

C U A D R O 1

UNIÓN EUROPEA: PARTICIPACIÓN EN LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE LOS PAÍSES FUERA DEL BLOQUE, 1985-1997 (PORCENTAJES)

	Exportaciones		Importaciones	
	1985	1997	1985	1997
Estados Unidos	25	19	19	21
Japón	3	5	8	9
Asia	10	17	9	19
América Latina	5	6	8	5
Otros europeos	22	28	22	25
Otros	35	25	34	21

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Bélgica-Luxemburgo); en este caso, la concentración alcanza 90% de los intercambios.

La pérdida de participación europea en el mercado latinoamericano

El comercio de América Latina con otros países, en particular Estados Unidos

Si bien el comercio entre América Latina y la Unión Europea ha crecido de manera notable en valores absolutos, ello obedece en esencia al aumento de las importaciones latinoamericanas de productos europeos (164% acumulado en 1990-1997). Por el contrario, la expansión de las exportaciones latinoamericanas al bloque europeo en el mismo lapso se limitó a un crecimiento de 29%, en claro contraste con el aumento de las ventas de la región al resto del mundo (128%). La Unión Europea ha cedido terreno del mercado latinoamericano a Asia y Estados Unidos. La participación de las importaciones latinoamericanas originadas en Europa descendió de 21 a 16 por ciento de 1990 a 1997, mientras que la de Asia creció de 9 a 15 por ciento y la de Estados Unidos de 38 a 43 por ciento.

Un factor que explica tal pérdida de presencia es el desarrollo del mercado entre Estados Unidos y México: de 1990 a 1997, la participación del primero en las importaciones mexicanas se elevó de 66% a casi 75%, mientras que la de la Unión Europea cayó de 17 a 9 por ciento. Al parecer, la firma del TLCAN ejerció un efecto de desviación del comercio europeo con México. En este sentido, si todos los países de América concluyen un ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) de aquí a 2005, ello plantearía serias interrogantes sobre los lazos económicos europeos con América Latina.

El interés de Estados Unidos por la culminación del ALCA se basa en la convicción de que ésta favorecerá sus intereses nacionales de largo plazo y en el atractivo que supone América Latina para otros países, fundamentalmente para la Unión Europea y Japón. Durante la reunión de viceministros celebrada en Brasil en febrero de 1997 se decidió que los países participantes del Área podrían negociar a título individual o colectivo as-

C U A D R O 2

UNIÓN EUROPEA: COMERCIO CON AMÉRICA LATINA POR CATEGORÍAS DE PRODUCTOS, 1996 (PORCENTAJES)

	Importaciones	Exportaciones
	Maquinaria y equipo de transporte	7.9
Alimentos	38.2	4.2
Manufacturas de base	15.4	12.5
Materias primas	18.0	-
Productos químicos	-	16.4
Otras	20.5	15.2
Total	100.0	100.0

Fuente: Eurostat, Comext Databank, 1997, y cálculos del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas.

pectos relacionados con la supresión de barreras arancelarias y no arancelarias, la inversión, el comercio de servicios, la política de competencia y la propiedad intelectual. El ALCA deberá incluir un conjunto de medidas y sólo será suscrito cuando se haya alcanzado un compromiso en *todos* los temas de la negociación. Una negociación colectiva permitiría agilizar el proceso del ALCA. A junio de 1997 habían decidido negociar como grupo la Comunidad del Caribe (Caricom) y el Mercado Común del Sur (Mercosur). Los países de Centroamérica y la Comunidad Andina aún no se deciden y los miembros del TLCAN parece que lo harán de forma individual.

De hacerse realidad, el ALCA sería el mayor acuerdo de libre comercio de la historia y supondría un crecimiento económico añadido para América Latina de 1.5% anual. Sin embargo, las negociaciones sólo podrán avanzar si se produce un acercamiento entre Estados Unidos y el Mercosur.

Intensificación del comercio intrarregional

El proceso de liberalización del comercio en América Latina ha incrementado las exportaciones dentro de la región respecto al total de sus exportaciones, reduciéndose las ventas a la Unión Europea y al resto del mundo. Una consecuencia de esta política comercial es el cambio de signo de la balanza entre América Latina y la Unión Europea: de un superávit de 9 100 millones de dólares en 1990 a un déficit superior a los 14 300 millones en 1997. En el cuadro 3 se observa que desde 1992 la participación de las exportaciones intrarregionales en las totales ha aumentado, aunque en 1998 disminuyó. Ello obedeció a la caída de 6% de las exportaciones dentro de la ALADI que interrumpió una tendencia expansiva de 12 años. En el ámbito del Mercosur, la reducción de dicho comercio fue mucho menor (0.5%), lo que confirma la solidez de esa agrupación subregional. El comercio entre los países de la Comunidad Andina, que se había recuperado en 1997, retrocedió 6%, debido al descenso de las ventas de Venezuela a Colombia. En cambio, las exportaciones intrazonales del Mercado Común Centroamericano aumentaron 9%, en consonancia con la tónica general de expansión del co-

mercio de esos países, aunque dicho crecimiento fue inferior al registrado por las ventas totales (14%).

Las exportaciones de América Latina a la Unión Europea

Entre los factores que dificultan el incremento de las exportaciones latinoamericanas a la Unión Europea se encuentran: a) oferta exportable poco adecuada a la demanda de la Unión Europea; b) insuficiente desarrollo de la infraestructura comercial; c) las barreras comerciales y la Política Agrícola Común (PAC); d) lejanía geográfica, y e) la rápida liberalización comercial en América Latina. Otro elemento lo constituyen los vínculos entre el bloque europeo y las economías de Europa del Este, con las cuales mantiene acuerdos preferenciales debido al interés por desarrollar a esos países y en un futuro incorporarlos a la Unión como proveedores de manufacturas intensivas en mano de obra, productos agrícolas, materias primas industriales y productos semielaborados, precisamente los que actualmente exporta América Latina.

Sin embargo, para la Unión Europea es de importancia estratégica mantener y aumentar las relaciones comerciales con América Latina por medio de acuerdos comerciales. Las empresas europeas tienen ante sí la oportunidad de realizar cuantiosas inversiones en las obras de infraestructura que se están emprendiendo en aquella región y que podrían responder a la creciente demanda de transporte, telecomunicaciones y energía, con un enorme potencial en diversos sectores.

La PAC, con su sistema de subvenciones y ayudas, genera barreras a las importaciones de productos agrícolas de América Latina, aunque al parecer la Unión Europea —por medio de la OMC— ya realiza concesiones. Más adelante se destaca la imposibilidad de seguir sosteniendo la PAC, pese a las presiones de los agricultores europeos.

En resumen, las tendencias del intercambio entre la Unión Europea y América Latina no parecen favorecer al comercio latinoamericano; más bien, profundizan su desequilibrio comercial con preocupante pérdida de importancia relativa de mercados para las exportaciones de la región. En este sentido, es necesario revisar y corregir los elementos que limitan el acceso de las exportaciones latinoamericanas a los mercados euro-

peos y, en general, impulsar el diálogo sobre bases concretas que permitan una relación mutuamente benéfica.

LOS ACUERDOS MARCO

En los últimos años los procesos de integración en América Latina han registrado importantes avances. En la actualidad las cuatro asociaciones subregionales de libre comercio de la región (Mercosur, Comunidad Andina, Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Caribe) ya operan como uniones aduaneras, aunque en distintas etapas de perfeccionamiento. El más avanzado es el Mercosur, que está cerca de convertirse en un mercado común por la adopción gradual de medidas en materia de liberalización de los servicios y armonización de las políticas macroeconómicas y fiscales. Al mismo tiempo, las relaciones de las subregiones de América Latina con la Unión Europea han progresado con rapidez. En poco tiempo se han celebrado acuerdos marco de cooperación con el Mercosur (15 de diciembre de 1995), Chile (21 de junio de 1996) y México (8 de diciembre de 1997). Estos acuerdos tienen claras finalidades económicas, pero también políticas, ya que las partes se comprometen a respetar los principios de democracia constitucional, pluralismo político y derechos humanos, introduciendo en la zona un claro componente estabilizador.

Los acuerdos marco incluyen una estrategia para la liberalización comercial, la mayor cooperación económica, el apoyo al proceso de integración y el fortalecimiento de las relaciones en otros ámbitos. Se trata, sin embargo, de acuerdos cuya finalidad es que las partes se aproximen a la creación de una asociación interregional que será negociada en el transcurso de los próximos años, en especial en el área comercial. Los nuevos acuerdos implican un cambio en la naturaleza de las relaciones birregionales, pues al sustituirse el criterio asistencial por el asociativo, la cooperación económica tiende a ocupar un lugar más destacado que la ayuda.

Los procesos de integración de América Latina y el Caribe y la Unión Europea tienen puntos en común, como la aceptación de su carácter pluridimensional y objetivos que trascienden la mera esfera comercial. En particular, es posible destacar que dichos procesos persiguen la consolidación de la democracia, el

mantenimiento de la paz y la seguridad, la defensa del ambiente y la lucha contra la pobreza. Existen otras razones, como los intereses que procuran consolidar las posiciones en materia de comercio e inversión de los países del bloque europeo en América Latina, así como la necesidad de las economías latinoamericanas de asegurarse el acceso al mercado de Europa, en especial para su producción de origen agrícola.

El 24 de noviembre de 1999 comenzaron en Bruselas las negociaciones oficiales sobre un acuerdo de asociación

C U A D R O 3

EXPORTACIONES INTRARREGIONALES DE AMÉRICA LATINA, 1992-1998 (MILES DE MILLONES DE DÓLARES Y PARTICIPACIÓN PORCENTUAL.)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ^a
Intrarregionales	24.5	29.3	35.2	42.8	45.1	52.8	49.8
Mundiales (totales)	146.1	156.4	177.3	216.1	238.6	264.4	260.1
Intrarregionales/mundiales(%)	16.8	18.7	19.9	19.8	18.9	20.0	19.1

a. Cifras preliminares.
Fuente: CEPAL.

interregional Unión Europea-Mercosur (liberalización comercial incluida). Los representantes de Chile y la Unión Europea también se reunieron para debatir la negociación de un acuerdo similar que en principio se centrará en el capítulo no arancelario, dejando para 2001 las barreras arancelarias y la liberalización del comercio. La primera reunión de negociación estaba prevista para marzo o abril de 2000 en Buenos Aires. A pesar del creciente optimismo sobre las posibilidades de alcanzar un acuerdo, las discrepancias de fondo en torno de la liberalización del comercio agrícola podrían constituir el preludio de un proceso complejo y dilatado.

El comercio entre la Unión Europea y el Mercosur ha crecido con rapidez: su valor total se elevó de 20 000 millones de dólares en 1990 a 35 000 millones en 1996 (incremento de 75%). El bloque europeo exporta sobre todo bienes de capital, automóviles y otros productos de tecnología avanzada, mientras que más de la mitad de las exportaciones del Mercosur consiste en bienes agrícolas y alimentos, cuya mayor parte entra en el mercado europeo libre de arancel.

La liberalización del comercio con el Mercosur será muy ventajosa para la Unión Europea, sobre todo para las compañías que operan en el sector automovilístico, bienes de consumo y capital y servicios, en los cuales las exportaciones de la Unión han registrado un crecimiento acumulado de cerca de 350% en los años noventa. Los países del Mercosur aplican impuestos nacionales muy altos en estos sectores (hasta 56% en automóviles y 20% en bienes industriales).

La Cumbre de Río, celebrada los días 28 y 29 de junio de 1999, fue la reunión más grande de líderes nacionales en la historia de América Latina y una de las mayores en la historia del hemisferio occidental. Fue la primera cumbre entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe. Independientemente de los resultados de la reunión, el hecho de haberse celebrado revela la sustancial transformación del sistema internacional en los noventa.

El 24 de noviembre de 1999 México y el bloque europeo cerraron un acuerdo con notables concesiones de uno y otro lado. El acuerdo se debe ratificar de aquí al año 2003 por los respectivos órganos legislativos. Mientras que la Unión Europea liberalizará el acceso de productos industriales mexicanos a sus mercados, México limitará su arancel máximo a 5%. La reducción de aranceles se efectuará paulatinamente hasta 2007. Aparte de algunos productos sensibles como lácteos, carne y cereales, que se revisarán en 2003, el pacto abarca todos los capítulos de la relación comercial bilateral, incluidos el libre comercio de bienes industriales y agrícolas, acuerdos preferenciales sobre servicios, contratos del Estado, inversión, normas de competencia, propiedad intelectual y solución de diferencias.

EL PROBLEMA DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

La Política Agrícola Común (PAC) es a todas luces proteccionista y una de las mayores aberraciones de la Unión Europea. Es muy importante tener en cuenta que lo que los países de América Latina y el Caribe necesitan de Europa es más

comercio que ayuda. Así, para pagar su deuda, asegurar su desarrollo y financiar sus importaciones, aquellas economías deben disponer fundamentalmente de las divisas que obtienen de sus exportaciones. En este sentido, la Unión Europea debe reducir sus barreras a las importaciones de los productos procedentes de esa región. La PAC provoca el rechazo no sólo de los países ajenos a la Unión, como los latinoamericanos, para los que la política proteccionista ha supuesto un grave deterioro de su comercio, sino también de parte de los propios ciudadanos europeos, para quienes no se justifican los elevados precios de los productos agrícolas. Los órganos de gobierno de la Unión Europea consideran que el costo de la PAC es excesivo y que la desaparición del sistema de subvenciones revelará que tras la imagen de equidad, justicia social o redistribución del ingreso, las subvenciones sólo han alimentado la ineficiencia, la que hay que pagar ahora reestructurando al sector protegido, en este caso, al agrario. Desde hace algunos años se han introducido reformas a la PAC, no sólo por su excesivo costo, sino también por el desequilibrio psicológico internacional que se produce al coexistir una situación de abundancia con otra de pobreza extrema.

Desde el punto de vista interno, la reforma debe responder a las tres preocupaciones siguientes. a) Se reconoce la necesidad de que las ayudas directas a la renta agrícola se canalicen más hacia quienes la requieren, no sólo para lograr una mayor equidad en su distribución, sino también para contribuir a la cohesión económica y social. b) Es preciso considerar las perspectivas del mercado. El mantenimiento de los precios internos en los niveles actuales llevaría a una ampliación de las diferencias respecto a los precios mundiales que ya no es sostenible. Además en la última ronda multilateral de negociaciones comerciales, la Unión Europea se comprometió a reducir su nivel de subvenciones a la exportación. c) Los ciudadanos europeos exigen soluciones concretas a sus inquietudes con relación a la salubridad, la calidad y la seguridad de los alimentos.

La PAC reformada se basa en cinco objetivos: a) mejorar la competitividad de los productos agrícolas comunitarios mediante la obtención de precios más bajos; b) asegurar un alto nivel de calidad de los alimentos para beneficio del consumidor; c) garantizar ingresos estables y un nivel de vida adecuado para los agricultores; d) promover el uso de métodos de producción respetuosos del ambiente y del bienestar de los animales, así como condicionar el otorgamiento de créditos al cumplimiento de objetivos ambientales, y e) favorecer la creación de oportunidades de empleo alternativo para los agricultores.

Sin embargo, la futura ampliación de la Unión Europea (Polonia, Hungría, Estonia, República Checa, Eslovenia, Turquía y Chipre) y la segunda hornada prevista para más adelante de los cinco países del Este que también han solicitado su adhesión (Letonia, Lituania, Eslovaquia, Bulgaria y Rumania) no pueden dejar de tener una incidencia significativa en sus prioridades políticas globales. Ello será en el sentido de desplazar su "eje" de preferencias hacia Europa del Este, en detrimento de los países mediterráneos y de América Latina y el Caribe, así

como introducir cambios en la conducción de la integración europea y en su política exterior con base en las nuevas prioridades geográficas.

Las ampliaciones podrían también tener implicaciones en la revisión de la PAC: frenarían su desmantelamiento en perjuicio de las exportaciones agrícolas más competitivas de América Latina. En efecto, como en casi todos los futuros miembros de la Unión Europea la agricultura tiene un peso mucho mayor que en los países del bloque y las exportaciones agrícolas son más competitivas, el campo comunitario deberá enfrentarse al costo político que implica el desmantelamiento de los subsidios agrícolas acordado en la Ronda de Uruguay y a la competencia de los países vecinos y futuros miembros. Aunque esta competencia no representaría un costo financiero demasiado elevado para el bloque, puede incidir de manera negativa en la opinión pública europea, ya muy preocupada por la revisión de los compromisos agrícolas en el ámbito de la OMC.

Esta situación se puede reflejar desfavorablemente en las negociaciones para crear una zona de libre comercio con los países del Mercosur y Chile. La Comisión Europea, a la hora de aprobar las directivas de negociación, tuvo que superar las reticencias (sobre todo de Francia y con ella Alemania, Austria y Bélgica) para incluir productos agrícolas en el acuerdo comercial por los efectos que tendría en la PAC (en especial en relación con los cereales, el azúcar y la carne bovina). En 1999 los productos agrícolas y pesqueros representaron 40% de las exportaciones totales del Mercosur a la Unión Europea. La cuestión agraria de Chile debería entrañar menores dificultades: alrededor de 75% de sus exportaciones a Europa entran libres de derechos o pagan bajos aranceles (nivel medio arancelario de 3.4%). Según fuentes oficiales chilenas, los productos agrícolas sensibles sólo representan 7% del comercio total respectivo. En tal sentido se debe esperar un intenso debate en el seno del Consejo de Ministros de la Unión Europea cuando se considere la propuesta de la Comisión por la clara posición asumida por el Mercosur y Chile de no negociar con el bloque europeo si no se toma en cuenta el sector agrícola.

Dadas estas turbulencias del lado europeo y la importancia del tema para América Latina y el Caribe, el comercio agrícola será uno de los obstáculos concretos de mayor sensibilidad a la hora de considerar el alcance de los compromisos birregionales.

Es evidente que el enorme potencial del Mercosur y otras subregiones de América Latina en materia de producción de alimentos no se puede desarrollar a plenitud por "falta de mercados" o, con mayor precisión, porque Estados Unidos y la Unión Europea, mercados "naturales" de esa producción tan competitiva, lo impiden por las costosas políticas de incentivos y subsidios a la producción, cuyos excedentes se vuelcan a los mercados externos a precios de *dumping*. El desarme arancelario y la reducción de subsidios de la Unión Europea y Estados Unidos propiciarían una drástica reasignación de recursos, un considerable incremento de la participación de América Latina y el Caribe en el mercado y un aumento del bienestar mundial.

LA INVERSIÓN DIRECTA DE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Panorama general

La inversión directa de los países de la Unión Europea en América Latina es un elemento más del proceso de globalización que caracteriza a la economía mundial de finales del siglo XX. Los procesos de integración regional y el nuevo modelo económico imperante en América Latina y el Caribe han modificado de manera significativa el ambiente de los negocios, alentando decisiones de inversión por parte de empresas (nacionales y extranjeras) que ya operaban en la región o de compañías nuevas. El modelo económico se basa en una fuerte apertura de la economía al exterior, con rebajas arancelarias y mayor competencia internacional, un creciente papel del mercado en la economía, mayor eficiencia de las empresas, estabilidad macroeconómica (por medio del control de la cantidad de dinero), reformas en los mercados de factores (laboral y financiero) y mejoras en el financiamiento externo. Asimismo, entraña la sustitución de los instrumentos tradicionales de intervención económica que empleaban los gobiernos (reglamentaciones, subsidios y monopolios estatales) por marcos regulatorios precisos y eficientes que garanticen el funcionamiento del mercado.

Las reformas estructurales en América Latina han impulsado amplios programas de privatización. En el período 1990-1997 se realizaron 900 privatizaciones que representaron ingresos en las arcas públicas por 100 000 millones de dólares (una media de 1% del PIB regional, el doble que el promedio de otras regiones). América Latina es la zona que más empresas estatales ha vendido desde que la exprimera ministra Margaret Thatcher comenzara con dicha práctica en el Reino Unido a mediados de la pasada década; más de la tercera parte de los procesos de privatización que se han realizado en el mundo en los últimos 12 años corresponde al subcontinente.

En materia de privatización en América Latina, en la actualidad se observan tres tendencias: a) se privatizan nuevos sectores; b) aparecen nuevos actores, y c) mejora la calidad de los procesos respectivos.

En cuanto a la primera —los nuevos sectores—, todos los países han recorrido con amplitud la denominada primera ola de privatizaciones, es decir, la de empresas típicamente comerciales. En segundo lugar, la apertura al capital privado en infraestructura: puertos, aguas, aeropuertos, carreteras, sector eléctrico, telefonía, etcétera. Por último, se entra a una nueva fase del proceso que abarca los sectores sociales: fondos de pensiones, salud y educación. Se trata de nuevas formas de participación del capital privado que por supuesto tienen importantes diferencias con las infraestructuras y las empresas comerciales, pero en las cuales hay grandes posibilidades para el sector privado europeo. Tal vez la más destacada y con más éxito hasta ahora sea la de los fondos de pensiones, que a su vez crean un inmenso potencial de crecimiento de las privatizaciones en otras áreas. Así, en términos de sectores, la privatización en la zona se está expandiendo considerablemente en esos tres sectores con

C U A D R O 4

FLUJOS DE IED A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1980-1997 (VALORES ACUMULADOS EN MILLONES DE DÓLARES Y PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL)

	1980-1989	Promedio anual	%	1990-1997	Promedio anual	%
Europa	12 207	1 221	46.7	42 957	5 370	35.0
Estados Unidos	11 018	1 102	42.1	74 867	9 358	61.0
Japón	2 918	292	11.2	4 292	537	4.0
<i>Total</i>	<i>26 143</i>	<i>2 614</i>	<i>100.0</i>	<i>122 116</i>	<i>15 265</i>	<i>100.0</i>

Fuentes: Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas y Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

diversas formas de participación y oportunidades claras para el sector privado europeo a ritmos en algunos casos por demás intensos o acelerados.

Respecto a los nuevos actores, ya no sólo son los gobiernos nacionales los que privatizan, sino también otros niveles de gobierno (estados, municipios, provincias, según la figura jurídica de cada país). Se trata de una faceta más de un profundo proceso de descentralización mediante el cual muchas actividades hasta hoy en manos del Estado central se han transferido a los gobiernos regionales que prefieren en algunos casos trasladarlas al sector privado.

Las privatizaciones en América Latina responden más a una concepción distinta del Estado que a una necesidad fiscal, lo cual es muy positivo porque no es una respuesta a una crisis fiscal de corto plazo, sino que esa nueva visión en vez de crear dificultades al sector privado le abre oportunidades y define reglas que permiten su participación.

Principales fuentes de inversión externa

La inversión directa europea en América Latina y el Caribe registra un notable incremento desde principios de los noventa como consecuencia de los procesos de privatización. En el período 1990-1997 dichos flujos registraron un promedio anual de 5 370 millones de dólares (véase el cuadro 4). Cabe destacar que en 1997 la inversión representó más de 60% de la realizada a lo largo de los años noventa. A partir de 1994, en términos de flujos, los dos mayores países inversores han sido el Reino Unido y España. En términos de acervos, los principales inversionistas de la Unión Europea son Alemania, el Reino Unido y Francia. Para un grupo de países europeos, América Latina y el Caribe representan el principal destino de inversiones fuera de la OCDE, en particular Alemania, los Países Bajos, España y el Reino Unido.

LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

En octubre de 1995 la Comisión Europea aprobó las nuevas orientaciones de las relaciones de la Unión Europea con América Latina, las cuales constituyeron el primer documento estratégico formulado por la Comunidad exclusivamente

para sus nexos con América Latina. Los órganos de programación y decisión comunitarios reconocieron que el desarrollo común a todos los países de esa zona permitía hablar de una unidad regional, a pesar de su gran heterogeneidad. La conclusión fue: "América Latina es una y múltiple y exige, por tanto, enfoques diferenciados por parte de la Unión Europea, modulados en función de las realidades nacionales y regionales".

El modelo otorga prioridad a los países de menor desarrollo, a los que destina la mayor parte de la ayuda económica. A las economías más avanzadas se les impone, entre otras condiciones, un compromiso de protección ambiental y de lucha contra el narcotráfico. La diferenciación del grado de desarrollo obedece al propósito de utilizar los recursos comunitarios de cooperación de manera eficaz y eficiente: se canalizan en primer término a las naciones más atrasadas conforme a objetivos mutuamente reconocidos como prioritarios. En lo fundamental el enfoque diferenciado debería permitir desarrollar potencialidades específicas de cada país o grupo de países. "Así, algunos países o regiones seguirán siendo receptores principales de ayuda al desarrollo, mientras que otros, más desarrollados y poderosos, serán valiosos socios en actividades de interés mutuo."

Situación actual

La cooperación económica de la Unión Europea con América Latina se orienta a promover vínculos de interés mutuo que puedan significar beneficios económicos. Se desarrollan actividades humanitarias en apoyo de la democracia y los derechos humanos y en contra de la pobreza; se buscan oportunidades de colaboración económica y se da prioridad al desarrollo ecológico; se fomenta la cooperación técnica y se reconoce la responsabilidad de ayudar a atenuar los efectos negativos de los procesos de ajuste económico de América Latina. A continuación se analizan las acciones futuras de la cooperación del bloque europeo con los países latinoamericanos.

Las tendencias en la cooperación birregional confirman la consolidación de la Unión Europea como socio privilegiado de América Latina. El constante auge de la ayuda europea a la región en 1990-1997 ha desmitificado, en parte, los pronósticos de una paulatina desviación de los flujos de cooperación a otras regiones (Europa del Este, África y la cuenca mediterránea). Desde hace 10 años, la Unión Europea y sus estados miembro

son la principal fuente de cooperación de la zona y ocupan la segunda posición respecto a los flujos de comercio e inversión. Su actual política de cooperación está siendo más estructurada y diversificada, a la vez que se ajusta a las necesidades individuales de los países y los sectores menos favorecidos de la población. Sobre la base del concepto de desarrollo sostenible, la cooperación bi-regional se centra en un menor número de prioridades seleccionadas conjuntamente a fin de mejorar la calidad de los proyectos. Ambas partes acordaron que la educación y la formación, la cooperación económica y el ambiente serían ejes fundamentales de la cooperación, pues constituyen la base para alcanzar un desarrollo sostenible y reducir los aún altos niveles de pobreza en la región.¹

El balance positivo de la cooperación europea contrasta marcadamente con la evolución negativa de la ayuda oficial de Estados Unidos a América Latina: en 1991-1997, descendió de 29 a 18 por ciento. Respecto al total, esa ayuda representó 12.6% en 1993-1997 y la europea 42.5 por ciento (véase el cuadro 5). Alemania, España, los Países Bajos y Francia, aportaron en conjunto casi 65% de la ayuda oficial otorgada por la Unión Europea.

La evolución de la cooperación de la Unión Europea a América Latina refleja perspectivas contradictorias. Por un lado, Alemania mantiene su posición como principal donante, mientras que Italia y Francia, otrora donantes tradicionales de la región, la han reducido drásticamente. También han fortalecido su compromiso España y los Países Bajos.

Mejor coordinación entre la Unión Europea y los estados miembro

El futuro de la cooperación de la Unión Europea con América Latina pasa, en primer lugar, por la necesidad de elevar la eficacia de la ayuda. Una de las razones que explican la escasa efi-

1. Los principales programas de cooperación en marcha en 1999 se describen en seguida. AL-INVEST, programa de ayuda financiera y técnica para la cooperación económica en los países en desarrollo de América Latina; está incluido en las políticas comunitarias de cooperación para el desarrollo y la cooperación técnica y tiene como objetivo el desarrollo humano; Programa Alfa, destinado a fomentar la cooperación entre las instituciones de enseñanza superior de América Latina y Europa, promoviendo la realización de actividades económicas conjuntas, la movilidad de posgraduados y estudiantes universitarios y otras actividades que contribuyan a la integración regional de los países de América Latina, y el Programa ALURE, destinado a adaptar las políticas energéticas de los países de la región a los nuevos desafíos económicos, sociales y ambientales; su propósito es reformar los marcos institucionales y las relaciones entre los poderes públicos y el sector privado, mejorar la eficacia y el consumo de energía e integrar los efectos directos en el proceso de toma de decisiones en materia energética.

C U A D R O 5
AYUDA OFICIAL PARA EL DESARROLLO A AMÉRICA LATINA, 1993-1997 (DESEMBOLSOS NETOS EN MILLONES DE DÓLARES)

	1993	1994	1995	1996	1997	1993-1997	Porcentaje del total
Unión Europea	2 320	1 984	2 325	2 530	1 716	10 875	42.5
Estados Unidos	620	986	736	344	544	3 230	12.6
Japón	727	808	1 102	938	659	4 236	16.6

Fuentes: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París, 1999, y cálculos del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas.

cia y la baja incidencia real de dicha ayuda para el desarrollo es su falta de coordinación con las ayudas nacionales otorgadas por los estados miembro en lo individual; de ahí la importancia de mejorar la articulación entre las políticas comunitarias y las nacionales. Sólo así es posible definir una estrategia en favor de los países en desarrollo que reduzca la dispersión de la ayuda y así contribuir al fortalecimiento de la acción exterior de la Unión Europea en su conjunto y a su imagen, por terceros países, como una entidad política real.

En ese sentido apuntan las conclusiones de los negociadores del Tratado de Maastricht, quienes atribuyeron la dispersión de la ayuda a tres carencias: a) la escasa coordinación entre las políticas nacionales y comunitarias de cooperación para el desarrollo; b) la falta de articulación o cohesión entre las políticas de cooperación y otras políticas comunitarias u otros aspectos del proceso de integración comunitario (en este sentido, es necesario avanzar en el establecimiento de mecanismos de coordinación y coherencia entre la Política de Cooperación al Desarrollo y las dimensiones exteriores de otras políticas comunitarias, como la Política Agrícola Común, la Política Común de la Pesca, la Política de Investigación y Desarrollo Tecnológico y la Política de Medio Ambiente), y c) el déficit de expresión e impulso europeos en los foros internacionales y ante los demás donantes.

La coordinación de esfuerzos de cooperación para el desarrollo entre los donantes europeos sigue siendo relativamente escasa.² Aunque se observa cierta disposición a coordinar algunas acciones entre los estados miembro, no hay mecanismos ni

2. La iniciativa más destacada en este ámbito de la coordinación es el proyecto piloto iniciado en 1995 en seis países en desarrollo (entre ellos Costa Rica y Perú), que prevé una estrecha cooperación entre la Comisión y los estados miembros de la Unión Europea. Sin embargo, en su reunión de Luxemburgo, el Consejo de Desarrollo reconoció que los resultados del proyecto piloto no son muy alentadores, ya que en sus tres años de funcionamiento sólo en algunos de los países en desarrollo ha mejorado la coordinación de las políticas. Al margen de este proyecto, Guatemala se perfila como otro "país piloto informal" para una mayor concertación de la cooperación, tanto entre los actores del bloque europeo como con otros donantes bilaterales y organizaciones multilaterales. Esto afloró en la reunión del Grupo Consultivo para Guatemala (Conferencia de los Donantes), celebrada el 21 y 22 de enero de 1997 en Bruselas, ocasión en la cual se acordó

voluntad política para hacerlo de manera sistemática y continua. Existen otras áreas que exigen mayor coordinación, en especial la financiera especializada, en materia de microcrédito, por la novedad que representa y sus peculiaridades, y el apoyo a la consolidación de las instituciones nacionales de los países de América Latina y el Caribe por las implicaciones políticas que presenta. Otro aspecto importante para aumentar la eficacia de la ayuda europea es la coordinación *in situ*. En este sentido, sería de especial interés potenciar las relaciones entre las delegaciones de la Comisión en los países latinoamericanos, en los casos en que existen, y las representaciones de los estados miembro en los mismos.

Mayor eficacia de la ayuda

Se precisan estudios más rigurosos que analicen los efectos de las acciones europeas de cooperación con América Latina. Se trata de uno de los aspectos en que los avances han sido más escasos y en el que aún queda mucho camino por recorrer.

Además de lo relacionado con la mejora de la coordinación entre la Unión Europea y los estados miembro, otro punto que cabe destacar se refiere al instrumento más característico de la cooperación internacional: *el proyecto*. Éste se define como una actividad específica en la que se concentran abundantes recursos, con una indudable vocación de desarrollo y limitada a un grupo social bien circunscrito y a un ámbito espacial concreto. En los últimos años, ese instrumento ha sido muy cuestionado. Entre los defectos que se le atribuyen destaca su falta de viabilidad; muchos de esos proyectos desaparecen sin dejar huella al retirarse la ayuda extranjera. Ello obedece muchas veces a defectos de programación, pero también a las altas dosis de personal y tecnología exterior que crean una situación artificial. También se le achaca una tendencia excesiva a privilegiar el capital físico, así como grandes obras públicas que, una vez retirada la ayuda, los responsables nacionales no saben ni pueden mantener. Además, en muchos casos por motivos de descoordinación, los proyectos carecen de una mínima coherencia con la política de los gobiernos o con los proyectos de otros donantes. Sin embargo, no está claro cuál es la alternativa del proyecto, considerado como instrumento de la cooperación. Algunos autores apuntan al programa sectorial, cuyo instrumento más relevante es el apoyo directo al presupuesto por las aplicaciones que puede tener a largo plazo. Por último, también destaca la posibilidad de dividir las tareas según la ventaja comparativa de cada donante. Esto permitiría ampliar las repercusiones de la ayuda que reciben los países latinoamericanos.

Mayor relevancia a las ONG

En los últimos años las ONG han incrementado su participación en el terreno de la cooperación de la Unión Europea, lo cual es

conjuntamente un amplio programa internacional de apoyo a la consolidación de la paz en ese país.

deseable mantener e impulsar. En la actualidad, esas organizaciones gestionan más de 1 000 millones de dólares del presupuesto comunitario, fundamentalmente de las líneas de ayuda humanitaria, alimentaria y de cofinanciamiento. Si a ello se suman las ayudas de los estados miembro y su presencia en la opinión pública, dichas entidades adquieren gran influencia y capacidad de acción. La mayoría de las ONG actúa directamente con la población beneficiaria y tiende a obviar a los gobiernos interinos, casi siempre por razones de eficacia.

La conciencia de que el atraso no sólo es un problema de pobreza, sino también de déficit democrático, cala cada vez en las sociedades desarrolladas. Por ello, las ONG han cobrado más fuerza, pues desempeñan un papel muy importante en el apoyo a las comunidades de base y facilitan su acceso a la opinión pública y a los foros internacionales. Se prevé que en el futuro las ONG ocupen mayores espacios en la cooperación comunitaria y contribuyan de manera decisiva al fortalecimiento de la sociedad civil de los países de la región.

EL MICROCRÉDITO Y LA COOPERACIÓN EUROPEA

El microcrédito en América Latina

El mercado del microcrédito en América Latina surgió a principios de la década de los ochenta por medio de los programas emprendidos por la institución estadounidense Acción Internacional. Pocos años después el microcrédito se expandió en diversos países latinoamericanos, apoyándose en las experiencias de Acción Internacional y la Fundación Carvajal.³

Una de las principales características de las operaciones de microcrédito es la falta de garantías reales, que fundamentalmente se sustituyen de dos formas: a) en el caso de los créditos más pequeños (en torno a 500 dólares) es la garantía solidaria de varias personas que piden sus préstamos de forma conjunta, y b) para cantidades mayores (de 1 000 a 3 000 dólares) es el aval de una o dos personas que cuenten con una fuente regular de ingresos.

Numerosas instituciones prestan servicios crediticios a la microempresa en América Latina, las cuales caben en los tres grupos siguientes. a) ONG especializadas en programas de apoyo a la microempresa. No están reguladas por las autoridades bancarias nacionales y, por tanto, no pueden captar ahorros del público. La mayoría tiene una cartera de crédito que oscila entre 500 000 dólares y dos millones. Existen muchas instituciones de este tipo en América Latina, pero como no están reglamentadas no hay datos sobre su oferta conjunta de crédito. b) Instituciones financieras especializadas que proceden de ONG que constituyen organismos regulados por las autoridades bancarias, por lo que pueden captar ahorros públicos. Actualmente hay tres de este tipo en América Latina: Bancosol y Caja Los Andes en

3. ONG colombiana de prestigio que comenzó a desarrollar una metodología de programas de apoyo a la microempresa y que ha alcanzado gran difusión en América Latina.

Bolivia, y Financiera Calpia en El Salvador. y c) Bancos comerciales ordinarios que cuentan con una cartera de crédito para microempresarios. Entre ellos están el Banco del Pacífico y Banco del Progreso en Ecuador, Banco de Desarrollo en Chile y Banco Caja Social en Colombia.

Un aspecto que se encuentra a la vanguardia del microfinanciamiento se refiere a los fondos de garantías. Este mecanismo permite a muchas de estas instituciones captar recursos en los mercados de capitales y aumentar su cartera de microcrédito. El fondo de garantía más conocido en el ámbito respectivo es Bridge Fund, fundado por Acción Internacional en 1984.

La demanda de microcrédito ha crecido de forma importante en los últimos años y todo indica que ello persistirá. Algunas instituciones han tenido crecimiento espectacular y cuentan con un volumen importante de microcrédito. Por ejemplo, Bancosol gestiona una cartera de 43 millones de dólares y tiene casi 70 000 clientes; Caja Los Andes cuenta con una cartera de 20 millones de dólares y unos 30 000 clientes.

Otro de los puntos importantes en relación con este tipo de instituciones es la inversión de capital privado. El caso más conocido es Profund. Se trata de un fondo de inversión constituido en 1995, cuyos principales promotores son Acción Internacional (Estados Unidos), Calmedow (Canadá), Fundes (Suiza) y SIDI (Francia). El Profund, que cuenta con unos 20 millones de dólares, recibió importantes aportaciones del Fondo Multilateral de Inversiones, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento y el gobierno suizo.

La cooperación europea en el microcrédito de América Latina

La experiencia de muchas ONG revela que en los últimos años se han abierto grandes posibilidades, desconocidas hasta ahora, en el terreno de los servicios financieros a las personas de escasos recursos de los países de la región. Tanto por el interés comercial de este nuevo e ingente mercado, como por la importante dimensión social del microcrédito, la cooperación de la Unión Europea y los estados miembro en los próximos años deberá prestar especial atención a este nuevo campo del desarrollo económico y social de América Latina.

En lo que sigue se señalan algunas líneas de cooperación futura que pueden resultar especialmente importantes en el ámbito de los programas de microcrédito y que deberían ser objetivos prioritarios de la cooperación europea.

i) Programas de capacitación y microcrédito. Muchas de las personas que participan en la dirección de programas de microempresa afirman que las necesidades de capacitación y asesoría son tan importantes como el crédito. Algunos van más lejos y afirman que el solo crédito no hace prosperar a los pequeños negocios informales ni que las personas mejoren su situación. No son pocos quienes sostienen que los programas de microempresa que sólo se dedican al crédito no logran efectos duraderos en las unidades de subsistencia en cuanto a productividad, ventas y calidad de vida de las personas que trabajan en ellas.

Entre los aspectos relacionados con la capacitación, hay dos en que la cooperación de la Unión Europea podría ayudar de modo especial. Uno es el de las metodologías de capacitación, sobre todo en las actividades que exigen mayor uso de medios audiovisuales. Ejemplos de estas iniciativas son el programa de capacitación desarrollado por el Centro Microempresarial de Acción en Bogotá, financiado por el Fomin (dependiente del BID) y que se aplica en la Fundación Mario Santo Domingo en Cartagena (Colombia), Emprender (Argentina), FAMA (Nicaragua) y otros países. Otro sería el de los programas de capacitación técnica. La tendencia actual apunta a una organización sectorial, en particular si se trata de microempresas de subsistencia. Es decir, los cursos se dirigen a personas que trabajan en un mismo gremio. Esto permite utilizar una terminología clara y realizar una asesoría grupal, relativamente homogénea, que tiene especial importancia e interés para llevar a cabo programas de transferencia de tecnología de Europa a América Latina.

ii) Fortalecimiento de las ONG que desarrollan programas de microcrédito. En la actualidad se estudian fórmulas en la mayoría de los países latinoamericanos, como la creación de instituciones financieras especializadas o bancos con carteras exclusivamente para microempresarios. Las instituciones de microcrédito de mayores efectos en la mejora de la calidad de vida de sus beneficiarios son las que cuentan con personal suficientemente calificado (esto exige pagar sueldos de mercado) y una infraestructura adecuada (equipos informáticos, de comunicación, etcétera). La experiencia demuestra que una institución de microcrédito necesita el financiamiento que provee la cooperación internacional para lograr niveles elevados de calidad y eficiencia. Si se trata de una institución que desarrolla actividades de capacitación profesional y asesoría, también necesita recursos para cubrir la parte de actividad que no alcanzan a pagar los beneficiarios. Parece, por tanto, muy conveniente que en los próximos años la Unión Europea incremente los recursos que destina al fortalecimiento de las ONG que demuestren realizar un trabajo eficaz en beneficio del sector microempresarial.

iii) Iniciativas relacionadas con la transferencia de tecnología. Debe estimularse la cooperación del bloque europeo en iniciativas sobre transferencia de tecnología hacia América Latina y el Caribe y con ello mejorar la participación de las microempresas en la cadena productiva del país. Empero, se debe distinguir claramente entre los programas que se dirigen a las microempresas de subsistencia (sectores muy maduros y sin necesidades tecnológicas) y los que se orientan a las microempresas de acumulación (más industriales y con necesidades tecnológicas). Son sectores muy diferenciados desde el punto de vista tecnológico. Asimismo, sería conveniente que la Unión Europea apoye de manera más decidida una estrategia de transferencia de tecnología que permita la reconversión de sectores microempresariales con vistas, sobre todo, a la creación de empleos. La estrategia deberá permitir conectar de mejor manera el sector microempresarial con el de las empresas pequeñas, medianas y grandes.

CONCLUSIONES

En el último decenio disminuyó la importancia del comercio entre América Latina y Europa respecto a los intercambios con otras áreas geográficas. Las causas de ello son el enorme desarrollo del comercio de aquella región con otros países, en especial el de México con Estados Unidos, y la intensificación del propio comercio intrarregional.

Las economías latinoamericanas recientemente registraron un grave deterioro de su sector agrícola debido a la competencia de la agricultura subsidiada de las naciones desarrolladas (Unión Europea, Japón y Estados Unidos). Así, la Política Agrícola Común, claramente proteccionista, impide la firma de mayores acuerdos entre el bloque europeo y América Latina. Para pagar su deuda, asegurar su desarrollo y financiar sus importaciones, la región debe contar fundamentalmente con las divisas provenientes de sus exportaciones de materias primas y alimentos. En este sentido, la Unión Europea debe reducir sus barreras a las importaciones de estos productos procedentes de las economías latinoamericanas.

La importante entrada de inversión directa de los países de la Unión Europea en América Latina durante los últimos años ratifica que la región tiene la capacidad de convertirse en un destino atractivo para las corrientes internacionales de inversión. Es posible que una causa de tales inversiones radique en los efectos de las políticas de los acuerdos marco.

Sin embargo, la política de privatización de empresas públicas ha sido un factor relevante para explicar el comportamiento de la inversión directa europea en América Latina, a pesar de que el proceso privatizador está relativamente cerca de su culminación en países como Argentina, Chile, Brasil y México. No obstante, últimamente otros países han dado un especial impulso a la venta de empresas públicas a inversionistas privados, en particular extranjeros.

Así ha ocurrido en Colombia y, en menor medida, Venezuela, aunque en este país ha tenido un carácter diferente: se ha optado por formar empresas de propiedad conjunta entre el inversionista extranjero y la empresa estatal para la exploración de yacimientos petroleros.

En la actualidad, la Unión Europea es el mayor contribuyente de fondos a la cooperación para el desarrollo de América Latina. Sin embargo, la actual política respectiva se debe reestructurar a fin de mejorar la coordinación entre el bloque y sus estados miembro e imprimir mayor eficacia a la ayuda. También es preciso otorgar mayor relevancia e impulso a las ONG como instrumentos de cooperación.

Por último, en los últimos años se han abierto grandes posibilidades para la cooperación europea en el ámbito del microcrédito en América Latina: a) apoyando programas de capacitación a microempresarios como elemento complementario del microcrédito; b) fortaleciendo a las ONG que desarrollan programas de microcrédito, y c) instrumentando iniciativas relacionadas con la transferencia de tecnología y la formación profesional de técnicos que puedan actuar como receptores de dicha tecnología. 

Bibliografía

- BID, *Experiencias de apoyo a la microempresa. Síntesis de casos*. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible, Unidad de Microempresas, Washington, 1996.
- , *Estrategia para el desarrollo de la microempresa*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible, Unidad de Microempresas, Washington, 1997.
- e Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, *Inversión extranjera directa en América Latina. Las perspectivas de los principales inversores*, 1998.
- CEPAL, *Acceso a los mercados de bienes en el nuevo contexto internacional: desafíos para América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile, 1997.
- , *Integración regional latinoamericana, globalización y comercio Sur-Sur*, Santiago, Chile, 1998.
- Comisión de las Comunidades Europeas, *La investigación científica y tecnológica: un elemento estratégico para la cooperación de la UE con los países en desarrollo*, Bruselas, 1997.
- Goldmark, L., *Servicios de desarrollo empresarial: un esquema de análisis*, Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible, Unidad de Microempresas, Washington, 1997.
- González-Vega, C., "Bancosol, The Challenge of Growth for Microfinance Organizations", en H. Schneider (comp.), *Microfinance for the Poor?*, OCDE, París, 1997.
- Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, *El comercio UE-América Latina: una relación desequilibrada*, Madrid, 1997.
- , *La UE y el Grupo de Río: la agenda birregional*, documento de base, Madrid, 1998.
- Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, *Cooperación con América Latina: El liderazgo de Europa*, Madrid, 1998.
- , *Las relaciones entre Europa y América Latina. Hacia una agenda birregional para el siglo XXI*, documento preparado para la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, América Latina y el Caribe a instancias de la Presidencia de la Unión Europea, 1999.
- Lara, G., *Towards a Favorable Environment for the Growth and Prosperity of Microenterprises in Latin America*, tesis de maestría, International Relations Department, Boston University, 1997.
- Ortiz, N., *La perspectiva de América Latina y el Caribe*, página web del SELA, 1998.
- Otero, M., y Rhyne, C., "Financial Services for Microenterprise: Principles and Institutions", *World Development*, vol. 20, núm. 10, 1992.
- Unión Europea, *Relaciones entre la UE y Mercosur*, página web, 1998.
- Universidad Pontificia Comillas, Oficina de Transferencia de resultados de Investigación, "Relaciones con Iberoamérica", 1999.
- Vacchino, Juan Mario, *Reflexiones acerca de la Cumbre de Fin de Siglo entre la UE y América Latina*, ponencia presentada en la conferencia Perspectivas para la Cumbre Unión-Europea-América Latina y el Caribe, Viena, Austria, 14 y 15 de septiembre de 1998.
- VanGrasstek, C., "¿Qué papel juega el ALCA en la estrategia global de EEUU?", conferencia de la American University of International Service, Washington, 1998.