

Las relaciones tí Unión Europea- América Latina 3

Hacia una nueva era de entendimiento

GABRIEL ARTHUR RAMJAS

DEL DESINTERES MUTUO AL REENCUENTRO

Las relaciones Europa-América Latina, hasta hace unos pocos años, no habían tenido preeminencia en la agenda de la política exterior de los países europeos ni de los de América Latina. Para la Comunidad Europea (actual Unión Europea -UE), bloque de integración que agrupa a los países más importantes de Europa Occidental, la posición de América Latina fue de completo marginamiento en las consideraciones de la política exterior de ella. Esto en contraposición a su política hacia otras zonas subdesarrolladas del mundo como África, el Caribe y el Pacífico; las cuales mantienen unas relaciones muy estrechas con la UE, contraídas en el marco del Convenio de Lomé. Y por parte de los países de América Latina, estos no habían demostrado mucho interés por desarrollar plenamente sus relaciones con los países europeos, prefiriendo en cambio mirar hacia el norte (Estados Unidos).

Las razones que explican esta situación de desinterés mutuo son múltiples, pero en particular son importantes las siguientes:

1) para la política exterior de los países latinoamericanos, el condicionante que significó pertenecer a una región dominada por los

Estados Unidos, lo cual implicó una sujeción de esta a los intereses norteamericanos;

2) la ausencia de un interlocutor válido ante la UE por parte de América Latina, que contase con la representatividad suficiente; y

3) la llegada tardía de los países ibéricos a la UE (España y Portugal ingresaron sólo en 1986), lo que significó que, hasta entonces, América Latina no contara con algún socio dentro del bloque integracionista, interesado en promover los intereses de la región.

Para algunos países de América Latina, la política externa desarrollada casi que puede ser descrita como de sentido monofacético, es decir, estructurada con base en las relaciones con los Estados Unidos. Esto se explica, no tanto en razón al poderío militar y de la hegemonía que ejercía ese país en la región, sino más bien por el lugar de privilegio que ocupaba el mercado estadounidense para los productos de exportación latinos (para todos los países de la región el mercado estadounidense ha sido tradicionalmente el más importante). Bajo estas circunstancias, no es difícil ver por qué las relaciones con los Estados Unidos fueron siempre tomadas como referente en la formulación de la política exterior de estos países. Hasta hace poco,

GABRIEL ARTHUR RAMJAS, economista, asesor del viceministerio para Europa, Ministerio de Relaciones Exteriores.

descuidar las relaciones con los Estados Unidos, hubiera significado nada menos que un acto de suicidio económico. Es así como las relaciones con la UE fueron relegadas a un segundo plano durante muchos años, en particular, mientras duraba la Guerra Fría.

Esta situación de desinterés mutuo se veía, así mismo, reflejada en el contenido y desarrollo de los escasos acuerdos suscritos entre la UE y países latinoamericanos, los cuales no tenían objetivos claros y ni profundos.

Los primeros acuerdos de cooperación bilateral firmados con México, Argentina, Brasil y Uruguay, contenían algunas medidas encaminadas a promover y diversificar el comercio con estos países. Pero no contemplaban el acceso preferencial a los mercados comunitarios de las exportaciones de los países latinoamericanos, contrario a lo que ha sido el caso de los acuerdos suscritos con otros países en vías de desarrollo. Tampoco contenían disposiciones de ayuda financiera por parte de la UE.

Con el propósito de apoyar a los movimientos integracionistas de la región, la UE firmó con el Grupo Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), un acuerdo marco sobre cooperación comercial y económica cuyos objetivos eran: 1) estimular, diversificar y mejorar los intercambios comerciales; 2) promover la cooperación empresarial; 3) fomentar la cooperación científica y técnica. Se firmó otro similar con el Mercado Común Centroamericano (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador). Se han suscrito acuerdos también en los ámbitos industrial, energético, de ciencia y tecnología, medio ambiente, formación técnica y fomento a las inversiones; pero al igual que los acuerdos comerciales, sucede que los alcances y beneficios en estas áreas han sido en general limitados para América Latina.

En los últimos años, sin embargo, la situación ha venido cambiando y las relaciones entre América Latina y la UE se han tornado más dinámicas y de mayor interés para ambas partes. Después de superada la época de desentendimiento de los años ochenta a raíz de la Guerra de las Malvinas, los países de ambas regiones se han venido acercando y han forjado lazos de comunicación permanentes.

El nuevo interés de la UE en América Latina ha sido favorecido por el ingreso de España y Portugal a la organización en 1986. Ellas, que fueron antiguas potencias coloniales en nuestra región, aún guardan relaciones estrechas con estos países.

En un anexo al acta de adhesión de España y Portugal, el Consejo de Ministros de la UE adoptó en 1987 una declaración dirigida a reforzar las relaciones con América Latina y establecer conversaciones económicas y políticas. El primer resultado concreto de esta nueva política fue la Declaración de Roma, suscrita en esta ciudad el 20 de diciembre de 1990 entre los Cancilleres de la UE y del Grupo de Río (mecanismo de consulta y concertación política entre los países más importantes de América Latina: Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela). En ella se consigna el interés de las partes de "promover una economía internacional abierta, cada vez más productiva y equitativa, en la cual se preste especial atención a los intereses de los países menos desarrollados". La Declaración prevé la realización de dos reuniones anuales de Cancilleres y la creación de secretarías técnicas y grupos de trabajo para estudiar los temas a tratar en las reuniones.

Las últimas reuniones realizadas bajo este nuevo marco (Sao Paulo en abril de 1994, París en marzo de 1995 y Cochabamba en abril de 1996) dan testimonio de la calidad del nuevo clima de relaciones entre las dos regiones. En la Declaración de Cochabamba se resaltaron los logros de la cooperación biregional, desde cuando se institucionalizó el diálogo en 1990.

Nuestra región viene siendo objeto, así mismo, de una mayor atención en los documentos de política de la UE. En octubre de 1994, el Consejo aprobó un documento sobre las relaciones de la UE con América Latina y el Caribe, en el cual la UE se propone actuar conjuntamente con estas regiones para desarrollar una nueva colaboración. En el mismo sentido, la UE ya viene firmando acuerdos llamados de "tercera generación", que promueven la cooperación en todos los campos con los países latinoamericanos.

Por otra parte, una región que recibe especial atención por parte de la UE es Centroamérica, con la cual mantiene contactos políticos regulares por medio del Diálogo de San José. La UE contribuyó al proceso de paz y a la democratización de los

países del Istmo a través de importantes ayudas humanitarias y para el desarrollo, y mediante el diálogo político. Centroamérica es el primer beneficiario, *per cápita*, de la asistencia para el desarrollo que provee la UE y dispone además, desde 1992, de concesiones arancelarias en el marco del, SPG, Sistema Generalizado de Preferencias (se trata de un mecanismo que la UE mantiene para contribuir al desarrollo de las exportaciones de los países subdesarrollados). La UE apoya también el proceso de integración regional y la reincorporación de la zona a la economía mundial.

Por parte de los latinoamericanos también se perciben importantes cambios de actitud en el desarrollo de sus relaciones con la UE. La eliminación de las hegemonías ha significado que la región ya no se encuentra atada a los intereses de la política exterior estadounidense, y ahora está en libertad de desarrollar relaciones económicas y políticas con cualquier región del mundo. En efecto, en los últimos años se ha venido presentando un reordenamiento de las prioridades en las agendas de política exterior de los países latinoamericanos, que apuntan en particular a estrechar las relaciones con Europa.

A continuación destacamos un área de cooperación que ejemplifica el nuevo ambiente de entendimiento entre la UE y América Latina.

EL PROGRAMA ESPECIAL DE COOPERACION

Los europeos demuestran ser más comprensivos con los problemas que afrontan los países de nuestra región de lo que ha sido la experiencia con los Estados Unidos. El Programa Especial de Cooperación -PEC-, establecido para apoyar a los países andinos en su lucha contra el narcotráfico, es una demostración concreta de esta comprensión y del deseo por ayudarnos.

Este programa representa un gran paso respecto al estado tradicional de relaciones entre la UE y América Latina. Por primera vez se presenta un programa bien estructurado de ayuda económica, conjuntamente con un tratamiento comercial preferencial para los productos de exportación andinos. Es así como el 13 de junio de 1990, la Comisión de la UE (organismo encargado de las relaciones

comerciales de la UE) dio a conocer la aprobación de este programa, el cual consta de dos componentes:

1) Ayuda económica: se incrementaron los recursos financieros de cooperación en favor de estos países. En el caso colombiano, se recibieron más de US\$100 millones entre 1989 y 1994^m. Estos recursos tienen como destino la creación de un clima económico favorable para el desarrollo de las inversiones, de la competitividad y de la transferencia de tecnología, la diversificación agrícola y acciones específicas en la lucha contra el narcotráfico, principalmente en materia de sustitución de cultivos.

2) Preferencias comerciales: por un período de cuatro años que luego fueron incrementados en diez, se otorgaron preferencias arancelarias a Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador (posteriormente se adicionó Venezuela) en el marco del SGP, Sistema Generalizado de Preferencias. Estas preferencias consisten en reducciones totales o parciales en los derechos de aduana sobre productos manufacturados y semi-manufacturados y de manera selectiva, sobre productos agrícolas. Este tratamiento no es recíproco, es decir, los países beneficiarios no están obligados a otorgar reducciones similares de sus propios derechos de aduana.

En cuanto a los productos agrícolas, las preferencias son más restringidas debido a algunas incompatibilidades con la Política Agrícola Común -PAC- de los europeos y la Convención de Lomé, que le da preferencia a los agricultores de los países de África, el Caribe y el Pacífico.

Respecto a los beneficios de este programa para nuestra región, hay que anotar que hasta ahora no ha habido un aprovechamiento pleno de las preferencias arancelarias. Esto se explica en parte por la falta de adopción de mecanismos paralelos en los países andinos que les permita desarrollar nuevas líneas de exportación.

Hay que entender que el SGP no está concebido como un mecanismo que automáticamente conduce al aumento de las exportaciones hacia la UE; es simplemente un complemento a los programas nacionales de desarrollo económico que deberían ser imple-

^m Tomado del diario *El Espectador*, Bogotá, 5 de febrero de 1995, p. 5B.

mentados en los países en vías de desarrollo. El SGP es una ayuda para la diversificación económica y en particular para la industrialización, por cuanto facilita el desarrollo de canales de exportación de bienes industriales.

Se pudiera argumentar, tal vez, que para el período inicial de preferencias arancelarias, el carácter temporal y cortoplacista de estas (de tan sólo cuatro años) no fue incentivo suficiente para que los empresarios de la región pudieran realizar nuevas inversiones y desarrollar programas de diversificación de la oferta exportable. Pero ahora, con la extensión de las preferencias por otro período de diez años, y con las garantías de acceso al mercado europeo que esto representa, los países de la región tienen las condiciones suficientes para poder implantar programas bien estructurados de industrialización, teniendo como referente la ampliación de la oferta exportable hacia la UE.

Para el caso colombiano, sin embargo, en lugar de intentar diversificar la oferta exportable, y promover la exportación de nuevos productos, nuestra política comercial ha estado centrada simplemente en negociar condiciones más favorables de entrada al mercado europeo para nuestros productos de exportación tradicionales, en particular para los productos agrícolas. Estos productos tienen una elasticidad de demanda muy baja con respecto al precio y al ingreso, así que, por más ventajas que se les conceden, la realidad es que hay pocas posibilidades de ampliar el nivel de consumo europeo de estos productos. Además, la producción nacional en estos sectores no contribuye de manera significativa al desarrollo industrial del país, debido al bajo grado de procesamiento que requieren estos bienes¹²¹.

POSIBILIDADES FUTURAS PARA EL DESARROLLO DE LAS RELACIONES UE - AMERICA LATINA

No cabe duda de que las actuales relaciones de nuestra región con la UE son cualitativamente mejores que antes, pero aún faltan cosas por hacer para que estas se fortalezcan. En ese sentido,

varios países de nuestra región (entre ellos Colombia) han expresado claramente su intención de romper con el viejo esquema de política exterior monofacética para, en cambio, diversificar sus relaciones, en particular mirando más hacia Europa. Una política exterior multifacética, como la que se está impulsando en la actualidad, es necesaria para que nuestra región pueda librarse de la dominación de la potencia del norte, y además permitimos desarrollar plenamente nuestro potencial económico.

La UE constituye el bloque comercial más grande del mundo y se está convirtiendo en un actor internacional cada vez de mayor peso. Las actuales circunstancias representan el momento propicio para que América Latina pueda estrechar sus relaciones con la UE, logrando mayor cooperación de esa organización. La UE es en la actualidad el primer cooperante en América Latina y el Caribe. Los europeos, por su parte, han aprovechado en años recientes el dinamismo que muestran las economías de nuestra región. En lo que va corrido de esta década, América Latina se ha convertido en el mercado más interesante para las exportaciones europeas. Estas han crecido en un 33%, mientras que las exportaciones globales de la UE han crecido en tan sólo un 4%⁽⁵⁾.

El Presidente de la Comisión de la UE, Jacques Delors, antes de dejar su cargo, anunció que América Latina será una prioridad para esa organización a partir de 1995. Dijo que se pondrá especial énfasis en tratar de suscribir acuerdos de libre comercio con países y agrupaciones continentales. De otra parte, y en esa misma vía, se ha logrado que el tema de las relaciones de la UE con América Latina sea tratado continuamente en los Consejos Europeos que se realizan semestralmente.

Recientemente la Comisión Europea presentó un documento que establece los lineamientos para la cooperación con América Latina para el período 1996-2000. En éste queda plasmado el interés activo de parte de los europeos por

¹²¹ Para un análisis completo del impacto de las preferencias arancelarias sobre las exportaciones colombianas hacia Europa, ver Gabriel Ramjas, "Respuesta de las exportaciones colombianas no tradicionales a las preferencias otorgadas por la Unión Europea", *Notas Empresariales*, Departamento Nacional de Planeación, Documento No. 3, Junio de 1994.

® Datos tomados de Eurostat.

profundizar las relaciones políticas, económicas y culturales con nuestra región. Así mismo, da paso a la inclusión de los países latinoamericanos en acuerdos futuros de cooperación de "cuarta generación", caracterizados por un mayor acceso a programas y proyectos comunitarios de industria, investigación y desarrollo, educación y tecnología de la información, y de telecomunicaciones.

En cuanto a las actividades de apoyo a los bloques de integración, la UE firmó en diciembre de 1995 un acuerdo de cooperación con los países del Mercosur (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay), cuyo objetivo último consiste en crear una zona de libre comercio entre los dos bloques para comienzos del siglo próximo. Este es el primer acuerdo de libre comercio inter-regional.

Para el Mercosur, Europa ya es el principal socio comercial, hacia donde se dirige el 27% de sus exportaciones y del cual recibe el 26% de sus importaciones. La UE es además el principal inversionista en el Mercosur, y la región que más aporta en términos de cooperación técnica, por encima de los Estados Unidos. El Mercosur es considerado por los europeos como el bloque integracionista más dinámico y mejor estructurado de América Latina. Además, cabe agregar que la Comisión de la UE fue instruida por los países miembros para que adelantara gestiones en favor de afianzar las relaciones comerciales con México y Chile.

En cuanto a la política de cooperación con zonas en vías de desarrollo, hacia el futuro estará orientada en mayor grado al desarrollo de programas que mejoren los contextos económicos nacionales y subregionales (reestructuración, ajuste y apertura, y avance de los procesos de integración), y que promuevan las relaciones económicas inter-regionales.

Los últimos acuerdos de cooperación firmados entre las dos regiones, a diferencia de los de épocas anteriores son dinámicos, por cuanto permiten a las partes contratantes complementar y aumentar el nivel de su cooperación (contenido en la cláusula evolutiva).

Así mismo, el mayor acercamiento entre las dos regiones ha sido facilitado por la nueva arquitectura económica y política desarrollada en América Latina. Esta región ya ha superado la "década perdida" para el desarrollo económico, de comienzos de los 80 hasta comienzos de los

90, período que además se caracterizó por la inestabilidad política y los problemas sociales; y ahora ha ingresado en una nueva etapa de desarrollo económico sostenido, caracterizada también por el fortalecimiento de la democracia y la renovación institucional dentro de un marco de apertura al mundo. Este nuevo ambiente político-económico imperante en la región favorecerá el desarrollo de las relaciones UE-América Latina.

Por otra parte, los europeos demuestran particular sensibilidad ante temas como los derechos humanos, el medio ambiente y la democracia (en los acuerdos de cooperación firmados entre las dos regiones, a menudo se incluye una "cláusula democrática" con el fin de garantizar el respeto de los principios básicos que corresponden al patrimonio de los valores comunes).

Pero, como se indicó antes, los europeos tradicionalmente han demostrado ser comprensivos de los problemas que agobian a nuestra región. En referencia a Centroamérica y el Caribe, mientras que los norteamericanos han tenido una preferencia militarista a la solución de los problemas, los europeos favorecen el diálogo y se adhieren al principio de la autodeterminación de los pueblos.

Pero América Latina aún tiene mucho que realizar antes de poder contar con el beneplácito de los europeos. Y hacia ese fin es que se debería desarrollar una agenda bien estructurada, que contenga una visión y unos objetivos claros, para la intensificación de las relaciones de los países de nuestra región con la UE.

Cabe anotar que los países latinoamericanos, individualmente, no pueden desarrollar políticas externas de impacto frente a la UE. Hoy en día las relaciones internacionales se fundan, cada vez más, sobre la base de las relaciones comerciales; en el caso de los países latinoamericanos, estas relaciones comerciales son de bajo significado para los europeos. Sólo obrando de manera conjunta es como los países de América Latina lograrán tener una voz más audible en el ámbito comercial y, por ende, en la esfera de las relaciones internacionales en general. Hacia este fin los países latinoamericanos deberían fortalecer los mecanismos de concertación regionales, de manera que les permitan presentar posiciones comunes ante los foros internacionales.

Concederle al Grupo de Río el status de interlocutor de América Latina en sus relaciones con la UE es un desarrollo muy importante en este sentido.

Por otra parte, existen dos vías de acceso político a la Unión Europea:

1) directa, a través de la comunicación con las instituciones europeas (principalmente la Comisión); y

2) indirecta, por medio de la comunicación con el gobierno de algún país miembro, en espera de que este interceda ante la UE a favor nuestro.

La segunda vía ha sido poco aprovechada, y sería de beneficio para nuestra región que se explore más, teniendo en cuenta las nuevas orientaciones que se vienen presentando en la política exterior de varios países de la UE. Se deberían apuntar esfuerzos con miras a tratar de influir en la opinión

de los gobiernos más receptivos a los intereses nuestros. Tradicionalmente España ha sido el país más dispuesto a promover nuestros intereses. Pero España no es de los países más influyentes en la política de la UE. Debemos, por lo tanto, intentar ganar la atención de otros países europeos. Es el caso de Alemania que, por su peso en la UE y su importancia en la formulación de la política exterior de la misma, sería de particular interés para nosotros. Desde la caída del Muro de Berlín, este país viene experimentado una reactivación general de su política exterior, buscando tener una amplia presencia diplomática. Este es el momento propicio para lograr que América Latina ocupe una posición más destacada en la agenda de la política exterior alemana, en espera de que este país interceda a favor nuestro ante la UE.

