

III. Documentación

Las relaciones de cooperación de la unión europea con América Latina

Alfonso Rodríguez Sánchez de Alva
Universidad de Sevilla

BIBLID [0213-7525 (1999): 53: 251-296]

0. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se propone analizar dos temas fundamentales de las relaciones de cooperación de la UE con AL: La cooperación institucional, subregional y comercial de una parte, y los flujos europeos de cooperación de la UE a AL de otra.

Las relaciones de cooperación institucional, subregional y comercial entre la CEE y AL han sido escasas y distantes hasta 1.986. Entre 1.961 y 1.982 las Cumbres Europeas apenas hacen mención a AL. A partir de este año pero sobretudo desde 1.986 con el ingreso de España y Portugal en la UE, las relaciones de cooperación, comerciales y políticas experimentan un importante y progresivo avance. La nueva Política de Cooperación al Desarrollo del Tratado de Maastricht y sobretudo la Presidencia Española del Consejo Europeo del Segundo semestre de 1.995 permiten que AL pueda beneficiarse de una Política de Cooperación específica para esta región que a partir de 1.995 se fundamente en:

- El Interés Estratégico del Fortalecimiento de los Vínculos entre la UE y AL.
- El Balance de las relaciones entre ambas regiones.
- Tres ejes prioritarios para potenciar las relaciones de cooperación:
- Apoyo Institucional y consolidación de los Procesos Democráticos.
- Lucha contra la pobreza y la exclusión social.
- Apoyo a las reformas económicas y a la mejora de la competitividad internacional.

Los programas europeos de cooperación han apoyado la consolidación del Estado de Derecho y los procesos democráticos y han contribuido a reducir los problemas de pobreza y desigualdades sociales; a fomentar las reformas económicas y a aumentar el nivel de competitividad de AL. Así mismo se ha relanzado el diálogo político - Grupo de Río, Pacto Andino, Mercosur, Diálogo de San José,... y las relaciones comerciales cuyos intercambios han crecido considerablemente.

En lo referente a los flujos de cooperación aunque AL no es la región más prioritaria para la política de cooperación de la UE, ésta mantiene un liderazgo indiscutible en flujos para el desarrollo ya que en 1.996 contribuyó con el 62.3% - 2.530 millones de \$- (los quince países miembros y la Comisión) del total de la ayuda bilateral destinada a AL. Japón es el

primer donante internacional y España el segundo europeo. La cooperación al desarrollo en forma de Asistencia Técnica y Financiera y Ayuda Humanitaria, representa el principal capítulo de la APD de la UE a América Latina. La cooperación económica se canaliza a través del Banco Europeo de Inversiones y de los programas horizontales ECIP, AL-INVEST, ALFA, ALURE y URB-AL. El creciente protagonismo de la cooperación civil (Fundaciones, ONG's, Iglesias,...) se explica tanto por razones de descentralización de las grandes instituciones como por el respaldo financiero que reciben de los sectores públicos y privados.

1. COOPERACION INSTITUCIONAL, SUBREGIONAL Y COMERCIAL UE-AL.

1. 1. *Antecedentes.*

La política de cooperación al desarrollo de la CEE fue muy modesta durante la década de los sesenta y mitad de los setenta. En 1.975 la CEE suscribe el primer Convenio de Lomé con países ACP (Asia, Caribe y Pacífico) que permitió que a partir de esta fecha pudiera acceder a créditos subsidiarios por el Fondo Europeo de Desarrollo (FED). Posteriormente se extendió a Asia y América Latina en forma de cooperación financiera y técnica destinada a ayuda humanitaria, desarrollo rural y a combatir la pobreza y en menor medida a fomentar la integración regional.

Para Freres, Klaveren y Ruiz Giménez¹, el balance de los primeros doce años de cooperación de la Comisión con Asia y América Latina favoreció claramente al continente asiático. Hasta 1.988 el reparto anual de las ayudas al desarrollo reflejaba una gran asimetría (75% para Asia y 25% para América Latina) explicada por la mayor concentración en Asia de países catalogados como menos adelantados (PMA) que disponían de rentas medias per cápita que giraban alrededor de 200 (dólares USA) y que tenían economías de subsistencia. Así mismo, la asimetría se justificaba en razón de la disparidad demográfica entre las dos regiones, que obviamente favorecía a Asia.

La mayoría de los especialistas latinoamericanos reconocen que fue a partir de mediados de la década de los ochenta cuando se evidencia el relanzamiento de las relaciones políticas, económicas y de cooperación entre la CEE y Latinoamérica. Razones: el ingreso de España y Portugal en la Comunidad Europea (1.986) que aportan nuevas sensibilidades que favorecen los vínculos interregionales; los conflictos bélicos centroamericanos en los que se involucra la CEE con políticas pacificadoras y con programas de ayuda y de reconstrucción económica; la vuelta a la democracia de las repúblicas latinoamericanas que permitirán un diálogo más directo y fluido gobierno-gobierno y parlamento-parlamento; las reformas económicas latinoamericanas que dejaron atrás al caduco modelo de industrialización por sustitución de importaciones que fue reemplazado por otro basado en profundas reformas estructurales internas -orientadas a reducir la intervención del Estado y potenciar la iniciativa privada- y externas- apertura económica internacional, liberalización comercial, establecimiento de un tipo de cambio de mercado y legislación favorable para las inversiones extran-

1. Freres, Klaveren y Ruiz Giménez, pag. 107. 1.992.

teras -; y el empuje integracionista fomentado a partir del "regionalismo abierto" y de afinidades culturales, lingüísticas, históricas,... que para J. Grandi y D. Shutt², desempeñaron un papel primordial en la intensificación de los vínculos con la CEE.

Para el Grupo de Río³ las consecuencias del fin de la guerra fría y la caída del bloque soviético modificaron las relaciones internacionales y provocaron cambios económicos en latinoamérica y en otras regiones que trajeron mayor confianza en los mercados. En esta región el cambio terminó con medio siglo de políticas basadas en modelos económicos que enfatizaban las industrias de sustitución de importación, en las que el Estado jugaba un papel central en el suministro de artículos manufacturados y de servicios así como de bienes públicos. Este modelo económico había dado como resultado una reducción gradual del papel jugado por latinoamérica en el sistema mercantil mundial a lo largo de varias décadas. La tendencia actual hacia políticas económicas más orientadas al mercado, ofrecen a latinoamérica la oportunidad de reinsertarse en la economía global.

Relaciones UE-AL

América Latina es, dentro de la política de la UE, una región relativamente nueva. Ninguna de las Cumbres Europeas, celebradas entre 1.961 y 1.974, hizo mención a América Latina, con excepción del comunicado final de la Cumbre de Copenhague de 1.973. Posteriormente, América Latina no figuró en ninguna de las conclusiones finales de los Consejos Europeos hasta 1.982, cuando el Consejo Europeo de Bruselas analizó las relaciones de los Diez con América Latina y el Caribe. A partir de 1.982 la situación se revierte, resultando difícil no encontrar una alusión a América Latina en los Consejos Europeos celebrados ulteriormente. Desde 1.986, se vienen analizando diversos puntos de la agenda bilateral en todas las conclusiones de los Consejos Europeos. Cabe destacar la importancia que en esta evolución tuvo la adhesión de España y Portugal a la entonces Comunidad Europea (CE) en 1.986, así como la creación y el desarrollo de la política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE.

Durante el mandato de Abel Matutes, Comisario europeo y responsable de las relaciones con América Latina, se establecieron las orientaciones para la cooperación con esta región para el periodo 1.990-95 que se concretaron en proyectos regionales y medio ambientales; apoyo institucional y promoción del comercio y fomento de la formación.

1. 2 Las relaciones de cooperación UE-AL en la década de los noventa

Con el inicio de la década de los noventa la CEE aprueba diversos reglamentos y comunicados que tienen como principal objetivo establecer las bases para una política de cooperación de la UE con los países menos desarrollados. Inicialmente los programas de coopera-

2. Grandi, Schutt, pag. 40. 1996.

3. Grupo de Río, pag. 1

ción con los países en vías de desarrollo engloban las regiones de América Latina y Asia (PVD-ALA); simultáneamente la Comunidad mantiene relaciones de cooperación con los países signatarios del Convenio de Lomé, con países del litoral mediterráneo y con otras regiones. Desde nuestro punto de vista hay dos etapas claramente diferenciadas en las relaciones de cooperación UE-AL. La primera que comprende el periodo 1.990-91 hasta 1.995 en la que los programas comunitarios de cooperación son de ámbito birregional: AL y Asia. La segunda se inicia en 1.995 con la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea y con un programa específico para AL: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. UE y AL: Actualidad y Perspectivas del Fortalecimiento de la Asociación 1.996-2.000.

Entre 1990 y 1995 se aprueban, normas de diverso rango sobre cooperación de la CE con AL y Asia entre los que cabe destacar, el Tratado de Maastricht, cuyo título XVII se refiere a "Cooperación al Desarrollo" que favorecerá "el desarrollo económico y social de los países en desarrollo".... y su inserción armoniosa y progresiva en la economía mundial (Art.130 V) y la Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas. "La política de Cooperación al Desarrollo en el Horizonte del año 2.000: Aplicación del Tratado de Maastricht". Durante el periodo 1990-95, la Cooperación Comunitaria con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia (PVD-ALA), tendrá como objetivo principal, según el Reglamento del Consejo de 25-2-92, "el desarrollo humano". Este reglamento identifica dos ejes prioritarios en los programas de cooperación: Ayuda Financiera y Técnica (ayuda al desarrollo) y Cooperación Económica.

La ayuda financiera y técnica, según los artículos 4 y 5 del reglamento "irá destinada principalmente a las capas de población más pobres y a los países más pobres de ambas regiones, mediante la realización de programas y proyectos en aquellos sectores en los que la ayuda comunitaria puede desempeñar una función importante".... y "de forma especial al desarrollo del sector rural y a la mejora del grado de seguridad alimenticia". La ayuda financiera y técnica favorecerá: La democratización y derechos humanos; la protección del medio ambiente, de la infancia y de los grupos étnicos y la protección de las instituciones regionales.

La cooperación económica contribuirá (art. 7) al desarrollo de los PVD-ALA ayudándoles a financiar capacidades constitucionales para conseguir un entorno más favorable a las inversiones y al desarrollo y a aprovechar al máximo las perspectivas que ofrece el aumento de los intercambios internacionales, incluido el mercado único europeo, e incrementando la presencia de agentes, tecnologías y conocimientos técnicos de todos los Estados miembros, en particular en el sector privado y en las pequeñas y medianas empresas. La cooperación económica dará prioridad a los tres sectores siguientes:

1. La mejora del potencial científico y tecnológico y, en general, del entorno económico, social y cultural, que se efectuará mediante acciones de formación y de transferencia de conocimientos técnicos.
2. La mejora del apoyo institucional que deberá ir acompañando de una intensificación del diálogo con los interlocutores para que el entorno económico, legislativo, reglamentario y social se haga más propicio al desarrollo.
3. La ayuda a las empresas, que se presentará sobre todo mediante acciones de promoción comercial, de formación y de asistencia técnica, mediante el establecimiento de contactos entre empresas y mediante medidas que favorezcan su cooperación.

La cooperación regional deberá considerarse un vector importante de la cooperación económica, en particular los sectores de política regional, formación, investigación y cooperación industrial y energética. La ayuda financiera y técnica comunitaria -en forma de subvenciones no reembolsables financiadas con cargo al presupuesto- cubrirá un periodo inicial de cinco años (1.991-1.995) y el importe aprobado fue de 2.759 millones de ecus.

Para Freire, Klaveren y Ruíz Giménez⁴ el nuevo marco de cooperación abierto a principio de la década de los noventa no logró superar insuficiencias importantes por los siguientes motivos. Primero, por la ausencia de un convenio marco específico y de carácter contractual para América Latina. Segundo, porque el mantenimiento en el mismo marco de dos áreas geográficas tan dispares dificultó el diseño de estrategias y políticas apropiadas para resolver los graves problemas a que debía hacer frente la región latinoamericana. Tercero, porque persiste el riesgo de caer en enfoques excesivamente generales que no logren una efectiva articulación entre ámbitos y objetivos.

Tampoco las medidas previstas sobre cooperación económica, como la obtención de créditos blandos para inversiones, tuvieron especial incidencia en AL, necesitada en aquellos años de abundantes recursos para una nueva estrategia de apertura internacional y de modernización del sector productivo. Además, según señalan los autores antes citados, la Política Agrícola Común (PAC) de la CE estaba en obvia contradicción con la prioridad que la CE asignaba al desarrollo rural en América Latina. Por otro lado, varios países latinoamericanos sufrían el problema del escalonamiento arancelario, esto es, la elevación de los aranceles para los productos que entran al mercado europeo con mayor valor agregado y la incidencia en AL del pleno funcionamiento del MERCADO UNICO EUROPEO (MUE) que había liberalizado el espacio intracomunitario y lo había abierto a la competencia interna, lo que iba a tener consecuencias en los intereses de los países menos desarrollados que interpretaban como una nueva amenaza proteccionistas el paquete de políticas estructurales orientadas tanto a proteger el mercado interior comunitario de la competencia internacional, como a las regiones comunitarias periféricas de los efectos de la liberalización del Mercado Unico. Desde un punto de vista teórico, la creación del Mercado Unico tiene varias consecuencias para países externos: El crecimiento esperado del PIB comunitario demandaría un aumento de importaciones sensibles a las variaciones de precios y de ingresos (elasticidades de demanda con respecto al precio y a la renta). Efecto positivo. Sin embargo, el aumento de la competitividad internacional de los productos europeos reduciría la demanda de importaciones. Efecto negativo. La armonización de normas, reglamentos, fiscalidad, etc. y las medidas de salvaguardia inciden igualmente en el comercio internacional.

Apenas hay consenso entre los especialistas a la hora de valorar el impacto del MUE en AL. Amenazas y oportunidades son dos términos que tratan de reflejar los cambios que se producirán en ambas regiones: una la CEE, con un horizonte político y económico conocido y claramente encajado en un calendario de integración económica y monetaria y la otra, AL, que ha optado por un nuevo modelo económico abierto y competitivo que reclama normas comerciales internacionales transparentes y competitivas, incluidas las que se refieren a los

4. Freres, Klaveren y Ruíz Giménez, pag. 116. 1.992

productos tradicionales que representan el mayor porcentaje de las exportaciones latinoamericanas.

1.2.1. La política de cooperación al desarrollo en el horizonte del año 2000

La Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas: "La Política de Cooperación al Desarrollo en el horizonte del año 2.000: Aplicación del Tratado de Maastricht" de 1.992 incorpora algunas de las insuficiencias antes comentadas pero sobre todo plantea, con mayor rigor y coherencia, la Política de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad en el horizonte del medio plazo. El Documento recoge la experiencia de 30 años de política de Cooperación que se "inició con bastante modestia con el primer Fondo Europeo de Desarrollo (FED) de 1.958, con compromisos que fueron pasando de un centenar de millones anuales de ecus a más de 3.600 millones" y que ha utilizado numerosos instrumentos de intervención (Lomé, PVD-ALA, Protocolos Mediterráneos...) y líneas presupuestarias diversas. Como punto de partida "La Política de Cooperación al Desarrollo en el horizonte del año 2.000" tiene en cuenta la nueva realidad de las relaciones Norte-Sur, situación caracterizada por cambios en la escena mundial (desaparición de bloques de los países del Este de Europa, fin de la guerra fría, reducción de los antagonismos ideológicos), nuevas interdependencias (derivadas de la globalización, apertura económica, competencia, problemas de población y de medio ambiente, emigración, droga, etc., que perfilan un modelo en el que, por un lado, el subdesarrollo del sur impone costes al norte y, por otro lado, los modelos económicos vigentes en el norte gravan fuertemente al sur, reduciendo sus perspectivas de desarrollo) y por la integración creciente de la CE (creación en una primera etapa de un Espacio Económico Europeo (EEE), y más adelante por la puesta en marcha de una UNION ECONOMICA Y MONETARIA) todo lo cual relanzará la Nueva Política de Cooperación al Desarrollo contemplada en el Tratado de Maastricht, con amplias incidencias en las relaciones Norte-Sur, división internacional del trabajo y relaciones comerciales.

La nueva política de cooperación al desarrollo de la UE (que trata de superar insuficiencias históricas: déficit de coordinación entre las políticas nacionales y comunitarias de cooperación al desarrollo; déficit de articulación o de cohesión entre la política de cooperación y otras políticas comunitarias y déficit de expresión en los foros internacionales) se fundamenta, como ya se ha dicho, en los principios de cooperación al desarrollo del Título XVII (artículos 130U, 130V, 130 W, 130X y 130Y) del Tratado de Maastricht que introduce un criterio de "ponderación geográfica", pues la diferenciación del mundo en desarrollo y la diversidad de intereses de la Comunidad exigen una intervención adaptada a cada caso, una política adaptada a cada país y a cada región. Como ejemplo de esta policy-mix se cita el caso de América Latina, en la que se dará "especial importancia al diálogo político en todos los foros adecuados y al fomento de las inversiones y del sector privado, sin olvidar el incremento de la APD a los países más pobres. En la situación actual es fundamental un apoyo comercial y financiero a las reformas económicas y políticas iniciadas en la mayor parte de América Latina para evitar el desaliento y la vuelta hacia atrás. Deberán mantenerse los esfuerzos ya iniciados para ayudar a estos países a asumir mejor las preocupaciones del medio ambiente en sus estrategias de desarrollo".

Parece claro que el Tratado de Maastricht -Titulo XVII- y los Reglamentos citados sitúan a la Política de Cooperación como un componente fundamental de la Política exterior comunitaria, que en los próximos años va a caracterizarse, en lo que respecta a política de cooperación con AL, por un progresivo enfoque regional. Dos Consejos de la Unión Europea avalan esta opinión: la aprobación del Documento Básico sobre Relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe, aprobado en Luxemburgo en Octubre de 1.994 y las Conclusiones relativas a las Orientaciones Generales para la Cooperación entre la Comunidad y América Latina 1.996-2.000 aprobada durante la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea del segundo semestre de 1.995. El Documento Básico de Octubre de 1.994 determina las directrices generales de las relaciones de la UE con AL: mantener la paz, asegurar el respeto a los derechos humanos, incrementar los intercambios económicos, combatir la pobreza o fomentar el desarrollo sostenible. Así mismo la UE propone compartir su experiencia y apoyar los procesos de integración regional y subregional que se están llevando a cabo en AL y el Caribe. Respecto a la Política de Cooperación, basada en el principio de contribuir con ayuda a los esfuerzos de cada país, la UE propone ampliar las bases del progreso económico y la política social, la democracia y los derechos humanos.

1.2.2. La política de cooperación al desarrollo UE-AL durante la presidencia española de 1995

Para el Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa⁵ (CELARE, Santiago de Chile) la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea de 1.995 "encuentra un entorno favorable para acercar las necesidades de Iberoamérica a los intereses comunitarios en el exterior". Efectivamente entre las prioridades de la Presidencia española se encuentran las tres siguientes:

- 1) El reforzamiento de los lazos con Iberoamérica que se reflejará en el nuevo marco financiero para América Latina y Asia, en las negociaciones de nuevos Acuerdos con MERCOSUR, Méjico y Chile y en la revisión de las relaciones con Cuba.
- 2) La renovación del sistema de preferencias generalizadas (SPG) para los países de América Central y del Pacto Andino.
- 3) Reuniones ministeriales con los países de América Central (Diálogo de S. José) y del Grupo de Río.

En gran medida estas prioridades fueron aprobadas por el Consejo Europeo de Madrid de Diciembre de 1.995. En concreto se firmó un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación Económica y Comercial entre la Unión Europea y MERCOSUR que establece como objetivo final una Asociación interregional basada en una liberalización progresiva y recíproca de todos los intercambios. También se firmó una Declaración Conjunta entre la UE y Chile orientada a un futuro Acuerdo de Cooperación con dicho país, se presentó un proyecto de mandato de negociación de un Acuerdo con México y aprobada unas conclusiones sobre las relaciones de la Unión con Cuba. Con un alcance más global también se aprobaron⁶ unas

5. Celare, pag. 43. 1.996.

6. Celare, pag. 178. 1.997

"Conclusiones Relativas a las Orientaciones Generales para la Cooperación entre la Comunidad y América Latina 1.996-2.000" que "establecen una separación más clara entre AL y ASIA, regidas por el Reglamento PVD-ALA, que hasta ahora recogía las mismas prioridades para ambas regiones" y las líneas maestras y metodológicas del Informe ya citado en este artículo "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Unión Europea-América Latina. Actualidad y Perspectivas del Fortalecimiento de la Asociación 1.996-2.000", Bruselas 1.995 (La Comunicación en lo sucesivo), que es el documento básico que diseña la política de cooperación de la UE-AL hasta el año 2.000. Se trata sin duda de un Programa singular que recoge la cooperación UE-AL pero ahora en el contexto exclusivo de las relaciones bilaterales entre ambas regiones. El objetivo central de la Comunicación es "profundizar en las relaciones entre UE-AL en la perspectiva del año 2.000, basado en un diagnóstico de las relaciones entre las dos regiones y en un balance de la cooperación en el periodo 1.991-95"⁷.

La Comunicación contiene tres partes:

- I. Interés Estratégico del Fortalecimiento de los vínculos entre la Unión Europea y América Latina.
- II. Balance de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina.
- III. Pistas para una Asociación más profunda con América Latina.

Repasemos brevemente lo esencial de estos apartados.

1.2.2.1. Interés estratégico del fortalecimiento de los vínculos entre la UE y AL

Para la Comunicación el Interés Estratégico del fortalecimiento de los vínculos entre la UE y AL se basa en factores culturales e históricos, en una situación política más favorable y en la reanudación de los procesos de integración latinoamericanos de los que se espera contribuciones al aumento de la competitividad y a la apertura internacional. Para la UE el fortalecimiento de los vínculos con AL, es, además, según acabamos de expresar, un compromiso internacional derivado de su Política de Cooperación con países menos desarrollados en general y con AL en particular que, según la Comunicación, deberá afrontar tres desafíos a los que la UE desea contribuir:

- Consolidar el Estado de derecho garantizando la irrevocabilidad del proceso democrático en el aspecto institucional.
- Afrontar sin demora el desafío de la "deuda social" acometiendo el problema de la pobreza y de la desigualdad social.
- Completar las reformas económicas y aumentar el nivel de competitividad internacional.

Para J.M. Anacoreta⁸ la estrategia de las relaciones UE-AL debe orientarse a superar los tres desafíos siguientes:

7. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, pag. 4. 1.995.
8. Anacoreta, Proyecto IDEILA, pag.41. 1.997.

- La irreversibilidad de los cambios democráticos producidos y el afianzamiento del respeto de los derechos humanos.
- Superar las enormes diferencias sociales existentes.
- Elevar el nivel de competitividad de sus economías para poder insertarlas en las actuales corrientes internacionales.

1.2.2.2. Balance de las relaciones de cooperación entre UE-AL

Diálogo de San José: Centroamérica. La contribución de la UE para pacificar los conflictos bélicos que asolaron al istmo durante los años ochenta seguidos de los programas de reconstrucción económica, integración, pacificación, democratización y reconciliación nacional, han sido un éxito notable de la política exterior comunitaria. El instrumento ha sido el Diálogo de San José, cuya primera conferencia se celebró en San José de Costa Rica en 1.984, con asistencia de Ministros de Asuntos Exteriores de la CEE, de Centroamérica y del Grupo de Contadora. Desde entonces se han celebrado catorce conferencias anuales de carácter político y económico y se ha ejecutado un ambicioso programa de cooperación que han convertido a esta subregión en la principal beneficiaria de AL de la cooperación de la Comisión (aproximadamente el 40% del total) y de los países miembros de la UE. Entre 1.985 y 1.992 la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de los países miembros de la UE ha pasado de 110 millones de \$ a 350 millones de \$. Junto a la ayuda humanitaria y sanitaria-alimentaria, excombatientes..., la reconstrucción de los tejidos productivo y comercial y las infraestructuras han acaparando los principales capítulos de los flujos de cooperación. Simultáneamente, la UE ha contribuido a crear instituciones multilaterales para reactivar la integración centroamericana: el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); un instrumento financiero al servicio de la integración; el Parlamento Centroamericano (PARLACEN); el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa de América Central (PAPIC); el Plan de Acción Económica para Centroamérica y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

Los resultados cosechados por estos instrumentos arrojan un balance positivo para la mayoría de los especialistas: reducción de los desequilibrios macroeconómicos; crecimiento sostenido en torno al 4%; liberalización comercial y compromiso de establecer un arancel exterior común (en 1.994 los intercambios intraregionales se cifraron en 1.500 millones de \$). La UE extendió a América Central el sistema de preferencias concedidas anteriormente a los países andinos, lo que ha activado el comercio con Europa.

MERCOSUR.

Esta subregión⁹ (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) de 203 millones de habitantes (la mitad de AL), 12 millones de Km² (el 60% de AL) y cerca de 1 billón de \$ de PIB es el cuarto bloque en importancia del mundo y representa para el UE una prioridad política, económica, comercial y de cooperación.

Las relaciones se rigen por el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la UE y MERCOSUR firmado en Madrid en diciembre de 1.995 y que tiene como objetivo el fortale-

9. Chile y Bolivia figuran como países asociados.

cimiento de las relaciones entre ambas regiones y la promoción de las condiciones para lograr una Asociación Interregional. El Acuerdo institucionaliza un diálogo político al más alto nivel, una Comisión mixta y una Subcomisión Comercial. En la actualidad las principales áreas de cooperación¹⁰: son las siguientes: comerciales (normas agroalimentarias e industriales); aduanas; estadísticas (acercar metodologías); propiedad intelectual; Pymes; formación; energía-ciencia y tecnología de la información y protección del medio ambiente.

Durante los últimos años los intercambios comerciales de MERCOSUR con la UE representan una cuarta parte de las importaciones de MERCOSUR y es el destino de más de una cuarta parte de sus exportaciones- han superado los intercambios de MERCOSUR con EE.UU (caso singular en AL). En 1.996 los intercambios comerciales UE-MERCOSUR superan los 41.000 millones de \$ que representan más del 50% del Comercio de la UE con AL lo que convierte a MERCOSUR en el principal socio comercial europeo. Mercosur es también el principal destino (70%) de las inversiones europeas en AL. Así mismo el Banco Europeo de Inversiones (BEI) ha financiado proyectos importantes en el MERCOSUR (principalmente en Argentina y Brasil).

Más recientemente el diálogo UE-MERCOSUR se ha centrado en desarrollar el Acuerdo de Madrid, una de cuyos capítulos consiste en el establecimiento de una zona de libre comercio. Para Grabendorff¹¹ existen tres perfiles a tener en cuenta en relación con los objetivos de la UE en Latinoamérica en general y en Mercosur en particular. El primero refleja un interés más político que económico en la negociación de los acuerdos. El segundo perfil se refiere al deseo de la UE de fortalecer los procesos de integración en las diversas regiones. Esta meta tendría mayor importancia que la necesidad de concluir acuerdos de libre comercio interregionales, motivo por el cual la Unión prefiere negociar con grupos subregionales y no con países individuales. Pueden precisarse dos posibles esquemas de integración subregional en América, a saber, el "TLC-plus" y el "MERCOSUR-plus", entendiéndose como tal las futuras ampliaciones de estos grupos en los próximos años. El tercer perfil tiene que ver con el empeño de la UE -subyacente a la firma de estos acuerdos- de no perder cuotas de mercado en beneficio de EE.UU.

EL GRUPO DE RIO

Según el Informe Europa y Latino América: Perspectivas para las relaciones entre la UE y el Grupo de Río¹², éste ha llegado a ser la mayor autoridad latinoamericana para el diálogo político y para la promoción de la integración. Se creó en 1.986 por Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela y a finales de la década se incorporaron Bolivia, Chile, Ecuador y Paraguay. El diálogo con la UE se institucionalizó en Diciembre de 1.990 (Declaración de Roma). Las agendas de las reuniones de alto nivel celebrada entre el Grupo de Río y la Unión Europea han ido incluyendo temas relativos a cuestiones internacionales y de interés recíproco. La aplicación de los Acuerdos resultantes de la Ronda Uruguay del Gatt, la defensa de los derechos humanos, el desarme, los problemas de acceso al

10. Unión Europea-Mercosur, pag. 4.

11. IRELA, pag. 13. 1.995 b.

12. Grupo de Río, pag. 13.

Mercado Unico Europeo, las inversiones europeas en AL, la integración regional..., han sido temas frecuentes en las reuniones anuales. Desde 1.992 se viene desarrollando el Programa Comunidad Europea Grupo de Río de Formación de Recursos Humanos (FORCERIO), que comprende tres capítulos: Formación empresarial. (creación de Euro-Centros); capacitación de administradores públicos y formación de funcionarios públicos para la integración (Acuerdo entre el Instituto Europeo de Administración Pública de Maastricht y el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) de Montevideo).

EL GRUPO ANDINO

Creado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela en 1969, fue la primera subregión que estableció un Acuerdo de Cooperación con la Comunidad Europea (entró en vigor en 1.987). Según Grandi y Schutt¹³, la Comisión ha manifestado en varias ocasiones su preocupación por la vulnerabilidad económica y política del Grupo Andino, así como por su verdadera vocación regional, particularmente tras la creación del Grupo de los Tres entre dos de sus países miembros (Colombia y Venezuela) y México, y, posteriormente, con el Acuerdo de Bolivia con MERCOSUR, que han proyectado señales confusas sobre la continuidad del GRAN. En 1.997 Perú dudaba entre permanecer o salirse del Grupo.

La UE ha propiciado proyectos de Cooperación al Desarrollo (Asistencia Técnica y Financiera) y de Cooperación Económica. Entre los proyectos realizados cabrían destacar los siguientes: Aceleración del Proceso de Integración Regional (APIR), orientado a promover los intercambios comerciales; consolidación Agropecuaria-Industrial (CAPI), orientada a promover la seguridad agro-alimentaria; proyecto CONDOR, orientado a lanzar un satélite de comunicación y a fomentar la cooperación científica y tecnológica; un régimen especial antidroga orientado a promover cultivos alternativos a la coca.

Según el IRELA¹⁴, todos los bienes industriales y la mayor parte de los productos agrícolas del GRAN ingresan en la UE libres de derecho; La Comisión y los estados miembros de la UE son los principales donantes de APD a los países andinos. Diversas fuentes señalan que la contribución total supera los 5.000 millones de \$.

DIALOGO INTERPARLAMENTARIO

En el seno del Parlamento Europeo (PE) funcionan dos Comisiones: una para América del Sur y otra América Central y México. La democratización del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) en 1.987 ha propiciado la celebración frecuente de Conferencias Interparlamentarias. El PE también mantiene contactos fluidos con el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), única cámara latinoamericana elegida por sufragio directo.

13. Grandi, Schutt, pag. 41. 1.996.

14. IRELA, pag. 15. 1.995 a.

DIALOGO CON EL CARIBE

Se canaliza a través de la Convención de Lomé que integra países del Grupo ACP (Africa, Caribe y Pacífico). El primer Convenio de Lomé se remonta a 1.975; el IV (1.990) se estableció para un periodo de diez años (1.990-2.000). Las negociaciones sobre el futuro Convenio de Lomé están previstas que se inicien en el segundo semestre de 1.998, bajo la presidencia austriaca de la UE. Los países ACP y por tantos los del Caribe, tienen acceso subsidiado a los créditos del BEI y un sistema de preferencias que le permite que casi la totalidad de sus exportaciones entren libre de derechos en la UE. También se benefician del Sistema STABEX cuyos fondos permiten compensar la caída de los precios mundiales de los productos agrícolas. Según el IRELA, El primer Convenio de Lomé (1.975) disponía de 3.400 millones de Ecus y el IV de 12.000 millones para el periodo 1.990-95.

RELACIONES COMERCIALES UE-AL¹⁵

- El comercio entre ambas regiones ha crecido con regularidad durante la década superando los 83.000 millones de \$ en 1.996. Entre 1.990 y 1.996 las exportaciones de AL a la UE crecieron un 24% y la de la UE a AL un 129%. Estos desequilibrados crecimientos explican que el tradicional superávit de la balanza comercial de AL -9.100 millones de \$ en 1.990- se transformara en déficit a partir de 1.992 (9.800 millones de \$ en 1.996).
- La subregión MERCOSUR - con intercambios que separaron los 41.000 millones de \$ en 1.996- es el principal destino de las exportaciones de la UE pues recibe más de 50% del total de AL; la Comunidad Andina (17% del total) y México (15%) son los otros destinos prioritarios de las exportaciones europeas. Con excepción de MERCOSUR las exportaciones de la UE a AL se han reducido entre 1.990 y 1.996.
- Entre 1.990 y 1.996 se ha presentado el conocido efecto "desviación de comercio" que explica que el comercio birregional UE-AL se haya visto afectado por los intercambios intrahemisféricos e intraregionales. Según un Informe del IRELA, las exportaciones a la UE como porcentaje de las exportaciones latinoamericanas totales descendieron del 24% al 14% entre 1.990 y 1.996, al tiempo que las ventas a EE.UU crecían del 38% al 49%. Durante el mismo periodo, la participación europea en las importaciones latinoamericanas se redujo del 21% al 17%, mientras que el porcentaje correspondiente a EE.UU pasó del 38% al 41% y el de las importaciones procedentes de los países de reciente industrialización y de Japón aumentó del 8% al 12%. En términos absolutos, las exportaciones de la UE a América Latina se han incrementado un 129% durante la década, en tanto que las de EE.UU se han casi triplicado y las de los NICs y Japón se han cuadruplicado.
- El crecimiento de los intercambios intraregionales se explican porque las exportaciones dentro de MERCOSUR crecieron entre 1.991-96 un 235%, las de la Comu-

15. Los datos proceden del Informe del IRELA " El Comercio UE-AL. Una Relación Desequilibrada", Oct.1.997 b

nidad Andina se cuadruplicaron y las de México a AL crecieron un 227% (sólo un 25% con la UE).

- Los principales factores que explican el desequilibrio comercial UE-AL son la apertura económica seguida de liberalización comercial de AL, la inadecuación de la oferta exportadora de AL a la demanda de la UE, los tipos de cambio latinoamericanos y la política comercial y agrícola europea.

Para el IRELA la liberalización comercial de América Latina produjo un intenso desarme arancelario y no arancelario que dinamizaron los flujos importadores. Los cupos de importación o han desaparecido o no sobrepasan el 5% de sus partidas arancelarias y los aranceles medios han caído de más del 40% a mediados de los ochenta al 13% en 1.996. Los tipos de cambio sobrevaluados de Brasil, Argentina y de otros países también explican el deterioro de la balanza comercial latinoamericana porque han acelerado la demanda de importaciones y especialmente la de bienes de consumo.

La Política Comercial de la UE hacia AL ha experimentado cambios sustanciales durante los últimos años. Actualmente se regula por las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y por el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG).

Los resultados de la Ronda Uruguay del GATT modificaron la política comercial de la UE y aceleró la reforma (insuficiente para algunos especialistas) de la PAC (política agrícola común). Según A. Stocchiero¹⁶ "el mercado común agrícola continuará siendo autosuficiente, relativamente protegido y con pocas oportunidades de incremento de las exportaciones latinoamericanas, especialmente en relación con los productos básicos para la alimentación: cereales, carne y lácteos".

El Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) es un instrumento de política comercial que otorga ventajas unilaterales a intercambios comerciales con AL obviando los principios de no discriminación, no reciprocidad y generalización. Algunas fuentes cifran entre el 19% y 23% el comercio birregional auspiciado por el SPG. A partir de 1.990 la UE concedió el SPG a países andinos y centroamericanos para contribuir a su democratización y a combatir el narcotráfico mediante la producción y comercialización de cultivos alternativos. Son muchas las críticas que ha recibido el SPG de la UE especialmente de la CEPAL y del Grupo de Río que abogan por incluir en el SPG los productos de interés real para las exportaciones de los países latinoamericanos.

Comercio UE-AL y Area de Libre Comercio de las Américas. En Diciembre de 1994 los Jefes de Estados latinoamericanos se comprometieron en Miami a crear -antes del 2.005- un Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) con el objetivo de eliminar progresivamente las barreras arancelarias y no arancelarias del comercio de bienes y servicios. Desde entonces se han celebrado varias reuniones de Alto Nivel, se han creado grupos de trabajo, se ha ampliado la discusión sobre las futuras competencias del AREA y se está debatiendo si los países negocian de forma individual o como grupo (caso de Mercosur). La creación del ALCA puede ser un tema atractivo para América del Norte, Central y Sur porque:

16. Las Relaciones Económicas entre AL y la UE, pag. 285. CEPAL, 1.996 a.

- Sería el Area de Libre Comercio mayor del mundo: 9 billones de \$ de PIB y un mercado de cerca de 700 millones de personas.
- El Comercio internacional entre América del Norte (TLC) y América del Sur (Mercosur, Pacto Andino,...) y América Central se ha incrementado notablemente y a mayor ritmo que el Comercio internacional entre la UE y AL.
- Los EE.UU están decididos a recuperar el protagonismo económico que en los últimos años han conquistado la UE y Japón.

Aunque las negociaciones para crear el ALCA son complejas y el horizonte de su aprobación se encuentra aún lejano, los intereses comerciales y económicos de la UE en Latinoamérica podrán verse merdados si no se reestructuran las relaciones entre ambas regiones y especialmente con el Mercosur cuyo comercio internacional con el resto del hemisferio -según acabamos de comentar- ha crecido considerablemente en los últimos años. Las relaciones privilegiadas de la UE con el Mercosur podrían enfriarse como consecuencia de la desviación del comercio hacia otras regiones. Para que la UE no se vea marginada por el ALCA, el IRELA¹⁷ preconiza "la completa y oportuna ejecución de los acuerdos, previstos o en vigor, con los países y subregiones de América Latina. Quizás para mantener el liderazgo comercial y económico con AL, la UE debería acelerar el Acuerdo de crear una zona de Libre Comercio con el Mercosur y sus asociados".

1.2.2.3. Pistas para una asociación más profunda con AL

Las perspectivas de las relaciones UE-AL para el año 2.000 se han fundado, como repetidamente hemos señalado, en un diagnóstico de las relaciones entre las dos regiones y en un balance de la cooperación del periodo 1.991-95. De acuerdo con esta estrategia las relaciones futuras se han orientado a fortalecer tanto los vínculos políticos -que presentan un balance positivo desde la perspectiva de la Unión Europea según se desprende de la casi totalidad de los documentos consultores- como los de la cooperación (al desarrollo, económica y comercial). Como en el pasado, el estrechamiento de los vínculos políticos con AL se han materializado en el diálogo en los niveles subcontinental (Grupo de Río), regional (MERCOSUR, Centroamérica, Pacto Andino), bilateral (México, Chile, Argentina.....), interparlamentario y en los foros internacionales.

La UE se propone también mantener la política de cooperación con AL relanzando la cooperación económica y comercial y congelando la cooperación al desarrollo. Es evidente que la UE apuesta por su mayor inserción económica en AL región progresivamente abierta a los intercambios comerciales, económicos y tecnológicos en donde el sector privado e internacional de la economía tiene un protagonismo creciente en el mercado. En este nuevo contexto, el apoyo institucional de la UE al proceso de integración regional latinoamericano adquiere una nueva dimensión ya que la "UE goza de una gran ventaja comparativa de cara a los demás conjuntos económicos mundiales dada la experiencia única que representa la integración europea"¹⁸ Para la Comunicación, el "enfoque regional" (MERCOSUR, Centroamérica) y

17. IRELA, pag. 6. Junio 1.997 a.

18. Comunicación de la Comisión. 1.995.

específico de la UE en favor de AL, constituye la respuesta comunitaria a la opción latinoamericana de "regionalismo abierto" concepto que para la CEPAL¹⁹ implica un proceso que "concilie interdependencia generada por acuerdos preferenciales con las señales del mercado que surjan en un contexto de apertura y conciliación".

La Comunicación propone la concentración de la cooperación de la UE en tres ejes prioritarios, acompañado de tres ejes transversales de interés común, que en conjunto responden a un compromiso en favor de la democracia, del desarrollo social y de la competitividad internacional.

Eje prioritario nº 1: Apoyo Institucional y Consolidación de los procesos democráticos.

- Consolidación de las instituciones del Estado de Derecho.
- Reforma del Estado.
- Apoyo a la formulación de políticas sectoriales.

Eje prioritario nº 2: Lucha contra la pobreza y la exclusión social.

- Programas para los sectores de la salud, de la educación y de la vivienda.

Eje prioritario nº 3: Apoyo a las reformas económicas y a la mejora de la competitividad internacional.

- Apoyo al desarrollo del sector privado.
- Establecimiento de una mejor sinergia entre la cooperación científica y tecnológica.
- Fortalecimiento de la promoción industrial y de las inversiones (consolidar los programas ECIP, AL-INVEST, entre otros).
- Intensificación de los préstamos del BEI.
- Promoción del comercio exterior.

TEMAS TRANSVERSALES

- Apoyo a la cooperación y a la integración regional.
- Educación y Formación.
- Gestión de las interdependencias Norte/Sur.
- Medio Ambiente.
- Energía.
- Droga.
- Políticas de población, salud pública, transportes.

Finalmente la Comunicación propone métodos de gestión adecuados que optimicen la política y los programas de cooperación. Y para fortalecer la eficacia de las acciones comunitarias, sugiere la participación activa, en todas sus fases, de los beneficiarios y la aportación de cofinanciación de los agentes implicados en cada programa o proyecto (ONG's, universidades, empresas, gobiernos locales...).

19. CEPAL, 1.994.

2. LOS FLUJOS INTERNACIONALES DE COOPERACION HACIA AMERICA LATINA

En el cuadro adjunto puede observarse la evolución entre 1.990 y 1.996 del total de las aportaciones netas de recursos de los países del CAD a los países en desarrollo. Los flujos netos de recursos de 1.996 -303.1 millardos- constituyen un récord histórico ya que nunca con anterioridad se había alcanzado una cifra ni siquiera aproximada: es un 27.4% y 43.3% mayor que las de 1.995 y 1.994 respectivamente.

APORTACIONES NETAS TOTALES DE RECURSOS DE LOS PAÍSES DEL CAD A LOS PAÍSES EN DESARROLLO

	Millardos de dólares de EU corrientes						
	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995	1.996
Financiación Púb. al Desarrollo (FPD)	69.5	69.6	70.2	70.2	71.8	72.1	65.6
*Ayuda Pública al Desarrollo (APD)	52.8	58.6	59.0	56.4	60.5	59.7	57.7
*Otras FPD	16.7	11.0	11.2	13.8	11.3	12.4	8.2
Créditos a la Exportación	5.0	1.4	0.5	-1.5	6.1	4.8	3.5
Aportaciones Privadas	48.5	47.6	61.4	64.7	133.5	160.9	234.0
*Inversiones directas (Países del CAD)	23.5	21.0	23.8	34.5	44.9	54.9	60.0
*Préstamos bancarios internacionales:	15.0	11.0	31.0	9.0	42.6	60.0	70.0
*A corto plazo	7.0	12.0	25.0	7.0	44.0	55.0	60.0
*Emisión de Obligaciones	0.5	4.9	-0.8	11.4	32.0	30.0	86.0
*Otras aportaciones privadas	4.4	5.3	1.4	4.0	8.0	10.0	12.0
*Donaciones de org. no gubernamentales	5.1	5.4	6.0	5.8	6.0	6.0	6.0
Total aportaciones netas de recursos	123.0	118.6	132.1	133.4	211.4	237.8	303.1

Fuente: OCDE, Informe de 1.997

De los 303.1 millardos de dólares, 65.6 -el 21.6%- se destina a financiación pública al desarrollo (FPD) de países miembros del (CAD) y de organismos multilaterales (un 10% inferior a la cantidad de 1.995); 3.5 millardos -el 1.15%- fueron créditos a la exportación y los 234 millardos restantes -el 77.2%- fueron aportaciones privadas de países miembros del CAD. De este capítulo los conceptos que más crecieron fueron: Suscripción de obligaciones que pasan de 30 millardos en 1.995 a 86 millardos en 1.996; préstamos bancarios que se elevaron de 60 millardos a 79 e inversiones directas que pasaron de 54.9 millardos en 1.995 a 60 en 1996.

Diversos informes de la OCDE²⁰ ponen de manifiesto las siguientes tendencias de los flujos de ayuda al desarrollo.

- La ayuda a infraestructura económica (transportes y comunicaciones, energía...) fue en el bienio 1.994-95 la segunda en importancia -22.7%- detrás de la ayuda social.

20. OCDE, 1.998.

- La ayuda a los sectores sociales, educación, salud, agua y saneamiento viene creciendo regularmente desde 1.990 y ha subido de un 20% al 30%.
- La ayuda en favor del sector productivo empresarial está siendo reemplazada por la financiación privada.
- Los recursos destinados a reducir la deuda y la ayuda de urgencia se han reducido.
- La ayuda destinada a los países más pobres se ha mantenido en términos generales.
- Las aportaciones exteriores netas de los países del CAD representan los siguientes porcentajes sobre los respectivos PIB de 1.995 de los países en desarrollo: 21.1% países de menor desarrollo (20.2% APD); 11.6% países pobres muy endeudados (11.3% APD); 8.7% África Subsahariana (7.4% APD); 6.2% países de renta intermedia del tramo inferior.

Por regiones la medida de 1.995-96 de la APD bilateral bruta de los países del CAD fue la siguiente:

	Millones de \$	%
África Subsahariana	11.129	23.42
Asia del Sur y Central	4.855	10.22
Otros países de Asia y Oceanía	10.809	22.76
Oriente Medio y África del Norte	6.026	12.70
América Latina y Caribe	6.147	12.96
Europa y países no especificados	8.514	17.94
	47.480	100.00

Fuente: OCDE Rapport 1.997.

Según este cuadro América Latina y el Caribe recibieron el 13% de los flujos de la APD bilateral bruta de los países del CAD. Este porcentaje es ligeramente superior al del periodo 1.990-91 y similar al del periodo 1.985-86

La APD recibida por América Latina y el Caribe en 1.996 representó el 0.4% del PNB de los países en desarrollo (0.5% en el bienio 1.990-91) porcentaje similar al de Europa del Sur pero inferior a los de África del Norte y Oriente Medio -1.3%- África Subsahariana -6.3%- y Asia -0.5%-.

2.1. Los flujos de cooperación de la UE hacia América Latina

El cuadro adjunto recoge la APD en 1.995 y 1.996 de los países miembros del CAD.

AYUDA PÚBLICA AL DESARROLLO 1.996

	1.996		1.995		Variación en porcentajes de 1.995/96 en términos reales
	APD Millones \$	APD/PNB %	APD Millones \$	APD/PNB %	
Australia	1.121	0.30	1.194	0.36	-12.9
Austria	557	0.24	767	0.33	-25.1
Bélgica	913	0.34	1.034	0.38	-8.7
Canadá	1.795	0.32	2.067	0.38	-14.8
Dinamarca	1.772	1.04	1.623	0.96	10.5
Finlandia	408	0.34	388	0.32	9.1
Francia	7.451	0.48	8.443	0.55	-11.1
Alemania	7.601	0.33	7.524	0.31	4.9
Irlanda	179	0.31	153	0.29	15.5
Italia	2.416	0.20	1.623	0.15	35.0
Japón	9.439	0.20	14.489	0.28	-24.7
Luxemburgo	82	0.44	65	0.36	29.1
Holanda	3.246	0.81	3.226	0.81	4.3
Nueva Zelanda	122	0.21	123	0.23	-7.6
Noruega	1.311	0.85	1.244	0.87	3.1
Portugal	218	0.21	258	0.25	-16.6
España	1.251	0.22	1.348	0.24	-9.1
Suecia	1.999	0.84	1.704	0.77	9.3
Suiza	1.026	0.34	1.084	0.34	-1.1
Gran Bretaña	3.199	0.27	3.202	0.29	-1.8
Estados Unidos	9.377	0.12	7.367	0.10	24.8
TOTAL DEL CAD	55.485	0.25	58.926	0.27	-3.6
Media de los países del CAD		0.40		0.41	
Países miembros de la Unión Europea	31.293	0.37	31.358	0.38	0.1
Comisión Europea	5.455		5.398		2.6

Fuente: OCDE, Informe de 1.997.

Su lectura pone de manifiesto lo siguiente:

- La APD de 1.996 -55.485 millones de \$- fue un 3.6 inferior a la de 1.995 (que a su vez fue también menor que la de 1.994 -59.156 millones de \$).

- Los porcentajes APD/PNB del CAD decrecen constantemente durante los últimos años: 0.25% en 1.996; 0.27% en 1.995; 0.30% en 1.993 y 1.994.
- Únicamente cuatro países superan el objetivo del 0.7% fijado hace 30 años: Dinamarca -1.04%-; Noruega -0.85%-; Suecia -0.84%-y Países Bajos -0.81%.
- Diez países y la Unión Europea mejoraron sus APD en 1.996: (Dinamarca, Finlandia, Alemania, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Suecia, Estados Unidos y la Comisión Europea).
- A pesar del drástico descenso de la APD de Japón (-24.7%) en el bienio 1.995-96, continúa como líder en el ranking de APD (9.439 millones de \$) de países del CAD seguido a muy corta distancia de Estados Unidos, que por el contrario aumentó su contribución de 7.367 millones de \$ a 9.377. Este país ocupa, en cambio, la cola de la APD en porcentaje del PNB -0.12%- seguido por Japón -0.20%- y por un conjunto de países -todos los del CAD excepto los cuatro que superaron el 0.7%- cuyo esfuerzo promedio se sitúa en torno al 0.4%.
- Se observa que la tendencia de la APD de los últimos años es irregular y a la baja.
- La Comisión Europea con 5.455 millones de \$ de APD en 1.996 es el quinto donante detrás de Japón, Estados Unidos, Alemania y Francia.
- El liderazgo de la UE en flujos para el desarrollo de AL es indiscutible. Según un Informe del IRELA²¹ la UE contribuyó en 1.996 con el 62.3% -2.530 millones de dólares- (los quince países miembros y la Comisión) del total de la ayuda bilateral destinada hacia AL, convirtiéndose en el principal cooperante de esta región a considerable distancia del siguiente. Si se comparan la AOD, el comercio y las inversiones directas de la UE, EE.UU y Japón hacia AL durante los quinquenios 1.985-89 y 1.990-94, el liderazgo europeo en flujos de cooperación para el desarrollo lo pierde en favor de EE.UU y Japón cuando las comparaciones se refieren al comercio y a las inversiones directas.

El informe de la OCDE de Cooperación para el Desarrollo de 1.996²² manifiesta a que la ayuda comunitaria a América Latina aumentó sensiblemente durante la década de los 80 y en el comienzo de los noventa cifrándose en el 10% de la APD total en 1.93-94. La media del bienio 1.995-1.996 recibida por América del Sur de la Comunidad Europea representó cerca del 14% del total de la APD concedida por esta institución lo que explica porque los flujos de la UE a AL aumentaron un 9.2% en 1.996*.

El reparto de la APD de los países donantes del CAD es el siguiente:

Japón. En la actualidad es el primer donante internacional en APD y el segundo en AL después de la UE. Ha desplazado en AL a Estados Unidos, el donante históricamente más importante. Con 1.273 millones de \$ en el bienio 1.995/96 (313 millones de \$ en 1.985/86) y con 5.125 millones de \$ entre 1.991/1.996, Japón ocupa en AL un papel de liderazgo en numerosos Proyectos de Cooperación. Perú y México son los principales países beneficiarios.

21. IRELA, pag. 1. 1.998.

22. OCDE, Rapport 1.996.

Estados Unidos. La AOD de Estados Unidos a AL se encuentra en clara recesión durante los últimos años. El Informe de Cooperación para el Desarrollo de 1.997 de la OCDE cifra en 728 millones de \$ la APD de este país a AL y el Caribe en el bienio 1.995/96, algo más de la mitad de la concedida en el bienio 1.985-86. En 1.996 solo fue de 344 millones de \$ a pesar de que este año la APD de Estados Unidos se incrementó en cerca de un 25%. Ningún país de AL figura entre los diez principales beneficiarios de la APD de Estados Unidos en el año 1.996. Según el IRELA²³ esta desviación de flujos se explica por las siguientes razones:

- primero, la Guerra Fría y el enfrentamiento Este-Oeste fue un argumento político clave para desembolsar AOD y ayuda militar a los PVD y, particularmente, a América Latina;
- segundo, señala un mayor escepticismo frente a la cooperación al desarrollo hacia regiones de ingreso medio como América Latina, que es cada vez más difícil de legitimar en la era de la globalización y frente a la tendencia de recortar los presupuestos estatales;
- tercero, refleja una nueva percepción de la región como socio económico en vez de receptor de cooperación que, desde el punto de vista de EE.UU, justifica la sustitución de la ayuda por el comercio. Así, su AOD se dirige a países de menos ingresos como Bolivia y El Salvador.

Alemania. Después de Japón es el país que más flujos de cooperación aporta a AL. En el bienio 1.995/96 la APD media fue de 880 millones de \$, cifra que duplica ampliamente a la media del bienio 1.985/86, 309 millones de \$. Nicaragua con 28 millones de \$ es el único país de AL que figura entre los diez principales beneficiarios de la APD alemana en 1.996.

España. De los países miembros del CAD es el que dedica mayor porcentaje de su presupuesto de APD a AL: 44.1% en el bienio de 1.995/96 (que equivalen a 934 millones de \$). En 1.996 se ha convertido en el segundo donante europeo. De los diez principales beneficiarios de la APD española, Argentina ocupó en 1.996 en primer lugar con 71 millones de \$, Ecuador el cuarto (48 millones), Nicaragua el sexto (33 millones), Colombia el séptimo (31 millones) y Bolivia el noveno (28 millones).

Holanda. En el bienio 1.995/96 la APD de Holanda a AL y el Caribe fue de 588 millones de \$. Bolivia con 57 millones de \$ es el país más beneficiado de AL.

Francia. La APD de Francia a AL y el Caribe sólo representó el 6.8% (426 millones de \$) de su presupuesto total a APD durante el bienio 1.995/96 (media de dos años). Ningún país de AL figura entre los diez primeros beneficiarios. En 1.996 sus flujos de AOD a AL cayeron un 8.9%.

Italia. Ha desviado parte de los flujos de APD hacia África Subsahariana, Europa Oriental, Oriente Medio y África del Norte en detrimento de AL región que durante el primer quinquenio de la década de los noventa ocupaba el segundo lugar entre sus preferencias. Argentina es el país más beneficiado de AL.

23. IRELA, pag. 2. 1.998.

Reino Unido. Este país con 3.199 millones de \$ para ADP en 1.996 es el sexto donante mundial (0.27% de su PNB). A América Latina y el Caribe sólo destinó el 10.9% de la APD. Ningún país de esta región se encuentra entre los diez principales beneficiarios.

Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo y Portugal. Aumentaron sus flujos de cooperación a América Latina en 1.996.

2.1.1. Distribución geográfica de la ayuda de la UE

A América Central y a la Región Andina se dirigen preferentemente la APD de la Comisión Europea. Nicaragua, Bolivia y Perú son los países que se beneficiaron en mayor medida. Argentina es el país latinoamericano en el que España concentró mayor APD. Según AETI²⁴ para los próximos años se prevé claramente una reconfiguración de la cooperación bilateral europea con América Latina en la que los países de ingresos bajos serán los principales beneficiarios en detrimento de los países de ingresos elevados, que en cambio, recibirán mayores flujos de cooperación económica.

2.1.2. Destino de la Ayuda de la UE

De acuerdo con lo expuesto en la sección I de este artículo, la distribución funcional de la ayuda comunitaria a AL se concentra en:

- Asistencia técnica y financiera.
- Ayuda humanitaria.
- Cooperación económica.

La Asistencia técnica y financiera ha sido históricamente el principal capítulo de la APD de la Comunidad Europea a América Latina. Según el IRELA entre 1.991 y 1.996 representó el 70% del total aunque desde 1.995 está descendiendo tanto en términos relativos como absoluto situándose en 1.997 en 190 millones de ecus. Se concentran en países de bajos ingresos, de América Central y Región Andina.

La ayuda humanitaria. Se destina a situaciones excepcionales y catastróficas. Representa el segundo capítulo de la ayuda comunitaria y se ha concentrado entre 1.991 y 1.996 mayoritariamente en Centroamérica región Andina y Cuba.

COOPERACION ECONOMICA

Este capítulo no deja de crecer desde que se lanzaron los programas horizontales que son el principal instrumento de cooperación con el mundo empresarial, universitario y con las administraciones locales y regionales. Los países de mayores ingresos -México, Argentina, Chile y Brasil -son los principales beneficiarios-. La cooperación económica comunitaria hacia Latinoamérica se canaliza a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y de los progra-

24. Freres, pag. XI. 1.997.

mas horizontales ECIP, AL-INVEST, ALFA, ALURE y URB-AL. Según el IRELA, el programa piloto trienal del BEI para América Latina y Asia se inició en 1.993 con 750 millones de ecus -400 millones para AL-. Para el periodo 1.997-99 los fondos se incrementaron en 900 millones de Ecus para ambas regiones.

Programa ECIP (European Community Investment).

Creado en 1.988 es el instrumento comunitario más importante de cooperación empresarial. Está dirigido a Asia, AL, Mediterráneo y Sudáfrica. Es el Programa de las Cuatro Facilidades.

- Facilidad 1: Identificación de Proyectos y socios potenciales.
- Facilidad 2: Estudios de Factibilidad o Proyectos Pilotos.
- Facilidad 3: Requerimientos de capital para Joint Venture.
- Facilidad 4: Capacitación, asistencia técnica y empresarial.

Según el Irela, para el periodo 1.996-99 los recursos totales anuales de ese programa serán de 50 millones de ecus. En 1.996 Ecip financió 127 proyectos de AL.

Programa "América-Latina Formación Académica (ALFA)"²⁵

ALFA es un programa con una duración de cinco años aprobado por la Comisión Europea el 10 de marzo de 1994, cuyos objetivos son:

- fomentar la cooperación entre instituciones de enseñanza superior de América Latina y Europa.
- promover programas de cooperación mediante redes de instituciones de enseñanza superior de Europa y América, para la realización de actividades académicas conjuntas, la movilidad de postgraduados y estudiantes universitarios, así como otras actividades que contribuyen a la integración regional de los países latinoamericanos y a reforzar el intercambio entre los mismos.

ALFA I ha concluido ya. El presupuesto de la primera fase de cinco años ha sido de 40 millones de ecus, de los cuales la Comisión Europea ha aportado 32 millones de ecus. Las instituciones beneficiarias aportaron los restantes 8 millones de ecus. Dentro del Programa, se ha dado preferencia al intercambio de postgraduados y estudiantes de pregrado (Sub-programas B y C), a los que inicialmente se asignó el 62,5% del presupuesto global; frente al 22,5% para la cooperación institucional (Sub-programa A). El 75% de los beneficiarios de las becas de movilidad proceden de América Latina. En total 903 instituciones de ambos Continentes han participado en proyectos aprobados, 530 (59%) europeas y 373 (41%) latinoamericanas.

25. EuroGestores de Bruselas ha facilitado información de los Programas ALFA, AL-INVEST, ALURE, URB-AL.

PROGRAMA AL-INVEST

Financia encuentros sectoriales de cooperación transnacional en cualquiera de sus formas (comercial, industrial, financiera, de transferencia de tecnología) entre empresas europeas y latinoamericanas a celebrar tanto en Europa como en América Latina. Los participantes han de ser firmas europeas y latinoamericanas. Los organizadores han de estar homologados por la Comisión, y tienen un carácter exclusivo: "Eurocentros para la Cooperación Empresarial (ECE)" en América Latina, y los miembros de la red COOPECO en la Unión Europea. La Comisión subvenciona a fondo perdido hasta un máximo de 80.000 ecus por encuentro, sin sobrepasar nunca el 50% del coste total del mismo. En la práctica, esta subvención suele oscilar entre 50.000 y 60.000 ecus, y supone unos 500 ecus por encuentro destinados a los organizadores de los encuentros. A título de ejemplo, en 1997 se han llevado a cabo 32 encuentros, y 43 en el año en curso. Para 1999 y siguientes la Comisión estima que este número no debería sobrepasar los 30 encuentros.

PROGRAMA ALURE

"América Latina, Utilización óptima de los Recursos Energéticos (ALURE)" es un Programa de cooperación entre al menos 3 empresas de la Unión Europea y una latinoamericana que financia proyectos relacionados con el uso racional y la optimización de la energía. ALURE, que cuenta con una contribución de la Comisión de 25 millones de ecus para el periodo 1998-2000, financia los referidos proyectos mediante subvenciones que cubren hasta el 50% del coste de los mismos, con un tope máximo de 500.000 ecus.

Sólo 4 proyectos resultaron seleccionados en la última convocatoria que concluyó el 31/08/98, sobre un total de una veintena presentados. Los contratos se encuentran aún en fase de negociación final.

PROGRAMA URB-AL

Adoptado por una Decisión comunitaria en diciembre de 1995, el mismo tiene por objeto desarrollar una asociación directa y duradera entre los actores locales de las ciudades, regiones y otras colectividades locales y territoriales de la Unión Europea y de América Latina. Las actividades de URB-AL incluyen la constitución de ocho redes temáticas de interés mutuo que darán lugar a distintos proyectos comunes cofinanciados por la Comisión. Dichas redes están relacionadas con:

- la ciudad y la droga
- conservación de los contextos históricos urbanos
- la democracia en la ciudad
- la ciudad como promotora del desarrollo económico
- las políticas sociales urbanas
- el medio ambiente urbano
- la gestión y el control de la urbanización
- el control de la movilidad urbana

Hasta ahora, más de mil ciudades (aproximadamente un 60% de América Latina y un 40% de la Unión Europea), se han movilizado para participar en las redes 1-5. Con el fin de seleccionar los coordinadores de las tres últimas redes, se han publicado tres convocatorias en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas serie C 58 del 24/02/98. Ningún resultado estadístico se ha publicado al respecto hasta la fecha.

URB-AL cuenta con una aportación comunitaria de 14 millones de ecus, sobre un coste total de 21,6 millones de ecus. De este presupuesto, el 65% lo financia la Unión Europea y el 35% restante las colectividades interesadas.

2.1.3. La cooperación del tercer sector de la UE con AL

Las numerosas entidades e instituciones sin fines de lucro -Iglesias, Fundaciones ONG's, Sindicatos, Partidos Políticos, etc.- se encuentran, como la economía, en plena fase de "globalización". Por lo que respecta a Latinoamérica el Tercer Sector recibió durante la década de los setenta y parte de los ochenta apoyo institucional y político e importantes recursos con la doble finalidad de colaborar en la ejecución de los programas y acuerdos de cooperación y de colaborar y respaldar la labor de las fuerzas democráticas ya que el diálogo con los gobiernos no era precisamente cordial por las dictaduras imperantes en buena parte de las repúblicas latinoamericanas. Esta situación privilegiada de los actores no gubernamentales fue enfriándose a medida que los regímenes democráticos fueron sustituyendo a las dictaduras relanzándose el diálogo entre los gobiernos europeos y latinoamericanos y entre las empresas de ambas regiones a causa de la apertura económica que potenció el comercio, las inversiones y los movimientos de capitales. En el actual proceso de consolidación democrática de Latinoamérica el Tercer Sector tiene importantes áreas reservadas en las complejas tareas de la cooperación internacional por su creciente credibilidad, agilidad, gestión eficiente y búsqueda de cofinanciación que globalmente ayudan a mejorar la gobernabilidad, el progreso, las relaciones internacionales y el bienestar económico y social.

Para M. Valderrama²⁶ el incremento constante de los recursos en el norte tuvo su contrapartida en el crecimiento de las ONG's en el Sur. En América Latina existen, según Kochutzcke, cerca de 10.000 ONG. En Chile se habla de 450 a 500. En Bolivia surgieron, sobre todo en los años ochenta, hasta 600 ONG's. EN el cono sur el crecimiento explosivo de las ONG's comenzó con el fin de las dictaduras. En Uruguay surgieron 69 nuevas ONG's entre 1.984 y 1.986, llegándose a fines de los ochenta a cerca de 130. En la Argentina se cuentan unas 115 ONG's, de las cuales por lo menos la mitad fueron creadas luego de 1.983. En Paraguay había inicialmente, en 1.988, 30 ONG's, pero estas se triplicaron luego de la caída de la dictadura. En Méjico deben haber 2.000 y en Brasil unas 1.200 ONG's. La confederación de ONG's de Colombia agrupa a más de 3.000 entidades. En Guatemala se estima que existen más de 600 y en Honduras unas 125 (cifras para 1.993) (2 6). En el Perú los registros de la SECTI, DESCO y la ANC muestran más de 1.800 ONG's.

El cuadro adjunto expone la cofinanciación de la Comisión Europea a proyectos de ONG's de la UE en América Latina.

26. Valderrama, M (1.997). Proyecto IDEILA.

COFINANCIACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA PARA PROYECTOS DE ONG'S DE LA UE EN AL. 1.992-95

TOTAL	Nº Proyectos	4.045
	Subvención CEE	203.315.495
Caribe	Nº Proyectos	298
	Subvención CEE	14.916.985
MCCA	Nº Proyectos	916
	Subvención CEE	33.796.674
GRAN	Nº Proyectos	1.236
	Subvención CEE	66.812.661
Mercosur	Nº Proyectos	1.467
	Subvención CEE	80.193.666

Fuente: AIETI. Cooperación de las Sociedades Civiles de la UE con AL.

En él se observa que la cofinanciación de la Comisión Europea a Proyectos de ONG's de AL durante 1.992-95 fue de 203.315.495 de ecus para un conjunto de 4.045 proyectos. Las regiones Mercosur y Grupo Andino son las más subvencionadas por proyectos seguidas por el Caribe y MCCA. En el periodo 1.976-94, según AIETI ²⁷, un tercio de los proyectos cofinanciados por ONG's de la UE tuvieron como destino AL. EL porcentaje se eleva al 40% en el periodo 1.992-94, siendo la zona más beneficiada del mundo en desarrollo. Por lo tanto AL recibe más flujos de cooperación de las sociedades civiles de lo que recibe

-en términos relativos- en concepto de AOD de la cooperación comunitaria (aproximadamente un 13%). En la década de los setenta y ochenta los flujos de la cooperación civil de la UE se concentraron mayoritariamente en dos temas: democratización y derechos humanos²⁸. Posteriormente se han destinado principalmente a reducir el coste social del ajuste estructural²⁹ mediante apoyo a ONG's latinoamericanas que trabajan en el campo social.

27. Proyecto IDEILA, pag. 39. 1.997.

28. Freres, pag. IX. 1.998.

ABREVIATURAS

- AL	América Latina
- ALFA	América Latina Formación Académica
- AL-INVEST	Inversiones en América Latina
- ALURE	Utilización de Recursos Energéticos en AL
- ALCA	Area de Libre Comercio de las Américas
- AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
- APD	Ayuda Pública al Desarrollo
- ACP	Asia, Caribe, Pacífico
- BID	Banco Interamericano de Desarrollo
- BNA	Barreras No Arancelarias
- CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
- CEE	Comunidad Económica Europea
- CEFIR	Centro de Formación para la Integración Regional
- CEPAL	Comisión Europea para América Latina
- ECIP	European Community Investment
- EEE	Espacio Económico Europeo
- FPD	Financiación Pública al Desarrollo
- IRELA	Instituto de Relaciones Europeas -Latinoamericanas
- MUE	Mercado Único Europeo
- MERCOSUR	Mercado Común del Sur
- OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
- OMC	Organización Mundial del Comercio
- ONG	Organizaciones No Gubernamentales
- OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
- Parlatino	Parlamento Latinoamericano
- PE	Parlamento Europeo
- PIB	Producto Interior Bruto
- PIBT	Producto Interior Bruto Tendencial
- PMA	Países Menos Adelantados
- PVD-ALA	Países en Vías de Desarrollo-Asia Latinoamérica
- PAC	Política Agrícola Común
- PARLACEN	Parlamento Centroamericano
- PECO	Países de Europa Central y Oriental
- SICA	Sistema de Integración Centroamericano
- SPG	Sistema de Preferencias Generalizadas
- TLC	Tratado de Libre Comercio
- UE	Unión Europea
- URB-AL	Urbanismo en América Latina

BIBLIOGRAFIA

- ALADI (1.998). "Comportamiento del Comercio Exterior Global e Intrarregional durante 1.997". Internet.
- CELARE (Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa). (1.995) "Relaciones con la Unión Europea: Una Visión Latinoamericana". Santiago de Chile.
- CELARE (Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa). (1.996). "América Latina-Unión Europea: En el Camino a la Asociación". Santiago de Chile.
- CELARE (Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa). (1.997). "La Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea". Santiago de Chile.
- CEPAL (1.994). "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile.
- CEPAL (1.995). "Desenvolvimiento de los Procesos de Integración en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile.
- CEPAL (1.996 a). "Las Relaciones Económicas entre América Latina y la Unión Europea". Santiago de Chile.
- CEPAL (1.996 b) "El Grado de Preparación de los Países Pequeños para participar en el ALCA". Santiago de Chile.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1.995). "Unión Europea-América Latina. Actualidad y Perspectiva del Fortalecimiento de la Asociación 1.996-2.000". Bruselas, COM(95).
- Commission Europeeane (1.996). "Activites de la Direction Amerique Latine. Rapport Annuel 1.995".
- Comisión Europea (1.996 b). "URB-AL/INFO".
- Cancillería Argentina; Presidencia Italiana; Comisión Europea: Unión Europea Construyendo el futuro con MERCOSUR.
- DG1B Comisión Europea; Fundación El Monte. (1.997). "Proyecto para la realización de un Estudio de Viabilidad para la creación de un Instituto de Integración Latinoamericana en Europa". Proyecto IDEILA. Dos Tomos.
- DIAZ Freres, L. (1.998). "¿Nos conviene el ALCA?". Novedades Económicas. Fundación Mediterránea. Buenos Aires.
- EUROGESTORES. (1.997). Bruselas.
- Freres, C.; Klaveren, A; Ruiz Giménez, G.(1.992). "Europa y América Latina: la búsqueda de nuevas fórmulas de cooperación". Revista Síntesis nº.8.
- Freres, C. (1.997). "La Cooperación al Desarrollo Bilateral de la Unión Europea con América Latina". AIETI. Madrid.
- Grupo de Río. Europa y Latinoamérica. Perspectivas para las relaciones entre la UE y el Grupo de Río.
- Iglesias, E. (1.992). "La transición latinoamericana. Perspectivas para los noventa". Revista del Instituto de Estudios Económicos Nº4/1.992.
- IRELA. (1.995 a). "Europa y América Latina: una Cooperación para la Acción"
- IRELA. (1.995 b). "América Latina y la Cooperación Económica con la Unión Europea". Informe de Conferencia Nº6/95.
- IRELA. (1.997 a). "Hacia un Area de Libre Comercio de las Américas".
- IRELA (1.997 b). "El Comercio UE-América Latina: una relación desequilibrada".

- IRELA. (1.997 c). "La reforma estructural en América Latina: una agenda inacabada".
- IRELA. (1.998). "Cooperación con América Latina: El Liderazgo de Europa".
- Massard, C. (1.992). "Equidad y transformación productiva como estrategia de desarrollo: la visión de la CEPAL". Revista del Instituto de Estudios Económicos N°4/1.992.
- OCDE. (1.996). "Cooperation pour le Développement". Rapport. 1.996.
- OCDE. (1.997 a). "Cooperation pour le Développement". Rapport. 1.997.
- OCDE. (1.997 b). "Evolution en 1.996 Des Apports D'aide et D'autres Ressources Financieres". OCDE Communiqué de Presse.
- OCDE. (1.998). "La Cooperation pour le Développement dans le Nouveau Contexte Mondial". OCDE Nouvelles Parutions.
- Revista del Instituto de Estudios Económicos N°4/1.992: "El Resurgimiento de la Economía Iberoamericana".
- Valderrama, M. (1.997). Proyecto IDEILA, Tomo II.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo.

Unión Europea - América Latina

Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación 1996-2000

INTRODUCCIÓN

Los cinco años de aplicación de las orientaciones de la cooperación de la CE con AL (1991-1995)¹ coincidieron con un periodo de cambios profundos en el subcontinente y en Europa. Gracias a esfuerzos valerosos, AL pudo reencontrarse de manera casi general con la democracia. La ejecución de políticas económicas, más rigurosas y constantes, caracterizadas por una mayor apertura y la preocupación por una mayor integración a los mercados internacionales, hizo posible una nueva fase de crecimiento para el conjunto del subcontinente, el cual, por tanto, puede ya considerarse como una zona económica "emergente".

Se adoptaron numerosas iniciativas para reforzar las relaciones de la UE con AL, a nivel político, comercial o de cooperación.

Después del diálogo de San José, instaurado desde 1984 con los países de Centroamérica, a partir de 1990 se institucionalizó un diálogo con el grupo de Río. Las últimas reuniones, en Sao Paulo (abril de 1994) y en París (marzo de 1995), destacaron la calidad del nuevo clima de asociación que caracteriza ahora las relaciones entre las dos regiones. Así lo expresó también el Consejo al aprobar, el 31 de octubre de 1994, bajo el impulso de la Presidencia alemana, un "Documento de base sobre las relaciones de la UE con AL y el Caribe", en el cual la UE se proponía actuar conjuntamente con estas regiones para desarrollar una nueva colaboración.

Por otra parte, los Consejos Europeos sucesivos de Corfú y de Essen en 1994 y de Cannes en 1995 pusieron de manifiesto la necesidad de un fortalecimiento de las relaciones con el MERCOSUR, México y Chile. Estos expedientes son desde entonces objeto de una atención sostenida en los órganos comunitarios. Finalmente, AL ha sido objeto de distintas comunicaciones de la Comisión en al Consejo y al Parlamento Europeo².

En el marco de una asociación reforzada, las iniciativas de cooperación entre la UE y AL se diversificaron y precisaron progresivamente, para responder a las nuevas necesidades de un subcontinente muy heterogéneo, que debe hacer frente a los desafíos de la consolidación de los procesos democráticos, de la búsqueda de la competitividad internacional y a retos endémicos como la pobreza y los desequilibrios sociales.

La presente comunicación tiene por objeto presentar propuestas destinada a profundizar en las relaciones entre la UE y AL en la perspectiva del año 2000, basándose en un diagnóstico de las relaciones entre las dos regiones y en un balance de la cooperación en el periodo 1991-1995.

1. Comunicación de la Comisión "Orientaciones para la cooperación con los países en desarrollo de América Latina y de Asia". COM (90) 176 final, 11 de junio de 1990.
2. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: "Hacia un fortalecimiento de la política de la Unión Europea respecto al MERCASUR". COM (94) 428 final, 19 de octubre de 1994.
"Hacia una profundización de las relaciones entre la Unión Europea y Mexico". COM (95) 03 final, 8 de febrero de 1995.
"Hacia un fortalecimiento de las relaciones entre la Unión Europea y Chile". COM (95), 232 final, 31 de mayo de 1995. "Hacia un apoyo a los esfuerzos de integración regional de los países en desarrollo" COM (95) 219 final, 16 de junio de 1995.

I. INTERÉS ESTRATÉGICO DEL FORTALECIMIENTO DE LOS VÍNCULOS ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA³

Los factores históricos y culturales, al igual que las recientes evoluciones del contexto mundial, intereses recíprocos, y una solidaridad internacional bien entendida, constituyen bases sólidas de convergencia, para permitir a la UE y AL reforzar sus relaciones, y actuar de concierto de cara a los desafíos globales y regionales que el futuro inmediato les reserva.

Aunque el concepto de AL se haya generalizado, es necesario recordar su ambigüedad, ya que las poblaciones interesadas, que suman actualmente 450 millones de habitantes, no son solamente de origen latino. La utilización de este concepto le da un carácter al mismo tiempo restrictivo y extensible, según sus usuarios, en el cual se mezclan elementos lingüísticos, históricos, geopolíticos y de civilización, o incluso religiosos. Alude también a una unidad regional debida a un modo de desarrollo común. Pero esta actividad, tan impulsada por Bolívar en el siglo pasado, coexiste con una gran heterogeneidad del subcontinente.

AL es una y múltiple, y exige, por tanto, enfoques diferenciados por parte de la UE, modulados en función de las realidades nacionales y regionales.

1. Numerosos factores abogan en favor de la aproximación de la Unión Europea con América Latina.

1.1. Los factores históricos y culturales

La identidad cultural de AL está profundamente impregnada de los valores que forjaron el carácter y la historia de Europa. Cinco siglos de relaciones continuas entre las dos regiones permitieron la difusión de los ideales europeos en el centro de las sociedades latinoamericanas, y estas, a su vez, nunca han dejado de ejercer una atracción irresistible sobre el Viejo Continente. La constitución del Estado de derecho, los principios legales, las ideas de libertad y de democracia, ampliamente extendidas en AL, forman parte de un conjunto de conceptos filosóficos y jurídicos que proceden del patrimonio europeo.

Receptáculo de corrientes de inmigración de distintos orígenes, el continente latinoamericano se forjó una identidad en la cual se imbrican las contribuciones de varios países y de civilizaciones nativas de una gran riqueza. De este modo, las raíces europeas, y en particular latinas, constituyen uno de los moldes de la identidad de estos países.

El siglo XX se ha caracterizado por la transición, a veces difícil, de los países latinoamericanos hacia la democracia representativa y la apertura económica. De hecho, sufrieron influencias distintas, en particular ibéricas, francesas, italianas, anglosajonas y, más recientemente, norteamericanas.

1.2. Una situación política más favorable

En el sector político se consiguieron avances considerables:

- El Estado de derecho y la consolidación de las instituciones democráticas constituyen una realidad que cuenta con una mayor movilización de la sociedad civil, a pesar de los elementos de fragilidad que persisten.
- Los conflictos que durante mucho tiempo asolaron Centroamérica cambiaron a procesos de pacificación y de rehabilitación de sus poblaciones desplazadas, repatriadas y desmovilizadas.
- Los movimientos de integración subregional resurgieron con fuerza y pragmatismo.

La orientación democrática de AL y su recobrada estabilidad son propicias al fortalecimiento de sus vínculos con Europa.

3. Estas perspectivas sobre las relaciones entre la UE y AL conciernen a los países de Sudamérica, América Central, México y Cuba, y excluyen a los países ACP del Caribe (incluidas Guyana, Surinam y Belice).

1.3. El crecimiento económico que desputa en AL le permite transformarse en un polo dinámico, que ofrece nuevas oportunidades para el comercio y la inversión

Los profundos cambios económicos en curso en AL constituyen factores de aproximación con Europa. AL conoció, de los años 50 a los años 70, el más fuerte crecimiento mundial, pero los años 80 fueron caracterizados por un contexto de recesión y una fuerte inestabilidad económica. Las políticas de estabilización y de ajuste estructural y la mejora de los datos macroeconómicos en los años 90 crearon condiciones favorables al desarrollo y al crecimiento. Este cambio de dirección fue fomentado por tres factores esenciales: el aligeramiento de la carga de la deuda exterior, el saneamiento de la hacienda pública y el regreso de las inversiones extranjeras. Los últimos años, caracterizados por un crecimiento ininterrumpido, han permitido a las economías latinoamericanas orientarse indudablemente hacia una salida de la crisis, por más que, dada la fragilidad de sus estructuras, siga habiendo riesgos. Interesa a Europa participar en este proceso de crecimiento y contribuir a la profundización de las reformas y a la reducción de los riesgos de inestabilidad inherentes a las fuertes tensiones sociales.

1.4. Sigue en pie la necesidad de mantener políticas macroeconómicas rigurosas

Esta nueva onda de crecimiento implica zonas de sombra y aprovecha desigualmente a cada uno de los países, así como a los diferentes sectores de la economía y de la sociedad (lo aprueban las recientes dificultades en algunos países). Las perspectivas de crecimiento de las economías latinoamericanas y su integración plena en los intercambios mundiales seguirán siendo alentadoras mientras estos países apliquen políticas macroeconómicas rigurosas y, en distintos grados, continúen el proceso de reformas estructurales. En este contexto, las instituciones de Bretton Woods seguirán desempeñando un papel esencial. Es importante que las acciones de la UE sean compatibles con los programas de estabilización y de reformas estructurales y los refuercen. Sólo con estas condiciones, que se traducirán en particular en un aumento del nivel de ahorro interior (base necesaria para la subida de las tasas de inversión)⁴, podrá AL recuperar el puesto que le corresponde en los mercados internacionales.

1.5. La reanudación de la integración contribuye al dinamismo de los intercambios, a la mejora de la competitividad y al desarrollo de nuevas posibilidades para los países latinoamericanos, permitiéndoles desempeñar un mayor papel en el aspecto internacional

Los procesos de integración en AL experimentan, a causa de esta reanudación y de la creación de nuevas agrupaciones regionales, una fuerte aceleración. Se inscriben en el marco de la apertura y de la reintegración competitiva de estos países en la economía mundial, de ahí el concepto de "regionalismo abierto" desarrollado por la CEPAL (Comisión Económica para AL). Estos procesos se manifiestan por un aumento significativo de los intercambios intrarregionales. Por otro lado, las necesidades vinculadas al desarrollo de nuevas infraestructuras aumentan la atracción de la zona ante los inversores, en particular europeos. Los progresos realizados en materia de integración (Grupo de Río, TLC, MERCOSUR, Pacto Andino, Mercado Común Centroamericano) deberían permitir a los países latinoamericanos mejorar la coherencia de sus puntos de vista y la defensa de sus intereses comunes en los foros internacionales (en su gran mayoría son ya miembros del GATT y de la nueva OMC). Contribuyen también a facilitar el diálogo institucional en los planos políticos y comercial con los socios de la UE.

1.6. Un nuevo contexto internacional propicio a la aproximación entre la UE y AL

El contexto internacional se caracterizaba hoy por dos movimientos paralelos y contradictorios: por una parte la universalización de los intercambios, y por otra, un cierto despliegue identitario sobre valores que conducen a la fragmentación.

4. Como comparación, el cociente inversiones privadas/PIB era, en 1990-93, del 33,5% en Asia contra un 20% en América Latina (fuente: FMI).

Abiertos ambos a los procesos de globalización de los intercambios, interesa a AL y a la UE reforzar sus relaciones y precisar aún más su complementariedad económica. En efecto, AL pretende diversificar sus mercados y sus fuentes de suministros, de tecnologías y de capitales, y garantizarse la colaboración de socios capaces de proporcionarles una cooperación adecuada. Europa desea consolidar y mejorar sus posiciones comerciales y tecnológicas en una región con alto potencial de crecimiento.

Sin embargo, la posibilidad de establecer una relación profunda y una cooperación eficaz no debe reducirse al nivel económico. Es tributaria también de elementos culturales y geopolíticos que conducen a posiciones convergentes y hacen resaltar los valores comunes.

El diálogo político, ya institucionalizado con el grupo de Río y con Centroamérica, está profundizándose para tener en cuenta el mayor peso de AL en la escena internacional.

La conclusión de la Ronda Uruguay y el fortalecimiento del sistema multilateral del comercio internacional deberían tener consecuencias beneficiosas para el desarrollo de las relaciones entre las dos regiones. Estos hechos deberían dar paso a un aumento de los intercambios comerciales y a la reducción de determinadas dificultades de pasado. Este nuevo contexto permitirá ampliar las posibilidades de cooperación económica e industrial.

Por último, la lucha contra el crimen internacional organizado, en particular el tráfico de estupefacientes y el fraude a escala mundial, plantea retos comunes y la necesidad de una mayor cooperación.

2. La Unión Europea debe responder de manera global a los desafíos del siglo XX

La UE, al tiempo que hace frente a los retos de la competitividad económica y del equilibrio político mundial, debe perseguir sus objetivos de profundización y de ampliación.

De hecho, asume una responsabilidad particular en la transición de Europa Central y Oriental. Del mismo modo, Europa no quiere, ni puede, alcanzar los objetivos que se ha marcado sin una política activa respecto a los países del Sur: el Mediterráneo⁵, que adquiere una importancia particular por razones económicas y de proximidad, los países de Asia⁶, los países ACP.

La UE debe estar presente también en las "zonas emergentes" a nivel mundial, como AL.

3. En la fase actual de los progresos realizados y de los desafíos persistentes en América Latina, la presencia europea es más necesaria que nunca

AL ha conseguido avances notables en numerosos planos, pero sus esfuerzos deben continuar y consolidarse.

En efecto, en el aspecto económico, las reformas emprendidas permanecen incompletas a pesar de su amplitud. La modernización del aparato de producción y el nivel de ahorro son aún insuficientes. Persisten estructuras económicas "duales": AL padece desigualdades sociales escandalosas y presenta zonas de exclusión importantes. Durante los años de crisis ("la década perdida"), aumentaron las desigualdades, los sistemas de protección social, cuando existían, se deterioraron, y aumentó la pobreza extrema⁷. A pesar de la recuperación económica, el desempleo afecta a gran parte de la población y crece sin cesar el sector informal. Habida cuenta del problema endémico de la pobreza, y de la marginación de una parte de la población, serán precisos esfuerzos importantes para garantizar una mejor redistribución de las rentas del crecimiento, y una auténtica reintegración competitiva del subconiente en la economía mundial. Para hacer frente a estos problemas, AL debe, en primer lugar, basarse en sus propias capacidades. Debe también asegurarse la solidaridad y la cooperación de sus socios a nivel internacional.

En este final de siglo, AL deberá afrontar tres desafíos:

5. Comunicación de la Comisión en el Consejo y al Parlamento "Fortalecimiento de la política mediterránea de la UE: propuestas para la ejecución de una asociación euro mediterránea", de COM (95) 72 finales, 8 de marzo de 1995.
6. Comunicación de la Comisión en el Consejo "Hacia una nueva estrategia asiática", COM (94) 314 final, 27 de julio de 1994.
7. Según la CEPAL, en 1990, un 46% de la población latinoamericana, 200 millones de personas, vivían por debajo del límite de pobreza.

- Consolidar el Estado de derecho garantizando la irrevocabilidad del proceso democrático en el aspecto institucional.
- Afrontar sin demora el desafío de la "deuda social" acometiendo el problema de la pobreza y de la desigualdad social.
- Completar las reformas económicas y aumentar el nivel de competitividad internacional.

En la continuidad del papel que desempeñó en favor de los procesos de paz, de integración regional y de cooperación al desarrollo, la UE puede y debe reafirmar su voluntad de actuar como socio privilegiado de AL. Dispone, en efecto, de instrumentos de cooperación que pueden contribuir a responder a los desafíos que AL debe afrontar.

II. BALANCE DE LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA.

1. Progresos sustanciales en el diálogo político entre la UE y AL

La calidad de las relaciones políticas entre la UE y AL no ha cesado de mejorar a lo largo de los últimos años, concretada mediante la institucionalización de un diálogo político de carácter regional y subregional.

1.1. Los diálogos institucionalizados

El diálogo político institucionalizado creó mecanismos estables y únicos de concertación entre la UE y AL. Gracias al Diálogo de San José, la UE desempeñó desde 1984 un papel principal en el proceso de pacificación y de democratización en Centroamérica. Este foro sigue siendo un marco privilegiado para canalizar los esfuerzos de la UE en favor de la paz, la defensa de los derechos humanos, el fortalecimiento de las instituciones, la rehabilitación y el desarrollo económico de estos países.

Iniciado en 1990, el diálogo con el Grupo de Río se ha desarrollado sin interrupción. La declaración conjunta aprobada durante la 4ª reunión ministerial con la UE (Sao Paulo, abril de 1994) destaca el carácter asociativo que preside actualmente las relaciones entre estos dos grupos sociales.

1.2. Las reuniones interparlamentarias

Las conferencias semestrales entre el Parlamento Europeo y el Parlamento latinoamericano (PARLATINO), permitieron también profundizar, desde 1974, el diálogo político entre las dos regiones en torno a temas comunes. Estas conferencias son importantes, en particular, para reforzar la dimensión parlamentaria de la integración latinoamericana y consolidar el Estado de derecho en estos países, con el apoyo de los parlamentarios europeos.

1.3. Los acuerdos de cooperación

Desde 1990, se firmaron numerosos acuerdos de cooperación con el subcontinente latinoamericano, sustituyendo a los acuerdos menos ambiciosos celebrados en los años 70 y 80. Actualmente están cubiertos por estos nuevos acuerdos, llamados "de tercera generación", que inauguraron una nueva etapa en las relaciones entre la UE y AL, todos los países o regiones de AL excepto Cuba. La introducción de la "cláusula democrática" permite garantizar el respeto de los principios básicos que corresponden al patrimonio de los valores comunes. Por otra parte, la "cláusula evolutiva" permite a las Partes Contratantes completar y aumentar el nivel de su cooperación".

2. La política de cooperación de la Comunidad Europea de 1990 a 1995 refleja la importancia del esfuerzo realizado

La CE ha mantenido un importante esfuerzo de cooperación en favor de AL, tanto cuantitativo como cualitativo. Son numerosas las acciones emprendidas para hacer frente a los problemas sociales más urgentes, garantizar la transición democrática y la reorganización institucional, y fomentar la cooperación económica con el subcontinente.

Al tiempo que se profundiza en la cooperación en los sectores tradicionales, nuevas orientaciones y métodos de acción permitieron sentar las bases de la asociación del año 2000 entre la UE y AL.

2.1. La UE es el primer proveedor de ayuda pública al desarrollo (APD) en AL.

El aumento sustancial de la contribución europea a la cooperación al desarrollo en favor de AL se aceleró en los años 80 y 90: la contribución global de los Estados miembros y del presupuesto comunitario a la APD hacen de la UE el primer donante en AL. En efecto, globalmente, en 1993, la UE aportó el 61,5% de la APD total recibida por AL, superando ampliamente la participación de Japón y de los Estados Unidos⁸. Desde 1976, el presupuesto comunitario consagró a AL más de 3 mil millones de ecus de APD. En 1994, los compromisos alcanzaron 464 millones de ecus, aumentando un 47,7% en relación con los 314 millones de ecus de 1991. Por otro lado, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) amplió en 1992 sus actividades a los países latinoamericanos y asiáticos (para AL, 131 millones de ecus en préstamos en 1993 y 1994, y 207 millones de ecus previstos en 1995).

2.2. Contenido de la cooperación comunitaria

En el marco de las orientaciones generales definidas por los órganos comunitarios para el periodo de 1991-95⁹, y aunque la ayuda financiera y técnica siguió siendo preponderante, nuevos enfoques, acompañados de mejoras en los métodos de cooperación, permitieron responder a los retos de la cooperación entre la UE y AL.

2.2.1. Profundización de la cooperación en los sectores tradicionales

Se profundizó la cooperación establecida desde mediados de los 70, en particular en los siguientes sectores:

- Ayudas humanitarias: ejecución de acciones importantes relativas a la ayuda alimentaria, la ayuda de emergencia, la ayuda a los refugiados y desplazados de Centroamérica y la ayuda a las ONG.
- Apoyo a los programas de desarrollo rural: preponderante, esta ayuda sigue siendo responsable habida cuenta del impacto del sector agrícola en el desarrollo económico y social y de la necesidad de apoyar a los pequeños y medianos agricultores.
- Apoyo a la integración regional: apoyo constante al Pacto Andino y al proceso de integración centroamericano, firma de un acuerdo de cooperación interinstitucional entre la Comisión y el MERCOSUR, cuyos efectos se hacen ya sentir en materia de normas, de aduanas y en la agricultura.
- Apoyo al desarrollo del sector de la pesca marítima: a la luz de la experiencia adquirida en el marco de la aplicación del acuerdo pesquero CE/Argentina¹⁰, la CE prevé llegar a establecer una red original de acuerdos de "segunda generación" con otros socios latinoamericanos. Por otra parte, respetando

8. Porcentaje calculado a partir de los datos del IRELA, incluyendo las contribuciones de los tres nuevos Estados miembros de la UE.

9. Véase el Reglamento 443/92 del Consejo relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y de Asia.

10. Este acuerdo establece, junto con el acceso a los recursos, un importante capítulo de cooperación que cubre distintos aspectos relacionados con el sector de la pesca marítima, especialmente en lo que se refiere a la gestión de los recursos pesqueros.

los convenios relativos al Derecho del Mar, la CE ha reafirmado su voluntad de participar activamente en la constitución de organizaciones regionales, con el fin de garantizar una conservación duradera de los recursos pesqueros de las aguas del Atlántico Sur y, en lo posible, del Pacífico.

2.2.2. *Las nuevas tendencias*

Desde el principio de los años 90 se abrieron nuevos campos de cooperación, con una mayor atención al desarrollo duradero y sostenible, y a la utilización de instrumentos que fomentan la modernización económica. Citemos en particular:

- La democratización y los derechos humanos: la transición democrática caracteriza los últimos años de AL. Las acciones de la UE fueron especialmente importantes en favor de la consolidación del Estado de derecho y de la participación de las sociedades civiles en el desarrollo de una auténtica cultura de los derechos humanos.
- En el sector de la ayuda financiera y técnica, se insistió de forma acentuada en los proyectos y programas del sector urbano (en particular, apoyo al sector informal), en las acciones orientadas al respecto de las libertades y derechos fundamentales de las mujeres, y a su más plena inserción en los procesos de desarrollo, así como a proyectos destinados a mejorar las condiciones de vida y fomentar el respeto de la identidad cultural de los naturales. Finalmente, se dio prioridad al sector de la educación y de la formación¹¹, así como a proyectos o programas destinados a la protección del medio ambiente (gestión de los bosques tropicales¹², contaminación urbana, etc.) en aplicación del compromiso asumido por la UE de consagrar al menos un 10% de la cooperación con AL a proyectos de protección del medio.
- En el sector de la cooperación económica, a pesar de la insuficiencia de los medios disponibles en este sector, se incrementó considerablemente, en términos relativos al apoyo a las actividades de interés mutuo, con fuerte aumento de las solicitudes latinoamericanas¹³. Es el caso también de la cooperación científica y tecnológica, que aumentó notablemente desde 1980.

2.2.3. *Nuevos métodos de acción*

- Diversificación de los protagonistas: Las instituciones gubernamentales de los países siguen siendo interlocutores privilegiados, pero se produjo una diversificación de los protagonistas mediante el estímulo a la cooperación descentralizada, con el establecimiento de redes integradas por interlocutores de la sociedad civil.
- Definición de estrategias por países y sectoriales: se están elaborando sistemáticamente con el fin de adaptar los programas a las situaciones complejas y específicas de cada país o región, y de cada sector de intervención.
- Creación de programas horizontales: con el fin de obtener una mayor visibilidad y coherencia de las acciones comunitarias, se pusieron a punto programas horizontales para el conjunto de AL¹⁴.
- Evaluación sistemática de las acciones financiadas por la Comisión con el fin de mejorar la calidad de la oferta de cooperación.

11. En particular los programas Force Rio (apoyo a centros regionales de formación de los dirigentes), ALFA (promoción de los intercambios universitarios) y CEFIR (centro de formación para la integración regional).

12. Cabe citar el proyecto piloto de conservación del bosque tropical en el Brasil, decidido en 1991 y que asocia a la Comisión, el Gobierno brasileño, el Banco Mundial y el G7.

13. Entre las acciones realizadas a este respecto, cabe señalar la ejecución de programas que fomentan la aproximación de las empresas, como AL-INVEST desde 1994 y ECIP desde 1988.

14. Se refiere ALFA, AL-INVEST y ALURE.

3. Intercambios comerciales, económicos y tecnológicos llamados a diversificarse

Comparada con otras regiones del mundo, AL experimenta a corto plazo dificultades estructurales para aumentar y diversificar sus exportaciones. Esta desventaja resulta en particular de los efectos de las políticas de sustitución de importaciones, de la falta de diversificación de las exportaciones, de la disminución de la parte de los productos agrícolas en los intercambios mundiales, del porcentaje aún reducido del ahorro y la inversión en el subcontinente, y también del insuficiente nivel de calificación de la mano de obra. En este contexto, el desarrollo de las relaciones comerciales con Europa es primordial.

3.1. Una asociación comercial en pleno auge

Con un volumen de intercambios comerciales recíprocos de cerca de 45 mil millones de ecus en 1993, AL y la UE son socios comerciales importantes. Las exportaciones de la UE hacia AL aumentaron de manera espectacular, un 41% entre 1990 y 1993, haciendo de AL el continente más dinámico, a nivel mundial, para las exportaciones europeas.

Sin embargo, estas relaciones siguen estando plagadas de asimetrías.

3.2. Contrastes de los intercambios comerciales

La UE es el segundo socio comercial de AL y, para ocho países, el primer socio exterior del subcontinente¹⁵. Los flujos comerciales representan, en promedio, más del 20% de las importaciones o exportaciones latinoamericanas. En cambio, AL ocupa, en términos relativos, un lugar modesto en el comercio exterior de la UE (menos del 5% de los flujos comerciales).

La propia estructura de los intercambios comerciales por categoría de flujos respectivos muestra notables contrastes entre las dos regiones:

- Casi el 90% de las exportaciones de la UE hacia AL son productos industriales.
- AL exporta hacia la UE fundamentalmente productos básicos, materias primas y combustibles: los productos manufacturados sólo representan actualmente un 23%.

La UE ha mantenido tradicionalmente un déficit comercial importante, de naturaleza estructural, en sus relaciones comerciales con AL, pero este déficit basculó a favor de la UE en 1993.

3.3. La UE ha emprendido numerosas acciones para remediar estos desequilibrios y facilitar las exportaciones latinoamericanas

En el marco del sistema de preferencias generalizadas (SPG) se hicieron concesiones a AL sobre los productos industriales, tropicales y agrícolas. El SPG, renovado en 1995, se completó con regímenes especiales en favor de los países andinos, centroamericanos y Venezuela destinados a estimularlos en su lucha contra la droga. Determinadas modalidades de este nuevo sistema podrían resultar especialmente favorables para AL, por ejemplo la cláusula medioambiental, la cual, al fomentar la gestión sostenible de los bosques, podría mejorar la comercialización de los productos de la madera. Por otra parte, la PAC prevé la exención de derechos de aduanas para algunos productos agrícolas de gran importancia. El capítulo agrícola del GATT refuerza y amplía la reforma de la PAC y abre nuevas perspectivas para las exportaciones latinoamericanas en numerosos sectores. Finalmente, el acuerdo multifibra será eliminado progresivamente en el plazo de diez años.

En el marco de la política de cooperación, se financiaron numerosos proyectos de promoción comercial, orientados a la mejora de la calidad de los productos latinoamericanos y a la búsqueda de mercados exteriores con futuro.

15. La UE es el destinatario principal de las exportaciones de 4 países (Brasil, Chile, Panamá, Perú) y el destinatario principal extrarregional (fuera del mercado latino-americano) de las exportaciones de otros 4 países (Argentina, Bolivia, Paraguay, Uruguay). Fuente: Comisión Europea.

Al margen de las reuniones ministeriales del grupo de Río, desde 1992 se celebran reuniones de alto nivel sobre temas comerciales.

3.4. La próxima década permite, por tanto, vislumbrar la posibilidad de un fuerte aumento de los intercambios comerciales en ambos sentidos

Los esfuerzos realizados, tanto a nivel multilateral como a nivel europeo, así como el impacto progresivo de las reformas latinoamericanas en la modernización de su aparato productivo, deberían propiciar una mayor competitividad internacional y permitir un aumento de las corrientes comerciales entre AL y la UE. Finalmente, el importante contenido comercial de los próximos acuerdos con el MERCOSUR, México y Chile tendrá un impacto indudable sobre los intercambios entre los dos continentes.

3.5. Aumento de las inversiones europeas en AL

De 1980 a 1989, AL recibía un 45,5 % de su IED (inversión extranjera directa) de Europa, y un 43,5% de los Estados Unidos, seguidos a gran distancia por Japón. La presencia de las inversiones europeas en AL es antigua. Tendían a concentrarse preferentemente en el sector secundario, aunque últimamente el empuje de las inversiones europeas se deja sentir con fuerza en el sector de los servicios. Son numerosos los países que presentan actualmente condiciones favorables, pero hasta ahora las nuevas inversiones se concentran fundamentalmente en México, Brasil y la Argentina, que disponen de mercados interiores de gran potencial. Dos elementos han servido de palanca: los procesos de privatización, y los programas de conversión de créditos, en los que ha participado la IED europea.

4. Las recientes evoluciones: enfoque regional y específico de las relaciones UE/AL

Los últimos Consejos Europeos expresaron la necesidad de reforzar las relaciones con el MERCOSUR, de negociar "un convenio marco interregional", de trabajar en la futura forma contractual de las relaciones con México y de ampliar las relaciones con Chile. Por otro lado, el "Documento de base sobre las relaciones de la UE con AL y el Caribe", aprobado por el Consejo de la UE el 31 de octubre de 1994, proponía "una nueva colaboración" entre las dos regiones. Se trata de promover, en las relaciones UE/AL, un enfoque regional o específico, en función de la diversidad de las situaciones en la región. A tal fin, la UE se declaró favorable a la apertura de negociaciones que pudieran desembocar en nuevos acuerdos más ambiciosos¹⁶, que tendrían en cuenta el potencial económico y el desarrollo de los procesos de integración de los socios, basándose en las conclusiones de la resolución del Consejo de 1 de junio de 1995:

"el apoyo a la cooperación y a la integración regional es una de los componentes importantes de la política de desarrollo de la UE y puede contribuir, como lo indica el artículo 130 U del Tratado de la Unión, a fomentar 'la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial' y a permitir la instauración de un crecimiento duradero".

– El Grupo Andino

La UE mantiene antiguas relaciones con el Pacto Andino. Los Estados miembros de la UE representan, con la CE, la primera fuente de inversiones en la región. El acuerdo de tercera generación de 1992 abre el camino a una nueva era de relaciones entre la UE y los países andinos. La región se beneficia, en el marco del SPG, de un tratamiento especial que fomenta su integración permitiéndole exportar hacia la UE según la norma de la acumulación de origen, sus principales productos a tipos cero, a condición de que los países de la región mantengan sus esfuerzos en la lucha contra la droga.

16. El Anexo I proporciona un estado de la situación de los acuerdos comunitarios en vigor.

– Centroamérica

En 1994 se cumplieron los diez años de diálogo de San José, con un balance altamente positivo: la UE contribuyó al proceso de paz y a la democratización de los países del Istmo, por medio de importantes ayudas humanitarias y al desarrollo y mediante el diálogo político. Apoya también el proceso de integración regional y la reincorporación de la zona a la economía mundial. La cooperación entre las dos regiones se basa en el acuerdo de cooperación de tercera generación de 1993. Centroamérica es el primer beneficiario per cápita de la APD comunitaria en la región y dispone, en materia comercial, del SPG especial (productos agrícolas) desde 1992. Por otro lado, la UE se dispone a aplicar una nueva estrategia que tiene en cuenta los retos actuales de la región.

– MERCOSUR

La UE apoyó desde el principio los esfuerzos de los países del MERCOSUR (creado en 1991) para constituir un nuevo conjunto económico. Se percibió la necesidad de desarrollar una relación más ambiciosa con esta región, un nuevo marco de relaciones entre socios, que tenga en cuenta el lugar que esta agrupación está adquiriendo en el mundo y en las relaciones entre la UE y AL. Por ello, se dio mandato a la Comisión para negociar un convenio marco interregional de cooperación comercial y económica con el MERCOSUR, con el fin de iniciar un proceso que conduzca a una asociación interregional de carácter político y económico.

– México

La UE es el segundo destinatario de las exportaciones mexicanas. México representa el mayor mercado latinoamericano para las exportaciones europeas. Las relaciones futuras entre la UE y México se guiarán por la "Declaración conjunta solemne entre el Consejo de la UE y la Comisión Europea, por una parte y Estados Unidos Mexicanos, por otra", de 2 de mayo de 1995, en la cual las dos partes optan por la celebración de un acuerdo político, comercial y económico, profundizando en las relaciones entre los dos socios.

– Chile

En su estrategia de apertura internacional, la aproximación con la UE es una prioridad para Chile. La positiva acogida de la UE constituye un reconocimiento de sus potencialidades, y del lugar que ha adquirido en la escena internacional, tanto política como económica. Chile desearía reforzar sus relaciones con la UE en el aspecto institucional.

– Cuba

Cuba parece entrar en un proceso de cambio que la UE está dispuesta a acompañar. A este respecto, la Comisión propuso abrir un diálogo con el fin de examinar las condiciones del fortalecimiento de las relaciones con la isla¹⁷. A pesar de los riesgos políticos, la UE ha sabido garantizar una continuidad en sus relaciones con Cuba, y su experiencia en materia de apoyo a la democratización en la región hacen de ella un interlocutor privilegiado de este país.

Actualmente Cuba recibe ayuda humanitaria de la UE y se beneficia de algunas acciones en favor de la sociedad civil y de cooperación económica destinada a apoyar las reformas económicas emprendidas en el país.

III. PISTAS PARA UNA ASOCIACIÓN MÁS PROFUNDA CON AMÉRICA LATINA

AL, gracias a su apertura política y económica, ha emprendido transformaciones profundas: aspira a convertirse en uno de los actores mundiales con los que la UE debe profundizar sus relaciones de asociación a nivel político, comercial y de cooperación.

Cuando las orientaciones definidas para el período de 1991-1995 llegan a su término, conviene iniciar una reflexión sobre un giro en los contenidos de las relaciones entre la UE y AL, teniendo en cuenta la experiencia acumulada, las actuales oportunidades y los desafíos que se presentan a ambos lados del Atlántico en los sectores del comercio, de las inversiones y de la cooperación.

17. "Las relaciones entre la Unión Europea y Cuba": Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo.

1. ¿Qué representa América Latina en el mundo de hoy?

1.1. AL aparece cada vez más como una "zona emergente" a nivel mundial

Los últimos años muestran una gran capacidad de expansión global de AL, aunque muy desigual entre los diferentes países, y, en sentido contrario, la persistencia de fragilidades. Sin embargo, los analistas coinciden sobre el hecho de que estas fragilidades no cuestionan la tendencia casi general a la recuperación. Los grandes cambios económicos y políticos vividos por el subcontinente, y en particular el abandono de su proteccionismo tradicional para abrirse con determinación hacia el exterior, son factores que se añaden al hecho de que AL dispone de un mercado interior inmenso y de un potencial de expansión importante, que hacen de esta región una zona estratégica para las inversiones y para el desarrollo de las relaciones comerciales. La actividad económica se recupera a partir de comienzos de los años 90, con un índice de crecimiento del 3,2% en 1991-1993 y del 3,7% en 1994 (CEPAL). Basta recordar al subcontinente en el difícil contexto del final de la "década perdida" para apreciar los esfuerzos realizados en los años 90, y conviene destacar las grandes potencialidades de esta región a pesar de los obstáculos que subsisten, en particular las desigualdades sociales y las divergencias de desarrollo entre los diferentes países.

1.2. Una presencia internacional que se refuerza

Se afianza la posición de AL en la comunidad internacional. El subcontinente y sus diferentes integrantes tratan de situarse en las nuevas realidades internacionales y de beneficiarse de las nuevas oportunidades que se les presentan. Las múltiples dimensiones de esta presencia internacional demuestran que AL es una zona de futuro imprescindible no sólo en términos económicos, sino también en términos políticos.

- Dimensión americana y caribe: Las relaciones interamericanas han experimentado grandes cambios, en un sentido más pragmático y constructivo. Esta aproximación se tradujo, en particular, en la firma de un acuerdo de libre comercio de Norteamérica, el TLC, entre Estados Unidos, Canadá y México.

La cumbre de Américas de diciembre de 1994 planteó la instauración de una zona de libre comercio en todas las Américas para el año 2005.

Por lo que respecta al Caribe, en 1994 se constituyó la AEC (Asociación de los Estados del Caribe) entre los 13 países del CARICOM, Cuba y los países del Grupo de los Tres (México, Venezuela, Colombia). Conviene, por otra parte, tomar nota del papel más amplio, y cada vez más autónomo, de la OEA (Organización de los Estados Americanos).

- Dimensión pacífica: La expansión económica asiática ejerce un poder de atracción sobre el subcontinente, que, a su vez, representa una zona del mayor interés para estos países. Chile y México son miembros del APEC (Cooperación económica Asia Pacífico), que tiende a establecer una zona de libre comercio en el año 2020.
- Dimensión antártica: Chile y Argentina están directamente interesados en el continente antártico, en el que reivindican determinadas zonas.
- Dimensión atlántica meridional: Las relaciones entre AL y África son muy limitadas y corresponden sobre todo a Brasil. Sin embargo, los grandes cambios políticos producidos en el África Austral durante estos últimos años permiten vislumbrar el desarrollo de un eje de cooperación Sur-Sur. Europa, por sus vínculos históricos con el subcontinente latinoamericano africano, podría desempeñar un papel catalizador en este proceso.
- Vínculo entre los dos océanos gracias al Canal de Panamá, es nuestro interés reforzar la presencia europea en los próximos años en este importante lugar de paso del comercio internacional.

Pueden mencionarse otros aspectos del fortalecimiento de la presencia internacional de AL, por ejemplo:

- Su papel en el desarme y la no proliferación nuclear¹⁸.
- La integración de México en la OCDE en 1994, que modifica las relaciones tradicionales entre el Norte y el Sur.
- La importancia de AL en la estabilidad del sistema financiero internacional.
- La importancia de los temas vinculados al medio ambiente.
- La importancia de los temas relativos al tráfico de estupefaciente.

2. Un continente diversificado: la respuesta comunitaria

2.1. Estrategia propuesta

A pesar de una unidad debida a factores culturales e históricos y a un método de desarrollo común, el carácter dominante de AL sigue siendo la heterogeneidad, expresada en numerosos aspectos, entre ellos:

- el tamaño de los diferentes Estados;
- la diversidad de las poblaciones y de las culturas: de origen europeo, naturales (400 grupos étnicos), de orígenes africano, asiático, y de Oriente Medio; las situaciones varían enormemente según los países, desde una Argentina muy europea y un Brasil fundamentalmente mestizo hasta Perú o Guatemala con su fuerte componente indígena.
- la multiplicidad de lenguas: uso mayoritario de lenguas de integración europeas, español y portugués, pero también lenguas indígenas y otras.
- la diversidad religiosa: la preponderancia católica ha experimentado cierto desmoronamiento.
- una demografía muy irregular, que no corresponde sistemáticamente al tamaño de los Estados.
- divergencias importantes de nivel de desarrollo económico: grandes diferencias de PIB –en 1994, de 502 dólares per cápita en Nicaragua a 4747 dólares en Argentina (Banco Interamericano de Desarrollo)– y de distribución de la renta;
- divergencias importantes en los índices de desarrollo humano (PNUD).

Habida cuenta de la heterogeneidad de las opciones latinoamericanas, y de la acelerada mutación de AL en los últimos años ¿cómo garantizar una mayor presencia europea?

El fortalecimiento del diálogo UE/AL y de la eficacia de la cooperación comunitaria deberá ajustarse a los distintos niveles regionales, consolidando al mismo tiempo el diálogo global (Grupo de Río) y facilitando la integración progresiva del subcontinente. Teniendo en cuenta la heterogeneidad de AL, las relaciones UE/AL seguirán presididas por un enfoque regional (Grupo Andino, Centroamérica, Mercosur) o específico (México, Chile, Cuba).

Este enfoque regional y específico de la UE en favor de AL constituye la respuesta comunitaria a la opción latinoamericana del "regionalismo abierto". Esta estrategia debería permitir un salto cualitativo en las relaciones UE/AL, merced a una mayor atención a las distintas realidades nacionales y regionales.

Este enfoque permite desarrollar las potencialidades específicas de cada conjunto y/o países en sus relaciones con la UE, modulando la cooperación comunitaria en función de los diferentes niveles de desarrollo alcanzados por cada conjunto y/o país. Así, algunos países y/o regiones seguirán siendo receptores principales de ayuda al desarrollo, mientras que otros, más desarrollados y potentes, serán valiosos socios en actividades de interés mutuo.

18. Tratado de Tlatelolco, que establece la prohibición de las armas nucleares en AL (1967).

2.2. Necesidades financieras

Esta estrategia debería, en el marco de los medios presupuestarios de que se disponga, aumentar la eficacia de la cooperación comunitaria. En este sentido, y sin perjuicio del procedimiento presupuestario anual, la dotación financiera indicativa prevista para el período 1995-1999 asciende a 1.343 millones de ecus para el artículo B7-301, "Cooperación con los países en desarrollo de América Latina", que comprende la cooperación financiera, técnica y económica con estos países, frente a los 925 millones de ecus del período 1990-1994. Por otra parte, América Latina puede beneficiarse, al igual que las demás regiones en desarrollo, de acciones horizontales y/o sectoriales cuya financiación está prevista, en particular, en el título B7 del Presupuesto General¹⁹ (Como, por ejemplo, la ayuda alimentaria, la ayuda humanitaria, la ayuda a los refugiados, las acciones ONG, las acciones de apoyo a la democracia y a los derechos humanos, las acciones de fomento de las inversiones - ECIP-, etc.).

3. Estrategias a aplicar

3.1. Un estrechamiento de los vínculos políticos

La nueva dimensión internacional adquirida por AL en los últimos años exige un diálogo político reforzado con esta región, que lo desea vivamente. Este diálogo deberá profundizarse en los niveles subcontinental (Grupo de Río), regional (MERCOSUR, Centroamérica, Pacto Andino), bilateral (en particular con los países que son objeto de un enfoque específico), interparlamentario, en los foros internacionales, entre la UE y los representantes permanentes de AL, a nivel iberoamericano.

Seguirán siendo primordiales los temas del mantenimiento de la paz y de la estabilidad regional, así como el apoyo comunitario a los procesos democráticos, a la defensa y a la promoción de los derechos humanos. Sin embargo, podrán integrarse nuevos temas al diálogo político con AL, más allá de las cuestiones estrictamente latinoamericanas: la evolución de las relaciones interamericanas (en particular con el TLC, y sabiendo que la UE desarrolla su propio diálogo político con los Estados Unidos, principal actor en el subcontinente), la integración de Chile y de México en el APEC, de México en la OCDE; o los retos de la protección del medio ambiente. El lugar de AL en el mundo, ya descrito, da una idea de las múltiples posibilidades de enriquecimiento del diálogo político entre la UE y AL sobre temas que conciernen a toda la comunidad internacional (o eventualmente de manera triangular AL/Estados Unidos/UE en determinados casos), privilegiando al mismo tiempo los diálogos institucionalizados (diálogos de San José y con el Grupo de Río) y los diálogos específicos. Europa puede tener un papel motor para asociar progresivamente a AL en la gestión de los asuntos internacionales.

3.2. Progresos a realizar en los sectores del libre comercio y de la integración

Estos temas son prioritarios desde el punto de vista de nuestros socios latinoamericanos. La UE apoya el fortalecimiento de las capacidades de intercambios comerciales, económicos y tecnológicos del subcontinente, y aporta su apoyo institucional al proceso de integración regional. La UE goza en este sector de una gran ventaja comparativa de cara a los demás conjuntos económicos mundiales, dada la experiencia única que representa la integración europea (una "especificidad europea"). Hay un fuerte interés latinoamericano por beneficiarse de esta experiencia.

La UE puede también hacer hincapié en el hecho de que los desafíos del mañana están vinculados al logro de una integración auténtica, basada sin duda en el libre comercio y las reglas del mercado, pero que debe ir acompañada de medidas adecuadas con el fin de garantizar la cohesión social y el carácter sostenible del desarrollo.

Finalmente, los acuerdos con las distintas estructuras de integración latinoamericanas acompañarán las medidas regionales de liberación, dejando un papel importante al sector privado.

19. El importe total asignado a América Latina por estos conceptos ascendió a 905 millones de ecus en el período 1990-1994.

3.3. Una cooperación más pertinente, mejor orientada, innovadora y flexible

La cooperación (y especialmente la búsqueda del desarrollo sostenible), sigue siendo un elemento fundamental de la estrategia de la UE respecto a AL.

Además de los inevitables condicionantes presupuestarios, que afectarán a las posibilidades de aumentar los fondos de cooperación con AL, hay tres razones que abogan en favor de la concentración de nuevas orientaciones para la cooperación en torno a algunos ejes estratégicos prioritarios. Se trata de responder a los desafíos a los que se enfrenta AL, de respetar y aplicar los objetivos y modalidades de la cooperación con los países en vías de desarrollo fijados por el Tratado de la Unión²⁰, y, finalmente, de buscar una mayor eficacia y visibilidad de la cooperación.

Es preciso establecer una asociación renovada con el subcontinente para que los beneficiarios de la cooperación se transformen progresivamente en socios activos. Habida cuenta de los desafíos latinoamericanos y de las posibilidades europeas, se propone una concentración de la cooperación de la UE en torno a tres ejes prioritarios, acompañados de tres temas transversales de interés común.

3.3.1. Ejes prioritarios

Pueden resumirse del siguiente modo: compromiso conjunto en favor de la democracia, del desarrollo social y de la competitividad internacional.

Se caracterizan por el desarrollo de medidas de cooperación en los diferentes países.

• Apoyo institucional y consolidación de los procesos democráticos.

Se trata de garantizar la irrevocabilidad de los procesos democráticos.

- consolidación de las instituciones del Estado de derecho: fortalecimiento de las instituciones legislativas, judiciales, policíacas y de defensa de los derechos humanos con el fin de mejorar su eficacia y su papel; estímulo de la buena gestión pública ("good governance"), incluso en los Gobiernos locales y los municipios;
- reforma del Estado y apoyo a la descentralización: modernización de la administración pública (en los niveles central y descentralizado), reforma fiscal, racionalización y eficacia de los servicios públicos, gestión de los servicios privatizados y programas de formación profesional destinados a los agentes de las distintas instituciones del Estado.
- apoyo a la formulación de políticas sectoriales (educación, salud, desarrollo rural, etc.), aprovechando, sobre la base de acciones bien orientadas, la experiencia de la UE en la materia. En el sector rural, será preciso tener en cuenta los cambios producidos en el contexto macroeconómico, incrementar el apoyo institucional, y prestar una mayor atención a la movilización de los sectores y de las capacidades de la sociedad civil.

• Lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Se trata de afrontar el reto de la "deuda social", y de integrar a la población en la economía de mercado. La lucha contra la marginación, la exclusión social y la pobreza extrema debería constituir, en términos financieros, la gran prioridad de la cooperación al desarrollo con AL. Deberán establecerse programas de cooperación específicos, principalmente en los sectores de la salud, de la educación y de la vivienda. Estas acciones, elaboradas sobre la base de enfoques integrados y con vistas a un desarrollo duradero, podrían, además de los proyectos específicos tradicionales en la cooperación europea, ser objeto de programas complementarios que movilicen a la sociedad civil interesada en el subcontinente y en Europa. Se trata así, para

20. Ver los artículos 130 U y 130 X del título XVII, "Cooperación al desarrollo".

la cooperación comunitaria, de sacar las conclusiones operativas del programa de acción de la cumbre social celebrada en Copenhague en marzo de 1995.

Se tratará también de vincular el desarrollo económico con los progresos sociales, asegurándose del respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores, en particular mediante la promoción de los convenios pertinentes de la OIT, en particular los referidos a la abolición del trabajo forzoso y del trabajo de los niños, a la libertad de asociación, al derecho a organizarse y negociar colectivamente, así como al principio de no discriminación.

• Apoyo a las reformas económicas y a la mejora de la competitividad internacional

El dominio de las variables macroeconómicas sigue siendo un imperativo para AL, que cuenta para ello con el apoyo del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Las acciones comunitarias deberían permitir a los países latinoamericanos beneficiarse de las experiencias comunitarias (sectores como la competencia, las normas y estándares, por ejemplo), y se centrarían en los siguientes sectores:

- Apoyo al desarrollo del sector privado, profundización de la cooperación económica de interés mutuo, promoción de la cooperación industrial, científica y tecnológica²¹, promoción del desarrollo de la sociedad de la información. La UE propiciará el desarrollo del comercio y de las inversiones en ambos sentidos, con el fin de mejorar la diversificación y la modernización de las economías latinoamericanas, así como la presencia europea en los mercados emergentes. La UE fomentará la participación de estos países en el desarrollo de la sociedad de la información para reforzar, en interés mutuo, los vínculos tecnológicos e industriales entre las dos regiones y aprovechar las oportunidades creadas por los nuevos mercados.
- Establecimiento de una mejor sinergia entre la cooperación industrial y la cooperación científica y tecnológica: resulta necesario apoyar los esfuerzos latinoamericanos por racionalizar y coordinar los programas de investigación en las Universidades y las instituciones públicas; contribuir a acercar la investigación científica y al desarrollo tecnológico realizados por el sector privado; colaborar en la formación de los directivos de las instituciones de ciencia y tecnología. La cooperación científica y técnica puede contribuir a estos objetivos.
- Fortalecimiento de la promoción industrial y de las inversiones: consolidar los programas de colaboración en el sector privado entre agentes de la UE y AL (ECIP, AL-INVEST); en vez de multiplicar los instrumentos, asegurarse de la continuidad de las estructuras establecidas y mejorar sus resultados; incluir en la cooperación universitaria una coordinación más explícita y activa con la política de cooperación industrial, poniendo a los becarios en contacto con las empresas del sector privado.

Deberían intensificarse las financiaciones del BEI, respondiendo a las enormes necesidades de AL en el sector de las infraestructuras. Finalmente, deberá buscarse la complementariedad de acciones con organismos internacionales como el BID.

- Promoción del comercio exterior: la UE debe fomentar la liberalización del comercio en los dos sentidos y garantizar un mejor acceso de los productos latinoamericanos a sus mercados con el fin de facilitar la inserción armoniosa de estos países en la economía mundial, como establece el Tratado de la Unión. Se llevarán a cabo acciones de promoción comercial y de diversificación de las exportaciones y de los mercados.

3.3.2. *Temas transversales*

En cada uno de los ejes prioritarios de la cooperación así definidos, será preciso, en su realización, dar un alto nivel de prioridad a tres temas transversales: cooperación e integración regionales, educación y formación, y gestión de las interdependencias Norte-Sur.

21. Esta cooperación genera un beneficio mutuo y no debe limitarse a la simple transferencia de tecnología.

• Apoyo a la cooperación y a la integración regionales.

Deberían reforzarse, ya que son el vehículo de la ampliación de los mercados en el amplio contexto de la apertura internacional. El balance de las acciones en este sector es ampliamente positivo. El interés de la UE estriba en responder favorablemente a la petición creciente de cooperación en este sector, para reforzar y apoyar los esfuerzos desplegados por los países de AL en sus relaciones intrarregionales.

• Educación y Formación.

Factor crucial del desarrollo económico y social duradero, la educación constituye uno de los pilares de las sociedades democráticas y debe garantizarse su acceso al conjunto de la población, de manera equitativa. Además de determinados proyectos específicos en el sector del desarrollo rural y de la democratización para los cuales la educación y la formación son componentes esenciales, la UE ha puesto en marcha un programa de apoyo sustancial a los sistemas nacionales de enseñanza superior (ALFA). Sin embargo, deberían adoptarse otras iniciativas, en educación básica, alfabetización, educación permanente, formación profesional y enseñanza técnica, haciendo hincapié en el acceso a la educación de las capas más desfavorecidas de la población, y en la formación de los formadores. Por otro lado, en el sector de las ciencias y tecnologías, la formación, a través de la investigación, es de una capital importancia.

• Gestión de las interdependencias Norte/Sur.

En cuanto a la gestión de las interdependencias entre el Norte y el Sur, es indispensable la ejecución de acciones en los sectores del medio ambiente, la energía y la droga, que exigirán compromisos a largo plazo, para promover un desarrollo económico y social duradero.

- Medio ambiente: es importante integrar los factores medioambientales en todas las políticas de cooperación, respetando las disposiciones de la Agenda 21 y hacer un esfuerzo particular para garantizar la conservación de los bosques tropicales, sin descuidar los problemas de contaminación industrial y urbana (transportes, distribución del agua, evacuación de los residuos, etc.). Las tecnologías desarrolladas en Europa podrían aportar elementos de solución a los problemas planteados por la contaminación urbana e industrial. Como ya se había definido en 1991 (en las orientaciones 1991-95), una gran parte importante de la cooperación con AL (como mínimo un 10%) debe asignarse a la financiación y ejecución de proyectos directamente vinculados con la protección del medio ambiente.
- Energía: AL posee un vasto potencial energético y debe hacer frente a desafíos muy importantes en este sector. Las perspectivas de crecimiento implican considerables necesidades de financiación. La UE, por medio de transferencias de tecnología, puede contribuir a una utilización más racional de la demanda y ayudar al desarrollo de energías renovables. Puede aportar también su apoyo a la elaboración de las políticas energéticas y a la reestructuración de este sector, basándose en particular en el programa ALURE.
- Droga: Las concesiones comerciales de la UE facilitan, en los países implicados en la producción, la transformación y el tráfico de estupefacientes, el desarrollo de producciones de sustitución. Debería ampliarse la financiación de proyectos de desarrollo específicos in situ. Proseguirá el diálogo entre la CE y AL sobre la cooperación en el ámbito judicial. Por otra parte, deberá reforzarse la cooperación en la lucha contra el tráfico de estupefacientes propiamente dicho.
- Cabe explorar otros temas en el sector de la gestión de las interdependencias, como las políticas de población, la salud pública o los transportes. En este último sector, será preciso apoyar la reestructuración y la modernización de los sistemas de transporte en AL, mejorar la circulación de personas y de mercancías y mejorar el acceso al mercado de los transportes (especialmente el marítimo) me-

dante la eliminación de obstáculos administrativos, técnicos y otros. Por otra parte, podría prestarse especial atención a la navegación por satélite.

3.3.3. *Métodos de gestión adecuados*

Para responder a las múltiples necesidades que resultan de la diversidad de AL, la UE dispone ya de una extensa gama de posibilidades que convendrá concentrar en torno a los temas y ejes prioritarios para garantizar una combinación óptima de los medios e instrumentos existentes en función de estas necesidades, y mejorar el proceso de programación de la cooperación "bilateral" por país o región ("policy mix"). Así, las orientaciones estratégicas por país serán actualizadas periódicamente y las modalidades de gestión relativas a los ejes prioritarios y a temas transversales serán sistemáticamente objeto de "orientaciones sectoriales", precisando las modalidades de acción más adecuadas.

• Necesidad de fortalecer la eficacia de las acciones comunitarias.

Los condicionantes presupuestarios imponen realizar programas de desarrollo que tengan un impacto real, cuya durabilidad esté garantizada, por una parte, mediante la participación activa, en todas las fases, de los beneficiarios, pero también mediante la búsqueda de complementariedades o de cofinanciaciones con los países latinoamericanos y los Estados miembros de la Unión, e igualmente con otros donantes de fondos internacionales, en particular el Banco Interamericano de Desarrollo. Por otro lado, los esfuerzos de coordinación y de diálogo instaurados en algunos foros multilaterales (OCDE, UNCTAD), serán seguidos con todo el interés que requieren.

• Necesidad de una mejor coordinación con los estados miembros

Propiciada por el Tratado de la Unión²². La conjunción de esfuerzos en la coordinación y el aspecto financiero de las acciones emprendidas con los Estados miembros, que movilice a los operadores y consorcios europeos, permitirá una notable mejora cualitativa de los programas y la utilización más eficaz y más visible de los recursos disponibles. Del mismo modo, convendría poner de relieve la presencia comunitaria en la región y garantizar una mejor información, en particular a nivel local. Cabe recordar que la contribución conjunta de los Estados miembros y de la CE coloca a la UE en el primer puesto entre los donantes en AL, y este es un "activo europeo" considerable en términos cuantitativos. Se trata inicialmente de fijar los sectores prioritarios para la coordinación, que deberían orientarse en torno a los ejes prioritarios y a los tres temas transversales de interés común arriba definidos. Por otro lado, deberían adoptarse medidas a todos los niveles para aumentar la visibilidad de las acciones realizadas en el marco de la cooperación, en AL y en la UE.

Las tendencias de la cooperación de los Estados miembros convergen, por los demás, con las de la CE: optimización de recursos limitados, mantenimiento de una importante ayuda al desarrollo tradicional en algunos países y expansión de la cooperación económica, científica y técnica en los países avanzados; importancia concedida a los temas de la democratización y de los derechos humanos, del medio ambiente, de las mujeres en el desarrollo, de las minorías indígenas, etc.

• Cooperación descentralizada

El conjunto de los actores de la sociedad civil de la UE y de AL podría ser inducido a participar más activamente en la nueva asociación, tal y como se propone.

Debería, pues, fomentarse la cooperación descentralizada, dentro de programas de acciones que establezcan claramente las modalidades de su funcionamiento (por ejemplo: cofinanciaciones). Numerosos actores

22. Artículo 130 U, op. cit.

de la cooperación (municipios, administraciones regionales, empresas, asociaciones profesionales, Universidades, ONG, etc.), deberían así intervenir activamente en el proceso de cooperación al desarrollo.

• Concentración de las acciones en programas horizontales plurianuales

Siempre serán necesarios proyectos autónomos y acciones específicas. Ahora bien, una vez definidos los ejes prioritarios y temas transversales, y establecidos los sectores de intervención para la cooperación, parece juicioso, como se hizo para la cooperación económica (ALFA, AL-INVEST, ALURE) prever programas horizontales plurianuales de amplio impacto multiplicador, garantizando una mayor visibilidad comunitaria sin descuidar la dimensión Sur-Sur.

3.4. La necesidad de un mejor conocimiento y comprensión mutua

La profundización del conocimiento y de la comprensión mutuos constituye también un ámbito de interés mutuo. Es preciso, por tanto, apoyar las actividades que permitan aumentar la visibilidad en los dos destinos y en consecuencia un mejor conocimiento mutuo entre los pueblos europeo y latinoamericano. En efecto, es deplorable que numerosos latinoamericanos sigan teniendo de Europa una visión parcial, en la que predomina la idea de un continente proteccionista. Por su parte, determinados medios europeos tienen también una idea a menudo falsa, y hasta folclórica, del subcontinente, que incorpora muy mal los cambios acelerados de los últimos años.

Conocerse mejor para comprenderse mejor, y para dialogar y cooperar mejor: tales el imperativo de la nueva asociación aquí propuesta.

Europa es, en particular a través de sus países miembros, un socio conocido y reconocido en AL, pero serán precisos esfuerzos importantes para aumentar la visibilidad de las relaciones interregionales y, sobre todo, de las medidas de cooperación.

El acento debería ponerse no sólo en el desarrollo de medidas de información, sino también, y sobre todo, en una mayor participación de los actores de la sociedad civil en los programas de cooperación. Para ello es necesario obtener una mayor toma de conciencia y responsabilización de los actores del desarrollo sobre la necesidad de intensificar la cooperación entre la UE y AL con el fin de volver a dar a los vínculos seculares que nos unen con esta región del mundo un nuevo aliento, basado en una asociación deseada y auténtica.