realidades políticas, económicas y sociales, nacionales e internacionales, así como los avances vertiginosos en los ámbitos científicos y tecnológicos cuyas aplicaciones, en períodos cada vez más breves, están modificando los modos de producir y consumir y, por lo tanto, el nivel y la calidad de vida de las personas, hacen muy difícil proyectar, hacia un largo plazo, el futuro de las relaciones entre las naciones.

Sin embargo, dentro del marco anterior, es posible prever algunos hechos centrales que pueden presentarse hacia fines de siglo y en los años inmediatos más allá del año 2000. De los hechos expuestos con anterioridad es posible concebir un horizonte en el cual se darán algunas tendencias que serán determinantes en el futuro de las relaciones entre América Latina y la Unión Europea:

- La economía mundial seguirá profundizando su proceso de globalización con la mayor incorporación de países, sectores, actividades, empresas y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.
- La Unión Europea avanzará decididamente hacia una mayor integración política y económica, mediante la Unión Económica y Monetaria y el Euro, y la ampliación hacia los países de Europa del Este.
- América Latina continuará su proceso de fortalecimiento político y económico, avanzará en su desarrollo social, profundizará su proceso de integración, continuará diversificando sus intercambios y acentuará su carácter de región emergente.
- Las relaciones políticas y económicas con los Estados Unidos continuarán aumentando y no sólo serán de creciente importancia para las dos regiones sino que, además, para las relaciones bilaterales entre América Latina y la Unión Europea.
- Las relaciones económicas de América Latina y de la Unión Europea con Asia continuarán en aumento.

En este escenario es posible prever que se continuará y acentuará la aplicación de la estrategia actual de profundización de las relaciones mutuas. En consecuencia, es posible caracterizar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea en el horizonte de más allá del año 2000 de la siguiente manera:

- Profundización del diálogo político mediante la celebración regular de la Reunión Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y la Unión Europea y de la reunión institucionalizada entre los Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Río y de la Unión Europea.
- Suscripción y plena aplicación de los Acuerdos de Asociación Política y Económica entre la Unión Europea y Chile, Mercosur y México.

- Profundización de los Acuerdos entre la Unión Europea y Centroamérica y la Comunidad Andina y suscripción de eventuales Acuerdos de Asociación.

La presencia de este escenario permitirá a las dos regiones fortalecer sus tradicionales vínculos políticos, económicos, comerciales, culturales y de cooperación, ampliar la concertación para la acción ante terceros países y en los foros internacionales y enfrentar de manera coherente los desafíos que plantea la nueva era de la globalización.

Más allá de las posibilidades y limitaciones que se pueden observar, resulta fundamental destacar que América Latina y la Unión Europea enfrentan el siglo XXI con un proyecto común de asociación estratégica para el tercer milenio, estableciendo una Asociación Política y Económica entre las dos regiones.

ANEXO

PARTICIPANTES SEMINARIO «AMERICA LATINA Y LA UNION EUROPEA MAS ALLA DEL 2000»

Inauguración:

SR. REINALDO BAJRAJ

Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL

SR. LUIGI NARBONE

Primer Secretario de la Delegación de la Comisión Europea en Santiago de Chile

SR. GUILLERMO YUNGE

Presidente CELARE

Debates:

SR. SERGIO ABREU

Ex Canciller de Uruguay

SR. JAIME APARICIO

Asesor Secretaría General de la OEA

SR. ANTONIO ARANÍBAR

Ex Canciller de Bolivia

(*) SR. ROLANDO ARAYA

Presidente del Partido de Liberación Nacional de Costa Rica, Vicepresidente de la Internacional Socialista.

SR. CARLOS BARAIBAR

Presidente de la Cámara de Diputados de Uruguay

SR. JOHN BIEHL

Embajador de Chile ante los Estados Unidos de América

SR. ROBERTO BLOSH

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, CARI

SR. PATRICIO CONTRERAS

Consejero en el Parlamento Europeo

SRA. MARÍA DEL HUERTO

Responsable de Cooperación Internacional en la Intendencia de la ciudad de Rosario, Argentina, y profesora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Rosario.

SR. JOSÉ FÉLIX FERNÁNDEZ

Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de Paraguay

SR. GABRIEL GASPAR

Asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

SR. CHRISTIAN GHYMERS

Especialista en temas latinoamericanos de la DG II, Asuntos Económicos y Financieros, Comisión Europea

SR. ERMAN GONZÁLEZ

Embajador de Argentina en Italia

SR. AGOSTINHO JARDIM

Presidente del CREAL y del Comité de Enlace de las ONG de Desarrollo Europeas con la Comisión Europea

(*) SR. PATRICIO LEIVA

Director de Estudios, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

SR. MARTÍN LLANO

Coordinador Nacional Adjunto de la Secretaría Pro Tempore del Grupo de Río de Paraguay,
1997

SR. EMBAJADOR JOSÉ MARTÍNEZ

Coordinador Nacional de la Secretaría Pro Tempore del Grupo de Río de Paraguay, 1997.

SR. GUILLERMO MIRANDA

Vicepresidente CELARE

SR. CARLOS MONETA

Secretario Ejecutivo del Sistema Económico Latinoamericano, SELA

SR. RENÉ MUGA

Dirección Económica Europa, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

(*) SR. FÉLIX PEÑA

Presidente del Club Argentina/Europa

SR. GIANCARLO SOLER

Coordinador Nacional del Grupo de Río, Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá

(*) SR. EMBAJADOR ALBERTO VAN KLAVEREN

Director de Planificación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

SR. RODRIGO VEGA

Director Ejecutivo CELARE

SR. EMBAJADOR ALVARO ZÚÑIGA

Director Europa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

(*) autores de documentos de base para la discusión.