

LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA Y EE.UU. HACIA AMÉRICA LATINA

MSc. Nelson Roque Valdés *

La presente trabajo pretende hacer un breve análisis comparativo de las políticas de la UE y EE.UU. hacia América Latina tomado como referencia una serie de indicadores: el ámbito económico (comercio, inversiones, cooperación), las relaciones políticas, el enfoque sobre la lucha al narcotráfico y la militarización y el impacto de los respectivos procesos de integración regionales.

LA PROYECCIÓN ECONÓMICA DE EUROPA Y EE.UU. HACIA AMÉRICA LATINA. EL COMERCIO, LAS INVERSIONES, LA COOPERACIÓN.

Comercio

En el ámbito comercial los Estados Unidos (EE.UU.) y la Unión Europea(UE) son los principales socios comerciales de América Latina.

En este contexto, sin embargo, EE.UU. es por un amplio margen el principal mercado para América Latina al absorber alrededor del 45% de su comercio exterior.¹ Para EE.UU. a su vez el comercio con América Latina representa el 21.8 % de sus exportaciones y el 17.1% de sus importaciones totales. Dentro de esta esfera México concentra el 65% del comercio de EE.UU. con la subregión. La balanza comercial norteamericana con América Latina ha tendido a ser deficitaria en los últimos años. ²

En la pasada década el comercio norteamericano hacia América Latina experimentó un notable crecimiento, convirtiendo al subcontinente en una de las zonas más dinámicas del intercambio externo estadounidense

La UE en cambio recibe y emite alrededor del 10% de las exportaciones e importaciones latinoamericanas, mientras que América Latina sólo representa algo más del 5% del comercio exterior comunitario, desglosado en el 6% de las exportaciones y el 5% de las importaciones.³ En términos relativos el comercio europeo dentro del conjunto de intercambios globales de América Latina ha perdido terreno en comparación con los niveles de principios del decenio anterior (18%)⁴, aunque se ha mantenido a un nivel bajo, pero relativamente estable dentro

* Profesor del Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI) y colaborador del CESEU.

¹ "U.S. – Brazil Trade Up". Special Report, 27/2/2002. *Latin Business Chronicle*.
www.latinbusinesschronicle.com

² Cálculos del autor a partir de datos presentes en "U.S. Total Exports Imports by Area and Year 1983-2001." U.S. Department of Commerce.

³ Summit of Heads of State of the EU and the Latin American and Caribbean countries (LAC). EUROSTAT, 2002.

⁴ "La nueva Europa y su impacto en América Latina." *Dossier No. 53*, IRELA, 1995

del total del comercio exterior comunitario. La balanza comercial ha tendido a ser favorable para los europeos en los últimos años.

Desde el ángulo de la estructura del comercio, las políticas comerciales europea y norteamericana hacia América Latina consolidan los patrones comerciales habituales entre países desarrollados y subdesarrollados: exportación de bienes industriales y de capital e importación de productos básicos y manufacturas primarias. Sin embargo, las exportaciones de América Latina hacia Europa están particularmente concentradas en productos agrícolas y otros productos básicos,⁵ mientras que en el intercambio latinoamericano con EE.UU. hay un mayor peso de los productos manufacturados, lo que refleja la mayor integración real de las mayorías de las economías de la región a la economía estadounidense y a las necesidades funcionales de su mercado.

Inversiones.

EE.UU. y la UE son las dos mayores fuentes de la inversión externa en América Latina.

Si bien en la primera parte de los noventa la IED de EE.UU. en América Latina superaba por un margen considerable a la IED europea, en la segunda mitad de la década la situación ha cambiado. En ese período la UE ha superado a EE.UU. como primer inversor global y eso también se ha reflejado en América Latina, donde Europa también ha desplazado a Norteamérica como primer inversor externo, sobre todo a partir de su activa participación en los procesos de privatización que han ocurrido en algunos países de la región, particularmente en el Cono Sur. De esta manera América Latina se ha convertido en los últimos años en el principal destino de la inversión europea dentro de las economías emergentes. La UE aportó 23 614 millones de euros de los flujos promedio de IED recibidos por América Latina entre 1995-1999, mientras EE.UU. contribuía con una media de 12 127 millones de euros en el mismo lapso. Esas cifras constituyeron a su vez el 14% del flujo promedio global de la IED europea y el 12% de la IED norteamericana en ese período.⁶

Dentro del volumen de IED acumulado en la región en 1998 el monto aportado por la UE era de 115 524 millones de euros y el de EE.UU. de 113 150 millones de euros.⁷

Cooperación

⁵ Del total de las importaciones provenientes de América Latina absorbidas por la UE en el año 2000 un 38% correspondió a productos agrícolas y un 9% a suministros energéticos. ("The European Union, Latin America and the Caribbean." European Comisión, May 2002. <http://www.europa.eu.int>). Dado el peso del sector agrícola en las exportaciones de América Latina a la UE la Política Agrícola Común europea es valorada el principal obstáculo para las relaciones económicas y comerciales entre ambas partes.

⁶ Cálculos del autor a partir de datos aportados por Paolo Passerini, "The European Union's Share in Global FDI- 1995 to 1999." *EUROSTAT*. Statistics in Focus, Theme 2-30/2001

⁷ Ibidem

Desde principios de los años noventa la UE había desplazado considerablemente a EE.UU. como primer donante de asistencia al desarrollo en América Latina, al aportar alrededor del 50% de la ayuda al desarrollo recibida por la subregión: proporción que se ha mantenido estable hasta la actualidad. En cambio la contribución norteamericana en este ámbito descendía de casi el 30% del total de la asistencia recibida por América Latina en 1990 a menos del 24% en el 2000.⁸

En la década de los noventa con el fin de la guerra fría y bajo la constante presión de los republicanos en el Congreso, la política de ayuda norteamericana al desarrollo ha estado bajo una permanente presión, lo que ha contribuido a mantener niveles extremadamente bajos en los flujos globales de EE.UU. para la cooperación oficial al desarrollo. EE.UU. es el país que destina actualmente el menor porcentaje de su PIB a la ayuda al desarrollo de todos los miembros de la OCDE.

Dentro de las áreas de destino de la cooperación al desarrollo norteamericana América Latina es superada por los fondos destinados a Asia y a África del Norte y Medio Oriente debido a los importantes intereses estratégicos de Washington en esas regiones.

La cooperación norteamericana con América Latina y el Caribe se desglosa en tres renglones fundamentales: asistencia al desarrollo, asistencia alimentaria y fondos para los programas antinarcóticos. Esta última categoría es la que representa la cantidad más grande en este ámbito asignada a cualquier otra región.

A pesar de su posición dominante, la parte de la cooperación europea hacia América Latina no es prioritaria para la UE,⁹ pues en las asignaciones de fondos el subcontinente es superado por los recursos orientados hacia otras áreas del mundo en desarrollo como África subsahariana, África del Norte y Medio Oriente y las economías europeas en transición.

La política cooperación europea al desarrollo transcurre en dos planos fundamentales: el bilateral basado en los diferentes enfoques de cooperación elaborados por cada uno de los Estados miembros y el comunitario, que es concebido e implementado a partir de las estructuras de carácter comunitario y particularmente de la Comisión Europea. En este marco la UE lleva a cabo una política de cooperación, concertada, programada plurianualmente e institucionalizada con diversas zonas geográficas, de la cual América Latina no es una excepción.

⁸ Cálculos realizados por el autor a partir de datos estadísticos de la OCDE. Las cifras correspondientes a la ayuda oficial al desarrollo (AOD) de la UE sólo contempla las contribuciones de los Estados miembros de la UE y no la de las instancias comunitarias, cuya inclusión elevaría en términos proporcionales el monto de la ayuda europea a la región y reduciría la norteamericana.

⁹ En el bienio 1999-2000 América Latina fue el destino del 13.1% de la ayuda total de los estados miembros de la UE y del 10,6% de la ayuda canalizada por las instancias comunitarias. (Fuente: OCDE)

Hacia América Latina la UE comenzó a establecer acuerdos de cooperación con todas las naciones del área (excepto con Cuba), así como con grupos de integración regional. Durante una primera etapa estos acuerdos recibieron la denominación de "tercera generación", cuya novedad más importante era la inclusión de una cláusula democrática. Dichos acuerdos se firmaron con países (Argentina, Chile, Paraguay, México) y con asociaciones de integración (América Central y Pacto Andino). Ya hacia mediados de la década pasada se establecerían los acuerdos de "cuarta generación" que sólo se firman con los países o esquemas de integración más avanzados. La característica principal de los mismos es la búsqueda del fortalecimiento de las relaciones entre ambas partes sobre la base de la reciprocidad y los intereses comunes para crear una asociación política y económica. Contemplan además la profundización del diálogo político y de las relaciones económicas con vistas al establecimiento de zonas de libre comercio y una mayor cooperación política, científico-técnica y cultural. Estos acuerdos mantienen la vigencia de la cláusula democrática.

LAS RELACIONES POLÍTICAS DE LA UE Y EE.UU. CON AMÉRICA LATINA.

A partir de la década del ochenta las relaciones políticas entre Europa y América Latina fueron alcanzando un nivel y una profundidad que contrastaban con la escasez de resultados en el área económico-comercial. Los mejores exponentes de esta tendencia fueron el inicio de un proceso de concertación interregional entre Europa y Centroamérica a partir de 1984 (el llamado Proceso de San José) y el diálogo entre la UE y el Grupo de Río, iniciado en 1987 e institucionalizado en 1990. Además de estas iniciativas más recientes habría que citar la celebración periódica desde 1974 de las Conferencias Interparlamentarias entre el Parlamento Europeo y el Parlamento Latinoamericano, cuyas discusiones han tratado importantes cuestiones de carácter político y económico de las relaciones birregionales.

Un tema fundamental en la proyección europea hacia América Latina en los noventa, ha sido la promoción de la democracia en la región. Para ello, la UE actúa en una serie de áreas interdependientes como el apoyo a los procesos de paz y a las elecciones, la promoción de los procesos de integración y de recuperación económica y la institucionalización del diálogo político.

Por otra parte desde principios de los noventa, Europa inició el establecimiento de los ya citados acuerdos de tercera generación con la mayoría de las naciones latinoamericanas. Estos acuerdos poseen una cláusula democrática que condiciona la cooperación europea al respeto de la democracia y los derechos humanos por parte de los países beneficiarios.

Europa ha tendido a ofrecerle a los procesos políticos en América Latina y en particular a la democratización, un enfoque más amplio que el norteamericano, que incluye elementos no solamente políticos, sino también económico-sociales. Los esfuerzos de apoyo a los gobiernos democráticos en el área no ha terminado con la celebración de los respectivos procesos electorales, sino que se ha mantenido como un esfuerzo a largo plazo. El ejemplo quizás más representativo

ha sido el Proceso de San José, donde el compromiso europeo con la pacificación en el área no concluyó con el apaciguamiento relativo de los conflictos locales, sino que se dirigió a estimular, entre otras cosas el proceso de integración centroamericana como una vía para consolidar la estabilidad política del istmo.

En 1999 tuvo lugar la I Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la UE y América Latina y el Caribe (en Río) con el objetivo de fortalecer el entendimiento económico, político y cultural entre las dos regiones para forjar una asociación estratégica. Sin embargo la II Cumbre realizada en Madrid este año para darle seguimiento a este proceso fue un fiasco debido al exceso de retórica, promesas y la falta de compromisos concretos por parte de la UE, lo que demostró que el interés europeo hacia América Latina se encuentra en un franco retroceso.

A diferencia de Europa, EE.UU. no mantiene un diálogo político, ni de otro tipo, con América Latina a través de instancias surgidas de iniciativas latinoamericanas como puede ser el Grupo de Río o agrupaciones como el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el Grupo Andino o el MERCOSUR. Las relaciones políticas con América Latina se encauzan mediante los tradicionales canales de las relaciones bilaterales y de modo multilateral a través de la Organización de Estados Americanos (OEA), entidad concebida y promovida por Washington, que es el único foro institucional para el diálogo interamericano.

Con el fin de la guerra fría la entidad inició un proceso de reforma con el fin de adquirir un papel más relevante en el escenario hemisférico. Este proceso de reformas se ha desarrollado de acuerdo a los patrones delineados por EE.UU. En el seno de la OEA EE.UU. introdujo en los noventa el debate en pro del abandono del principio de no intervención para propiciar acciones colectivas, en el caso de que la democracia fuera amenazada o revertida en algún país miembro. Este debate confirma la intención norteamericana de recurrir cuando lo estime conveniente al uso de la fuerza en sus relaciones hemisféricas.

Desde Reagan hasta Clinton el tema de la promoción de la democracia ha sido un lugar común en la política exterior norteamericana en general y en la proyección hacia América Latina. En una primera fase este propósito tuvo una orientación anticomunista y tras el fin de la guerra fría fue reemplazada por una política destinada a apoyar la consolidación de la democracia y las tendencias de liberalización económicas en la región. La aplicación de esta política ha sido soslayada puntualmente cuando ha entrado en conflicto con intereses económicos o de seguridad de Washington en la zona.

El enfoque norteamericano acerca de la democratización en América Latina ha sido tradicionalmente más estrecho que el europeo, al concentrarse en los aspectos formales -celebración de elecciones y apertura económica- y tender a efectuar una separación entre los aspectos políticos y los socioeconómicos en sus percepciones sobre el contenido de la democracia.

La Administración de G.W. Bush parece tener menos motivaciones que sus predecesoras en el objetivo de la promoción de la democracia, incluso en el plano

retórico. Tras el 11 de septiembre los objetivos de la llamada lucha antiterrorista y las percepciones sobre las amenazas al orden político deseado por Washington en algunos países latinoamericanos están dictando la primacía de los intereses de seguridad norteamericanos sobre la promoción de la democracia, incrementando aún más las relaciones con los sectores militares del área.

LOS ENFOQUES EUROPEOS Y NORTEAMERICANOS SOBRE LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN AMÉRICA LATINA Y LA MILITARIZACIÓN

Desde la década pasada EE.UU. ha llevado a cabo una intensa campaña dirigida a combatir el tráfico de estupefacientes que afectan a su territorio. Tal campaña ha estado enfocada básicamente en la represión de la producción de la droga en los países productores de América Latina.

En Europa desde fines de los ochenta se produjo un cambio en la percepción de que el problema de la droga era una cuestión exclusiva de los países productores, reconociéndose “la responsabilidad compartida” en materia de narcotráfico, que involucraba a países productores y consumidores por igual. Ello condujo a que la UE adoptara diversos mecanismos de cooperación con los países latinoamericanos productores de coca. En 1990 los países comunitarios acordaron conceder a las exportaciones de Colombia, Bolivia, Perú y Ecuador mayores facilidades de acceso al mercado europeo al concederle el status de países menos avanzados en el contexto del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). Esta política fue extendida posteriormente a Venezuela y a los países centroamericanos

Con esta disposición Europa reconocía su responsabilidad como área de demanda en el tráfico de narcóticos, así como la importancia de los instrumentos económicos para respaldar una estrategia efectiva de promoción de cultivos alternativos mediante la concesión de facilidades comerciales a los países productores. Este enfoque aunque en principio se considera positivo en comparación con la óptica represiva ha sido valorado como insuficiente y no ha obtenido los resultados deseados. Por otra parte, se percibe que la estrategia europea ha perdido protagonismo en la región frente a la agresividad de la política norteamericana en este terreno.

En el transcurso de los noventa se ha producido una escalada en la lucha de EE.UU. contra el narcotráfico en América Latina que se ha reflejado en un incremento acelerado de la ayuda militar. El Plan Colombia instrumentado por Clinton a fines de la década es el exponente más acabado de esta orientación, aunque era evidente que la lucha antinarcóticos servía como pantalla de una estrategia de contrainsurgencia y la consolidación de la presencia militar norteamericana en la zona. La Administración Bush hereda esta situación y la profundiza tras el 11 de septiembre, esta vez bajo la bandera de la lucha antiterrorista.

Por otra parte, en los últimos años EEUU ha incentivado las tensiones entre los países del área (principalmente en el Cono Sur) a partir de su política de venta de armas, estimulando el rearme entre ellos.

La militarización de la guerra contra las drogas y el Plan Colombia han tenido una fría acogida en Europa, donde se señaló que ponía en peligro el proceso de paz, aunque tampoco ha existido una postura de rechazo lo suficientemente enérgica. En cuanto a la posición europea sobre el rearme de algunos países latinoamericanos no existen elementos de referencia, pues la UE no posee competencias en el ámbito de la producción y venta de armamentos, lo cual no excluye que las empresas de algunos de sus países miembros pudieran estar participando de alguna manera en este jugoso negocio.

LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN EUROPA Y NORTEAMÉRICA Y SU IMPACTO SOBRE AMÉRICA LATINA.

La continuidad y profundización de los procesos de integración económica tanto en América del Norte como en Europa, han conformado nuevos escenarios que están teniendo o tendrán importantes repercusiones sobre el subcontinente latinoamericano.

En el entorno europeo el reto más importante que tiene en estos momentos la UE es la ampliación al Este. Este proceso implicará enormes desafíos internos para la UE que repercutirán negativamente en el nivel de prioridades que Europa dará a otras regiones, entre ellas América Latina y en la redistribución de los recursos que tradicionalmente destina para la cooperación al desarrollo.

En consonancia con su modelo de integración, la proyección de la UE hacia América Latina se ha caracterizado por el acercamiento y la promoción de los procesos de integración latinoamericanos. Ello se puede apreciar en la red de acuerdos de cooperación existentes o en vías de negociación con varias agrupaciones de la región como MERCOSUR, Pacto Andino o el Mercado Común Centroamericano. Desde hace varios años se encuentra en trámites las conversaciones de un acuerdo de asociación con el MERCOSUR y se han firmado acuerdos de este tipo con México y Chile. Dichos acuerdos abarcan aspectos económicos, sociales, culturales, científicos y políticos.

Sin embargo, para América Latina los acontecimientos que transcurren en Norteamérica tienen una mayor importancia que los que acontecen en el escenario europeo, por cuanto estos no sólo afectan el estado actual de sus relaciones económicas con esa área, sino que además tienen un impacto directo sobre el futuro status del subcontinente en el proceso global de formación de bloques económicos regionales.

El Tratado de Libre Comercio entre EE.UU., Canadá y México (TLC) fue, sin lugar a dudas un factor decisivo en el impulso a la iniciativa para crear el ALCA. La mayoría de los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe están interesados en participar en el ALCA, pues ven en él mayores posibilidades para su acceso al mercado norteamericano y para incrementar su atractivo como destino de inversiones extranjeras.

Sin embargo, desde EE.UU. el ALCA se perfila más como un proyecto estratégico que apunta a consolidar la supremacía norteamericana sobre la región a través de un aumento de las exportaciones estadounidenses y mayores controles sobre la inversión y los flujos financieros. El ALCA aspira además a asegurar una posición preferencial a las empresas norteamericanas frente a sus rivales europeas y asiáticas.

A diferencia de la UE, el ALCA no promueve el desarrollo de los procesos de cooperación económica regional, sino por el contrario tiende a diluirlos, ni se propone estrategias de equiparación social, laboral y de niveles de desarrollo entre los países participantes. En síntesis el ALCA sólo apunta a una integración subordinada de América Latina, funcional a las necesidades e intereses de la economía norteamericana

CONCLUSIONES

La UE y EE.UU. son los centros de poder determinantes de las relaciones económicas externas de América Latina. EE.UU. ha tenido históricamente una importancia considerablemente mayor que Europa en las relevantes dimensiones del comercio y las inversiones, lo que refleja que durante estos años el proceso de interdependencia entre el Norte y el Sur del hemisferio no ha hecho más que profundizarse. Por su parte la UE se presenta como el actor dominante en el plano de la cooperación al desarrollo - y actualmente tiene un papel destacado como inversor, aunque habría que observar si esto tiene un carácter coyuntural o no - mientras su papel en el comercio de América Latina es mucho más modesto que el norteamericano, lo que ratifica que América Latina continua detentando una posición marginal dentro del esquema de las prioridades económicas europeas.

Las relaciones políticas UE-América Latina, que poseen un alcance relativamente mayor que las relaciones económicas birregionales, se han desarrollado en un marco multilateral y multipropósito, con un enfoque amplio que abarca tópicos de interés mutuo, tanto en el terreno económico, político y social. Estas relaciones que están en gran medida institucionalizadas, presentan un notable equilibrio entre ambos interlocutores y se basan en el consenso. No obstante, se observa en el mismo un alto contenido retórico que adolece en muchas ocasiones de la carencia de resultados concretos.

Las relaciones políticas de América Latina con EE.UU. presentan un menor grado de institucionalización y están marcadas por la posición hegemónica de Washington, por estas razones se evidencia un continuado desequilibrio entre ambas partes. Se mantiene latente, la tendencia norteamericana al empleo de la fuerza para la solución de los conflictos hemisféricos que se proyecta como una posibilidad más tangible en el nuevo contexto internacional surgido tras el 11 de septiembre.

Los procesos de integración económica que transcurren en Europa y Norteamérica tienen una incidencia relevante para América Latina. Sin embargo, aunque el avance de la integración europea conlleva importantes efectos en términos de comercio y cooperación para América Latina, sin duda, los procesos

similares que transcurren en Norteamérica poseen un mayor significado por cuanto ejercen un impacto directo sobre la posición de la región en el marco del proceso de reordenamiento económico mundial.

Con el fin de la guerra fría se propiciaron ciertas condiciones que permitieron un mayor acercamiento en algunas cuestiones de las políticas de Europa y EE.UU. hacia América Latina, al crearse las condiciones para el desplazamiento del énfasis norteamericano de los aspectos de carácter político-estratégicos a los de carácter económico-político (dilema entre geopolítica y geoeconomía), aproximándose así a las dimensiones habituales de la proyección latinoamericana de la UE. Sin embargo, en los últimos tiempos se percibe una revitalización de los intereses políticos y de seguridad de Washington hacia la región, mientras Europa continúa enfrascada en su tónica habitual, con un carácter reactivo, insuficiente para contrarrestar la influencia norteamericana y con una actitud que revela un marcado desinterés y distanciamiento de los problemas del subcontinente ante el evidente unilateralismo de la Casa Blanca.