
La Unión Europea y América Latina en la perspectiva de la cooperación internacional

*Jesús Velázquez Castillo**

Las tendencias actuales en la cooperación de la Unión Europea (UE) hacia América Latina indican que esta última ha adquirido una importancia especial en las relaciones que Europa mantiene con los países en desarrollo. Sin embargo, la estrategia que se impulsa desde Bruselas tiene un nivel de correspondencia con las visiones que han emergido en el contexto global de la cooperación internacional durante la posguerra fría y con el tratamiento que, por su conducto, reciben las regiones menos avanzadas del mundo.

La UE no ha escapado a la condicionalidad de la ayuda. El comercio, la inversión y la cooperación que mantiene con los países en desarrollo permanecen atados a criterios unilaterales que dificultan el acceso de regiones como América Latina a los flujos de colaboración. Aunado a la larga ausencia de una política definida en la materia para la región, ello hizo que la cooperación inter-regional no registrara resultados sobresalientes sino hasta fecha reciente.

Es posible que el nuevo acercamiento entre la Europa unificada y Latinoamérica, producido en esta década, permita avanzar en la construcción de una nueva condición por la que los países de América Latina puedan rechazar la exclusión de los programas

* Ex asesor de la Dirección Ejecutiva del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional, SRE.

de ayuda comunitarios, buscar el reforzamiento de un diálogo político entre iguales y luchar por un apoyo europeo que coadyuve al desarrollo de la región sobre bases de equidad y atendiendo al principio básico de autodeterminación.

El propósito de este trabajo es analizar algunas de las principales líneas que marcan la cooperación de la UE hacia América Latina. Al efecto, está dividido en dos apartados. El primero alude, de manera breve, al amplio contexto de la cooperación internacional, a fin de ubicar la perspectiva en la cual tiende a producirse la cooperación comunitaria en términos de objetivos y áreas de atención. El segundo examina algunos puntos importantes de la experiencia interregional, y destaca las nuevas fórmulas que darán contenido y proyección a la cooperación entre la UE y América Latina. Al final, se reflexiona acerca de la importancia que reviste para México la cooperación con Europa y su impacto en el resto de Latinoamérica.

El contexto actual de la cooperación internacional

La cooperación constituye una práctica común en las relaciones internacionales contemporáneas. A lo largo del siglo, en particular en su segunda mitad, los Estados y los organismos intergubernamentales por ellos creados han sido actores destacados en los flujos de cooperación internacional. La existencia de intereses compartidos en campos tan diversos como la mutua defensa en tiempos de guerra, las comunicaciones, la salud, la educación, la ciencia y la tecnología, entre otros, ejerció un efecto favorable sobre estas corrientes de intercambio, lo que impulsó su consolidación e hizo de la cooperación una valiosa herramienta para la convivencia internacional.

Las circunstancias ideológicas, políticas y militares que caracterizaron a la llamada “guerra fría” imprimieron, sin embargo, un sello particular a la cooperación internacional; aunque los Estados buscaban trabajar en áreas de interés común, identificando la posibilidad de obtener beneficios mutuos por conducto de la cooperación internacional, ésta se enmarcaba, necesariamente, en las realidades políticas de la época. Así, la cooperación internacional tendió a ubicarse cada vez más en el terreno estratégico

y a formularse en el marco de la política exterior de los Estados a partir de criterios de seguridad nacional, regional, hemisférica e internacional. El hecho repercutió en el fortalecimiento y la ampliación de los esquemas de cooperación internacional para el desarrollo, que beneficiaron a un nutrido grupo de países de África, América Latina y Asia.¹

Sin duda, ésta fue la fase de mayor fortaleza de la cooperación internacional, porque las periferias de Estados Unidos y la Unión Soviética se incorporaron a amplios y variados programas de colaboración, cuyas fórmulas institucionales fueron diseñadas por las agencias gubernamentales de cooperación de los países desarrollados y los organismos internacionales surgidos al amparo del sistema de Naciones Unidas y sus correspondientes en el ámbito regional.

No obstante lo anterior, como han señalado algunos especialistas,² la “época dorada” de la cooperación llegaría a su fin en razón del cambio que propició en el terreno internacional el término de la guerra fría, a finales de la década de los ochenta.

La caída del muro de Berlín, en 1989,³ y la disolución de la gran federación de repúblicas socialistas soviéticas dos años después, fueron seguidas por situaciones que modificaron la geografía política de Europa y Asia (producto de la reconstitución de los Estados-nacionales en regiones como los Balcanes y el Cáucaso) e impulsaron la difusión de una idea de progreso económico y desarrollo social fundada en la expansión del mercado y en la “democratización” de los regímenes políticos alrededor del mundo.

Las transformaciones de carácter económico, social, político y cultural ocurridas trastocaron de manera irreversible el orden

¹ Comenzando, por supuesto, por Europa, escenario principal y origen de la segunda guerra mundial; Europa Occidental, por ejemplo, se benefició desde 1947 del Plan Marshall, plan de ayuda estadounidense para la reconstrucción de Europa (N. del E.).

² Mario Ojeda, “Palabras inaugurales”, en Soledad Loaeza (coord.), *La cooperación internacional en un mundo desigual*, México, El Colegio de México, 1994, p. 18; y Claudio Herrera, “Changes in International Cooperation”, en *Cooperation South*, edición especial, mayo de 1995, p. 46.

³ Hecho que simbolizó la desaparición de la confrontación ideológica que literalmente dividió al mundo en dos sistemas que enarbolaban modelos económicos y formas de vida considerados antagónicos.

internacional. Al respecto, James N. Rosenau refiere la existencia de un clima de incertidumbre en el cual, si bien "...existen enemigos que combatir, desafíos que enfrentar, peligros que evitar y respuestas que ejecutar, no estamos nada seguros de cuáles son. Así que la incertidumbre es la norma y la aprensión el estado de ánimo".⁴

Este binomio señalado por Rosenau sugiere que el momento actual es crucial; una etapa de transición que apunta sus tendencias en diferentes direcciones, merced a los efectos de la llamada revolución científico-técnica,⁵ la formación de bloques económicos, el desvanecimiento de las fronteras nacionales, la reducción del papel del Estado y, como señalan algunos analistas, el surgimiento de un sistema internacional de nuevo tipo que implicará la profundización de las diferencias culturales en cuanto a valores, tradiciones, creencias y prácticas sociales.

Pero, si bien es cierto que la incertidumbre y las diferencias culturales se describen como características fundamentales del sistema internacional de nuestro tiempo, también es claro que el mundo es y será cada vez más interdependiente⁶ y multipolar,⁷ y que la cooperación internacional seguirá jugando en él un destacado papel. Esta última se hará crecientemente necesaria en situaciones que impliquen una mezcla de intereses complementarios con inte-

⁴ James N. Rosenau, "Demasiadas cosas a la vez. La teoría de la complejidad y los asuntos mundiales", en *Nueva Sociedad*, núm. 148, marzo-abril de 1997.

⁵ Esta revolución científico-técnica implica la reducción de las distancias, los tiempos y la difusión de nuevos conocimientos e imágenes globales.

⁶ Aquí se retoma el sentido de interdependencia compleja de Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, quienes sostienen que: "1) múltiples canales conectan a las sociedades nacionales, entre los que se incluyen lazos interestatales, transgubernamentales y transnacionales; 2) no existe una jerarquía entre las materias relativas a las relaciones internacionales, pero sí existe un vínculo bastante estrecho entre situaciones nacionales y de política exterior; y 3) la fuerza militar no se utiliza en una determinada región por parte de un gobierno en contra de otro, cuando en dicha zona predomina la interdependencia compleja". Véase R. Keohane y J. Nye, *Power and Interdependence*, Boston, Little Brown, 1977, pp. 24-25 (la segunda edición de esta obra es de 1989; fue publicada en español, en Buenos Aires, por el Grupo Editor Latinoamericano, N. del E.).

⁷ Me refiero aquí a la multipolaridad en el sentido de la ausencia de un liderazgo único y a la posibilidad de que éste sea compartido por los países que encabezan los procesos de integración en América, Europa y Asia, como lo señala Jeffrey Garten en "The Leadership Vacuum", capítulo VII de su obra *A Cold Peace*. Véase J. Garten, *A Cold Peace*, pp. 190-219.

reses en conflicto o,⁸ como señala Robert Jervis,⁹ cuando la definición de estrategias permita reducir la posibilidad de conflicto entre Estados y promover la obtención de ganancias relativas frente a la eventual intención de lograr ganancias absolutas.

En tal contexto, es posible prever al menos tres escenarios en los cuales se producirá la cooperación internacional en el futuro próximo.

Cooperación internacional y multipolaridad

A partir de la idea de multipolaridad ya expresada, podría suponerse un mayor dinamismo de los flujos de cooperación y la estructuración de regímenes más ágiles y sencillos para acceder a ella; la desaparición del esquema bipolar implicaría, también, la desaparición de la condicionalidad ideológica y militar a la cual estuvo atada la cooperación por largo tiempo.

Ello no ha ocurrido, y nada asegura que vaya a producirse o que el término de la guerra fría implique necesariamente un aumento de la cooperación internacional en términos globales. Lo que sí es posible anotar como una tendencia es la integración de bloques regionales orientados por intereses fundamentalmente económicos. Lo anterior hace suponer que la cooperación económica, y acaso también la militar, prevalecerán como fórmulas de colaboración regional, constituyéndose en lo que David Adelman llama la "ola del futuro".¹⁰ Según este autor, los grupos que promueven la expansión de bloques regionales como la UE, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte o la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, por ejemplo, demuestran una nueva habilidad para decidir sobre el futuro económico y social de las regiones que representan. Tendencias similares pueden observarse en los países en desarrollo pues, en los casos del Mercado Común del Cono

⁸ Robert Axelrod y R. Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions", en Charles Kegley y Eugene Wittkopf (eds.), *The Global Agenda. Issues and Perspectives*, Montreal, McGraw-Hill, 1995, pp. 225-226.

⁹ Robert Jervis, "International Primacy", Sean M. Lynn Jones y Steven Miller (eds.), *The Cold War and after. Prospects for Peace*, Cambridge, The MIT Press, 1993, pp. 291-306.

¹⁰ David Adelman, "Idealistic Notions for a Realistic World. The Case for South-South Cooperation", en *United Nations 50th Anniversary Issue. Cooperation South*, octubre de 1995, p. 19.

Sur (Mercosur) en América Latina y la Organización de la Unidad Africana en el continente negro, éstos han manifestado su compromiso de impulsar la cooperación subregional para acceder a una completa integración económica regional.

En otro sentido, tampoco la condicionalidad de la cooperación ha podido superarse ya que, en el nivel de la cooperación bilateral, los países industrializados tienden a utilizar diversos métodos para asegurar su autoridad en el orden multipolar; entre éstos, el más común es plantear exigencias a países que buscan asistencia externa directa en organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

La cooperación internacional y los nuevos polos de atención

En un segundo escenario cabría suponer que, al concluir la confrontación este-oeste y la carrera armamentista entre las dos grandes potencias de la guerra fría, la reducción de sus respectivos gastos militares liberaría un volumen importante de recursos financieros. De ser así, tales recursos se orientarían a fortalecer programas de cooperación con la intención de beneficiar a los países en desarrollo.

Sin embargo, la tendencia de los últimos años ha sido asistir en una mayor proporción a los países ex socialistas, para lograr su transformación de economías centralmente planificadas a economías de mercado. Por ello, es difícil prever un incremento sustancial en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y, de hecho, es muy probable que ésta disminuya en términos reales y que sigan abandonándose las iniciativas que en el pasado favorecieron a las regiones tradicionalmente demandantes: África, América Latina y Asia. Lo que resulta aún más grave es que no existen condiciones que permitan suponer un aumento en los flujos de cooperación hacia dichas áreas geográficas. Por el contrario, la reducción de la oferta implica una creciente competencia internacional por el acceso a los cada vez más escasos recursos entre los viejos receptores y los nuevos solicitantes de ayuda de Europa Centro-Oriental.

La cooperación y los nuevos temas de la agenda internacional

En el escenario mundial que se perfila desde el fin de la guerra fría, cuando se hace referencia a las prioridades de la cooperación

internacional, se privilegian temas como el comercio, el combate contra el narcotráfico, la protección del medio ambiente o el respeto a los derechos humanos, por encima de los asuntos relacionados con el desarrollo económico y social de las naciones menos avanzadas.

En ese sentido, la cooperación internacional ha sufrido un cambio profundo de orientación. En la percepción de estas nuevas prioridades, el mundo desarrollado tiene una responsabilidad ineludible: son los temas que le interesan y para los que proporciona recursos. El argumento tiene validez incluso para la UE, a pesar de ser la región considerada como la experiencia internacional más acabada en lo que a fórmulas de cooperación e integración se refiere.

Existe, en último análisis, un condicionamiento que puede ubicarse en el nivel de lo político. Por ejemplo, los países desarrollados intentan imponer sus modelos de “democracia representativa” a las naciones menos avanzadas, sin tener en cuenta el principio de autodeterminación. La exigencia para los receptores es que adopten cambios sustanciales en la materia con el pretexto de hacerlos elegibles como destino de la cooperación internacional o la ayuda al desarrollo. Así, la sujeción de la cooperación a las recomendaciones de los donantes se asocia con los intereses de estos últimos en otros campos y, como señala Carmen Moreno,

...la cooperación se convierte en un instrumento más de control político. Hay que adoptar los criterios y las medidas (narcotráfico, ajuste, deuda, comercio) para merecer recursos de la cooperación. La escasez de recursos y la crisis económica debilitan a los países en desarrollo que aceptan abandonar sus propuestas [...] y adoptar conceptos y criterios que los donantes requieren, aunque ellos mismos no los observen.¹¹

De esta manera, se acrecienta el grado de vulnerabilidad de los países receptores en la medida en que se consolida un consenso entre los principales donantes. No hay, entre ellos, alguno que cuestione la reducción de los recursos destinados a la cooperación para el desarrollo y, menos aún, quien contravenga los nuevos postulados a los que se condiciona la ayuda. La opción para los receptores es, en consecuencia, aceptar las iniciativas estratégicas

¹¹ Carmen Moreno, “La debilidad de los organismos de cooperación internacional”, en S. Loaeza (coord.), *op. cit.*, p. 105.

de los desarrollados, mismas que los hacen regresar a esquemas similares a los de las viejas relaciones imperiales.

Ello hace suponer la agudización de un clima en el cual se rompe la posibilidad de establecer relaciones armónicas y de colaboración entre los países ricos y los países pobres. Lo que privará entonces serán verdaderos vínculos de dominación, que recrudescerán las diversas asimetrías entre unos y otros. Como señala Víctor Urquidi:

...el mundo desarrollado ha cambiado su punto de vista y ahora exige a los países de menor capacidad económica, en el nuevo marco de la desigualdad internacional, abrirse al comercio y a la inversión proveniente del norte, y no pedir mendrugos de asistencia internacional. Esto quiere decir que los países del sur, salvo los que puedan superar su estancamiento actual por medio de mayor integración comercial y de inversiones de las economías del norte [...] no tendrán ya más alternativa que la de definir mejor sus estrategias de desarrollo, practicar políticas tendientes a valerse por sí mismos y aprovechar mejor los limitados recursos que el norte quiera proveer por medio de la AOD, que llegarán probablemente cada vez más por la vía bilateral que por la multilateral.¹²

De esta manera, asistimos a la debacle de la cooperación internacional en el sentido que fue propuesta en la Carta de San Francisco y presenciamos, no sin pena, cómo el propósito de un destino común se sustituye por los intereses individuales de los países dominantes. No es casual, por ello, que la AOD se plantee y se canalice ahora de acuerdo con los criterios que imponen las naciones ricas.

En esa reorientación, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha venido a jugar un papel fundamental. Actualmente, dicho comité ha ubicado tres ámbitos principales para la orientación de la AOD: el bienestar económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente. No obstante, la provisión de recursos tiene como requisito la "reorientación estratégica" de la cooperación, lo que significa: 1) enfatizar los resultados de los programas de cooperación por encima de los insumos; 2) establecer una mayor coordinación entre donantes y receptores; y 3) someter la coopera-

¹² Víctor L. Urquidi, "Hacia nuevas modalidades de cooperación internacional", *ibid.*, p. 42.

ción a criterios de coparticipación tanto en las acciones como en la asignación de recursos.¹³

Finalmente, es posible concluir señalando al menos dos diferentes perspectivas de la cooperación internacional a las cuales se añaden elementos tan diversos como desarrollo, inversión y donativos, entre otros. El CAD, por ejemplo, incorpora en su definición de cooperación internacional tanto los programas multilaterales y bilaterales de asistencia o cooperación técnica como todas las transferencias financieras en forma de donativos, préstamos blandos y créditos a mediano y largo plazos de organismos bilaterales y multilaterales, y aun la inversión extranjera directa (aunque ésta no sea propiamente un instrumento de ayuda).¹⁴

Por su parte, Alfredo Pérez Bravo e Iván Sierra conciben la cooperación internacional como

...el flujo de recursos monetarios, conocimientos y pericia destinados a problemas concretos en un determinado país y a mejorar la planta productiva, la infraestructura, y el nivel de bienestar de la población. Las actividades de cooperación internacional son medios muy significativos que dan contenido a la relación política entre los países industrializados y los países en desarrollo. También, ayudan a reducir la gran brecha entre cada uno de los países que crean su propia tecnología y aquellos que necesitan conocimiento aplicado externo.¹⁵

¿Qué se requiere, en consecuencia, para que los países en desarrollo enfrenten de mejor manera los retos que plantea la reducción de recursos, la escasez de donantes y la crisis de los regímenes internacionales de cooperación en el mundo de la posguerra fría?

En principio, es deseable que la cooperación deje de ser un factor de dominación y que se abandonen los criterios de condicionalidad política que ejercen tanto países como organismos internacionales para el otorgamiento de recursos; es decir, que esta práctica

¹³ Para conocer con mayor claridad los objetivos, las metas y la reorientación de la cooperación, véase Alfredo Pérez Bravo e Iván Roberto Sierra, "La cooperación internacional para el desarrollo: nuevos actores y nuevas estrategias", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 51, otoño-invierno 1996-1997, pp. 185-186.

¹⁴ V. Urquidi, *op. cit.*, pp. 38-39.

¹⁵ A. Pérez Bravo e I. Sierra, "Vertientes de la cooperación técnica y científica: la práctica mexicana", en *Relaciones Internacionales*, núm. 70, abril-junio de 1996, p. 109.

internacional se apoye en principios como el diálogo, la concertación y la incondicionalidad. Asimismo, es preciso que los países menos desarrollados pongan a prueba su imaginación con el propósito de plantear sus estrategias de cara a los escenarios que deberán enfrentar en el futuro próximo.

En ese orden, cobran importancia las nuevas fórmulas de cooperación que están emergiendo entre los países del sur, América Latina incluida. Dichos “modelos en transición”, como los denomina Claudio Herrera,¹⁶ representan una posibilidad para enfocar preferentemente aspectos relacionados con el desarrollo sustentable, la inversión en capital humano, la administración del desarrollo como un proceso moderno y la instrumentación de iniciativas de apoyo al desarrollo y flujos financieros de contingencia, por encima de aquellos que se erigen —exigen— en torno a la democracia, el comercio, el tamaño del Estado y la fuerza de la iniciativa privada.

La cooperación al desarrollo de la UE: el caso de América Latina

Un claro ejemplo del cambio producido en la orientación de la cooperación al desarrollo a raíz de la transformación del sistema internacional es la Unión Europea. Aunque no es propósito del presente trabajo abundar en el proceso que condujo a la unificación de Europa, al grado de plantearse en la actualidad la eliminación de las fronteras interiores, una moneda única y una estrategia de política exterior y de seguridad común entre los 15 países que integran la UE,¹⁷ debe destacarse que el desarrollo del reciente movimiento paneuropeo constituye lo que puede considerarse la experiencia más acabada en lo que a la construcción de regímenes internacionales se refiere, a partir de una idea básica de cooperación.¹⁸

¹⁶ Los modelos referidos son dos y se conocen con los nombres de cooperación compartida y cooperación triangular. Para mayor información, véase C. Herrera, *op. cit.*, pp. 47-49.

¹⁷ Los países que conforman la UE son: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Suecia.

¹⁸ En Europa, esta tendencia se originó al finalizar la segunda guerra mundial y se profundizó con la formalización del Tratado de París (1951), mediante el cual

Antonio J. Rojo confirma este argumento cuando dice que las relaciones intraeuropeas se articulan actualmente con base en "...el acercamiento, el conocimiento mutuo, los intereses comunes, la tolerancia, los más intensos intercambios lingüísticos y educativos, el mayor intercambio de jóvenes, de la comunicación o de las comunicaciones en todas sus formas".¹⁹

Aunque la UE sigue estas líneas generales en la cooperación intraeuropea con el fin de garantizar en su evolución los objetivos de seguridad, libertad, prosperidad y paz que se ha propuesto, ello no significa, necesariamente, que las extrapole a su política de cooperación al desarrollo. Antes bien, la UE está comprometida con el dinámico proceso que vive hacia el interior —en los sentidos que ya se han mencionado— y, en el plano externo, a contener los efectos de los problemas que se manifiestan en Europa Central y del Este,²⁰ así como de otros que le impone la propia mundialización de la economía.

En ese orden de ideas, es imperativo apuntar que los países subdesarrollados pueden esperar que se produzca una disminución en los flujos de recursos de la UE para la cooperación al desarrollo, en relación con los que dedica a la región centro-oriental del continente europeo. Tal posibilidad es subrayada por Colman Ferrer Figueroa, cuando afirma que

se estableció la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, cuyo fundamento fue la utilización conjunta de esos dos recursos básicos para la reconstrucción de Europa Occidental. A este primer esfuerzo le sucedieron la integración del Mercado Común Europeo y la Comunidad Económica Europea (CEE), que derivaron en la firma del Tratado de la Unión en Maastricht, en 1992, y su sucedáneo, el Tratado de Amsterdam, en 1997.

¹⁹ Antonio J. Rojo, "Las redes de autopistas transeuropeas", en *Política Exterior*, vol. IX, núm. 45, junio-julio de 1995, p. 62.

²⁰ En tal sentido, cobran importancia los programas iniciados por la Comunidad Europea para atender a los países de su inmediata contigüidad geográfica y de la ex Unión Soviética. En 1989 surge: Polonia y Hungría: Ayuda para la Reestructuración Económica (PHARE), que ha contado con el apoyo de la OCDE y se ha extendido a nueve países más. En 1991 se echa a andar: Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States (TACIS). A este respecto, véase Carlos Tirado Zavala, "La integración de los países de Europa Central y del Este a la Unión Europea", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 49, invierno de 1995, p. 56.

la Comisión Europea viene trabajando desde 1992 en la revisión integral de las 'políticas de ayuda al desarrollo' implementadas hasta la fecha y en el esbozo de lo que considera deberán ser, a partir del [año] 2000, fundamentos rectores de esa importante acción de un grupo de naciones altamente desarrolladas en sus vínculos con el mundo subdesarrollado.²¹

La importancia de tales trabajos radica en la redefinición de las políticas de cooperación al desarrollo de la UE, pero también, y fundamentalmente, en el cambio que estas iniciativas proponen en cuanto a la elegibilidad de los beneficiarios de la cooperación. El nuevo planteamiento sugiere con marcada precisión un conjunto de condiciones que deben observar los receptores para allegarse recursos; requisitos que no habían estado presentes en la provisión de la cooperación europea. Este hecho evidencia que la UE se suma a la tendencia seguida por la mayoría de los países desarrollados, en el sentido de vincular la cooperación al cumplimiento de principios de conducta política y económica en los países recipientes, entre los cuales es posible mencionar la prevención y solución de conflictos sociales, el respeto de los derechos humanos, la democratización política, la liberalización de la economía y el predominio de la legalidad y el "buen gobierno". ¿Qué propició este giro en la cooperación al desarrollo por parte de la UE?

De acuerdo con la posición de la propia Comisión Europea, diversos factores influyeron en dicha transformación. En primer lugar, destaca la concentración geográfica de la ayuda que se venía otorgando a los países subdesarrollados. Lo anterior significa que los principales beneficiarios de la cooperación comunitaria, en términos de la Ayuda para el Desarrollo (APD), era el grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) a los cuales la UE

²¹ Colman Ferrer Figueroa, "La Unión Europea hacia el 2000. Nuevos conceptos de cooperación", en *Revista de Estudios Europeos*, núm. 34-35, abril-septiembre de 1995, p. 28. Los elementos que fundamentan la orientación de la nueva política de cooperación al desarrollo de la UE se integran en dos documentos: 1) "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre 'La política de cooperación al desarrollo en el horizonte del año 2000'. Aplicación del Tratado de Maastricht" y 2) "Comunicación del comisionado para el Desarrollo a los Estados del Grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP)", la cual contiene numerosas propuestas de modificaciones, muchas de ellas de fondo, que deberán introducirse al Convenio de Lomé a partir de su versión V. Véase Comisión Europea, Sección (92) 915, Bruselas, 16 de septiembre de 1992.

reconocía un status especial a partir del Convenio de Lomé de 1975;²² en particular, los ubicados al sur del Sahara.

El problema, sin embargo, según la Comisión Europea, no radicaba en la concentración geográfica en sí misma, sino en el uso ineficiente que estos países han hecho de los recursos que les han sido proporcionados, lo que lleva necesariamente al segundo argumento: el derroche. La ineficacia de los gobiernos de los países del grupo ACP en la administración de los recursos de la APD, específicamente en los menos avanzados, obliga a abandonar las políticas paternalistas que privaron en el pasado, y a incorporar criterios de eficiencia en el manejo de tales recursos.

Un tercer elemento lo constituye la transformación del escenario internacional en el cual tiende a desarrollarse la UE una vez concluida la guerra fría. En tal sentido, debe afirmarse que la estrategia de cooperación que la UE promueve hacia los países subdesarrollados se ubica en el marco de una serie de objetivos que se expresan en tres diferentes niveles:

1. Global: la cooperación busca responder a problemas comunes como los del medio ambiente o las exigencias de la seguridad internacional.

²² La importancia del Convenio o Convención de Lomé para efectos de la cooperación europea al mundo en desarrollo es indudable. Por su conducto se ha beneficiado a un grupo numeroso de países ACP a partir de una experiencia iniciada en Yaundé en 1963, establecida en Lomé en 1975 y renovada ya en tres ocasiones en las que se han sumado al beneficio de sus fondos más de 70 países. En África: Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Cabo Verde, República Centroafricana, Comoras, Congo, Costa de Marfil, Chad, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Swazilandia, Tanzania, Togo, Uganda, Zaire, Zambia y Zimbabwe; en el Caribe: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago; y, en el Pacífico: Fiji, Kiribati, Papua Nueva Guinea, Salomón, Samoa, Tonga, Tuvalu y Vanuatu. Véanse Francisca Méndez Escobar, "La política de la Unión Europea hacia América Latina: el caso de México", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm 49, invierno 1995-1996, pp. 94-97; y Stéphan Sberro, "La Unión Europea como opción diversificadora: un recorrido crítico", en *ibid.*, pp. 225 y 243.

2. Regional: a partir de las especificidades de las regiones geográficas y de cuyas particularidades dependerá el inicio, el mantenimiento, la ampliación o la disminución de la cooperación.
3. Organismos multilaterales: la UE actuará en unidad y de manera global.²³

Los tres argumentos anteriores, a los cuales se suma la falta de interés de la opinión pública europea respecto a la APD, constituyen la base para delinear una “nueva política de cooperación reforzada” en la que se imponen conceptos, prioridades y modalidades antes no instrumentadas, que alejan a la UE de sus prácticas tradicionales de cooperación con los países menos avanzados.

Así, la asistencia técnica orientada a la formación de recursos humanos, la transferencia de tecnología y las actividades culturales, la ayuda humanitaria y el diálogo político que contribuyan a resolver conflictos regionales y a fortalecer los procesos de democratización se convierten en fórmulas que la UE impulsa en sus programas de cooperación internacional hacia el mundo en desarrollo.

En cuanto a las prioridades establecidas por la UE en materia de APD, Juan Gabriel Tokatlian y Leonardo Carvajal destacan, entre otras, la concreción de proyectos para enfrentar la pobreza extrema; la promoción del crecimiento económico; el ajuste de la balanza de pagos y la reducción de la inflación; la modernización de la administración pública; el fomento de medios eficaces de control de la natalidad; y el cuidado de los recursos ambientales.²⁴

Por otra parte, la diferenciación que hace la UE de los países a los que destina APD no sólo tiende a favorecer crecientemente a la región centro-oriental de Europa, como ya se ha mencionado, también favorece a los países de reciente industrialización —a los cuales reconoce una amplia capacidad de desarrollarse por sí mismos—, al igual que a América Latina, ya que esta última

²³ C. Ferrer Figueroa, *op. cit.*, p. 37.

²⁴ Juan Gabriel Tokatlian y Leonardo Carvajal H., “Tendencias de la cooperación internacional en la posguerra fría”, en *Colombia Internacional*, núm. 25, enero-marzo de 1995, p. 20.

presenta un considerable potencial de desarrollo, a diferencia de los países menos avanzados de las demás regiones.

En esta perspectiva, conviene aclarar que la aproximación de la Europa unificada a Latinoamérica no es de ninguna manera reciente; ya en la década de los setenta, la Comunidad Económica Europea (CEE) miraba a la región con cierto interés.²⁵ El acercamiento que Argentina y Paraguay, además de México,²⁶ tuvieron en ese entonces con Europa derivó en sendos acuerdos de cooperación que sin duda sentaron un precedente en las incipientes relaciones interregionales.

El hecho de que el viejo continente volviera la vista hacia América Latina no significaba, empero, que los buenos propósitos y los temas convenidos fueran a cumplirse a cabalidad. En el caso de México, por ejemplo, este primer acoplamiento formal no produjo intercambios en la medida y con la intensidad deseada. Ello se explica por dos situaciones que ocurrían en paralelo: por un lado, México seguía privilegiando sus diversos vínculos con Estados Unidos;²⁷ y, por el otro, la CEE dirigía prioritariamente sus esfuerzos de cooperación al desarrollo hacia los países del grupo ACP.²⁸

En los años ochenta, sin duda alguna, se produjo un cambio favorable en las relaciones de cooperación entre la CEE y América Latina. Éstas adquirieron relevancia debido a factores vinculados a la coyuntura regional en el continente americano y a la aparición

²⁵ Véase F. Méndez Escobar, *op. cit.* (N. del E.).

²⁶ El gobierno de México suscribió, el 15 de julio de 1975, el Acuerdo de Comercio y Cooperación con la Comunidad Económica Europea. Para una evaluación de las razones de ese acercamiento, y de su evolución en las dos décadas siguientes, véase Judith Arrieta Munguía, "La política exterior de México hacia la Unión Europea 1990-1995", en el número 49, antes citado, de la *Revista Mexicana de Política Exterior*, pp. 123-148 (N. del E.).

²⁷ Sobre todo a raíz del estallido de la crisis de 1976 y el *boom* petrolero que lo acompañaría, que hicieron del país vecino el principal consumidor de crudo mexicano.

²⁸ Paradójicamente, la realidad económica nacional seguía planteando a México la necesidad de diversificar y ampliar la naturaleza de sus relaciones internacionales. En ese orden, Europa seguía representando una posibilidad que debía explorarse y perfilarse con mayor fuerza, particularmente en momentos en los cuales la crisis de la deuda externa mexicana cancelaba al país opciones de desarrollo y programas de cooperación con sus socios tradicionales en los ámbitos bilateral (Estados Unidos) y multilateral (básicamente los organismos financieros internacionales).

de un nuevo enfoque en la cooperación europea. En efecto, el conflicto centroamericano, que colocó a la subregión en el centro de la atención mundial; la crisis de la deuda externa, que amenazaba colapsar el sistema financiero internacional; y el esfuerzo regional en la lucha por la paz, se convirtieron en renglones que atrajeron poderosamente el interés de Europa y que la acercarían con renovado entusiasmo a Latinoamérica.

Como muestra de lo anterior, cabe citar la instrumentación del Reglamento 442/81 que, aprobado por el Consejo en febrero de 1981, significó la concreción estatutaria de una estrategia de la Comunidad Europea y posibilitó la cooperación técnica y financiera hacia los países en vías de desarrollo no asociados, dando prioridad a los proyectos en materia de desarrollo rural y de abasto de alimentos. Debe subrayarse que dichas acciones operaban principalmente por la vía de la cooperación no reembolsable.²⁹

De cualquier manera, las relaciones interregionales CEE-América Latina mantuvieron un perfil bajo: se redujeron prácticamente al Sistema de Preferencias Generalizadas en el ámbito del Acuerdo General de Aranceles y Comercio y a la ayuda alimentaria de emergencia; además, su posición en la política europea se conservó en el último lugar, sólo después del grupo ACP y la Cuenca del Mediterráneo.

Hoy, es claro que la Europa unificada sigue instrumentando un criterio regionalista en su política de cooperación, mismo que, según Stéphan Sberro, se apoya en una idea de “círculos concéntricos”, que coloca oficialmente desde 1986 a América Latina junto a Asia (ALA) en el perímetro exterior de sus intereses.³⁰

De acuerdo con el esquema de prioridades fijado, las relaciones de cooperación de la UE con Latinoamérica se ubican en el marco general adoptado para atender a los países en desarrollo, el cual abarca cuatro diferentes áreas:

1. El extenso grupo de países ACP, asociados al Convenio de Lomé.

²⁹ A. Pérez Bravo e I. Sierra, *Cooperación técnica internacional. La dinámica internacional y la experiencia mexicana*, México, M. A. Porrúa-PNUD-SRE-Imexci, 1998, p. 50.

³⁰ S. Sberro, *op. cit.*, pp. 224-227.

2. Los vecinos del sur y este del Mediterráneo, con los que la UE ha establecido convenios individuales de asociación o cooperación.
3. Los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia no asociados.
4. Los programas que se refieren a todos los países en desarrollo, como la ayuda alimentaria y las contribuciones a organizaciones no gubernamentales (ONG).³¹

De lo anterior se desprende una evidencia: durante un largo periodo, la UE no ha considerado a América Latina en sus prioridades de cooperación al desarrollo. Además, bajo el criterio al cual ha sido integrada, Latinoamérica ha debido compartir recursos, cuando no competir por ellos, con las naciones de Asia. El volumen de participación que ostenta en los flujos de ayuda al desarrollo (apenas 8.1%) contrasta con el destinado a Asia (casi 12%) o el otorgado a los países del África Subsahariana (64%).³² Los rubros considerados para la cooperación de la UE hacia América Latina abarcan fundamentalmente la denominada cooperación para el desarrollo, que se expresa en ayuda financiera y técnica, cooperación económica y ayuda humanitaria.

Ahora bien, resulta claro que la definición de una política específica de cooperación de la UE hacia Latinoamérica ha ido construyéndose a lo largo de la actual década, a partir de la institucionalización del diálogo político entre los países del Grupo de Río y la CEE, formalizado en 1990; la suscripción de acuerdos de asociación con México en 1991 y 1997; el fortalecimiento de los vínculos con el Mercosur y Chile; el establecimiento del Grupo de Trabajo UE-América Latina; así como del impulso a programas de ayuda financiera a la región a través del Banco Europeo de Inversiones y

³¹ Aída Lerman Alperstein, "Las relaciones de América Latina-Mercosur con la Unión Europea en los años noventa", en Rosa María Piñón Antillón (coord.), *La regionalización del mundo: la Unión Europea y América Latina*, México, FCPYS-UNAM-Delegación de la Comisión Europea en México, 1998, p. 227.

³² Comisión Económica para América Latina, *Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea*, Santiago, CEPAL, 1996, p. 74.

de iniciativas de cooperación económica como AL-Invest y European Community International Investment Partners (ECIIP).

Este proceso ha implicado el establecimiento de un marco normativo que permite conducir la cooperación interregional con base en políticas y estrategias perfectamente definidas. Por ejemplo, en 1992, el Consejo de Desarrollo aprobó la Declaración Horizonte 2000, con la intención de mejorar la coordinación de las políticas de cooperación. En el apartado correspondiente a los países ALA, el documento señala cinco consideraciones básicas para América Latina:

1. No excluir de la cooperación para el desarrollo a los países más adelantados de la región, a fin de que puedan obtener ayuda financiera y técnica en sectores particulares. Para ellos existen también recursos disponibles para proyectos de cooperación económica.
2. Los proyectos y programas de cooperación deben, preferentemente, ayudar al mejoramiento de las condiciones de bienestar de las clases más pobres del sector rural, de las pequeñas ciudades y de los barrios marginados de las grandes ciudades.
3. Destinar recursos para la cooperación económica y la ejecución de proyectos orientados a la integración regional, al ECIIP, que impulsa la construcción de empresas mixtas y la transferencia de tecnología.
4. Diez por ciento de los recursos comunitarios será canalizado a la conservación del medio ambiente y las selvas tropicales.
5. Los recursos comunitarios se otorgarán a través de donaciones, iniciando con un presupuesto quinquenal de 2 750 millones de ecus.³³

Hacia finales de 1995, la Comisión Europea definiría las nuevas orientaciones que debían guiar la cooperación con América Latina;

³³ A. Lerman Alperstein, *op. cit.*, pp. 278-279.

éstas manifiestan una marcada coincidencia con los objetivos de la política de desarrollo consignados en el Tratado de la Unión y se integran en el documento "Perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000". Para la Comisión Europea, el reforzamiento de los vínculos con Latinoamérica debe sustentarse en tres estrategias: el estrechamiento de los vínculos y el diálogo político; el libre comercio y la integración regional; y la cooperación con base en objetivos claros y la selección de sectores específicos.³⁴

Asimismo, los tres ejes prioritarios de la cooperación señalados por la Comisión Europea son: la consolidación democrática; la lucha contra la pobreza y la exclusión social; y el apoyo a la reforma económica y a la competitividad internacional. Además, se distinguen tres temas que cruzan cada uno de los ejes: la integración regional; la educación y formación; y la "gestión de las interdependencias norte-sur" (drogas, medio ambiente y migración).³⁵

Para concluir, valga destacar que, en la perspectiva de la cooperación europea hacia América Latina, persiste la visión selectiva en la que se ubica a la región en la estrategia general de la UE. Es decir, la asociación se dará a partir de acuerdos específicos de cooperación con países o grupos subregionales, cuyo atractivo mayor se explique en términos del mercado potencial (libre comercio), las posibilidades de inversión y, en último análisis, por intereses económicos. Así, en el futuro, el diálogo político y la intensidad de las relaciones dependerán en mayor medida de dichos factores.

De esta manera, los países del Grupo Andino y Centroamérica seguirán recibiendo atención en un nivel primario, entendido como la ayuda al desarrollo y las preferencias comerciales no recíprocas; por su parte, Chile, México y el Mercosur seguirán adquiriendo cada vez mayor importancia, no sólo porque cumplen con los requisitos arriba señalados, sino porque existen con ellos acuerdos de asociación que los ubican ya en un nivel de prioridad para la UE.

³⁴ José Antonio Sanahuaja, "México y la Unión Europea: ¿hacia un nuevo modelo de relación?", en R. M. Piñón Antillón (coord.), *op. cit.*, pp. 349-350.

³⁵ *Ibid.*, p. 350.

Conclusiones

La perspectiva de una “asociación estratégica” entre la Unión Europea y América Latina abre la oportunidad de inaugurar una nueva etapa en la cooperación interregional. Para los países de América Latina, significa la posibilidad de incorporar nuevas formas de asociación en la realización de la cooperación al desarrollo, y de impulsar un cambio de visión respecto de los compromisos y la estructura global de la cooperación internacional.

De acuerdo con lo anterior, es deseable que la región avance en el examen de los puntos que le permitan acceder a un mayor nivel de convergencia en la articulación de estrategias comunes de cooperación internacional, con el doble propósito de proyectar la fortaleza de su capacidad negociadora y mejorar su posición en el marco de esquemas de cooperación interregional con la UE.

Para México, las posibilidades no son menores que los retos. La experiencia mexicana abre así la posibilidad de conducir la cooperación con Europa hacia aquellos renglones estratégicos que revisten una importancia cardinal para México en los campos de la ciencia, la tecnología, el desarrollo empresarial, la educación, la formación profesional y las diversas expresiones del arte y la cultura. Ello podría traducirse en la transferencia de recursos, experiencias y conocimientos al país, no bajo los tradicionales criterios de la asistencia al desarrollo que reducen la visión de la cooperación a nociones unilaterales de tipo caritativo o de ayuda humanitaria, sino desde la perspectiva de la asociación que conlleva la posibilidad de defender y hacer avanzar los intereses nacionales en Europa, de la misma manera que, en relación con México, lo hace la UE —y cada país miembro— bajo la proyección de la Política Exterior y de Seguridad Común.

Este hecho representa sin duda un doble esfuerzo para el país. Por un lado, incrementar la capacidad gubernamental para coordinar a las diferentes entidades públicas y privadas de orden federal, estatal, municipal y local que desarrollan actividades de cooperación o establecen vínculos de colaboración con instituciones y organizaciones de los países europeos en lo individual o de la UE en el nivel regional. No obstante, dicha coordinación habrá de realizarse de forma tal que propicie la innovación y la flexibilización de las fórmulas y modalidades de cooperación, motive la

participación de la gran variedad de actores nacionales (incluidas las ONG y las asociaciones civiles) y favorezca el desarrollo y la concreción de los programas de su interés.

Esas instancias nacionales deben tener muy claro que cooperar con la UE representa una oportunidad nada despreciable en un contexto en el cual se estrechan las opciones y cambian las reglas del juego de la cooperación como práctica internacional. A fin de cuentas, no es lo mismo buscar donadores o patrocinadores que apoyen con sus recursos y su buena voluntad el desarrollo de proyectos, que negociar con un socio al cual se pueda convencer de los beneficios que recibirá por cooperar con México.

El segundo esfuerzo de México tiene que ver con esta última afirmación. Ampliar y dinamizar la cooperación con la UE constituye un reto mayor para el país en momentos en los cuales se inicia una nueva etapa en sus relaciones con el viejo continente, mismas que habrán de conducirse con base en el diálogo abierto y fluido entre socios, y que habrán de mantener en perspectiva el criterio de asociación tanto en los vínculos económicos y comerciales como en el terreno de la cooperación.

Hoy, las relaciones entre México y la UE reconocen diferentes dimensiones que tienen como marco la globalización de los procesos económicos y la transnacionalización de los fenómenos sociales y políticos, expresiones claras de un entorno mundial cada vez más complejo e interdependiente. En esa perspectiva, la aproximación de México a la UE establece una línea de política exterior que habrá de profundizarse y explotarse al máximo para hacer realidad una fórmula general de diversificación de sus relaciones internacionales en lo económico y lo comercial pero, también, en lo político y, fundamentalmente, en lo social.

Para la UE, la relación con México atiende a un cambio de proyección en el contexto de la cooperación europea hacia los países en desarrollo, que tiene su origen en el Tratado de Maastricht. En la nueva percepción de la UE, México juega un papel de primer orden en su estrategia de cooperación en tanto economía emergente con mayores posibilidades de autogestión, en comparación con muchos de los países ACP, además de que ofrece un excelente potencial para apoyar la incursión europea en otras regiones como Norteamérica y el Pacífico.

El replanteamiento del marco normativo de las relaciones entre la Europa comunitaria y México (que recupera los productos de los acuerdos de 1975 y 1991 en el nuevo instrumento suscrito en 1997) exige a este último dar pasos firmes pero cuidadosos en el desarrollo de las actividades de cooperación que ese marco consigna; la complejidad de la burocracia europea con la cual negocia los intereses mexicanos y la multiplicidad de los actores que intervienen en las corrientes de cooperación reclaman cautela ante la eventual dispersión de esfuerzos y la atomización de los beneficios tanto para México como para cada miembro de la UE y para ésta en su conjunto.

De acuerdo con lo anterior, será necesario buscar nuevos esquemas de concertación, atendiendo básicamente a criterios sectoriales, e impulsar fórmulas y modalidades cooperativas que se basen en los principios de flexibilidad, descentralización y coordinación como los que se experimentan en el modelo de redes que se ha analizado; esto es un hecho que sin duda repercutirá en la concepción de la cooperación internacional de México y en su proyección hacia el nuevo siglo.
