



Viviendas por autoconstrucción, realizadas por una ONG vasca después del huracán "Mitch", con financiación del Ayuntamiento de Vitoria, contando con un presupuesto inferior a 600.000 pesetas vivienda ejecutada en Sta. Bárbara (Honduras)

# Las relaciones de Europa con América Latina más allá de la Cumbre de Madrid

ANDREW CRAWLEY

*Ex Director en Funciones, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA)*

Madrid acogerá en el transcurso de 2002 la segunda cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea (UE), América Latina y el Caribe. Conforme se acerca esta fecha, será inevitable asistir a una profusión de comentarios procedentes de medios de comunicación, círculos académicos y fuentes oficiales sobre el carácter y alcance de las relaciones europeo-latinoamericanas. Ya la primera cumbre de este tipo, celebrada en Río de Janeiro en 1999, originó un fenómeno a todas luces similar, uno de cuyos rasgos más sobresalientes fue la pervivencia de determinados elementos de un discurso particular acerca de las relaciones transatlánticas. Estos elementos se han mantenido invariables durante dos décadas, tal como si los trastornos sobrevenidos no hubiesen ocurrido nunca o la profunda mutación del panorama mundial fuese irrelevante.

En vista de la índole y magnitud de las transformaciones acaecidas en Europa, en América Latina y en el contexto internacional durante los pasados 20 años, es quizá tiempo de reevaluar el modo de debatir las relaciones interregionales, lo cual puede suponer prescindir de algunos de los tópicos más recurrentes citados como pilar de los vínculos europeo-latinoamericanos en el pasado. Este cambio de registro, aun despertando el recelo de ciertos sectores en ambas regiones, parece insoslayable.

El motivo de esta precaución inicial es que, en documentos oficiales e incluso en determinados análisis políticos extraoficiales, las relaciones europeo-latinoamericanas han sido un ámbito en el que la argumentación ha tendido inusualmente a articularse sobre factores cuya relevancia resulta ahora cuestionable, tales como lazos históricos, afinidades culturales, legado de la inmigración o tradición política común, entre otros. Pese a los profundos cambios ocurridos en el mundo desde su formulación inicial, estos argumentos siguen esgrimiéndose periódicamente, como si futuro y pasado fueran una misma cosa; como si ello sustituyera efectivamente un genuino compromiso político y económico; como si las dificultades

surgidas en algunas esferas conflictivas de las relaciones europeo-latinoamericanas pudieran siempre subordinarse a la abstracción generalizada de una asociación interregional basada en un patrimonio cultural común.

Tomando un ejemplo, el tema más recurrente de la literatura general sobre los vínculos europeo-latinoamericanos, en los últimos 25 años, ha sido la reiteración de los valores compartidos y afinidades culturales que sirven supuestamente de denominador común a las dos regiones. Así, el sentido innato de identidad cultural, citado tantas veces como piedra angular del compromiso transatlántico, nunca fue un argumento demasiado sólido. Por una parte, se tendía a olvidar una consideración fundamental de las relaciones internacionales, a saber, que las naciones se relacionarán unas con otras, sin atender a la brecha cultural que las separa, si ello va en beneficio de sus intereses. Por otra, nunca quedó muy claro en qué consiste exactamente la estrecha afinidad entre las culturas guatemalteca y danesa, por ejemplo. Por último, se trataba de un argumento excluyente que, en efecto, constituía un llamamiento a una latinidad no necesariamente compartida por muchos ciudadanos europeos y con frecuencia se manifestaba como una forma algo gastada de antiamericanismo. Aunque la argumentación tradicional, a favor de los vínculos europeo-latinoamericanos, no era del todo errada en su contexto, ya no parece plausible, en un mundo globalizado y una década después del fin de la guerra fría, permitir que tengan preeminencia sobre los intereses políticos y económicos concretos como explicación para estas relaciones.

En términos generales, este matiz de “interdependencia” en los vínculos de la UE con América Latina contrasta con lo que en Europa se ha solido considerar una actitud de Washington exclusivamente orientada a la búsqueda de sus intereses nacionales en la región. Poco se ha dicho sobre la existencia de intereses concretos o “supranacionales” de la UE —lo cual resulta sorprendente, toda vez que la notable expansión de la agenda europeo-latinoamericana en el último decenio sugiere que la UE tiene genuinos intereses políticos y económicos.<sup>1</sup>

#### DIMENSIÓN POLÍTICA

La rápida transformación del sistema internacional, en la década de los noventa, impuso a Europa responsabilidades de las que la UE no podía desentenderse sin consecuencias, en momentos en que una serie de nuevas variables vino a enturbiar el concepto de occidentalidad en el Viejo Mundo. En lo político, el incuestionable ascenso de la democracia occidental podría, por un lado, mitigar en el futuro los recelos europeos ante posibles excesos de la política de seguridad de Estados Unidos (EE UU); por otro lado, el colapso de la única otra superpotencia militar hace temer que, de repetirse, dichos abusos sean más difíciles de contener. En lo económico, el triunfo del capitalismo occidental generó, por una parte, perspectivas de un mayor bienestar mundial y, por otra, abrió la puerta al riesgo de un desenfrenado liberalismo “anglosajón”. Con esta victoria quedaba patente que el Occidente industrializado no era homogéneo en sus intereses internacionales y que la

emergencia de un sistema mundial, sujeto a la voluntad de una superpotencia, podría no ser la mejor opción para Europa. Así, el fin de la guerra fría, que pareció señalar el triunfo de Occidente, introdujo nuevas exigencias en el proceso de determinar qué tipo de Occidente y, por ende, qué tipo de mundo se debe buscar.

Estas circunstancias coincidieron con acontecimientos de carácter histórico en Europa. En 1987, una serie de enmiendas al Tratado de Roma se plasmaron en el Acta Única Europea (AUE), cuyo elemento más señalado era el compromiso de instaurar un mercado único europeo en 1993. La adopción del AUE modificó radicalmente la dimensión internacional de la Comunidad Europea (CE). Al fijar un plazo para la conclusión del mercado único y echar los cimientos de la unión económica y monetaria, este instrumento sugería que la Comunidad del futuro y su peso en el sistema internacional serían muy distintos. En 1992, mediante el Tratado de Maastricht, la CE se transformó en la actual UE.

Así pues, el contexto internacional y los acontecimientos en Europa virtualmente forzaron a la CE a pugnar por afianzar su identidad política, como actor homogéneo y coherente en la escena internacional. Aunque por su simple peso económico la Comunidad era ya una superpotencia comercial, su presencia política global seguía siendo modesta. La solidez de la alianza entre Europa y EE UU está más allá de toda duda, al igual que el consenso sobre los valores “occidentales” de dicha alianza; no obstante, a la luz de los temores suscitados por la desintegración de la Unión Soviética, parecía prudente que la UE insistiera en una subcategoría de “valores europeos” a la que otros países y regiones del mundo pudieran adscribirse, prefiriéndola a la variante estadounidense.

Por lo que respecta a América Latina, esto se tradujo en un ejercicio práctico de construcción de alianzas políticas, un esfuerzo tendente a garantizar que el devenir del sistema internacional convergiera finalmente en un estado propicio a la promoción de los intereses de la UE a escala global. Esta meta se hizo explícita en la Declaración de Río, emitida al término de la primera cumbre UE-América Latina, cuya finalidad era “desarrollar una asociación estratégica”.<sup>2</sup> El concepto de “asociación estratégica” aparece seis veces en la Declaración. Desde un punto de vista europeo, dicha asociación no se está construyendo sin razones fundadas ni por altruismo o afinidad cultural. Se trata, por el contrario, de una respuesta racional a las tendencias políticas y económicas mundiales, fundada esencialmente en dos motivaciones: el deseo de fortalecer la presencia política, económica y cultural de la UE y el afán por contener el gradual retroceso político, económico y cultural europeo en América Latina, derivado del cambio de la política estadounidense hacia la región después del fin de la guerra fría. Este cambio, plasmado ya en 1990 en la Iniciativa para las Américas, se ha visto potenciado por el proceso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).<sup>3</sup>

En 1997, Jacques Chirac abogaba por la celebración de una cumbre UE-América Latina invocando “valores comunes”. Sin embargo, pueden inferirse razones más

prácticas de la secuencia de hechos que precedieron a la cumbre. Al momento de sugerirse la Cumbre de Río, el Gobierno del Presidente Clinton confiaba aún en anunciar la adhesión de Chile al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) durante la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en abril de 1998. Asimismo, ya habían tenido lugar, dentro del proceso del ALCA, dos reuniones de ministros americanos de Comercio y la celebración de la tercera era inminente. En noviembre de 1995, por otra parte, los ministros de Comercio del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), del que EE UU es miembro, se habían reunido en Japón para reafirmar su decisión de crear un espacio de libre comercio. En consecuencia, la UE llevó adelante una nueva serie de “reuniones Asia-Europa” (ASEM) entre los líderes de ambas regiones. Sin lugar a duda, las Cumbres de las Américas proseguirán de forma paralela al proceso del ALCA. Tal es el origen de la Cumbre de Río, con su objetivo de construir una “asociación estratégica”, provechosa para ambas regiones y de su sucesora, la Cumbre de Madrid. En un reciente artículo publicado por diarios de ambos lados del Atlántico en relación con la cumbre de Río y los preparativos para Madrid, el Comisario Chris Patten mencionaba tres aspectos que denominó “el sustrato de nuestra relación, a saber, la integración regional, la lucha contra el tráfico de drogas y el apoyo a la gestión democrática”<sup>4</sup>. De los 55 puntos que integraban las “Prioridades de Acción” adjuntas a la Declaración de Río, esta selección resulta interesante.

### *Integración regional e influjo político*

Debido al alcance y ambición de sus respectivos procesos de integración, las relaciones entre Europa y América Latina se distinguen de las que cada región mantiene con el resto del mundo. Así, uno de los ejes de la política europea hacia América Latina ha sido (y seguirá siendo) el respaldo a la integración regional. Ésta es una esfera en la que la UE posee una clara ventaja comparativa y en la que todo empeño seguirá obrando en beneficio europeo. Tales esfuerzos impulsan, por una parte, objetivos más amplios, como el fomento de la estabilidad política y económica o la creación de nuevas oportunidades de comercio e inversión y, por otra, el propósito más inmediato de fortalecer el papel de la UE como modelo de integración regional y subregional en otras latitudes. Asimismo, el estímulo brindado a las iniciativas de integración regional refuerza el peso político de la Unión en América Latina y se percibe como una forma de hacer contrapeso a la influencia estadounidense. Un eficaz apoyo a la integración política y económica permite resaltar el prestigio y la autoridad del paradigma “Europeo Occidental” y de sus valores, ampliando así indirectamente la proyección política internacional de la UE.

Desde una óptica latinoamericana, algunos de los aspectos más logrados del modelo europeo pueden constituir un valioso punto de referencia para procesos similares en la región, notablemente si se acompañan de la transferencia de pericia técnica. En el plano externo, la UE encarna el ejemplo de una región que, aun abarcando intereses múltiples y en ocasiones divergentes, es capaz de negociar co-

mo grupo coherente en la escena internacional. En lo referente a los mecanismos internos de la integración, el intercambio de conocimientos podría revelarse especialmente ventajoso. Conforme vaya dejando atrás la fase comercial, la integración latinoamericana incorporará un número creciente de ámbitos de política: coordinación de políticas macroeconómicas, armonización normativa y legislativa, medio ambiente, política social y, quizá, creación de instituciones supranacionales con poder de decisión. Este último aspecto, pese a su carácter sensible para muchos países de la región, no podrá posponerse indefinidamente. Los programas encaminados a transmitir las experiencias europeas en este sentido coadyuvan al avance de la integración latinoamericana y, de este modo, a destacar a Europa como modelo a emular.

### *Estabilidad democrática y justicia social*

Europa, al igual que EE UU, aboga por la estabilidad en América Latina. Previsiblemente, el logro de una estabilidad democrática perdurable en esta región exigirá ofrecer una adecuada calidad de vida a la mayoría de los votantes que, de este modo, tendría algún interés en la preservación de un orden político democrático. Es razonable suponer que esta mayoría estaría menos inclinada a apoyar la injerencia militar o la actividad insurgente, así como a apostar por opciones autoritarias o populistas, que prometen rápidas mejoras económicas a costa de los principios democráticos. Sin embargo, proveer un nivel aceptable para el grueso de la población no es nada fácil en una región donde el 36% de las familias subsiste en la pobreza y un 15% en condiciones de “extrema pobreza”. Más aún, el crecimiento demográfico ha engrosado el número absoluto de pobres hasta niveles sin precedentes, de un total de 135 millones en 1980 a 204 millones en 1997.<sup>5</sup>

La UE exhibe un buen historial al respecto. En ningún momento, durante la década de los noventa, se vio cuestionada la hegemonía europea como proveedor de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) a América Latina. Al presente, la UE mantiene por amplio margen este liderazgo, al aportar la mitad de las entradas totales de AOD en América Latina. En 1998, último año para el que se dispone de datos completos y comparables, la Unión fue origen del 49,3% de la AOD bilateral recibida por la región. Los 2.000 millones de dólares desembolsados ese año representaron un incremento del 17% con respecto a los 1.700 millones de 1997. Esto contrasta ostensiblemente con la menguante importancia que la región parece tener en la asistencia de Japón y EE UU, cuyas respectivas proporciones en las entradas totales a América Latina en 1998 fueron del 12,4% y del 12,1%. La AOD estadounidense descendió ese año hasta 492 millones de dólares, menos de la mitad de su volumen en 1994, mientras que la japonesa lo hizo hasta 508 millones, menos de una cuarta parte del total registrado en 1995.

Al margen de las consideraciones éticas, este nivel de compromiso ha permitido a Europa acumular un valioso capital político en América Latina, así como fomen-

tar una imagen particular de la dimensión externa de la UE (cooperativa, generosa, no coercitiva, orientada al desarrollo más que anclada en la seguridad). Otro de sus fines ha sido impulsar intereses concretos. Al coartar las vías de representación política, las democracias débiles o parciales viven bajo la constante amenaza de desórdenes sociales y políticos incompatibles con un entorno económico sano. La zozobra política dificulta la estabilidad económica, disuade la inversión, socava las finanzas públicas, frena la modernización de los mercados financieros y paraliza la modernización de infraestructuras. Por consiguiente, la UE tiene todo interés en apoyar la consolidación en América Latina de sistemas políticos estables y abiertos, con capacidad para generar un consenso perdurable sobre los pilares básicos del orden social y económico. Concretamente, la promoción del Estado de derecho (ante todo de la independencia y eficiencia del sistema judicial) es esencial como garantía del respeto a las libertades cívicas y como condición básica para el desarrollo de la iniciativa privada y la afluencia de inversiones extranjeras.

### *Drogas y seguridad*

Probablemente este siglo traerá consigo complejos desafíos de seguridad, a medida que crece la importancia de amenazas no militares como el crimen internacional organizado. La globalización de la actividad económica, al promover la libertad de movimiento de capitales y personas y la comunicación virtual por medios electrónicos, plantea amenazas inherentes de mundialización del crimen. Además de los fenómenos visibles de gangsterismo y violencia organizada, esto puede engendrar problemas como la corrupción generalizada, capaces de destruir el tejido político e institucional de los Estados.

En lo concerniente a las relaciones europeo-latinoamericanas, el desafío más inmediato al respecto es el tráfico de estupefacientes. La cooperación interregional en este ámbito entrañará previsiblemente dificultades, dada su vinculación con cuestiones potencialmente delicadas como la soberanía de los Estados y la asimetría de las relaciones Norte-Sur. Asimismo, la lucha contra el tráfico y el cultivo ilícito de drogas toca a cuestiones de seguridad interna, integridad territorial y derechos humanos, y se asocia, a menudo, con intrincados conflictos sociales y políticos.

Existen, con todo, poderosos motivos para cooperar en este frente. Buena parte de los crecientes volúmenes de cocaína, consumidos en la UE, se producen en América Latina y se transportan desde el Caribe. Impedir la llegada de, al menos, parte de estos cargamentos sería imposible sin el concurso de los países latinoamericanos, los cuales precisan, a su vez, de ayuda externa para cubrir el alto costo de las acciones contra la producción y el tráfico en sus fronteras. Por otro lado, la violencia, corrupción e inestabilidad, asociadas al comercio de estupefacientes en los Estados de América Latina y el Caribe, restan efectividad a largo plazo a la cooperación comercial y al desarrollo europea con estas regiones. La UE ha aceptado rei-

teradamente la noción de corresponsabilidad, como principio fundamental en la lucha contra este comercio (en contraste con el unilateralismo percibido en la “guerra contra la droga” librada por Washington)<sup>6</sup> y ambas regiones coinciden en que cualquier estrategia viable, encaminada a contener la demanda y el suministro de drogas, debe incluir esfuerzos de reducción del consumo en Europa. Al igual que en los demás aspectos de la dimensión política, la postura europea (multilateral, no condicionada y no discriminatoria) puede contrastarse de manera positiva con la de EE UU, como otro elemento de una “asociación estratégica” no perceptible en las relaciones interamericanas.

En términos generales, por tanto, Europa ha sido un donante generoso de ayuda y un socio político no hegemónico. En la práctica, sin embargo, la consolidación de la alianza se ha topado con importantes escollos que han limitado la capacidad de la UE para desarrollar lo que, razonablemente, cabría vislumbrar como una genuina asociación, por un motivo en particular. A lo largo de la década, el principal determinante político para la mayoría de los países latinoamericanos fue, quizá, el anhelo de reinsertarse en la economía global, tras al abandono del modelo de sustitución de importaciones de las anteriores décadas. Es precisamente en este capítulo donde, en razón de su política agrícola común (PAC), la UE enfrentó los mayores obstáculos a su cooperación con la región.

Con una estrategia hacia América Latina que se define en términos de “interdependencia”, buscando desmarcarse de la actitud estadounidense –juzgada como función exclusiva de consideraciones de interés nacional–, resulta difícil justificar una política tan radicalmente “realista” como la ruinoso protección de la agricultura europea, en detrimento de los productores del mundo en desarrollo. Mientras Europa debatía durante un año la *posibilidad* de entablar negociaciones de libre comercio con el MERCOSUR y Chile, éstos seguían negociando el establecimiento del ALCA con EE UU y el resto de países americanos. Finalmente han comenzado, al menos, las conversaciones sobre aspectos no arancelarios; empero, la PAC seguirá siendo un obstáculo. A la luz de lo anterior, cabe preguntarse qué está ocurriendo (y qué puede ocurrir) en la esfera comercial.

#### LA DIMENSIÓN COMERCIAL<sup>7</sup>

En relación con la inmejorable evolución en materia de diálogo político y cooperación (y, de hecho, de inversión), las relaciones comerciales transatlánticas dejan un balance menos positivo en los últimos años. Aunque el valor de las transacciones entre la UE y América Latina creció sustancialmente en la década de los noventa, los vínculos comerciales siguieron evidenciando una serie de desequilibrios. En efecto, la notable expansión del comercio interregional en cifras absolutas se debe, en esencia, al aumento de las importaciones latinoamericanas desde Europa (que progresaron un 139% entre 1990 y 1999). Por el contrario, las exportaciones latinoamericanas a la UE sólo crecieron un 24% durante el mismo período



(mientras que sus ventas al resto del mundo avanzaban un 132%). En el último quinquenio de la década, las exportaciones latinoamericanas a Europa se estancaron o acusaron un leve retroceso. Por consiguiente, las ventas de la región a la UE han caído drásticamente como proporción de las exportaciones totales, del 22% en 1990 al 13% en 1999, al tiempo que sus importaciones desde la UE lo hacían del 18% al 16% del total. En general, el comercio de América Latina con Europa ha perdido entidad frente a los intercambios con otros socios y al comercio intra-regional.

Otra tendencia a destacar en el comercio UE-América Latina, en los años noventa, fue el paso de un abultado superávit (9.900 millones de dólares) a favor de América Latina, a principios de la década, a un déficit aún mayor al final de ésta (15.700 millones en 1998 y 10.200 millones en 1999). En 1998, el déficit comercial de la región con la UE representaba más del 36% de su déficit global, cuando sus intercambios con Europa no llegaban al 16% de su comercio exterior total. Este déficit estuvo cerca de cuadruplicarse entre 1995 y 1998. Su contracción en 1999 no obedeció a un aumento de las ventas latinoamericanas a la UE (las cuales retrocedieron por tercer año consecutivo), sino al marcado descenso de sus importaciones de productos europeos.

Desde la perspectiva europea, resulta preocupante que la proporción de la UE en los mercados latinoamericanos se haya contraído en el último decenio, pese al incremento global de sus exportaciones a la región. Europa pierde terreno frente a EE UU y Asia. Entre 1994 y 1998, las ventas latinoamericanas a EE UU crecieron a un ritmo medio anual del 11,7% y, entre 1990 y 1998, la proporción de este país en las exportaciones totales latinoamericanas pasó del 38% al 48%. Este declive relativo de Europa obedece, en parte, a la rápida progresión de los intercambios EE UU-México, consiguiente a la entrada en vigor del TLC en 1994. Si se excluye al comercio exterior mexicano, se observa una distribución geográfica más equilibrada del comercio restante; aun así, los intercambios de América Latina con otros socios han crecido a una cadencia más sostenida que su comercio con Europa. En tales circunstancias, la eventualidad de que las naciones americanas concluyan de aquí a 2005 las negociaciones del ALCA (recientemente reiterada por sus líderes durante la cumbre de Quebec) plantea interrogantes en torno al futuro de las relaciones comerciales europeas con América Latina. ¿Qué depara el TLC de cara al futuro? ¿Producirá el ALCA una desviación de comercio en detrimento de los intercambios de la UE con el resto de América Latina? Las respuestas dependerán en buena medida de la efectiva aplicación del tratado de libre comercio UE-México, firmado en marzo de 2000 y del desenlace de las negociaciones en curso entre la UE, el MERCOSUR y Chile.

#### *El acuerdo comercial UE-México*

El ambicioso acuerdo de libre comercio (ALC) UE-México tiene por finalidad su-

primir los aranceles sobre, aproximadamente, el 95% del comercio bilateral en un período de 10 años. Sus términos dispensarán, probablemente, a las empresas europeas un trato, al menos, similar al que reciben los socios mexicanos del TLC. Asimismo, los países la UE gozarán de acceso libre de derechos a la segunda economía y segundo mercado de importación de América Latina en condiciones similares a las que se conceden a los miembros del TLC. Este acceso ampliado podría incrementar la proporción europea en las importaciones mexicanas, la cual se ha reducido a menos de la mitad en la última década (aunque a corto plazo es poco probable que se restablezcan los niveles de los años ochenta, cuando la UE absorbía el 20% del comercio exterior mexicano). El acuerdo generará, igualmente, mayores oportunidades comerciales para las empresas europeas, al ofrecerles una plataforma de exportación al resto del mercado norteamericano, estimulando así en mayor grado la inversión europea en México.<sup>8</sup>

Para México, el ALC viene a reforzar la estrategia nacional, tendente a diversificar los vínculos externos económicos y comerciales y a reducir la dependencia de EE UU como socio comercial y de inversión. En general, el acuerdo modificará las tendencias que han marcado los intercambios UE-México desde inicios de los años noventa –y, especialmente, desde la adhesión mexicana al TLC–, a saber, el constante declive relativo del comercio bilateral de bienes, el retroceso permanente de la participación europea en el mercado mexicano y la expansión del déficit comercial de México con la UE. Sin embargo, es probable que el déficit mexicano aumente a corto plazo. Ello se debe a que la importación de productos europeos (como bienes intermedios y de capital) registrará probablemente un auge inmediato, mientras que las ventas a la UE responderán, quizá, de forma más lenta al nuevo entorno de libre comercio. A medio plazo, no obstante, el acuerdo debería impulsar el comercio bilateral y contribuir a cerrar la brecha comercial.

### *Negociaciones con el Mercosur y Chile*

Con el MERCOSURY Chile, las negociaciones de libre comercio se han revelado más complejas que con México. Al cabo de una fase preparatoria de casi dos años, que permitió analizar las actuales corrientes comerciales e identificar barreras arancelarias y no arancelarias, la Comisión Europea adoptó, en julio de 1998, una propuesta de mandato de negociación. Con todo, los Estados miembros tardaron casi un año en aunar posiciones sobre este mandato. Tal retraso se debió, primordialmente, al temor de algunos Gobiernos ante el posible efecto de la liberalización comercial de determinados productos agrícolas sensibles sobre la PAC. Los lobbies europeos sostienen que la PAC se verá afectada por un mayor acceso de las exportaciones competitivas de alimentos del MERCOSUR, que representan alrededor del 40% de sus ventas a Europa. Asimismo, arguyen que los costes de la liberalización podrían ascender a 14.000 millones anuales, en compensaciones a los agricultores europeos perjudicados por la competencia súbita del Cono Sur.<sup>9</sup> El capítulo agrícola será uno de los más arduos a debatir –notablemente con

el MERCOSUR— cuando arranquen las negociaciones sobre cuestiones arancelarias en julio de 2001. A pesar de las sucesivas reformas de la PAC y de la tendencia a reducir la preeminencia de las subvenciones agrícolas en el presupuesto de la UE, la defensa de los intereses de los agricultores europeos seguirá siendo un objetivo fundamental de la UE.

Reunidos en febrero de 2000 en Vilamoura (Portugal), los ministros de Exteriores de la UE, el MERCOSUR y Chile acordaron concluir las negociaciones a la mayor brevedad. Sin embargo, parece improbable que un acuerdo UE-MERCOSUR pueda completarse antes de 2003 —de hecho, 2005 parece una fecha más plausible—. El mandato de la UE estipula que la negociación con el MERCOSUR debe cerrarse con posterioridad a una nueva ronda de negociaciones multilaterales en la OMC y que su conducción y conclusión se harán prestando la “devida atención” al calendario del ALCA. Antes de firmar un ALC con el MERCOSUR y Chile, la UE deseará probablemente conocer en mayor detalle las posibles consecuencias de su próxima ampliación para la PAC. Asumiendo que un eventual ALC incluya períodos de transición de al menos 10 años para la supresión de aranceles y contingentes sobre algunos productos, es poco probable que el comercio esté planamente liberalizado antes de 2015.

Todas las partes perciben beneficios en la liberalización de los flujos comerciales. Así, la UE confía en que la liberalización del comercio con el MERCOSUR y Chile consolide y afiance la posición de las empresas europeas en los mercados sudamericanos más promisorios y dinámicos. La eliminación de barreras comerciales y la armonización de normas podrían revelarse singularmente provechosas para las exportaciones de diversos bienes de consumo y de capital —sectores en que los países aplican elevados derechos—. La necesidad de modernizar las plantas de producción e infraestructuras en Sudamérica será fuente de oportunidades para las exportaciones industriales europeas. También el sector europeo de servicios podría sacar partido de la apertura comercial. Adicionalmente, la conclusión de un acuerdo estimulará seguramente las corrientes de inversión, al incitar a las compañías europeas a trasladar su producción a los países del MERCOSUR y Chile —especialmente aquéllas que busquen explotar el libre comercio entre países del MERCOSUR para abastecer el mercado regional—.

Para el MERCOSUR, el acuerdo redundaría, ante todo, en facilidades de acceso al mercado europeo para sus productos agrícolas y pesqueros, que representan el grueso de sus ventas a la UE. Ello permitiría aminorar el déficit registrado desde 1995 por los cuatro miembros del MERCOSUR en sus transacciones con Europa y, en general, ampliar la participación —al presente modesta— de la subregión en el comercio de la UE con el resto del mundo. El libre comercio con la UE podría generar beneficios no desdeñables y, según las proyecciones, propiciar un crecimiento económico adicional de entre el 5% y el 6% anual en Argentina y Brasil. Para Chile, el libre comercio con la Unión puede contribuir significativa-

mente a consolidar el modelo de crecimiento inducido por las exportaciones. También la abolición o reducción de los aranceles europeos, relativamente altos, sobre las exportaciones agrícolas y pesqueras chilenas se traduciría en beneficios palpables.

En términos globales, existen indicios de que la UE y América Latina se dirigen hacia una relación comercial más recíproca. La ejecución del ALC con México sigue su curso; continúan las negociaciones de liberalización mutua con el MERCOSUR y Chile; la UE y el Caribe (junto con el resto de países ACP) han acordado avanzar hacia la adopción de acuerdos de libre comercio después de 2008. Por el contrario, el comercio europeo con las subregiones andina y centroamericana sigue sujeto a las concesiones unilaterales, dispuestas en el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), y no está claro que las distintas iniciativas, que se adelantan actualmente, conduzcan en breve al tipo de reciprocidad previsto en el proceso del ALCA.

#### CONCLUSIÓN: MADRID Y MÁS ALLÁ

En la cumbre de Río, los líderes de la UE, América Latina y el Caribe formularon una vasta lista de Prioridades de Acción de carácter inusualmente diverso, que englobaba la lucha contra el racismo, la protección de los consumidores o la promoción conjunta de investigaciones antropológicas. Si en algunas de estas esferas los logros alcanzados serán cuantificables a término, en otras esto resulta virtualmente imposible, aun a largo plazo, y la abrumadora diversidad dificulta un seguimiento adecuado. Quizá un plan de acción menos difuso sea más favorable a una asociación efectiva, especialmente en vista de la compleja agenda interna y externa que ambas regiones tienen por delante en los próximos años. Al margen de la consideración central de las relaciones comerciales, la UE y América Latina podrían, en la actualidad, explorar provechosamente diversos aspectos que cobrarán mayor significación en el futuro. La cumbre de Madrid puede constituir el foro de dicha reflexión.

- Uno de estos aspectos es el refuerzo de los vínculos privados. El objetivo de intensificar el comercio y las inversiones se vería favorecido por un afianzamiento de vínculos entre los sectores empresariales europeo y latinoamericano. Esta necesidad de concertar esfuerzos queda reflejada en las tendencias comerciales a nivel mundial: la internacionalización de empresas e industrias, la aceleración del progreso tecnológico, la constante expansión del sector de servicios, la integración regional y la libre circulación de capitales. Las economías de una y otra región se beneficiarían del fomento activo de la cooperación entre las pequeñas y medianas empresas (PYME) europeas y latinoamericanas. Ante todo en América Latina, donde las PYME concentran gran parte de los empleos, una mayor cooperación en este dominio permitiría aliviar los problemas de desempleo que pueden engendrar las presentes tendencias demográficas.

- Estas tendencias subrayan la urgencia de considerar el futuro de la asistencia para el desarrollo, como quiera que un tercio de la población latinoamericana es menor de 15 años. Parece, pues, probable que la demanda de educación, atención sanitaria, vivienda y servicios sociales generales aumente en las próximas décadas. Si bien no cabe prever un incremento paralelo de los fondos de asistencia, los recursos existentes deben al menos emplearse de manera más efectiva. En este sentido, una consideración fundamental de cara al futuro es la coordinación. América Latina se beneficiaría de la aplicación por la UE de una política común de cooperación o, al menos, de una mayor coordinación entre Estados miembros. En gran medida, las políticas de asistencia en la UE siguen caracterizándose por el bilateralismo, que puede ser origen de duplicación de esfuerzos, incompatibilidad de estrategias y escasa utilización de recursos financieros. A pesar del objetivo manifiesto de intensificar la colaboración intracomunitaria en materia de asistencia (notablemente en el Tratado de Maastricht), sólo algunos países europeos han logrado aumentar la coordinación de sus políticas bilaterales, lo cual limita la efectividad (y visibilidad) de la política global de la UE. A medida que los procesos de modernización en América Latina acometen una nueva generación de reformas del sistema judicial y la administración pública, la efectiva coordinación de las políticas europeas de asistencia permitiría a ambas regiones responder mejor a las exigencias y a la complejidad de las acciones requeridas.
- El aprovechamiento máximo de los lazos empresariales exige prestar mayor atención al aspecto clave de la tecnología, en particular las comunicaciones y la tecnología de la información. La eficiencia dinámica –la rapidez con que una economía desarrolla y emplea nuevas tecnologías– es vital para el progreso económico. Por consiguiente, la transferencia de tecnologías y la difusión de conocimientos técnicos cobran creciente entidad en las relaciones birregionales. Aunque estos elementos acompañarán en gran medida la inversión europea directa en América Latina, queda un amplio margen para la adopción de programas públicos específicos, en favor de la iniciativa privada. En este contexto, las modalidades de cooperación entre ambas regiones, en materia de educación, son quizá el principal tema a abordar.
- Parece vital hacer hincapié en la educación, un aspecto central en los debates de Río. Uno de los principales factores de disparidad de ingresos es la variación del índice de conclusión de estudios. Las carencias educativas limitan la productividad, reduciendo de este modo la competitividad internacional. Aun así, son relativamente pocos los programas comunitarios que apoyan en América Latina la educación primaria y secundaria, el sector más necesitado de atención. Por otra parte, los vínculos educativos en la enseñanza superior pueden revelarse decisivos para un compromiso a largo plazo entre ambas regiones. La actual tendencia de los titulados latinoamericanos a cursar estudios de postgra-

do en EE UU, más que en Europa, tendrá repercusiones si no toman medidas para frenarla. En efecto, si una proporción cada vez mayor de los dirigentes y formadores de opinión de la región son educados en EE UU, podrían verse amenazados a largo plazo los “valores comunes” presuntamente compartidos por la UE y América Latina.

A pesar de la amplitud de los compromisos de Río, las consideraciones presupuestarias podrían limitar el grado de concreción de algunos de ellos, mientras que para otros los avances serán simplemente difíciles de valorar. En general, la efectiva formulación de políticas públicas cuenta, entre sus características, la definición de metas específicas, objetivos cuantificables y cronogramas de ejecución. La cumbre de Madrid podría, por lo tanto, imprimir mayor vigor a las relaciones europeo-latinoamericanas, adoptando tales criterios en beneficio de una auténtica asociación estratégica. ●

## NOTAS

1. Por razones de espacio no se adjunta una relación de las múltiples iniciativas birregionales impulsadas en los años noventa. Véase información exhaustiva al respecto en las ediciones anuales de Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), *La Unión Europea y el Grupo de Río: la agenda birregional*, Madrid, 1994-2000.
2. Consejo de la UE, *Declaración de Río de Janeiro. Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe*, junio de 1999.
3. Richard Feinberg, *Summitry in the Americas: A Progress Report*. Washington DC: Institute for International Economics, 1997. J.F. Hornbeck, *A Free Trade Area of the Americas: Toward Integrating Regional Trade Policies*. Washington DC: Congressional Research Service 1998.
4. Chris Patten, *Europe and Latin America: Meeting New Challenges Together*. [http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relaciones/news/patten/art\\_11\\_00\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relaciones/news/patten/art_11_00_en.htm)
5. Véase *Notas de la CEPAL*, mayo de 1999, nº4: 1.
6. Este concepto se menciona en la mayor parte de las declaraciones de las reuniones ministeriales anuales celebradas entre la UE y el Grupo de Río durante la década.
7. Los datos empleados en esta sección se han extraído/calculado a partir de International Monetary Fund (IMF), *Direction of Trade Statistics Yearbook*, Washington DC 2000.
8. Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), *El acuerdo de libre comercio México-UE: piedra angular de una asociación plena*. Informe de IRELA nº2: 2000. Madrid
9. Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), *Las negociaciones Unión Europea-Mercosur: el largo camino hacia la liberalización comercial*. Informe de IRELA nº4: 2000. Madrid