

Las contradicciones de las políticas europeas frente a América Latina*

GIOVANNI MOLANO CRUZ

INTRODUCCIÓN

América Latina se encuentra en una posición desfavorable en la pirámide de preferencias internacionales de la Unión Europea (UE).¹ En primer lugar la UE orienta sus relaciones exteriores

hacia los países de la Asociación Europea de Libre Comercio y los principales países industrializados (Estados Unidos, Japón, Canadá, etc.). Enseguida la preeminencia recae sobre las relaciones con los países del sur del Mediterráneo y algunos países de África, el

GIOVANNI
MOLANO CRUZ
Sociólogo,
estudiante
de posgrado en
la Universidad de
Ginebra, Suiza

* Este trabajo fue preparado para participar en el coloquio "Comercio y cooperación entre la Unión Europea y el Mercosur en el sector agrícola", organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia y Solagral en la Escuela Nacional Superior de Agronomía de Montpellier el 2 y 3 de abril de 1998. Para la presente publicación se han agregado algunas notas de pie de página con el fin de reforzar ciertas reflexiones.

¹⁾ Utilizamos la denominación Unión Europea porque de acuerdo con las disposiciones del Tratado de Maastricht, ella engloba "las Comunidades europeas [y] las políticas y formas de cooperación instauradas por el presente tratado". Cfr. *L'Union Européenne. Les traités de Rome et de Maastricht. Textes comparés*, París, La Documentation Française, 1992.

Caribe y el Pacífico (ACP), cuya relevancia se ve ensombrecida por los países de Europa central y oriental. Y finalmente, en el último lugar, se encuentran los países de América Latina y Asia². Se podría deducir entonces que América Latina no ocupa un lugar significativo para la Europa comunitaria. Sin embargo, desde principios de los años noventa la UE ha modificado sus relaciones con el subcontinente latinoamericano, tomando posición frente a los Estados Unidos y buscando un equilibrio de fuerzas ante la influencia norteamericana en la región. Hoy, desde el Río Grande hasta la Patagonia, toda América Latina está cubierta por una completa red de relaciones con la Unión Europea. Estas relaciones son canalizadas básicamente por los acuerdos de cooperación que la UE ha establecido con la región latinoamericana.³

Ante la pregunta sobre cuáles son las principales dificultades para sus relaciones con Europa, los latinoamericanos no dudan en responder que la Política Agrícola Común representa uno de los mayores obstáculos.⁴ Así la literatura sobre las relaciones entre los

países latinoamericanos y la Europa comunitaria generalmente hace énfasis sobre el objetivo de la política Europea de Cooperación de favorecer los vínculos entre las dos regiones; mientras que la Política Agrícola Común es abordada como una política que provoca efectos negativos sobre las relaciones UE-América Latina. Para algunos autores estas dos políticas europeas están enmarcadas por las relaciones económicas,⁵ mientras que otros las consideran desde una perspectiva amplia de las relaciones internacionales o específica de las relaciones permanentes⁶ como una definición clara de cada política europea, o analizándolas de manera tangencial, tienden a confundir los objetivos comunitarios con la retórica europea hacia América Latina.⁷ En general estos trabajos reflejan los diferentes intereses de la acción exterior europea así como la complejidad de los mismos. Pero los enfoques analíticos no permiten distinguir las conexiones entre los distintos niveles de la acción exterior de la UE ni aprehender las relaciones de fuerza y los conflictos entre la Política Europea de Cooperación y la Política Agrícola Común. Los

⁽²⁾ Cfr Fazio H. "La política exterior de la integración europea" en: *Análisis Político* No. 27, IEPRI-UN, 1996, p. 45-57.

⁽³⁾ Renaux G., *Les relations entre l'Union Européenne et l'Amérique Latine*, Club de Bruxelles, Bruxelles, 1994.

⁽⁴⁾ Grillie, *The European Community and Developing Countries*, Cambridge University Press, London, 1994, p. 24.

⁽⁵⁾ Van Klaveren A. "Les relations Europe-Amérique Latine: entre l'illusion et le réalisme" en: *Cahiers CERCAL* No. 7, ULB, janvier 1997, p. 11-42.

⁽⁶⁾ Baicochi G., "La relazione tra l'Unione Europea e l'America Latina. Dalla dimenticanza all'apertura reciproca", *Politica Internazionale*, No. 22 (4), ott-cic. 1994; Sánchez Cimetti G., "La Communauté Européenne et l'Amérique Latine: soutien à la démocratie ou défense de ses intérêts?" en Sánchez López G., *Les chemins incertains de la démocratie en Amérique Latine?*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 201-237.

⁽⁷⁾ Ramjas A., "Las relaciones Unión Europea-América Latina. Hacia una nueva era de entendimiento" en: *Análisis Político* No. 28, IEPRI-UN, 1996, pp. 85-90; Tokatlian J., Carvajal L., "Tendencias de la cooperación internacional en la Posguerra Fría" en *Colombia Internacional*, No. 27, CEI-UNIANDES, Bogotá, p. 18-27.

estudios prestan atención a los principales temas de la agenda Unión Europea-América Latina sin considerar el contexto de la formulación de las políticas comunitarias.

Sin embargo, en los hechos las relaciones entre la UE y América Latina están determinadas por la organización de las políticas comunitarias. En este sentido, resulta significativo para el análisis no solamente el estudio de lo que se puede ganar o perder frente a la UE, sino también la identificación de los diferentes factores e intereses que articulan las políticas europeas. El objetivo de este artículo es aportar a la comprensión de la Política Europea de Cooperación (PEC) y la Política Agrícola Común (PAC) frente a América Latina. Para discernir las interacciones y comprender los motivos del conflicto entre estas dos políticas comenzamos por presentar un panorama de la PEC. En seguida abordamos el estado actual de esta política en el caso de América Latina, para luego describir la organización de la PAC y sus vínculos con los países latinoamericanos. Finalmente, a manera de conclusión, presentamos algunas reflexiones en torno a la formulación de la PEC y la PAC.

LA POLÍTICA EUROPEA DE COOPERACIÓN

El tratado de Maastricht, cuyas disposiciones entraron en vigor en noviembre de 1993, consagra la cooperación al desarrollo dentro del marco de las relaciones exteriores de la UE. La Política Europea de Cooperación al desarrollo, con sus características y dinámica propias, constituye en efecto un componente de la Política Exterior Co-

mún. A pesar de que corresponden a dos capítulos diferentes del Tratado, estas dos políticas deben desarrollarse paralelamente de acuerdo con el conjunto de las acciones exteriores europeas. Esta exigencia está inscrita en el artículo C de la carta constitutiva de la UE, el cual estipula en su segundo párrafo que

La Unión velará, en particular, por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas de relaciones exteriores, en el ámbito de la seguridad, de la economía y del desarrollo. El Consejo y la Comisión tendrán la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y asegurarán, cada cual conforme a sus competencias, la realización de tales políticas.

En este sentido, no es sólo una política altruista sino también una política que, considerando los intereses mutuos de las partes implicadas en los acuerdos de cooperación y ayuda al desarrollo, contribuye a la defensa de los intereses de los países comunitarios.¹⁸ No obstante, el mundo en desarrollo no es homogéneo; por ello, la UE adelanta una política de cooperación a partir de una clasificación geográfica que va desde los países menos avanzados (África) hasta los nuevos países industrializados (Asia), pasando por los países de ingreso medio (Cuenca del Mediterráneo, América Latina) y los llamados países en transición (Europa Central y Oriental).

Los artículos 130y a 130u del título XVII del Tratado de Maastricht definen los objetivos de la cooperación comunitaria para el desarrollo. Estos objetivos son: a) el desarrollo económico y social durable de los países en desarrollo y particularmente de lo menos favorecidos; b) la inserción armoniosa

¹⁸ Sobrino Heredia M, "La comunitarización de la política de cooperación al desarrollo en el Tratado de la Unión Europea". en *Recherches et Réalisations: mélanges*, Pedone, París, 1995, p. 335.

y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial; c) la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo; y d) la consolidación de la democracia y el Estado de derecho así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Estos objetivos se inscriben en la perspectiva de los resultados de la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo, organizada en Río de Janeiro en 1992. Se argumenta que el desarrollo es un proceso a largo plazo, en donde cada etapa exige consideraciones de durabilidad y viabilidad económica, demográfica, social y política. La lógica adoptada asume por lo demás que los equilibrios macroeconómicos impulsados por las instituciones de Breton Woods y la participación en el comercio internacional son los motores del desarrollo. La orientación de la lucha contra la pobreza se basa en la búsqueda de un equilibrio geográfico de la cooperación que permita atender las necesidades de las capas de población menos favorecidas de los países con ingresos medios. En tanto, los objetivos de consolidar la democracia pluralista y el respeto de los derechos humanos que provienen del consenso europeo sobre la proyección universal del Estado democrático liberal, reflejan la estrategia comunitaria de condicionar la cooperación para el desarrollo según el comportamiento del país receptor.

Para alcanzar estos objetivos las instituciones europeas cuentan con un sistema de cooperación que está divi-

dido *grossó modo* en dos partes: 1) la cooperación y la ayuda al desarrollo dirigida a los 71 Estados ACP, programa que se rige por la Convención de Lomé IV y que es financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo a partir de contribuciones especiales pero no por el presupuesto de la UE; y 2) la cooperación con el resto del mundo en desarrollo, que está financiada en su totalidad sobre el presupuesto general de la UE. Esta distribución es válida para la PEC en general pero su gestión es compleja y hace intervenir diversos actores de la Comisión de las Comunidades Europeas. De hecho, la gestión de la cooperación está repartida entre cinco comisarios, dos direcciones generales (Dirección General de Relaciones Exteriores, Dirección General de Desarrollo) y la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea. Además otras direcciones generales, como las encargadas de la agricultura y el medio ambiente, también tienen competencia y el Banco Europeo de Inversiones asegura la financiación de algunos aspectos de la Política Europea de Cooperación.

Pero la cooperación europea no es de la competencia exclusiva de la Comisión puesto que ella está orientada por el principio comunitario de subsidiariedad. Esto significa que la Comunidad "sólo interviene en la medida en que los objetivos propuestos no puedan ser alcanzados por los Estados miembros".⁹⁹ No obstante, en virtud del artículo 130x la Comisión está habilitada para emprender iniciativas de coordinación de las políticas de coope-

⁹⁹ De acuerdo con este principio hasta hoy los países comunitarios "han juzgado indispensable mantener sus propios programas bilaterales de cooperación al desarrollo" OCDE-CAD, *Communaué Européenne, Série des examens en matière de coopération pour le développement* No. 12, OCDE, París, 1996, p. 13.

ración para el desarrollo de los Estados miembros. Y en su artículo 130V el Tratado de Maastricht sugiere a la Comunidad tener en cuenta los objetivos de la PEC en la realización de las otras políticas comunitarias que son susceptibles de afectar de una u otra forma los países en desarrollo. Es decir que la coherencia de la cooperación al desarrollo con los objetivos del conjunto de las políticas comunitarias es un criterio de la estrategia de la PEC.¹⁰

LA POLÍTICA EUROPEA DE COOPERACIÓN HACIA AMÉRICA LATINA

Desde finales de la década de los 80 la UE ha modificado su política de cooperación con América Latina, tanto sobre los aspectos cuantitativos como cualitativos. Entre 1976 y 1983 las obligaciones del presupuesto comunitario para la región alcanzaron 314 millones de ecus, mientras que en el período 1984-1989 la cifra fue de 1022.8 millones de ecus.¹¹ Este incremento de la cooperación comunitaria se explica por dos factores. Por una parte, porque los países latinoamericanos han logrado el establecimiento formal de la democracia y porque, superada la "década perdida", el subcontinente es considerado como una zona económi-

camente emergente. Por otra parte, las nuevas condiciones del orden internacional -pos-Guerra Fría- han provocado una segmentación de la estrategia europea frente a los países en desarrollo, en la cual la atención tiende a focalizarse en las regiones "útiles" y a aislar aquellas que han "fracasado" en sus procesos de desarrollo e industrialización.¹² Desde esta óptica,

Europa está interesada en participar en este proceso de crecimiento [en América Latina] y en contribuir a la profundización de las reformas así como en la reducción de los riesgos de inestabilidad originados en las fuertes tensiones sociales.¹³

Así en 1992 un nuevo reglamento-marco fue adoptado por la Europa comunitaria, reforzando las relaciones de cooperación para el desarrollo con América Latina y ampliándolas al campo de la cooperación económica, lo cual ha permitido incrementar la cooperación con los países más ricos de la región que hasta ese momento eran escasamente considerados por la PEC. Desde entonces la intensificación de las relaciones de la UE con América Latina es el resultado de una conjugación de motivos donde el interés económico y la estrategia política frente a los Estados Unidos juegan un papel preponderante, inclusive si los docu-

⁽¹⁰⁾ Desde comienzos de los años noventa el criterio de la coherencia es considerado por el conjunto de países industrializados que buscan adelantar relaciones eficientes con los países en desarrollo. Sin embargo, la Unión Europea es la única que en su carta constitutiva establecida en el *Tratado de Maastricht*, inscribe este criterio como un objetivo de su política de cooperación al desarrollo. Cfr Hofbink P, "Coherence and development policy: the case of European Community", trabajo presentado en la conferencia "Globalization, Competitiveness and Human Security: Challenges for Development Policy and Institutional Change", Viena, septiembre de 1996.

⁽¹¹⁾ Cfr Commission Européenne, *Toutes formes d'aides avec les PVD d'Amérique Latine et d'Asie. Annexe statistique du 17 ème Rapport annuel*, Bruxelles, octubre 20 de 1994.

⁽¹²⁾ Pries F, *Les Grands Débats Européens*, Seuil, París, 1995, p. 468.

⁽¹³⁾ CCE, *Union Européenne-Amérique Latine. Actualité et perspectives du renforcement du partenariat. 1998-2000*, Bruxelles, 23. 10. 1995 COM (95) p. 3.

mentos europeos minimizan estos argumentos haciendo énfasis sobre un deber histórico y un pasado común.¹⁴

La Política Europea de Cooperación hacia América Latina contiene dos dimensiones: la ayuda al desarrollo y la cooperación, moduladas de acuerdo con los diferentes niveles de desarrollo logrados por cada región o país. De esta forma, algunos países son los principales beneficiarios de la ayuda al desarrollo, mientras que otros con mejores rendimientos económicos son los socios privilegiados de las actividades de interés mutuo, es decir de la cooperación económica. De hecho, el enfoque de la cooperación comunitaria es regional (Comunidad Andina, América Central, Mercosur) o específico (Méjico, Chile, Cuba) pero siempre en función de los indicadores económicos de cada país y/o región. El enfoque regional es una característica de las relaciones exteriores de la UE, en el cual el esquema tradicional de relaciones entre Estados-Nación es superado progresivamente por un sistema de relaciones entre grandes grupos continentales. Pero el marco bilateral también es significativo puesto que refleja las motivaciones y el peso de cada país comunitario en la orientación de las relaciones exteriores de la UE. Por ello el balance bilateral es necesario para comprender las relaciones regionales UE-América Latina; sin embargo, los objetivos de este artículo no nos permiten presentar las numerosas relaciones de cooperación que países

como España, Italia, Alemania, Francia, Holanda o Suecia han establecido con diversos países latinoamericanos.¹⁵

Para planificar la PEC frente a América Latina, orientada por "tres ejes prioritarios: compromiso mutuo en favor de la democracia, del desarrollo social y de la competitividad internacional"¹⁶, la Comisión adopta una perspectiva financiera escalonada en cinco años. Pero la autorización para desembolsar fondos es acordada cada año. De esta forma la cooperación con los países latinoamericanos se convierte en un tema de negociación directamente relacionado con la orientación general de la financiación de la UE. En concreto, el presupuesto de la PEC para América Latina, está sometido al presupuesto general que comprende los países asiáticos, los países mediterráneos y los países de Europa central y oriental. Este presupuesto representa cada año entre 4 y 6 por ciento del presupuesto global de la Política Europea de Cooperación y no comprende ni los recursos financieros destinados a los países asociados de la Convención de Lomé IV, ni aquellos concentrados en el Fondo Europeo de Desarrollo. En otras palabras, la PEC hacia América Latina es financiada de la misma forma que las otras políticas comunitarias: sobre el presupuesto general de la UE. No obstante, en comparación con otras regiones, la cooperación europea con América Latina aumentó sensiblemente a lo largo de los años 80 y comienzos de los 90

¹⁴ No sobra señalar que la celebración del "Encuentro de dos Mundos" también contribuyó a la renovación de un discurso común y al acercamiento en varios niveles entre los países europeos y los latinoamericanos. Al respecto véase por ejemplo Remechie-Martynow. A. (sous la direction), *Demain: le Nouveau Monde, Dialogues Amérique Latine/Europe*, La Découverte, París, 1993.

¹⁵ Véase al respecto Freres C (coordinador), *La Cooperación al Desarrollo bilateral de la Unión Europea con América Latina*, AJETI, Madrid, 1997.

¹⁶ CCE, *Union Européenne-Amérique Latine. Actualité et perspectives du renforcement du partenariat*. 1996-2000, op.cit.

para ubicarse en un poco más del 10% del total de dicha cooperación entre 1993 y 1994.¹⁷

La importancia relativa de la PEC hacia la región también fue marcada por la entrada de España y Portugal a la Europa comunitaria. A partir de 1986 la óptica política española, guiada por un deseo oficialmente explícito de modificar los portafolios de la cooperación comunitaria en favor de la región latinoamericana, se impuso progresivamente sobre la visión francesa constantemente motivada por favorecer el grupo de países ACP. En este proceso ha sido determinante la actitud de diferentes países comunitarios que rechazan pagar los costos de una cooperación con los países ACP en la cual al parecer solamente París obtiene los beneficios. Sin embargo, los esfuerzos desplegados por España para incorporar varios países latinoamericanos en la Convención de Lomé fueron aislados y sólo consiguieron incluir a República Dominicana y Haití en el grupo ACP.¹⁸ Pero en general desde 1988 la PEC dirigida hacia América Latina se encuentra bajo la tutela directa de la Dirección General de Relaciones Exteriores y particularmente de la división "Relaciones Exteriores: Mediterráneo, Medio y Cercano Oriente, Sudeste asiático, América Latina y cooperación Norte-Sur".

LA AYUDA AL DESARROLLO

Consiste principalmente en la cooperación clásica al desarrollo, es decir la ayuda financiera y técnica, y puede ser

atribuida tanto al sector público como al privado. Este tipo de cooperación privilegia al sector rural, el mejoramiento del nivel de seguridad alimentaria e incluye las acciones en favor de la población rural más necesitada. El 10% de la ayuda financiera y técnica es consagrado a la protección del medio ambiente y al desarrollo sostenible, particularmente de la selva tropical; mientras que el 15% está reservado a las acciones de ayuda humanitaria. Una atención particular es acordada al papel de las mujeres en la gestión de la ayuda al desarrollo, así como en la protección de la infancia y los grupos étnicos minoritarios. Las acciones que tienen un efecto sobre la estructura económica y sobre las instituciones también son un campo estratégico, de allí que el diálogo con las instituciones internacionales y los donantes bilaterales sea una constante.¹⁹ De igual manera el apoyo a la integración regional es un objetivo prioritario, particularmente en lo que concierne el comercio intrarregional, la consolidación de instituciones regionales, el transporte y la comunicación.

En 1976 Bolivia fue el principal país beneficiario de la ayuda al desarrollo pero la principal región receptora de la cooperación financiera y técnica es América Central. En Honduras desde 1977 y luego en Nicaragua desde 1979, la Europa comunitaria comenzó sus ayudas de urgencia alimentaria y a los refugiados. A comienzos de los 90 la región centroamericana recibió más de 500 millones de ecus, es decir la mitad del total de fondos consagrados al

⁽¹⁷⁾ OCDE-CAD, *Rapport Annuel 1996*, OCDE, París, 1997, p. 153.

⁽¹⁸⁾ Sobre la acción política y diplomática española en favor de América Latina a finales de los 80 véase Del Arenal Moyua C. "La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea" en: *Revista de Instituciones Europeas* Vol 17, No. 2, Madrid, mayo-agosto 1990.

⁽¹⁹⁾ Cfr Renaux G (sous la dir.), op.cit.

subcontinente latinoamericano. Esta cifra estuvo repartida en: un 47% para el conjunto regional y un 53% distribuido en la ayuda a cada uno de los países centroamericanos (Costa Rica, Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá). En segundo renglón están los países de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela) que obtuvieron durante la misma época 400 millones de ecus, de los cuales el 12% estuvo destinado a la integración regional y el 78% representó la suma total de la ayuda a cada país. No obstante, los sectores más pobres de los países con ingresos medios, como Brasil que recibió 600.000 ecus en 1992, también son beneficiarios de la ayuda financiera y de la cooperación técnica.

La ayuda al desarrollo se traduce principalmente por la financiación de programas. Un programa está conformado por varios proyectos que son adelantados con diferentes ritmos, según las oportunidades definidas sobre el terreno. En 1993, por ejemplo, fueron adelantados 78 proyectos con un presupuesto global que se acercaba a los 719 millones de ecus. Desde los inicios de la cooperación financiera y técnica con América Latina en 1976 hasta los años 90, el sector rural ha representado tres cuartos del total de dicha cooperación. Así, entre 1976 y 1988 sobre un total de 246 proyectos, el 74.3% correspondía a las actividades de la agricultura. De hecho la Comisión estima que en el caso latinoamericano

la distribución de los proyectos programados por la Comunidad revela, a través de los años, una evolución constante hacia las acciones por el desarrollo de las institucio-

nes, el crédito a la industria agroalimentaria o la pesca, el sostenimiento de reestructuración económica y la realización de microproyectos en las zonas rurales²⁰.

Un proyecto agrícola, de un programa de irrigación, por ejemplo, es adelantado en seis u ocho años, mientras que los microproyectos rurales tienen una duración de dos o tres años, como es el caso de los créditos agrícolas y de ciertos proyectos industriales. También existen proyectos que son realizados en un año, como aquellos que consisten en ayudas a la investigación agrícola. La prioridad del sector agrícola y rural de la ayuda financiera y técnica, que está focalizada tanto a nivel de cada país como a nivel regional, es comprensible no solamente por las características económicas de la mayoría de países latinoamericanos, sino también por la proyección política europea que busca validar la experiencia de la integración comunitaria en el orden internacional. De hecho, la Europa comunitaria ha construido gran parte de su identidad a partir de cuestiones agrícolas y rurales, "tanto desde el punto de vista interno como externo los agricultores son actores esenciales del proyecto político [europeo]"²¹. Sin embargo, con base en el rápido crecimiento de las ciudades latinoamericanas, la UE también adelanta el programa denominado URB-AL cuyos objetivos son establecer relaciones entre actores locales de ciudades latinoamericanas y europeas. De igual manera, existen intercambios universitarios de estudiantes e investigaciones que son canalizados a través del programa ALFA, específico para la región latinoamericana.

⁽²⁰⁾ Ibidem p. 73.

⁽²¹⁾ Le Naelou A, *Politiques Européennes de Développement avec les pays du Sud*, L'Harmattan, París, 1995, p. 85.

LA COOPERACIÓN ECONÓMICA

Si la cooperación financiera y técnica privilegia los países con pequeñas y medianas economías, la cooperación económica –que alcanzó 33,6 millones de ecus en 1993 después de totalizar 20,7 en 1991– se dirige particularmente a los países más competitivos en la economía mundial. La cooperación económica, concebida en el interés mutuo de la UE y los países latinoamericanos, busca apoyar las políticas macroeconómicas y los programas estructurales de liberalización del comercio y apertura a las inversiones. Sus objetivos son

hacer el entorno de estos países más favorable a la inversión y obtener el mejor partido de las perspectivas que ofrecen al incremento de los intercambios internacionales, incluido el mercado único, reforzando la presencia de técnicos, de la tecnología y del *savoir-faire* de todos los Estados miembros, particularmente en el sector privado y en las industrias medianas.²²

A diferencia de la ayuda en el plano financiero y la cooperación técnica, que no exigen la firma de acuerdos para su ejecución, la cooperación económica se desarrolla principalmente en función de acuerdos de cooperación a nivel nacional o regional. El acuerdo-marco de cooperación firmado por la UE y el Mercosur el 15 de diciembre de 1995 para crear una zona de libre comercio, es sin lugar a dudas el más significativo. Pero en general toda la América Latina continental se beneficia de la cooperación económica. Por lo demás, es importante señalar que desde co-

mienzos de los años 90 el subcontinente se ha convertido en una de las regiones más dinámicas para las exportaciones europeas. Entre 1990 y 1993, por ejemplo, estas exportaciones aumentaron en un 57%, mientras que aquellas del sudeste asiático crecieron un 43% y las correspondientes al conjunto de los países en desarrollo lo hicieron en un 25%. Estos porcentajes contrastan con el 2% de las exportaciones europeas hacia los países industrializados, el 8% de la evolución de las exportaciones hacia los Estados Unidos y Canadá, y la disminución hacia el Japón (-1%) y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (-4%).²³

Desde sus orígenes la UE ha emprendido una serie de relaciones económicas aisladas con varios países latinoamericanos. Pero estas relaciones no constituyan un plan de acción global. Se recuerda, por ejemplo, que en 1957 un protocolo adjunto al Tratado de Roma garantizaba a la República Federal Alemana un comercio privilegiado del banano proveniente de América Latina. Es a lo largo de los años 70 hasta comienzos de los 80, que la Europa comunitaria firma sus primeros acuerdos comerciales con América Latina. Con Argentina (1971), Brasil (1973), Uruguay (1973), México (1975) y el Pacto Andino (1983) fueron establecidos acuerdos pero sin ningún tipo de preferencia comercial especial. Estos acuerdos, denominados de primera generación, buscaban no obstante desarrollar y diversificar los intercambios entre las dos regiones. En la década de los 80 se establecieron los

²² Cfr CEE, Réglement No. 443/92 du Conseil du 25 fevrier, relatif a l'aire financiere et technique et a la coopération économique avec les pays en développement d'Amérique Latine et d'Asie, p. 3 y 4.

²³ Smith R, "La relación económica entre América Latina y la Unión Europea" en: *Revista de la Cepal* No. 56, agosto de 1995, p. 100.

acuerdos de segunda generación, que se extendieron a nuevos países y nuevas temáticas. La cooperación europea integró entonces los sectores industriales, científico y tecnológico y temas novedosos como la protección del medio ambiente y la lucha contra el tráfico y consumo de drogas. Hoy los llamados acuerdos de tercera generación son cualitativamente diferentes de los anteriores puesto que, además de considerar explícitamente la cooperación económica, incluyen una cláusula sobre el respeto de los derechos humanos y el establecimiento de los principios democráticos,²⁴ así como una cláusula evolutiva que permite extenderlos a cualquier sector si las dos partes lo desean.

Con el horizonte de favorecer el interés mutuo y de contribuir al desarrollo y la participación de las economías latinoamericanas en el mercado mundial en general y en el europeo particularmente, la cooperación económica se concentra en tres sectores: el *savoir-faire* económico, científico y energético, el entorno económico y comercial y las acciones relacionadas con el sector privado. La cooperación en el sector energético merece una atención particular de la UE, "teniendo en cuenta las tasas de crecimiento económico", y por ello se ha establecido el programa ALURE, especial para el subcontinente. Sin embargo, más allá de los programas de formación y la financiación del intercambio científico y tecnológico, la promoción de inver-

siones europeas es el aspecto más relevante de la cooperación económica con América Latina. Dicha promoción se adelanta por medio de dos instrumentos financieros de tipo general y un programa específico para América Latina. El primero es el European Community International Investment Partners (ECIP) que también está destinado a los países asiáticos y a aquellos de la cuenca mediterránea. Su objetivo es promover las inversiones privadas de la UE bajo la forma de *joint ventures* con los inversionistas latinoamericanos. En la gestión del ECIP participan instituciones financieras de los dos lados del Atlántico, como bancos de desarrollo, bancos privados y comerciales y las instituciones multilaterales. Los criterios establecidos van desde la viabilidad de las inversiones hasta el impacto sobre la balanza comercial y sobre la balanza de pagos, pasando por la creación de empleos locales y la toma en cuenta del rol de las mujeres en los procesos de desarrollo. Todos los bancos europeos de desarrollo participan en el programa ECIP, mientras que del lado latinoamericano están asociados cuatro bancos mexicanos, tres chilenos, dos argentinos, dos colombianos, dos venezolanos, un banco peruano, uno boliviano y uno de Costa Rica.

El segundo instrumento general de financiación es el Banco Europeo de Inversiones (BEI), que en 1993 desembolsó su primer préstamo con dirección a América Latina. Los préstamos

⁽²⁴⁾ Aquí debemos señalar dos excepciones: Cuba y México. No obstante las diferencias en el plano político, la UE mantiene una posición frente a la isla que garantiza una ayuda humanitaria y ciertas acciones en favor de la población. Cuba no ha firmado acuerdos con la UE, sin embargo, algunos señalan que proximamente será incluida en los acuerdos de Lomé. Cfr Mouradian A-M, (*Menaces sur la convention de Lomé*) en *Le Monde Diplomatique*, Juin 1998, p. 7. El acuerdo con México no comprende la cláusula democrática porque este país estima que aquella es una cuestión de soberanía nacional.

del BEI son otorgados para inversiones económicas, técnicas y financieras y tienen como objetivo contribuir al desarrollo económico y social de los países beneficiarios. Finalmente, el programa particular para la región denominado AL-INVEST, creado en 1993 con un monto global de 41 millones de ecus sobre el presupuesto general de la UE, busca fomentar las inversiones directas, las operaciones conjuntas y las alianzas estratégicas inter-firmas, especialmente entre las pequeñas y medianas empresas latinoamericanas y europeas. Los actores seleccionados para participar en este programa son los grupos de empresas, las organizaciones o asociaciones profesionales, las sociedades locales o regionales y las instituciones que posean competencia en la actividad económica. En concreto AL-INVEST considera dos aspectos. Por una parte, la multiplicación de contactos y relaciones entre empresas europeas y latinoamericanas. Por la otra, la creación de una red de nodos conjuntos de empresarios. En ambos casos el objetivo es establecer sistemas que faciliten la comunicación y los intercambios de oportunidades entre empresarios, es decir lugares de encuentro y formación que fortalezcan los intercambios de tecnología y *savoir-faire*.²⁵ De hecho, desde finales de la década de los 80 América Latina es una de las principales regiones de la inversión directa europea. Durante 1987-1990, por ejemplo, Europa representó el 25% de la inversión mundial total en la región latinoamericana. Siendo el Reino Unido el principal inversionista, seguido en orden des-

cedente por Alemania, España y Francia. Mientras que Brasil, Argentina, México y Chile han sido los principales destinatarios de los flujos de inversión europeos.²⁶

En cuanto al aspecto comercial, el único instrumento utilizado por la cooperación económica europea hacia América Latina es el Sistema General de Preferencias (SGP). El SGP, a pesar de que comúnmente es presentado como un mecanismo eficaz de la cooperación europea para el desarrollo en general, es ante todo un instrumento de la ayuda financiera y técnica complementario de la cooperación económica. Esto significa que el SGP no es negociado por las partes interesadas sino otorgado unilateralmente por la UE. Desde el punto de vista técnico se trata de un mecanismo complejo que otorga a los países en desarrollo una tarifa de aduana preferencial con relación a los países industrializados. Por lo demás las negociaciones multilaterales en materia comercial han reducido progresivamente las ventajas ofrecidas por el SGP. El SGP comunitario ha sido positivo en algunos casos como en los programas de preferencia comercial otorgados a los países centroamericanos durante los años 80 o el Programa Especial de Cooperación establecido a comienzos de los 90 para apoyar a los países andinos en su lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, en realidad se trata de un sistema de graduación de derechos de aduana según los productos de cada país, cuando los países considerados alcanzan cierto nivel económico, los productos favorecidos salen del SGP. En el

⁽²⁵⁾ Renaux G. op. cit. p. 82.

⁽²⁶⁾ French-Davis R, Griffith-Jones S, *Las nuevas corrientes financieras hacia la América Latina, Fuentes, efectos y políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 71.

estudio subyacente a la graduación de derechos de aduana la UE considera el nivel general de desarrollo del país interesado y por ello a partir de este año varios países latinoamericanos podrían ser completamente excluidos del sistema. Además el SGP no es aplicable a los productos que son objeto de una política comunitaria, como aquellos de la Política Agrícola Común.

LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

Desde los orígenes de la UE la Política Agrícola Común es una de las condiciones *sine qua non* para construir y mantener la integración comunitaria. De hecho la PAC representa la forma más acabada de integración económica de la UE. Sobre todo porque la autosuficiencia alimentaria ha sido una preocupación constante de los Estados miembros y porque la gestión de la producción agrícola siempre ha sido complicada en razón de los factores naturales. Estos elementos revelan la importancia de la PAC para la UE y favorecen la comprensión de los principios del mercado común agrícola. En efecto en el artículo 38 del segundo título del *Tratado de Roma*, firmado en 1957, se argumenta que "el funcionamiento y desarrollo del Mercado Común para los productos agrícolas debe estar acompañado de una Política Agrícola Común de los Estados miembros". En este sentido el Tratado establece en sus artículos 39 a 46 los siguientes objetivos para la PAC: a) incrementar la productividad agrícola; b) asegurar el nivel de vida equitativo

de la población agrícola; c) estabilizar los mercados; d) garantizar la seguridad de provisiones y e) asegurar precios razonables para los consumidores. Mientras que el mercado común agrícola, institucionalizado en 1962, está basado en tres principios: 1) la unicidad del mercado, que implica la libertad completa de intercambios entre los países miembros; 2) la preferencia comunitaria, que asegura la protección de los mercados europeos contra las importaciones y las fluctuaciones del mercado mundial y 3) la estabilidad financiera para garantizar la unicidad de precios y la solidaridad financiera entre los Estados miembros.²⁷

Las instituciones comunitarias están encargadas de gestionar y poner en marcha la PAC. Sin embargo, la Comisión y el Consejo de Ministros son sus principales actores; y los grupos de presión nacionales así como los intereses propios de cada Estado miembro también juegan un papel decisivo en las orientaciones de esta política. Desde el momento en que Bruselas negocia una apertura de los mercados, los agricultores europeos expresan su desacuerdo en las calles de las principales capitales, en las carreteras y en las vías ferroviarias y por medio de *lobbies*. De hecho la PAC es uno de los temas de tensión entre las orientaciones de Bruselas y las acciones políticas de los Estados miembros más poderosos.²⁸

La PAC descansa sobre tres mecanismos: el financiamiento comunitario, la organización de los mercados agrícolas y la política socio-estructural.

⁽²⁷⁾ Bentolilla M, "La nouvelle Politique Agricole Commune" en: *Problemes Politiques et Sociaux* No. 723, La Documentation Francaise, Paris, 1994, p. 5.

⁽²⁸⁾ Cfr "Les sénateurs prennent la défense de la politique agricole commune" en *Le Monde*, junio 5 de 1998, p. 8.

Con base en la decisión del 14 de enero de 1962 la Comunidad creó el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), el cual disfruta de un poco más de la mitad del presupuesto total de la UE. El FEOGA es alimentado, de una parte, por los ingresos provenientes de las deducciones sobre las importaciones de terceros países y, de la otra, por el impuesto al valor agregado. De esta forma, funcionando como una caja de compensación, el FEOGA reembolsa los gastos que efectúa. No obstante, el financiamiento comunitario del sector agrícola está fundado sobre la solidaridad entre los miembros de la UE, lo cual significa que cada país no recibe la misma cantidad que desembolsa. La sección Garantía del fondo permite intervenir sobre los mercados financiando los gastos necesarios para sostener los precios. Mientras que la sección Orientación asegura el financiamiento de las acciones destinadas a mejorar las estructuras agrícolas.²⁹

En cuanto a la organización de los mercados, ella está basada sobre el principio del mercado único, el cual implica que los productos agrícolas circulen libremente en todos los Estados miembros con precios únicos. Los precios internos del mercado comunitario son, sin embargo, más elevados que los precios externos del mercado mundial. Por ello el desfase entre estos precios, en caso de importación o exportación, son compensados por los derechos de importación o las subvenciones otorgadas a la exportación. El consumidor en caso de importación y el contribuyente en caso de exportación soportan la diferencia de pre-

cios.³⁰ De esta forma la organización de los mercados agrícolas realiza el principio de preferencias comunitarias, asegurando el consumo de productos europeos, ya que ella protege el mercado único de las importaciones de bajo precio o las fluctuaciones mundiales. Por lo demás la organización de los mercados se apoya sobre tres sistemas de precios fijados cada año por el Consejo de Ministros de Agricultura.

Aunque el nombre de los sistemas de precios varía de acuerdo con los productos, es posible distinguir tres tipos de sistemas. Los precios de orientación, que son fijados con base en los precios del mercado del año precedente, sirven de referencia teórica a los agricultores para orientar la producción. Los precios de intervención que, además de garantizar los ingresos mínimos de los cultivadores, permiten al FEOGA comprar los productos que el mercado europeo o externo no absorbe. El tercer sistema de precios determinado por los ministros de agricultura es el de protección, cuyo objetivo es defender el sector agrícola europeo frente a la competencia externa. Los tres sistemas de precios cubren de una u otra forma aproximadamente el 94% de la producción agrícola: el 70% de los productos disfruta de los tres precios (cereales, azúcar, productos lácteos, carne bovina, ovina y porcina, vinos de mesa y algunas frutas y legumbres); el 21% de los productos (frutas y legumbres, huevos y aves de corral, entre otros) son solamente protegidos de las importaciones de terceros países por medio de derechos de aduana o a la importación y el 3% de los productos (tornasol, soya, tabaco,

⁽²⁹⁾ Bentolilla M, op. cit

⁽³⁰⁾ Cfr Fumey G, *L'agriculture dans la nouvelle économie mondiale*, PUF, París, 1997, p. 76.

lino, cáñamo, entre otros) es cubierto por los precios de garantía o intervención.³¹

Las estructuras agrícolas son el conjunto de condiciones de producción y trabajo en la agricultura. Es decir la cantidad y la distribución por edad de la población agrícola, la cantidad y la dimensión de los cultivos, las herramientas técnicas, la calificación profesional de los cultivadores, los grupos de productores, la comercialización y la transformación de los productos agrícolas, etc. Las estructuras agrícolas son generalmente muy constantes, por diversos factores, frente a aquellas del sector industrial.³² Esta situación genera un retardo significativo de las condiciones socio-económicas de las personas que trabajan en la agricultura con relación a otros grupos económicos. Para remediar esta situación, la política socio-estructural, que constituye el tercer soporte de la PAC, ha sido establecida con el fin particular de modernizar el sector agrícola. Sin embargo, la financiación destinada a resolver los grandes problemas estructurales de la agricultura europea es mínima. De hecho, solamente el 5% de los gastos de la sección de orientación del FEOGA toman el camino de las reformas estructurales; mientras que el 47.8% del presupuesto comunitario corresponde a los sistemas de precios de la sección garantía.³³ Este desequilibrio, denominado "lógica productivista" por algunos analistas,³⁴ provoca excedentes que afectan las relaciones comerciales con los terceros países en general.

LA PAC Y LA REGIÓN LATINOAMERICANA

Los objetivos de la agricultura europea han sido alcanzados tal y como fueron proyectados y concebidos por el Tratado de Roma. Desde los años 80 la Europa comunitaria ha logrado una producción agro-alimentaria autosuficiente, así como la consolidación de la integración entre los Estados miembros. No obstante, la producción agro-alimentaria autosuficiente aumentó a comienzos de los noventa. La utilización de los mecanismos de restitución de exportaciones ha permitido que la Comunidad exporte cantidades crecientes de productos agrícolas, aumentando de esta forma su participación en el mercado mundial. Entre 1991 y 1992, por ejemplo, la Europa comunitaria produjo el 129% de su consumo en cereales, el 123% de sus necesidades en azúcar y el 115% del consumo de carne bovina. En la actualidad la UE es el segundo exportador agrícola y el primer agro-importador en el mundo. De allí que su política agrícola condicione significativamente el equilibrio de los mercados internacionales y juegue un papel determinante en el crecimiento económico y la organización de la producción de los países en desarrollo. Bajo este contexto, a comienzos de los años 80 los otros países tradicionalmente exportadores, y particularmente los Estados Unidos, sintiéndose amenazados reaccionaron con una guerra comercial que provocó una disminución de precios en el mercado mundial. Fue entonces cuando, por ejem-

⁽³¹⁾ Bentolilla M, op. cit. p. 6.

⁽³²⁾ Moussin N, *Accès à L' Union Européenne. Droit, économie, politiques*, Editorial Euro, París, 1996, p. 454.

⁽³³⁾ CCE, *Budget général de l'Union Européenne pour l'exercice 1996: synthèse chiffrée*, Office de Publications Officielles des Communautés Européennes, Bruxelles, 1996.

⁽³⁴⁾ Fumey G, op. cit.

plo, Uruguay fue sacado del mercado egipcio debido a la sobreproducción europea de carne bovina.⁵⁵

La PAC no ha estado entonces exenta de efectos negativos. Incluso en el plano interno esta política ocasiona repercusiones sociales críticas y ciertas consecuencias dramáticas sobre el medio ambiente. Por lo demás, una de las principales críticas a la PAC son los crecientes gastos que genera al presupuesto general de la UE, cuya población agrícola representa menos del 10% del total de la población activa. Tal situación ha llevado en consecuencia a la UE a revisar su política agrícola. En 1992 el Consejo adoptó oficialmente una reforma de la PAC basada en tres objetivos principales: 1) la gestión de la producción por medio de una reducción de precios -de cereales y carne bovina principalmente- y una detención de cultivos con el fin de recuperar la fertilidad del suelo; 2) el mantenimiento de un ingreso compensatorio para los agricultores y el fomento de la ganadería extensiva de calidad y 3) el apoyo a la población agrícola respetando y valorando el medio ambiente. Sobre el plano internacional, el sostenimiento de la producción y el intercambio de los productos agrícolas europeos fueron, por primera vez, abordados en las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay. Con la firma del acuerdo de Marrakech en mayo de 1994, la UE se comprometió a reducir progresivamente el apoyo

interno de precios en un 20%, la protección a la frontera en un 36% en promedio y el volumen de las exportaciones subvencionadas en un 21%, así como los apoyos financieros en un 36%. La UE también adoptó el compromiso de importar menos del 5% de su consumo en un plazo de seis años y de mantener los ajustes a la importación existentes para favorecer a los países abastecedores. No obstante, en la práctica las restricciones tarifarias para los productos agrícolas no han sido cambiadas completamente, mientras que los compromisos relativos a la exportación no son aplicados, por una parte. Por la otra, aunque la reforma de 1992 ha representado sacrificios importantes, la UE

ha sido incapaz de valorizar en el plano externo las decisiones adoptadas en el marco de la reforma de la PAC. Incluso si mecanicamente dichas decisiones han favorecido la disminución de la presencia de productos agrícolas europeos en los mercados mundiales.⁵⁶

Sobre este telón de fondo son comprensibles las seis querellas relacionadas con productos agrícolas que algunos países latinoamericanos han presentado ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) en contra de la UE.⁵⁷

Pero a diferencia de otras regiones en desarrollo que son afectadas por el régimen europeo de exportaciones agrícolas,⁵⁸ es el régimen de protección a las importaciones de la PAC con sus

⁵⁵ Schmieg E, "Cohérence between Development Policy and Agricultural Policy" en *Intereconomies*, January-February, 1997 p. 35-40.

⁵⁶ David F, *Les échanges commerciaux dans la nouvelle économie mondiale*, PUF, Paris, 1994, p. 161.

⁵⁷ Focus Bulletin d'Information de l'OMC No. 21 aout 1997, p. 2 et 3.

⁵⁸ Véase al respecto Jadot Y et al, *Les contradictions des politiques européennes à l'égard des pays en développement*, Solagral, Paris, 1996. Este trabajo analiza principalmente los efectos negativos de la exportación de los excedentes agrícolas europeos en el desarrollo de algunos países africanos, pero también incluye un estudio sobre Bolivia.

sistemas de precios el que perjudica principalmente a América Latina. Aunque, en relación con otros países del mundo en desarrollo, los países latinoamericanos mantienen cierta diversidad en sus exportaciones, los productos agrícolas no dejan de ser una proporción importante en los intercambios internacionales del subcontinente. Estos productos están efectivamente en el primer lugar de las exportaciones de materias primas, representando 25.9% de los ingresos de las exportaciones latinoamericanas.³⁹ De hecho, ciertos productos, como el jugo de naranja, los camarones, las frutas de zonas templadas o las flores, tienen en América Latina una importancia bastante significativa. Por lo demás la región es la principal productora de café y bananos y uno de los más importantes proveedores mundiales de azúcar, soya, aceite de soya, carne bovina, trigo y maíz.⁴⁰ Considerando pues este perfil de especialización internacional, el subcontinente se ve efectivamente influenciado por la PAC. En concreto los países latinoamericanos se encuentran en competencia directa con algunos países europeos (España, Portugal, Italia, Francia, Grecia) y con los países asociados reunidos en la Convención de Lomé IV, en lo que se refiere a productos agrícolas. Particularmente el azúcar, la carne bovina y el banano proveniente de los países ACP continúan

vendiéndose en la UE con los mismos precios garantizados que son otorgados a los agricultores europeos.⁴¹ La situación se hace más problemática al considerar que, por una parte, la UE preconiza en los foros internacionales la liberalización interna y externa de la economía, mientras que, por la otra, ella mantiene un mercado agrícola desleal a la luz de las reglas del "libre juego del mercado". Una incoherencia que afecta por supuesto la credibilidad de las acciones exteriores europeas frente a los países latinoamericanos.

Desde esta perspectiva las relaciones con los países de Mercosur son significativas. El Mercosur, que ha firmado acuerdos-marco con Chile –cuya integración al Tratado de Libre Comercio norteamericano se ha dilatado– y Bolivia –país clave para ganar el Pacífico–, representa el principal objetivo estratégico y económico de la UE en América Latina. Los países de este grupo regional representan la mitad de los intercambios comerciales de la UE con todo el subcontinente. Paralelamente a la liberalización comercial, la estabilización macroeconómica y al impulso del crecimiento en los cuatro países del Cono Sur latinoamericano, la UE incrementó fuertemente sus exportaciones en la región. Mientras tanto, las exportaciones de Mercosur aún encuentran serios obstáculos para ingresar al mercado comunitario. De hecho, el grupo latinoamericano está

⁽³⁹⁾ ALADI, "Apreciación general de los resultados de la Ronda Uruguay y su impacto en la integración regional" en *Integración Latinoamericana* No. 201 junio de 1994, p. 43.

⁽⁴⁰⁾ Benavente J. M, "Rasgos distintivos de las economías latinoamericanas y sus sectores primarios" en *Revista de la Cepal* No. 45, diciembre de 1991, p. 43 y 44.

⁽⁴¹⁾ La convención de Lomé desaparecerá el próximo año, sin embargo, inicialmente los cambios en cuanto a las preferencias comerciales al parecer no serán muy radicales, según se desprende de las declaraciones de Joao de Deus Pinheiro, comisario europeo encargado del grupo ACP, quien sostiene: "El futuro acuerdo para el período 2000-2005, conservará esencialmente las particularidades de la convención actual, con ciertas mejoras". Cfr *Le Monde Diplomatique*, juin 1998, p. 7.

en déficit comercial con la Unión Europea. Hoy alrededor del 60% de las exportaciones del Mercosur hacia los países comunitarios se concentra en productos agroalimentarios. Entre ellos la carne, el trigo y las frutas, teniendo un peso importante en las exportaciones totales de la región, son limitados por barreras no tarifarias originadas en la PAC.⁴²

En este sentido el dinamismo agrícola del grupo latinoamericano explica el hecho de que algunos Estados miembros, algunos representantes comunitarios e importantes grupos de presión hayan buscado excluir el sector agrícola del acuerdo-marco de crear una zona de libre comercio entre el Mercosur y la UE. De allí las declaraciones de Manuel Marin, vicepresidente de la Comisión Europea, en procura de reducir las tensiones en el interior de la UE: "Las negociaciones deberán respetar la cuestión agrícola, que es el principal tema de inquietud de los países europeos". No obstante, y a pesar de que reconocen el obstáculo que representa el sector agrícola, los responsables europeos minimizan su alcance cuando señalan que las tarifas de aduana son bajas y que las importaciones de productos agrícolas sensibles representan apenas el 14% del comercio total entre los dos mercados. Las principales trabas a las exportaciones de Mercosur con destino al mercado europeo no son únicamente las medidas tarifarias sino también los mecanismos internos de apoyo a la agricultura comunitaria.⁴³ Las relacio-

nes entre la PAC y la región latinoamericana están inscritas entonces en el marco de las acciones exteriores europeas. De esta forma la UE oscila entre la voluntad por preservar la PAC y la necesidad de abandonar su especificidad agrícola en provecho de nuevas áreas geopolíticas y económicas más vastas.

En lo que se refiere a los países centroamericanos, principales beneficiarios de la ayuda financiera y técnica, con sus objetivos de favorecer el sector rural y la integración, el desenvolvimiento de la denominada "guerra del banano" es ilustrativo. El banano es producido en varios países latinoamericanos, sin embargo, en América Central la comercialización de este producto representa un poco menos de un tercio del total de exportaciones y alrededor del 12% del PNB regional. Honduras y Guatemala obtienen un cuarto de sus cifras de exportaciones de la venta de banano, mientras que para Costa Rica y Panamá el porcentaje es menos elevado, pero también significativo. Un millón de personas, es decir aproximadamente el 3.5% de la población regional, trabajan en los cultivos centroamericanos de banano.⁴⁴ Sin embargo, la exportaciones y los empleos de la economía bananera se ven seriamente afectados a partir de 1993 como consecuencia de la Organización Común del Mercado del Banano. Este mercado, sustentado en la lógica y los instrumentos de la PAC, limitaba entonces de manera general las importaciones de banano latinoamericano con un derecho de aduana del 20%. Más

⁽⁴²⁾ Castilho M, Quenan C, "Le projet d'une zone de libre échange entre le Mercosur et l'Union Européenne: quelles perspectives?" en: *Annales d'Amérique Latine et des Caraïbes*, No. 14-15, Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence-CREALC, 1997.

⁽⁴³⁾ Buxedas M, "Mercosur-UE. Ne pas exclure l'agriculture" en: *Courier de la Planète* No. 32 janvier-février 1996, p. 33.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. Développement et coopération, No. 5, 1992, p. 6.

adelante, en marzo de 1994, se llegó a un acuerdo con los productores que permitió aumentar las cuotas de importación de bananos latinoamericanos. Sin embargo, la medida no fue satisfactoria y en 1995 Guatemala, Honduras y México junto con los Estados Unidos (en 1997 se les uniría Ecuador), expresaron su inconformidad ante la OMC en contra del régimen aplicado a la importación, la venta y distribución de bananos en la Unión Europea. A comienzos del año en curso la OMC condenó y juzgó discriminatorio el régimen europeo a la importación de bananos. No obstante la UE continúa favoreciendo a los productores europeos de las Islas Canarias y las Antillas francesas así como aquellos del grupo ACP, en detrimento de América Latina que produce bananos a más bajo precio y de amplia aceptación por los consumidores alemanes e ingleses.

Sobre esta situación Bruselas argumenta constantemente las paupérrimas condiciones de trabajo que persisten en las zonas bananeras latinoamericanas bajo el control de firmas estadounidenses. Sin embargo, para los latinoamericanos resulta paradójico que la UE condicione sus bananos con normas sociales y ambientales, mientras que las exportaciones de África occidental, cuyas prácticas impiden a los trabajadores organizarse además de degradar el medio ambiente, no tengan ningún problema de acceso al mercado único y, por el contrario, sean subvencionadas a través de desembolsos comunitarios. La "guerra del banano" ejemplifica, pues, el debate dentro de la UE entre las presiones por una liberalización acelerada de los intercambios comerciales y la invención de condicionalidades sociales y/o ambientales a la importación. De la misma forma que la exigencia europea a los países latinoamericanos de respeto a los derechos humanos y los principios democráticos, como condición de acceso al

mercado común, frente a la elasticidad del mismo tema en el caso de los países asiáticos.

CONCLUSIONES

El enfoque analítico que hemos adoptado, describir comparativamente la Política Europea de Cooperación y la Política Agrícola Común, aunque sencillo, permite distinguir las confluencias y contradicciones entre estas dos políticas europeas. Desde luego, en el campo de las relaciones internacionales no supone ninguna novedad resaltar las influencias y tensiones entre una política con vocación al exterior y otra con orientación al interior. Pero lo significativo en el caso de la Unión Europea surge de la naturaleza de su régimen político. La articulación entre "lo interno" y "lo externo" -a pesar del aparente poco sentido que estas nociones puedan tener actualmente- no es la misma en un Estado Federal que en un régimen internacional. Y mucho menos en un régimen que no es ni lo uno ni lo otro, como es el caso particular de la Unión Europea. En este sentido, a partir del caso latinoamericano, se pueden precisar dos ejes problemáticos en la formulación de la Política Agrícola Común y la Política Europea de Cooperación.

En primer lugar está el conflicto de intereses. Los objetivos de la PAC están esencialmente dirigidos a la consolidación de la integración europea, es decir, del mercado único. Mientras que los objetivos de la PEC conciernen, por un lado, los intereses hacia el desarrollo económico y social de los países latinoamericanos, es decir, la cooperación técnica y financiera; por el otro, la dinámica del comercio mundial, o sea, los intereses mutuos de latinoamericanos y europeos que promueve la cooperación económica. Es cierto que tal y como son definidos en los tratados de la Unión Europea (Roma y Maastricht) los objetivos de estas dos políticas no

OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN Y DE LA POLÍTICA EUROPEA DE COOPERACIÓN HACIA AMÉRICA LATINA

	Política Agrícola Común	Política Europea de Cooperación
Campo de acción	Mercado Común	América Central y América del Sur y economía mundial
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la productividad agrícola • Aseguramiento del nivel de vida de la población agrícola • Estabilidad de los mercados agrícolas • Seguridad alimentaria • Aseguramiento de los precios al consumidor 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo económico y social durable • Inserción armoniosa en la economía mundial • Lucha contra la pobreza • Consolidación de la democracia y el Estado de derecho
Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> • FEOGA (más de la mitad del presupuesto comunitario) • Preferencias comunitarias • Política socio-estructural 	<p>Cooperación al desarrollo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ayuda financiera y técnica: (sometida al presupuesto que incluye Asia, Europa central y oriental y la Cuenca del Mediterráneo), URB-AL, ALFA, ALURE <p>Cooperación económica:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos regionales y bilaterales • Inversiones: (ECIP;BEI; ALINVEST) • Sistema General de Preferencias

están *per sé* en conflicto. En el mismo sentido los campos de acción de las dos políticas son *a priori* diferentes. Sin embargo, en la práctica los instrumentos de la PAC están frecuentemente en contradicción con los objetivos de la PEC de fomentar a largo plazo la participación de los países latinoamericanos en la economía mundial en general, y en el mercado europeo en particular, por una parte. Por la otra, las consecuencias de la PAC también alcanzan los objetivos de la cooperación al desarrollo, particularmente en sus propósitos de favorecer el sector rural y la actividad agrícola de los países latinoamericanos. Por el contrario, la realización de la PEC en América Latina no ejerce la misma presión sobre los objetivos de la PAC, a pesar de que los objetivos comunitarios de cooperación, que son determinantes en la consolidación de la UE como polo mundial, están íntimamente relacionados con la problemática agrícola europea.

El segundo eje problemático es de carácter estructural. La relación de

fuerzas entre la PAC y la PEC es ampliamente desequilibrado, lo cual se refleja no sólo en el peso financiero asignado a cada política en el presupuesto comunitario sino sobre todo en el rol que juegan los grupos de presión y los Estados miembros en el momento de debatir cada política. Evidentemente, en presencia de dos intereses legítimos, los unos internos y los otros externos, la confrontación se resuelve en favor de los primeros. Por lo demás el sistema decisional de la UE es otro elemento estructural a considerar, puesto que diversos actores institucionales participan de una u otra forma en la formulación de las dos políticas. La Comisión Europea, que ejecuta y está facultada para proponer, el Parlamento Europeo, que participa tanto en las actividades legislativas y presupuestarias como en las iniciativas de política exterior, y el Consejo de Ministros, que representa los intereses de los Estados miembros. La influencia ejercida por cada una de estas instituciones varía en función de los procedimientos en vigor y de las coyunturas políticas y

sociales. Resulta claro que una evaluación del rol de cada una de las instituciones comunitarias y el papel que juegan otros actores en la elaboración de la PAC y la PEC, en sus vínculos con América Latina, requiere estudios de largo aliento analítico y empírico. Nosotros nos limitamos a afirmar, con base en nuestra exposición, que el fortalecimiento de relaciones y acuerdos

son necesarios pero no suficientes para potencializar las oportunidades estratégicas que la UE, en su rivalidad política y comercial con los Estados Unidos, percibe en el subcontinente latinoamericano. Sobre todo cuando América Latina ha comprendido que nunca es bueno colocar todos los huevos en el mismo canasto.