

APUNTES SOBRE LAS RELACIONES DE COOPERACIÓN ENTRE AMÉRICA LATINA Y LA UNIÓN EUROPEA

Notes about cooperation relations between
Latin America and the European Union

Ivo Hoefkens

Ivo HOEFKENS

PRIMER CONSEJERO Y JEFE DE COOPERACIÓN DE LA DELEGACIÓN DE LA UNIÓN
EUROPEA EN COLOMBIA

No cabe duda de que las relaciones entre América Latina y la ahora Unión Europea¹ (UE) han conocido a lo largo de los años una evolución que va en el sentido del enriquecimiento, de la profundización y de la extensión. Habrá sido con altibajos, pero en total el camino transcurrido ha sido un ascenso beneficioso para ambas partes. Basta recordar el punto de partida para darse cuenta que los avances son substanciales.

El periplo inicia ya en 1957 cuando, tras la firma del Tratado de Roma, se establece la Comunidad Económica Europea y los seis países miembros de ese entonces² envían un Memorando de Intención a los países latinoamericanos, indicando su propósito de entablar relaciones estrechas y de cooperación con la región. Sin embargo, este primer paso no tuvo un seguimiento consistente y el periodo hasta los años ochenta en realidad se constituyó en una serie de desencuentros y tímidos intentos de estrechar lazos, en particular comerciales.

El caso del llamado Diálogo de Bruselas es emblemático para ese periodo. Esta iniciativa, establecida en 1971, consistía en reuniones regulares entre representantes de los miembros de la Comunidad Europea (CE) y el Grupo de los Embajadores Latinoamericanos (GRULA) en Bruselas. En este primer periodo hubo algunos avances a nivel bilateral, tales como el inicio del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG³), la conclusión de algunos acuerdos económicos y los primeros programas de cooperación al desarrollo. Sin embargo,

1 A lo largo del tiempo, las instituciones supranacionales que han cobijado el proceso de integración europea han tenido varios nombres. Es así que a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA, creada en 1951), se superponen y se yuxtaponen la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), ambas creadas en 1957, para configurar en su conjunto la Comunidad Europea o Comunidades Europeas (CE). Hasta que, a finales en noviembre 1993, con la aprobación del Tratado homónimo se crea lo que desde ese momento se conoce como Unión Europea.

2 Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos.

3 El SPG es un acuerdo comercial autónomo a través del cual la UE proporciona un acceso preferencial no recíproco al mercado comunitario de productos manufacturados y algunos productos agrícolas de ciertos países en desarrollo, a través de la exoneración total o parcial de los derechos arancelarios.

a nivel regional pareciera que hubo poco dinamismo en ese primer intento de diálogo birregional, el cual además murió prematuramente al inicio de los años ochenta.

Las relaciones entre ambas regiones cobran nueva vida en la segunda mitad de los años ochenta. Varios factores contribuyen al reencuentro, en particular la adhesión de España y Portugal a la CE pero también la mayor apertura de los países latinoamericanos a la economía mundial, la emancipación de ambas regiones de Estados Unidos y su visión compartida de un mundo multipolar. De particular relevancia para esta segunda fase en las relaciones entre las dos regiones ha sido el llamado Proceso de San José, y el rol de la CE en las negociaciones de paz en América Central.

En este momento la CE, con sus peculiares características entre un Estado y un organismo internacional, apareció como un actor neutral, sin intereses particulares en la región, y por ende de mayor confianza para asumir el rol de mediador. A partir de esa experiencia y con el reconocimiento logrado, la CE institucionaliza las esferas de diálogo con la región y sus sub-regiones, y amplía los ámbitos de cooperación, entre los cuales los tópicos de derechos humanos y democracia siguen siendo fundamentales.

En el mismo periodo, la CE fortalece su apoyo a los procesos, incipientes, de integración regional, la que permite generar, según su propia experiencia, áreas de paz y prosperidad. Es así que la CE desarrolla estrategias específicas para la cooperación con la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el MERCOSUR, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y con la región en su totalidad. Las ambiciones de interregionalismo llegan a su máxima expresión en 1999 cuando ambas regiones establecen la construcción de una asociación estratégica entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe (ALC).

La Asociación Estratégica, sin embargo, tarda en realizarse y los esfuerzos durante el primer decenio del nuevo milenio –la que se podría considerar una tercera fase en la evolución de las relaciones birregionales– topan con varios obstáculos. Es de notar que hasta 2010 las negociaciones para Acuerdos de Asociación con MERCOSUR

SUR, CAN y América Central, no habían podido ser concluidas. Es más, hasta la fecha solamente con América Central se ha podido realizar el propósito inicial de un Acuerdo de Asociación, constituido por los tres pilares de diálogo político, cooperación y comercio. Parte de la responsabilidad para los pocos avances en ese periodo es de la UE, absorbida por la introducción del euro, los intentos de un Tratado Constitucional, y por la ampliación al este con 12 países más, casi una duplicación de los países miembros, que pasan de 15 a 27. A todo esto, se añaden las preocupaciones por el conflicto en la ex Yugoslavia y la inseguridad que esta genera en las mismas fronteras de la UE. Pero también América Latina ha vivido importantes cambios, con altas y sostenidas tasas de crecimiento, una sólida resistencia a las crisis globales, con una redefinición de los procesos de integración regional, y mayor visibilidad, relevancia e influencia en las esferas internacionales.

Al mismo tiempo, la UE se ve sumergida en una severa crisis, que según algunos observadores podría poner en entredicho hasta sus propios fundamentos. Combinado con la cada vez mayor asertividad de América Latina, es de reconocer que el escenario hoy es bastante diferente de aquel en 1999 y que es hora de adecuar las relaciones interregionales a esas nuevas realidades, pero manteniendo los mismos objetivos.

Esos interrogantes se plantean al momento que la UE está en la tarea de definir sus perspectivas financieras para el periodo 2014-2020. Esas definiciones presupuestales –en la actualidad objeto de fuertes debates en el Parlamento Europeo y el Consejo– sin duda marcarán una nueva etapa en las relaciones entre la UE y América Latina.

Punto álgido en los debates es precisamente la definición de la cooperación con los países de ingreso medio alto (PIMA). En la propuesta de base legal⁴ para la cooperación al desarrollo en el periodo 2014-2020, preparada por la Comisión Europea, se establece

⁴ En este caso, la base legal consiste en un Reglamento que tiene que ser preparado por la Comisión y aprobado por el Consejo.

que los PIMA no serían elegibles para la financiación de un programa país, pero sí para los programas regionales y temáticos. La propuesta de la Comisión aplica los indicadores basados en los datos del Banco Mundial, lo que implica que once países del continente latinoamericano no tendrían una nueva estrategia país para el septenio venidero. Esto incluye los países andinos Colombia, Ecuador y Perú, y es precisamente para esos casos que el concepto de la Comisión es criticado, considerando que los mencionados países todavía se caracterizan por altos niveles de desigualdad e importantes bolsas de pobreza, en particular en el área rural y en las periferias de las grandes ciudades.

La conclusión de los debates entre Parlamento y Consejo es todavía incierta y sería riesgoso hacer previsiones al respecto. Entretanto, parece necesario recordar que la propuesta de base legal para la cooperación al desarrollo implícitamente reconoce el valor de los programas regionales con América Latina y de la cooperación descentralizada, privilegiando ese tipo de cooperación como una respuesta a la pregunta que ha surgido con mayor insistencia en los últimos años: ¿cómo apoyar el desarrollo de los PIMA?

Si no hay duda sobre la necesidad de continuar el apoyo al desarrollo de los PIMA, para reducir los riesgos de retroceso, consolidar los avances logrados y propagar las experiencias de desarrollo en la región, sí hay cuestionamientos sobre la necesidad de seguir otorgando ayuda financiera.

Los presupuestos nacionales de los PIMA, por su tamaño relevante, no permiten que la cooperación europea tenga un valor agregado importante, si se la considera desde un punto de vista meramente financiero. Es decir que el valor de la cooperación de la UE con los PIMA no se basa en la cantidad de fondos asignados, sino en la calidad de un apoyo orientado a consolidar sus capacidades institucionales y sus recursos humanos, entre otros en la formulación e implementación políticas eficaces para su propio desarrollo.

Para saber de qué manera la cooperación europea puede todavía tener un valor agregado, y particularmente en el caso de países con altos niveles de desigualdad, es oportuno mirar los programas

regionales y los programas temáticos. Puede ser que precisamente estos sean las herramientas más adecuadas para enfrentar los retos que plantea la persistencia de altos niveles de desigualdad en estos países. En efecto, el valor de esos programas consiste en su capacidad de aportar conocimientos para la formulación de políticas públicas eficaces, de promover y consolidar la participación activa de estratos de la sociedad hasta entonces excluidos, de desencadenar procesos de cambio gracias a la presencia de la cooperación, de conectar los procesos de desarrollo a su entorno regional en una lógica de cooperación triangular y de fortalecer la integración, todo ello como elementos para enfrentar la injusticia que genera altos niveles de desigualdad.

Es oportuno mantener esa visión de la integración regional como herramienta de paz y prosperidad. Es esta la experiencia de la UE y sigue vigente en el contexto actual de crisis aguda, para la que todos los líderes europeos coinciden que la respuesta debe ser más Europa. Es también a esa idea fundadora de la Unión Europea que el comité en Oslo otorgó el premio Nobel de Paz. Consecuentemente, no parece ser una propuesta descabellada la de privilegiar la cooperación regional en las relaciones con los PIMA.

Considerando esas primeras etapas en las relaciones birregionales, al mismo tiempo que los debates en curso y las nuevas realidades del panorama mundial, parece que esas relaciones entre ambas regiones se encuentran nuevamente en una encrucijada, la cual podría dar paso al inicio de una nueva fase. La penúltima Cumbre entre UE y América Latina y el Caribe (ALC), que se llevó a cabo en Madrid en el 2010, ya marcó unas pautas al respecto, y al mismo tiempo dotó el proceso interregional de dos instrumentos nuevos que podrían ser clave para el futuro de la cooperación y de las relaciones euro-latinoamericanas en general. Se trata del Fondo de Inversión para América Latina (LAIF, por su acrónimo en inglés) y de la Fundación UE-ALC.

El LAIF es un instrumento de cooperación con mucho potencial hacia el futuro, en particular en el contexto de la cooperación con países de ingreso medio alto, en la medida que permite movili-

zar recursos privados y públicos para fines de desarrollo. Combinar mecanismos de crédito con elementos de subvención es una de las herramientas mejor adaptada a la realidad de los PIMA, que permitirá financiar importantes proyectos de infraestructura regional.

Por otro lado, la reciente creación de la Fundación UE-ALC, que hace poco inició sus actividades con un seminario dedicado a las bases renovadas para las relaciones birregionales, se constituye en un protagonista que marcará los pasos para la construcción de una asociación estratégica entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe, emprendida en 1999, con el fortalecimiento de los debates en torno a los asuntos de interés común.

Con el aporte de estas dos herramientas nuevas y de las experiencias ganadas con la densa y animada historia de las relaciones euro-latinoamericanas, se llegó a la Cumbre UE-ALC de Santiago de Chile de enero 2013, un momento decisivo en las relaciones birregionales que toca enfrentar con realismo y voluntarismo.

En este contexto, el presente número especial de la revista *Investigación & Desarrollo*, dedicado al tema “Diálogo, cooperación y relaciones euro-latinoamericanas”, es más que oportuno, necesario. Las diferentes contribuciones, como aportes pertinentes al diálogo euro-latinoamericano y a la construcción de la Asociación Birregional, alimentan y enriquecen el debate en curso y a cualquier persona interesada o involucrada en los procesos interregionales y su desarrollo futuro se le recomienda la lectura de este número de la revista *Investigación & Desarrollo*.