

REVISTA
de la
C E P A L

NUMERO 56
AGOSTO 1995
SANTIAGO DE CHILE

ANIBAL PINTO
Director

EUGENIO LAHERA
Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

SUMARIO

Democracia y desarrollo	7
<i>Fernando H. Cardoso</i>	
¿Es posible crecer con equidad?	13
<i>Joseph Ramos</i>	
Estabilidad y estructura: Interacciones en el crecimiento económico	25
<i>José María Fanelli y Roberto Frenkel</i>	
Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina	43
<i>Andras Uthoff</i>	
Tendencias económicas en China: significado para el comercio con América Latina y el Caribe	59
<i>Mikio Kuwayama</i>	
El intercambio económico entre América Latina y las economías dinámicas de Asia	83
<i>Ronald Sprout</i>	
La relación económica entre la América Latina y la Unión Europea	97
<i>Roberto Smith Perera</i>	
Nuevas implicaciones de las reglas de origen	111
<i>Eduardo Gitli</i>	
Globalización y reestructuración energética en América Latina	125
<i>Fernando Sánchez Albavera</i>	
El caleidoscopio de la competitividad	137
<i>Geraldo Müller</i>	
La privatización de los servicios públicos del agua	149
<i>Miguel Solanes</i>	
¿Cuánto se puede gastar en educación?	163
<i>Guillermo Labarca</i>	
Mujeres y migrantes: desigualdades en el mercado laboral de Santiago de Chile	179
<i>Ivonne Szasz</i>	
Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL	191

La relación económica *entre América Latina* y la Unión Europea

Roberto Smith Perera

*Embajador de Venezuela ante
la Unión Europea, Bélgica
y Luxemburgo, acreditado
en Bruselas*

Dos tendencias opuestas determinan actualmente las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. Por un lado, los mensajes políticos en ambas regiones son positivos y apuntan a un mayor acercamiento; por otro, el comercio de la Unión con América Latina ha desmejorado notablemente: por primera vez en cuatro décadas se ha revertido el desequilibrio comercial favorable a nuestra región. Esta tendencia puede poner en peligro los avances alcanzados hasta ahora. Si no se actúa hoy, las tensiones comerciales, la reducción de la cooperación al desarrollo, y la aparición de condicionamientos sociales o ambientales al comercio, pueden desmejorar el escenario birregional —las dos regiones serán *amigos distantes*. Por otra parte, si los mensajes políticos de acercamiento se concretan en decisiones que mejoren efectivamente las relaciones económicas, ambas regiones podrán beneficiarse mutuamente— serán *socios genuinos*. Para este efecto se requiere dar en cada región mayor prioridad a la otra, acordar una visión estratégica de largo plazo y solucionar algunos problemas comerciales concretos.

En este artículo se analizan estos asuntos, presentando un análisis de la reversión del desequilibrio comercial y de los riesgos de “no hacer nada”, y se hacen algunas reflexiones sobre la visión estratégica de una nueva relación económica entre las dos regiones.

I

Introducción

Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina pasan por un momento auspicioso desde 1994. La IV Reunión Ministerial Institucionalizada de la Unión Europea con el Grupo de Río, celebrada en São Paulo en abril de 1994, solicitó preparar "una estrategia de mediano y largo plazo" para profundizar las relaciones, y acordó trabajar por "una asociación genuina en los campos económico, comercial, industrial, científico y tecnológico"; los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea reunidos en el Consejo Europeo de Corfú, Grecia, en junio de 1994 afirmaron, por primera vez en varios años, "la importancia que atribuyen a las relaciones con América Latina y sus agrupaciones regionales".

En menos de seis meses, el Consejo Europeo reunido en Essen, Alemania, en diciembre de 1994, ratificó su voluntad de "dar vida a una nueva y amplia relación" con América Latina, e instruyó a la Comisión y al Consejo iniciar pronto las negociaciones para llegar a un "acuerdo marco interregional" con los países del Mercosur, y concretar con celeridad nuevos acuerdos con México y Chile. Estos anuncios tuvieron una acogida positiva por parte de los gobiernos de los países referidos y a partir del primer trimestre de 1995 las negociaciones relativas a la naturaleza y el contenido de esos tres acuerdos son tema de intenso diálogo en Bruselas. Finalmente, la V Reunión Ministerial Institucionalizada de la Unión Europea con el Grupo de Río realizada en París, en marzo de 1995, ratificó el interés de ambas regiones por acercarse más a través de nuevos instrumentos de cooperación.

Apoyados en principios y valores ampliamente compartidos, como la democracia y los derechos humanos, el patrimonio histórico y cultural común, y la larga tradición de intercambios económicos, y basados en el progreso alcanzado en el diálogo político institucionalizado, los gobiernos de ambos lados del Atlántico parecen invocar con gran entusiasmo una nueva etapa en sus relaciones.

□ El autor desea dejar constancia de su agradecimiento a Francisco Bataller, Jorio Dauster, Patricio Leiva, Carlos Arturo Marulanda y Claudio Riedel por sus sugerencias así como a los editores de esta Revista. Sin embargo, se hace responsable de cualquier error u omisión. También deja constancia que los puntos de vista expresados en este artículo son personales y no comprometen al Gobierno de Venezuela.

La optimista realidad política choca con la realidad preocupante de los flujos de comercio. Durante varias décadas, Europa mantuvo con América Latina un importante déficit comercial, que le sirvió como un argumento político útil a la hora de responder a las demandas de que abriera más su mercado a las exportaciones latinoamericanas. Esa situación ha cambiado radicalmente. Desde 1989 las tendencias apuntan a un grave deterioro del balance comercial de América Latina con la Unión Europea. En 1994 la balanza comercial entre las dos regiones cambió de signo por primera vez en varias décadas. Más grave aún, la estructura del comercio birregional, claramente sesgada hacia las exportaciones primarias y las importaciones manufactureras por parte de América Latina, denota fuertemente que las tendencias negativas se mantendrán en el futuro. Esta evolución debe servir de marco práctico para reflexionar sobre las nuevas relaciones económicas entre las dos regiones.

Las cifras de comercio no tendrían relevancia si no se tratara de indicadores de cambios más profundos en la naturaleza de las relaciones económicas entre ambas regiones. Es normal que los países mantengan superávit o déficit con otros países o regiones en el dinámico contexto del comercio internacional. Pero si se tiene en cuenta la fuerza de las tendencias de los últimos años, pareciera razonable afirmar que la nueva era del comercio tendrá consecuencias cruciales para las relaciones políticas y para el diálogo económico entre las dos regiones.

Una consecuencia es particularmente inquietante. La aparición de un déficit con Europa justo luego de ponerse en práctica la liberalización comercial en Latinoamérica puede poner en riesgo los avances positivos de la relación amistosa que se creó durante los últimos años. A la era que parece acabarse podría seguir un desmejoramiento del diálogo sobre los temas económicos, que podría afectar la marcha de las relaciones futuras. Ese sería un riesgo mayor. Por lo tanto, es necesario actuar ahora.

El escenario económico en las dos regiones durante los últimos años ha sido de adaptación a las cambiantes condiciones económicas mundiales. Por un lado, América Latina vive una nueva realidad en los años noventa. Desde finales de los años ochenta casi todos

los países de la región han experimentado procesos de apertura y liberalización, que posibilitaron, en general, el restablecimiento de la estabilidad macroeconómica en la mayoría de ellos, así como una paulatina reversión de la recesión que afectó a la región durante los años ochenta. Superada la crisis de la deuda externa, el estancamiento y la inflación que dominaron a la región durante la "década perdida" de los años ochenta, América Latina es hoy una de las zonas económicas más dinámicas del mundo, con un crecimiento medio anual de 4% desde 1989. Los conceptos de economía cerrada, intervencionismo del Estado, control directo de los precios, y el mantenimiento de peligrosos desequilibrios fiscales y monetarios se han sustituido en la mayoría de los países por los de economías abiertas y crecientemente integradas, con libre intercambio de bienes y servicios, privatización y mejor control de las finanzas públicas.

Este nuevo esfuerzo de América Latina por insertarse en las corrientes de la globalización económica y definir una senda de crecimiento sobre la base de la apertura y la liberalización de sus economías no ha sido fácil. Como lo muestran el caso de México a principios de 1995 o el de Venezuela en 1992, a la reforma han acompañado nuevos desequilibrios macroeconómicos o el descontento social y político en algunos países, debido a las dificultades inherentes al modelo de apertura o al rechazo que han suscitado en los sistemas políticos los nuevos paradigmas de liberalización económica.

Europa, por su parte, también vive una realidad distinta en los años noventa. La consolidación del mercado único europeo no ha podido generar el crecimiento que se esperaba, pero la construcción de una comunidad económica integrada ha continuado avanzando, a pesar de las dificultades políticas. La Unión Europea sabe que la preservación de su relevancia

estratégica frente a los Estados Unidos y Japón depende de su integración económica y política. Pero los años noventa también son un período en que Europa se plantea el reto de recobrar su competitividad económica global y a la vez mantener sus logros seculares en materia de protección laboral y seguridad social. A esto se suma la difícil reinserción de los países de Europa central y del este al capitalismo y la democracia, así como su incorporación al escenario institucional de la Unión Europea.

En el medio del cambio, un reencuentro verdadero entre América Latina y la Unión Europea todavía está por ocurrir. Tras la bien justificada cordialidad política en el diálogo entre estas dos regiones, ha faltado hasta ahora visión y profundidad en las relaciones. Una relación birregional rutinaria que no se adapte a los profundos cambios que ocurren en las dos regiones y en sus intercambios económicos, podría deteriorarse debido a potenciales confrontaciones comerciales, al agotamiento de la cooperación europea tradicional y a la aparición de tentaciones proteccionistas a ambos lados del Atlántico.

Si no hay un cambio de actitud hoy, se puede poner en peligro el avance obtenido e impedir el aprovechamiento del inmenso potencial que existe para mejorar los intercambios económicos beneficiosos para ambas regiones —las dos regiones serán *amigos distantes*. Por otro lado, si los mensajes políticos positivos de acercamiento se concretan en decisiones que efectivamente mejoren las relaciones económicas, ambas regiones podrán beneficiarse ampliamente— serán *socios genuinos*. En este artículo se analizan estos asuntos, presentando un análisis de la reversión del desequilibrio comercial, y de los riesgos de "no hacer nada", y se hacen algunas reflexiones sobre la visión estratégica de una nueva relación económica entre las dos regiones.

II

La reversión del desequilibrio: una nueva era del comercio

Acostumbrados a la prolongada existencia de un déficit comercial europeo con América Latina, los analistas no han destacado aún la importancia de las transformaciones rápidas y profundas que han ocurrido en

las relaciones económicas entre las dos regiones durante los últimos años.

Las cifras son elocuentes. Entre 1990 y 1993:

- Las exportaciones de la Unión Europea a Amé-

rica Latina crecieron de 15 mil millones de Ecus a 23.6 miles de millones de Ecus.¹

- Paralelamente, las importaciones de la Unión Europea desde América Latina se redujeron 13%, de 25.3 miles de millones de Ecus a 21.9 miles de millones de Ecus.
- En consecuencia, el tradicional déficit de la Unión Europea con América Latina desapareció rápidamente y de 10.3 miles de millones de Ecus (y una cifra record histórica de 15.3 miles de millones de Ecus en 1985) pasó a un superávit de 1.6 mil millones de Ecus.
- Las exportaciones Europeas tienden a crecer más rápidamente en los productos manufacturados y de alto valor agregado, mientras que las exportaciones de América Latina se concentran en sectores deprimidos, productos protegidos en Europa y materias primas con bajos precios en los mercados.

En medio de la recesión en Europa, América Latina se convirtió en el mercado más dinámico del mundo para las exportaciones de la Unión Europea. Entre 1990 y 1993 estas exportaciones crecieron 57%, mien-

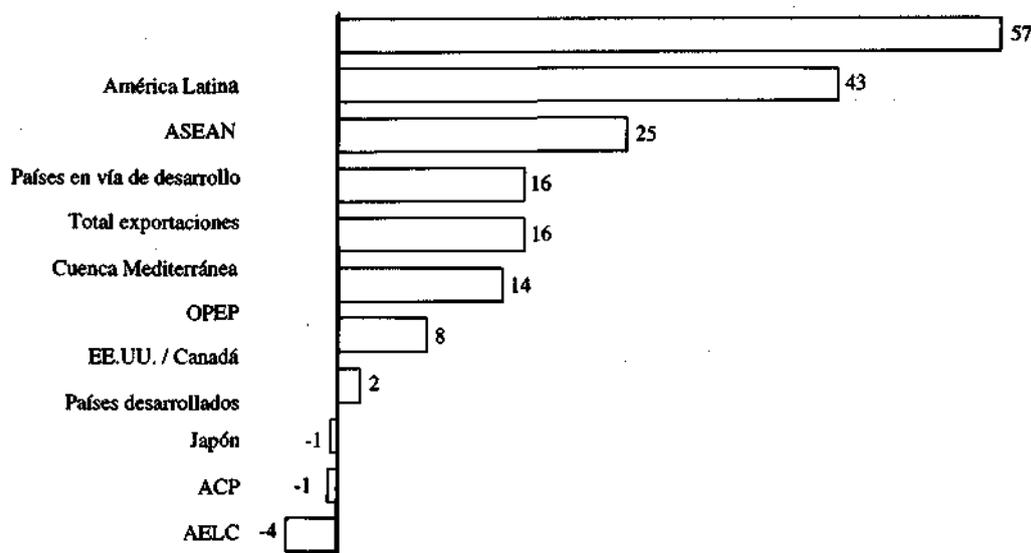
tras que las exportaciones a los países de la ASEAN (Asociación de Naciones de Asia Sudoriental) crecieron 43% y al conjunto de los países en vías de desarrollo 25%. Estas cifras contrastan fuertemente con un crecimiento de sólo 2% de las exportaciones europeas a los países desarrollados, la evolución poco alentadora de estas exportaciones hacia los Estados Unidos y Canadá, que sólo crecieron 8% desde 1990 y el decrecimiento de las exportaciones hacia Japón, que disminuyeron 1%, y a los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), que decrecieron 4% (gráfico 1).

Esto es parte de una tendencia firme, no una coyuntura temporal especial. En la última década, las exportaciones europeas a América Latina se duplicaron, pasando de 12 mil millones de Ecus en 1983 a más de 23.6 mil millones en 1993 (gráfico 2).

Mientras tanto, las exportaciones de América Latina a Europa cayeron de su máximo de casi 30 mil millones de Ecus en 1985 a 21.9 miles de millones en 1993, lo cual marcó la súbita desaparición del déficit comercial que Europa mantuvo con América Latina, situación que se aceleró durante los últimos tres años (gráfico 3).

GRÁFICO 1

Crecimiento de las exportaciones de la Unión Europea a diversas regiones, 1990-1993
(Porcentajes)

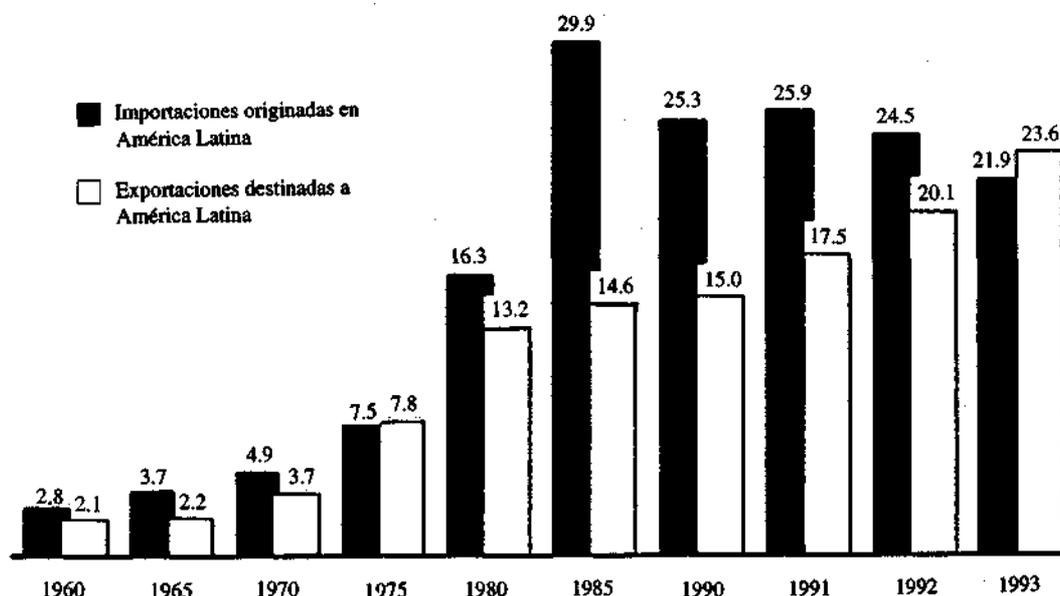


Fuente: EUROSTAT (Oficina de Estadística de la Unión Europea).

¹ Todas las cifras de comercio provienen de EUROSTAT, la Oficina de Estadística de la Unión Europea.

GRÁFICO 2

Comercio de la Unión Europea con América Latina, 1960-1993
(Miles de millones de Ecus)



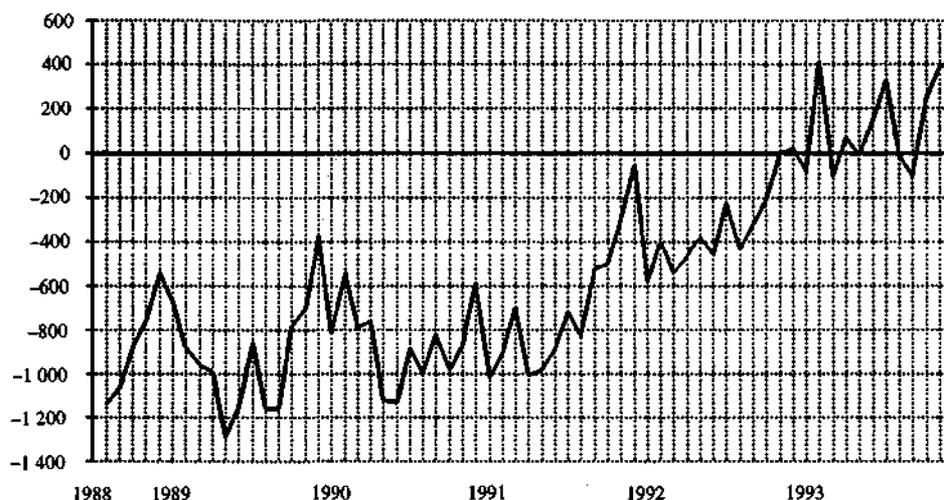
Fuente: EUROSTAT (Oficina de Estadística de la Unión Europea).

El efecto de la desaparición del déficit de la Unión Europea con Latinoamérica sobre la balanza de pagos de esta última se reduce, naturalmente, al tener en cuenta la evolución positiva de los flujos de capital hacia esta región. Desde 1990 el flujo neto de capitales hacia América Latina fue de 44 mil millo-

nes de dólares por año (CEPAL, 1994). Gracias a las políticas de apertura al capital internacional y a las privatizaciones, América Latina duplicó su participación en el total de las inversiones extranjeras directas en las regiones en desarrollo, de 6% entre 1986 y 1990 a 13% en 1992.

GRÁFICO 3

Evolución mensual de la balanza comercial de la Unión Europea con América Latina, 1989-1993
(Millones de Ecus mensuales)



Fuente: EUROSTAT (Oficina de Estadística de la Unión Europea).

La evolución del comercio birregional por productos muestra la solidez de la tendencia general hacia el deterioro del balance latinoamericano. En efecto, la mayor parte del crecimiento de las exportaciones europeas corresponde a productos de alto valor agregado, como los equipos de transporte y las manufacturas (gráfico 4). Parte del crecimiento de las exportaciones de manufacturas se debe a la venta de equipos y maquinarias que van aparejados con inversiones industriales que en el futuro serán la base para aumentar las exportaciones latinoamericanas. Sin embargo, aun las exportaciones europeas de bienes de consumo final, como alimentos y textiles, han crecido en forma acelerada.

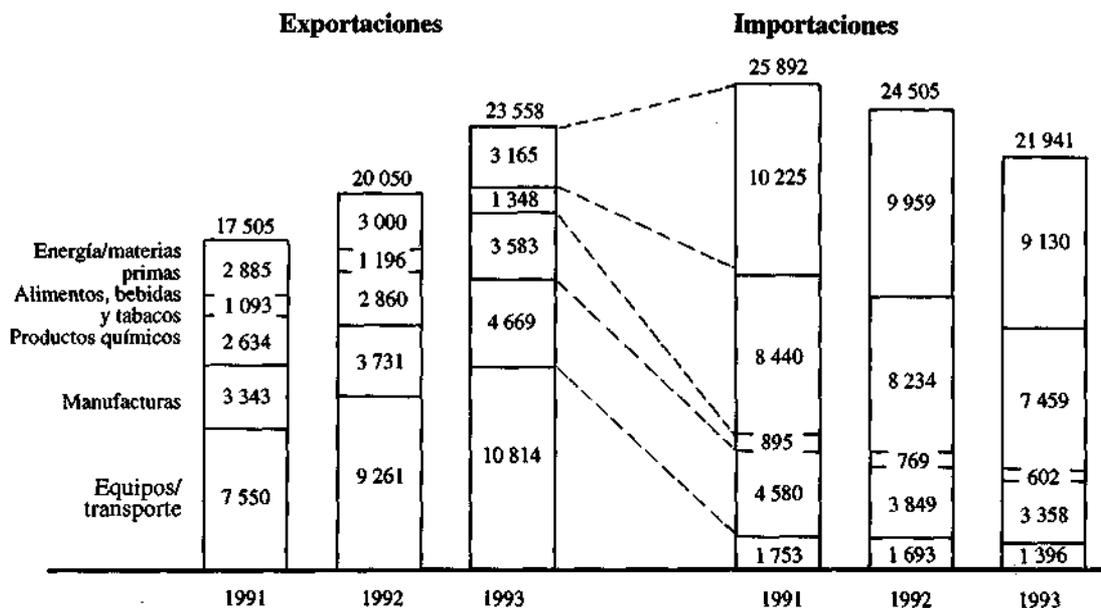
En claro contraste, las exportaciones de América Latina a Europa muestran una caída en todos los rubros. Los productos de exportación tradicionales, in-

cluidos alimentos, energía y materias primas, que representan tres cuartas partes del total, se redujeron 11% en el último trienio. Estos productos o han sufrido reducciones de precios, tales como el café o el petróleo, o confrontan problemas de acceso al mercado europeo, como se verá más adelante. Pero lo más preocupante es la caída de sus exportaciones manufactureras (27% entre 1991 y 1993), de equipos de transporte (20%) y de productos químicos (33%), lo cual refleja limitaciones estructurales de los productores latinoamericanos para ingresar al mercado europeo con productos de alto valor agregado.

La reversión del superávit comercial latinoamericano refleja un cambio radical en la estructura del comercio de la mayoría de estos países, que ha afectado a los más grandes (gráficos 5 y 6).

GRÁFICO 4

Comercio de la Unión Europea con América Latina por productos, 1991-1993
(Millones de Ecus)



Fuente: EUROSTAT (Oficina de Estadística de la Unión Europea).

En efecto, entre 1985 y 1993:

- Brasil redujo sus exportaciones en 20% y a la vez duplicó sus importaciones. Su balance comercial positivo de 7 648 millones de Ecus se redujo a sólo 2 891 millones de Ecus
- México redujo sus exportaciones en casi 60% mientras que aumentó sus importaciones en

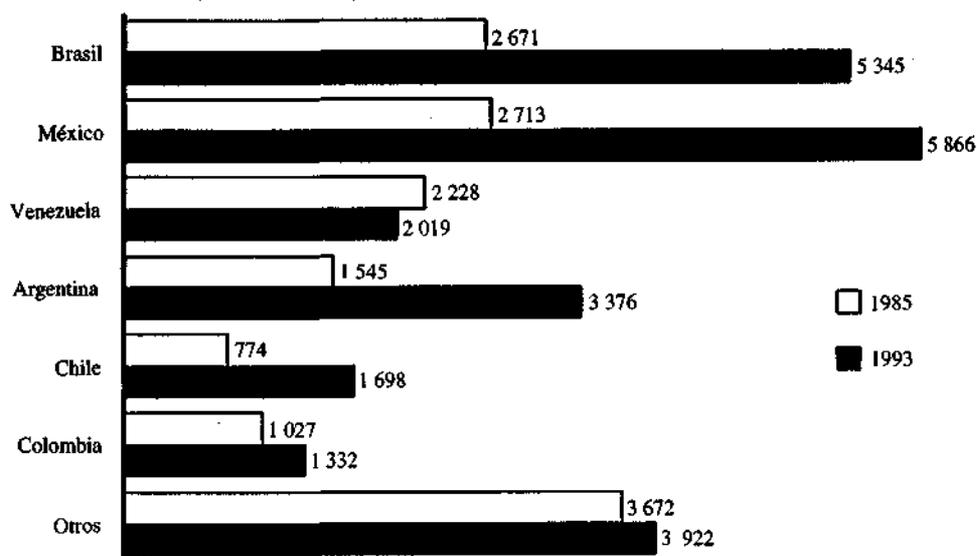
116%. Su balance comercial positivo de 2 757 millones de Ecus se convirtió en un déficit de 3 520 millones de Ecus

- Venezuela fue uno de los pocos países que redujo sus compras de la Unión Europea (en casi 10%), pero al mismo tiempo disminuyó sus exportaciones con ese destino a sólo 30% de su nivel de

- 1985. Su superávit de 1.6 miles de millones de Ecus se convirtió en un déficit de 870 millones de Ecus
- Argentina aumentó sus importaciones en 120% y redujo sus exportaciones en 7%. Su superávit comercial de 1.8 mil millones de Ecus se transformó en un déficit de 330 millones de Ecus
- Chile fue uno de los pocos países que aumentó sus exportaciones, pero sólo en 19%; paralelamente, también acrecentó sus importaciones en 120%
- Colombia redujo sus exportaciones en 5% y aumentó sus importaciones en 30%
- El resto de los países de América Latina mantuvieron estables sus exportaciones mientras que aumentaron sus importaciones en 7%.

GRÁFICO 5

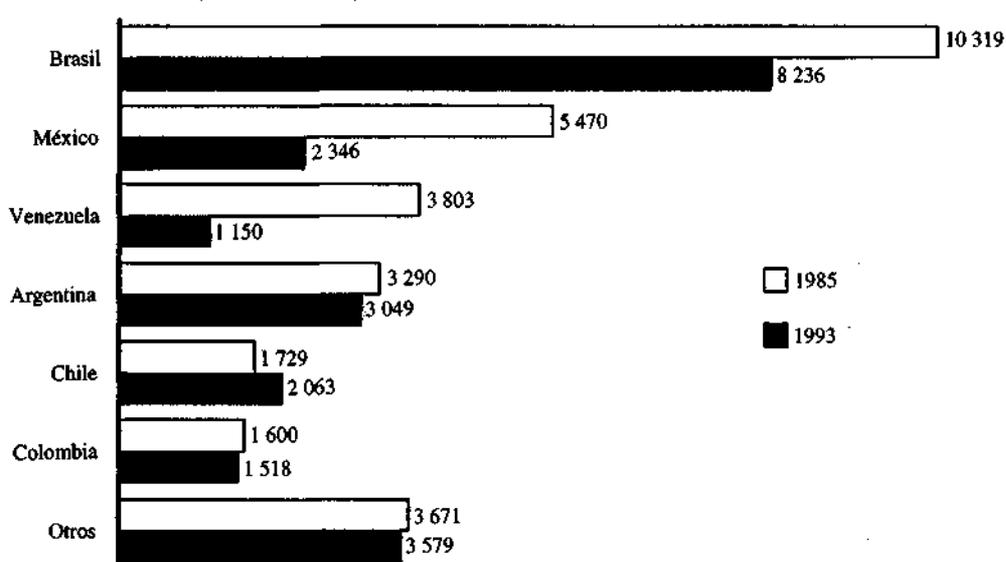
Exportaciones de la Unión Europea hacia América Latina por países, 1985-1993
(Millones de Ecus)



Fuente: EUROSTAT (Oficina de Estadística de la Unión Europea).

GRÁFICO 6

Importaciones de la Unión Europea desde América Latina por países, 1985-1993
(Millones de Ecus)



Fuente: EUROSTAT (Oficina de Estadística de la Unión Europea).

III

¿Sólo una parte más del “resto del mundo”?

A la luz de la evolución del comercio parece evidente que los empresarios y comerciantes europeos han tenido mejor capacidad que sus gobiernos para responder a las oportunidades que ofrece América Latina luego de su reciente transformación económica. Paralelamente a un efectivo renacer del entusiasmo del sector privado europeo, y a pesar de que se ha convertido en uno de los destinos más dinámicos para las exportaciones e inversiones europeas, América Latina ha quedado durante años en un lugar secundario en la definición de las prioridades de las instituciones políticas europeas, lejos detrás de otras regiones que han obtenido un tratamiento mucho mejor en políticas comunitarias de comercio, cooperación y promoción de inversiones. Por ejemplo, los países que esperan formar parte de la Unión y muchos países de Europa central y oriental, el Mediterráneo, África y

Asia, han desarrollado relaciones económicas privilegiadas con la Unión Europea, y disfrutan de acuerdos de cooperación, libre comercio o asociación que les permiten acercarse más fácilmente al mercado europeo (IRELA, 1993).

En contraste, el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y los recientes acuerdos “de tercera generación” han sido hasta ahora los únicos instrumentos de cooperación económica con América Latina. Habría que añadir, además, nuevos programas regionales de cooperación a la educación (ALFA) o la promoción de negocios e inversiones (AL-INVEST). A estos positivos, pero limitados instrumentos, se añaden las preferencias comerciales especiales otorgadas a los países centroamericanos y andinos, como contraparte por el esfuerzo que realizan en la lucha contra el narcotráfico.

CUADRO 1

Las preferencias económicas reveladas de la Unión Europea

Tipo de acuerdo	Instrumento
1. Ampliación	• Extensión a Austria, Finlandia, Suecia
2. Espacio económico europeo	• Extensión del mercado interno a 18 países
3. Europa central y oriental	• Oferta de membresía, y acuerdos de libre comercio con Polonia, Rumanía, Ucrania y otros
4. Mediterráneo y África del norte	• Amplias preferencias comerciales unilaterales; acuerdos de libre comercio con Marruecos, Túnez e Israel
5. Países menos desarrollados de África, Caribe y Pacífico	• Libre comercio unilateral y asistencia económica
6. Resto del mundo en vías de desarrollo (incluida América Latina)	• Sistema general de Preferencias; preferencias especiales a países andinos y centroamericanos.

Las prioridades de las relaciones económicas de la Unión Europea son muy claras y se manifiestan en convenios firmados o negociaciones en marcha sobre los regímenes de comercio, inversiones y cooperación (cuadro 1). De los países del “resto del mundo”, Sudáfrica, los países de ASEAN y China han estado en la lista de prioridades de la Unión Europea en lugares de importancia. Por su lado, América Latina ha estado a la espera de señales concretas que muestren la

elevación de su perfil en el seno de la Unión Europea. En este sentido, es importante reconocer que las ofertas de negociación de acuerdos de cooperación realizadas a los países de Mercosur, México y Chile a finales de 1994, podrían convertirse en oportunidades importantes para profundizar de manera concreta las relaciones de la Unión Europea con América Latina en el futuro.

En este marco, el acercamiento entre América

Latina y los Estados Unidos, cuyo principal ejemplo ha sido la firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN) y la realización de la Cumbre Hemisférica de Miami, es visto en Europa con escepticismo. Para muchos europeos, los renovados contactos no son sino la consolidación de la influencia del norte de América sobre el sur. En América Latina, varios países esperan formar parte de una zona abierta "de Alaska a la Tierra del Fuego", que ofrecería libre acceso al más grande mercado del mundo, a cambio de concesiones comerciales, que en su mayoría, ya han otorgado unilateralmente como parte de sus programas de apertura económica.

La promoción de las exportaciones ha sido una base central de la política de los Estados Unidos hacia América Latina. Esa concepción de política exterior centrada en los aspectos económicos, claramente orientada a producir mayor crecimiento económico interno a través de mayores exportaciones, contrasta con la situación de la Unión Europea, que hasta ahora

no ha identificado con similar claridad sus objetivos hacia la región, y que se debate entre objetivos muchas veces contrapuestos de libre comercio o proteccionismo, acercamiento político y eurocentrismo. En este sentido, los resultados de la Cumbre Hemisférica invitada por el Presidente Clinton, concretados en un acuerdo para crear una zona de libre comercio en América antes del año 2005, ponen de nuevo a prueba la capacidad de la Unión Europea para ofrecer una visión propia y ambiciosa de sus relaciones con América Latina.

En Europa los pasos hacia un acercamiento en el hemisferio occidental son vistos con aprehensión o escepticismo. Los políticos y empresarios europeos ven con preocupación que los posibles acuerdos económicos en América puedan dar lugar a un bloque cerrado y puedan limitar las oportunidades de negocios para los europeos, de la misma manera como se percibió en su momento, erróneamente, la creación del Mercado Único Europeo.

IV

El *statu quo*: apuesta segura a la confrontación

El *statu quo* generará riesgos crecientes. En el contexto amistoso de una vuelta a la normalidad en la relación política, la rutina no permite vislumbrar la aparición de confrontaciones económicas potenciales entre las dos regiones, e impide elaborar nuevas opciones para un mejor acercamiento. Por lo tanto, ante el *statu quo*, lo que más hace falta en la relación Europa-América Latina es una visión integradora, ambiciosa y de largo plazo, junto con medidas pragmáticas para implantarla. Sin esa visión estratégica que guíe la construcción de relaciones más intensas y profundas, la evolución futura probable estará dominada por los problemas del corto plazo y la complejidad burocrática. En ese caso, los problemas se impondrán a las soluciones. El *statu quo* no debería considerarse como una muestra de la madurez de las relaciones, sino que como una potencial amenaza.

En efecto, las confrontaciones comerciales crecientes, la ineludible reducción de la cooperación europea al desarrollo, y la aparición de peculiares condicionalidades sociales o ambientales al comercio, pueden alejar aún más a las dos regiones en un proceso, lento pero seguro, de desmejoramiento en medio

de la rutina. Todo esto a pesar de la coincidencia notoria de intereses y principios entre ellas. Más que una oportunidad perdida, intentar mantener el *statu quo* podría arriesgar seriamente los logros obtenidos hasta ahora en la relación birregional.

1. Comercio: problemas en espera de soluciones

A pesar de la conclusión exitosa de la Ronda Uruguay del GATT, algunos temas pendientes en la agenda comercial de las dos regiones pueden convertirse en asuntos de tensión futura. La aparición de un superávit en la balanza comercial de la Unión Europea con América Latina por primera vez en más de tres décadas creará un escenario poco propicio al mejoramiento cualitativo en la naturaleza del diálogo comercial. Si el superávit tiende a crecer debido a la solidez de las exportaciones europeas y al estancamiento persistente de las exportaciones de América Latina, se dificultarán aún más las negociaciones comerciales. Cada vez más se percibirá en América Latina que los principales beneficiarios de la apertura económica han sido los exportadores europeos (así

como los norteamericanos y asiáticos), mientras que los exportadores latinoamericanos enfrentan crecientes dificultades para acceder competitivamente al mercado europeo.

La revisión del SGP de la Unión Europea implica la incorporación de criterios más estrictos de "graduación", que tocan sensiblemente a los países latinoamericanos más grandes y prósperos. Brasil, Argentina, México y Chile han visto reducidas notablemente sus preferencias comerciales como resultado de la graduación de sus sectores más competitivos. Lo que en Bruselas se considera como una racionalización necesaria del sistema de preferencias comerciales a los países en desarrollo, los agentes económicos en América Latina pueden percibirlo como un ataque a "derechos adquiridos" de algunos países. Además, dadas las reducciones arancelarias previstas en la Ronda Uruguay, la revisión del SGP implicará en cualquier caso una disminución efectiva de las diferencias tarifarias que favorecían a América Latina.

Por lo tanto, la discusión sobre el SGP ha sido una oportunidad perdida para mejorar el diálogo económico entre las dos regiones. Durante los últimos meses de 1994, los países más grandes de América

Latina se debatían entre la profunda insatisfacción por los resultados del nuevo SGP, que afecta directa e inmediatamente sus exportaciones, y la expectativa positiva de realizar *futuros* acuerdos comerciales con la Unión Europea.

Por otra parte, algunos temas puntuales de comercio han adquirido un carácter claramente confrontacional, como ocurre con algunas decisiones antidumping, que afectan productos importantes de algunos países de la región. Igual ocurre con el acero de Brasil, los granos de Argentina, o las manzanas de Chile, entre otros. En la medida en que estos problemas no se resuelvan satisfactoriamente, la tensión continuará y probablemente se agudizará (Grupo de Río, 1993, e Izam, 1994, pp. 111-134).

En general, diversos instrumentos de política económica de la Unión Europea están afectando seriamente las exportaciones latinoamericanas. El Grupo de Río recopiló de cada país miembro los problemas específicos en doce instrumentos que incluyen mecanismos de defensa comercial explícita o implícita; mecanismos de defensa del consumidor; y mecanismos que desvían el comercio. La mayoría de esos problemas comerciales no se han enfrentado aún satisfactoriamente (cuadro 2).

CUADRO 2

Problemas comerciales de la Unión Europea con América Latina, 1994

Tipo de instrumento	Productos (ejemplos)	Comentarios
1. Certificados de importación.	Manzanas, ajos, banano, carne ovina, moluscos, pescado.	No corresponden al Acuerdo de Licencias del GATT; el nivel indicativo de concesión de certificado puede considerarse como una cuota.
2. Cuotas de importación.	Cueros, banano, atún, carne ovina, textiles, derivados del cobre, aluminio en rollos.	Limitan los beneficios del SGP; porque deben cumplirse por asignación de cupos a importadores y están sujetas a ajustes anuales. En algunos casos se aplican a las exportaciones por encima de la cuota el arancel normal.
3. Precios de referencia y derechos compensatorios.	Manzanas, limones, carne de pollo, merluzas.	Crean un sistema injusto, pues las transacciones de algunos importadores afectan a todos los demás, y aun cuando su objetivo es sólo equiparar precios entre productos importados y comunitarios, su efecto final es prohibir la importación.
4. Derechos "antidumping".	Hilos de algodón, fibras de sisal, fibras acrílicas, ferrosilicio.	Son derechos adicionales muy altos (15 a 30 por ciento) para impedir el acceso del producto al mercado comunitario; las investigaciones usan datos con 2 a 3 años de retraso.
5. Alza unilateral de aranceles.	Hilos de sisal.	No están precedidas de consultas, ni de compensaciones, como lo determina el artículo 28 del GATT y violan los derechos consolidados en el GATT.
6. Clasificación arancelaria.	Nitrato de sodio, nitrato de potasio.	Una clasificación inapropiada genera la aplicación de aranceles más altos, prohibición de importar o regímenes comerciales inadecuados.

(Continúa en la página siguiente)

Cuadro 2 (continuación)

Tipo de instrumento	Productos (ejemplos)	Comentarios
7. Reglas de origen.	Atún, túnidos.	Son extremadamente rigurosas en el SGP comunitario y no promueven la integración regional.
8. Denominación comercial.	Ostiones.	Afecta a productos que, siendo de la misma calidad, no son reconocidos apropiadamente.
9. Armonización de normas técnicas.	Chocolates.	Afecta a productos que han de ser comercializados en la UE.
10. Medidas fito- y zoonitarias.	Carne porcina, productos pesqueros, harina de pescado.	Se aplican a productos que no presentan problemas desde el punto de vista sanitario pero que se les impide entrar en el mercado comunitario.
11. Medidas de tipo ecológico.	Potencialmente todos.	Son intentos de condicionar el comercio a objetivos ambientales poco realistas.
12. Acuerdos preferenciales a terceros.	Todos	Acuerdos europeos de asociación, partenariado y cooperación comercial y económica con países de Europa del este crean efectos negativos sobre el comercio con América Latina.

Fuente: Grupo de Río

2. La reducción inminente de la cooperación al desarrollo

La Comunidad Europea ha sido tradicionalmente la mayor fuente de recursos de cooperación al desarrollo de América Latina, dedicando cerca de 500 millones de dólares al año para la región. Sin embargo, en el futuro los problemas comerciales de América Latina no podrán compensarse con más cooperación al desarrollo.

En efecto, la Unión Europea enfrentará una ineludible reducción de los recursos presupuestarios disponibles para la cooperación. Y la reducción probablemente será mayor para América Latina. Esto se debe a que los compromisos de Europa con los países más pobres de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), y los nuevos compromisos de ayuda a Europa central y oriental requerirán recursos financieros mayores que los disponibles. Por lo tanto, la reducción de los flujos tradicionales de cooperación generará también reacciones en países latinoamericanos que podrán sentirse desplazados. La realidad es que en el futuro será más difícil políticamente otorgar créditos concesionales, ayudas y subvenciones a una región que crece al 5% anual mientras imperen los problemas fiscales en Europa y mientras países mucho más pobres y con riesgos geopolíticos mayores en el entorno europeo soliciten asistencia financiera o ayuda humanitaria como su último recurso.

3. La nueva mitología del proteccionismo

Un conjunto de conceptos nuevos y peculiares en la agenda política europea se sumará al cúmulo de ten-

dencias negativas en las relaciones entre ambas regiones. Por ejemplo, imponer el respeto por los derechos humanos a los países exportadores como condición para otorgarles acceso a los mercados o preferencias comerciales. Recientemente, un informe del Parlamento Europeo solicitó "el cese de importaciones" de algunos productos agrícolas de América Central, Colombia y Perú como una condena a priori a supuestas violaciones de los derechos humanos en esos países, sin que existiera ninguna prueba de esas denuncias (Musso, 1993). La extraña alianza entre políticos que piden mejoras en los derechos humanos y lobbies de las empresas que quieren evitar la competencia en ciertos productos de países en desarrollo puede crear problemas inéditos en las relaciones.

Lo mismo ocurre con el uso acrítico de ciertos lemas ambientalistas para impedir el libre comercio. Finalmente, para algunos políticos europeos sería inaceptable mantener relaciones de comercio libre con cualquier país que no preste a sus trabajadores una protección social "adecuada," según las normas europeas. Pretender justificar el proteccionismo en Europa con conceptos como el "dumping social" sería querer imponer a países con costos laborales menores los mismos sistemas de protección de países que tienen un ingreso per cápita diez o veinte veces mayor. Y significaría, en la práctica, desaprovechar las oportunidades de desarrollo que crea el libre comercio tanto para vendedores como para compradores para crear un ambiente de progreso económico y empleos bien remunerados. Esta nueva *mitología del comercio* aparece sigilosamente como un argumento atractivo tan-

to para los sectores intelectuales de la izquierda europea, como para los empresarios en industrias que están sujetas a la competencia de los países en vías de desarrollo, incluida América Latina.

En esta discusión América Latina y Europa tienen más coincidencias que diferencias. En efecto, es claro que las legislaciones laborales, ambientales y de derechos humanos de los países de América Latina están mucho más cerca de los modelos europeos, que las legislaciones de China u otros países del este. Más aún, muchas de esas legislaciones se hicieron a imagen y semejanza de las leyes europeas. Sin embargo, para algunos sectores europeos esta necesaria diferenciación entre los países del "tercer mundo" es menos clara, y atacan las eventuales y puntuales violaciones a los derechos humanos o a un trato laboral justo en América Latina como si éstas respondieran a políticas aceptadas o promovidas por los Estados, lo cual es el caso en otras regiones del mundo.

Un diálogo constructivo en torno a estos importantes temas de la agenda mundial es necesario y posible entre América Latina y Europa. El proteccionismo europeo, aupado por los sectores políticos, empresariales y laborales más afectados por la recesión y el desempleo, se ha convertido crecientemente en la mejor excusa de los defensores del proteccionismo en Latinoamérica, lo cual podría contribuir al deterioro de sus propios procesos de apertura económica. ¿Cómo confrontar a aquellos sectores que piensan que América Latina debería aplicar los mismos instrumentos proteccionistas que utilizan los países europeos para defender su producción de manzanas, acero o cerea-

les? (Grupo de Río, 1994) ¿Qué mejor argumento para sugerir una vuelta al proteccionismo en América Latina que el uso peculiar de los nuevos conceptos de "rectitud social" o "dumping social," cada vez más populares en algunas burocracias europeas, como una vía para proteger sus industrias menos competitivas, que están siendo afectadas por las exportaciones de países con menor costo laboral unitario? (Steil, 1994, pp. 14-20).

Asimismo, los sectores proteccionistas en Europa frecuentemente utilizan la recesión económica y el desempleo como argumento para buscar medidas de protección comercial. Mientras dure la recesión en Europa, se argumenta, los latinoamericanos deben aceptar que Europa cierre algunos mercados, sin considerar que las medidas proteccionistas perdurarán después que la recesión se termine.

¿Cómo evitar que el desempleo, el subempleo y la desigualdad que preocupan a América Latina no se conviertan en un nuevo llamado al proteccionismo, en una actitud que mimetice la actitud de algunos círculos de Europa que tienen eco en Bruselas? La confrontación comercial, en un escenario en el cual los grupos proteccionistas ganen terreno será inevitable y generará más problemas que oportunidades a las relaciones birregionales. Ambas regiones deberían, entonces, apuntar al aprovechamiento de las amplias coincidencias sustantivas que presentan en materia ambiental, laboral y de derechos humanos para que la "agenda verde" y la "agenda de derechos humanos" sean la base de un acercamiento y no una excusa para la confrontación.

V

La reflexión necesaria: ¿Profundizar la relación o mantener la rutina?

Las condiciones actuales llevan a la necesidad de romper la rutina y reactivar las relaciones entre Europa y América Latina. Esto significa dar en cada región mayor prioridad a la otra, acordar una visión estratégica de largo plazo, buscar acuerdos pragmáticos, y solucionar algunos problemas comerciales concretos.

1. Prioridad recíproca y ambiciones coincidentes

En primer lugar, es necesario dar la máxima priori-

dad en la agenda política de las dos regiones a los temas principales de las relaciones comerciales, en particular en el marco de los diálogos Grupo de Río-Unión Europea. Este debe ser un esfuerzo dual: en Europa, en la implantación de los nuevos pilares de la Unión se deben tomar en consideración los beneficios de acercarse más a América Latina, así como los riesgos de mantener el *statu quo*.

En América Latina, se debe otorgar mayor prioridad política y económica a la relación con Europa,

procurando darle una importancia similar a la que tienen las relaciones actuales con los Estados Unidos y potencialmente con Asia. Se requiere comprender que será de gran beneficio para la región balancear mejor en el futuro sus relaciones con las principales potencias económicas del mundo.

2. Visión de largo plazo hacia una asociación birregional genuina

En segundo lugar, es necesario desarrollar una nueva visión estratégica común para el futuro de las relaciones económicas entre las dos regiones, apuntando al establecimiento de una asociación económica genuina. Para lograr la voluntad política necesaria, Europa debe reconocer que América Latina se presenta como un *socio natural*, con el cual obtendrá provechos y no sólo costos.

Las nuevas relaciones económicas birregionales deben basarse en los sólidos lazos políticos existentes, y debe reflejar características similares a las de las relaciones entre Europa y sus principales socios económicos: interdependencia económica y mejor acceso recíproco para bienes, servicios, capitales y tecnologías, fuertes nexos entre empresas y entre industrias, bajos costos de hacer negocios, abundancia de información económica relevante, y una amplia red de instituciones de apoyo a los intercambios económicos (Fisher, von Gleich y Grabendorff (eds.), 1994, pp. 383-392).

La preparación de una nueva visión debe hacerse de manera conjunta. La creación de un nuevo consenso birregional requiere la participación de las instituciones comunitarias apropiadas en las dos regiones. Por parte de América Latina, el Grupo de Río se ha convertido en su interlocutor válido y debe realizar cambios en su estructura y organización para adecuarse a los retos de una relación política más profunda y dinámica con la Unión Europea.

3. Acuerdos pragmáticos

En el proceso de establecer el marco de una nueva relación birregional, debe tomarse en cuenta la diversidad de intereses y preocupaciones en ambos lados del Atlántico. En particular, es necesario aprovechar el dinamismo que han generado los procesos regionales de integración o de países específicos de América Latina (Mercosur, Grupo Andino, Centroamérica, el Caribe, Chile y México) para profundizar las relaciones a "distintas velocidades y geometrías variables",

mediante acuerdos pragmáticos que consideren las particularidades políticas y económicas de cada grupo así como la naturaleza diferenciada de sus relaciones con Europa.

Por ejemplo, dada la importancia de su relación comercial con Europa, el Mercosur debería dar la mayor prioridad a la negociación de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, que podría servir como base para la incorporación de los otros países en el futuro. México y Chile podrían también, paralelamente, negociar acuerdos de libre comercio del mismo tipo. El Grupo Andino, debido a la solidez de sus instituciones de integración, podría concentrarse en profundizar los acuerdos institucionales y comerciales en áreas como la protección de inversiones y el transporte, y en sectores específicos como la pesca y las telecomunicaciones, además de avanzar en la liberalización del comercio con Europa. Estas nuevas áreas complementarían las preferencias comerciales especiales otorgadas como cooperación en la lucha contra el narcotráfico. Otros países de América Latina, tales como los países centroamericanos, podrían tratar de mejorar los lazos con la Unión Europea a través de una mejoría en la calidad y cantidad de la cooperación al desarrollo y de una reestructuración del diálogo de San José. Al basarse en los grupos regionales, la profundización de la relación de América Latina con Europa podrá marchar a un ritmo más acelerado que si se limitara al nivel nacional o si se tuviera que definir un solo acuerdo para toda América Latina.

En este sentido, sería conveniente que la Unión Europea definiera los parámetros generales que orientarán una extensión a los otros países y grupos de América Latina de la oferta de libre comercio que ha hecho al Mercosur. Conociendo estos parámetros, los demás países podrían definir sus planes para establecer futuras negociaciones con la Unión Europea.

4. Solución de problemas concretos

Finalmente, es necesario concentrar los esfuerzos del corto plazo en resolver un grupo de problemas importantes ya identificados, particularmente en torno al acceso al mercado, el Sistema General de Preferencias y las normas que afectan el comercio.

Para ello se requiere establecer mecanismos ágiles de discusión, tanto con las autoridades comerciales como con las autoridades sectoriales de la Unión Europea. Por ejemplo, debe establecerse un contacto directo entre el Grupo de Río y las direcciones de

agricultura, mercado interior y competencia de la Comisión Europea, para profundizar las discusiones sobre temas específicos que afectan el comercio. Allí se debe trabajar conjuntamente en una agenda que incluya los certificados de importación, el sistema de cuotas, los mecanismos de autolimitación de exportaciones, los precios de referencia y los derechos compensatorios, el SGP y la clasificación arancelaria, entre otros temas.

Frente a la amenaza que puede significar el debilitamiento del *statu quo*, es necesario relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Un redescubrimiento mutuo se hace necesario. Lo que implica intensificar el acercamiento político, acelerar la apertura económica recíproca, establecer mejores instituciones para privilegiar los intercambios, y redefinir la cooperación al desarrollo.

Es necesario trabajar conjuntamente en un nuevo encuentro que considere el mejoramiento del escenario económico de América Latina, los beneficios de la apertura económica para exportadores e inver-

sionistas europeos, y los peligros que significa un incremento del proteccionismo en Europa.

La relación económica Europa-América Latina está por lo tanto en una encrucijada. Si se mantiene el *statu quo*, la realidad económica se impondrá y con ella surgirán crecientes tensiones comerciales que harán peligrar el avance positivo realizado durante los últimos años. Si las iniciativas de suscribir nuevos acuerdos económicos con países y grupos fracasan, se estará creando un escenario de crecientes dificultades entre las dos regiones. Por otro lado, si se define de manera conjunta una nueva visión estratégica de las relaciones económicas entre ambas, será posible encontrar soluciones a muchos problemas actuales y así reforzar este eslabón en las relaciones atlánticas.

Los conceptos que servirán de fundamento a esa nueva visión están relativamente claros: un sólido acuerdo político tendiente a fortalecer y profundizar las relaciones, y la búsqueda de la mayor apertura al libre comercio y a las inversiones en un acuerdo de genuina asociación birregional.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1994): *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, LC/G. 1800 (SES.25/3), Santiago de Chile.
- Fisher, B., A. von Gleich y W. Grabendorff (eds.) (1994): *Strategies for fostering trade and investment flows between Europe and Latin America*, B. Fischer, A. von Gleich y W. Grabendorff, *Latin America's Competitive Position in the Enlarged European Market*, Baden-Baden, República Federal de Alemania, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Grupo de Río (1993): *Problemas comerciales de los países de América Latina con la Comunidad Europea*, supra 4, Bruselas.
- _____ (1994): II Reunión económica y comercial de alto nivel, Grupo de Río-Comunidad Europea, Bruselas. Documentos de Base, *VII Cumbre presidencial, Chile 1993*, capítulo III, México, D. F., Fondo de Cultura Económica S.A. de C.V.
- IRELA (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas) (1993): *El mercado único europeo y su impacto en América Latina*, Madrid.
- Izam, Miguel (1994): *The effects of the single European Market on Latin American Trade*, B. Fischer, A. von Gleich y W. Grabendorff, *Latin America's Competitive Position in the Enlarged European Market*, Baden-Baden, República Federal de Alemania, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Musso, (1993): *Informe de la Comisión de Desarrollo y Cooperación sobre Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo* (Ref. A3 0222/93), informe presentado al Parlamento Europeo, julio.
- Steil, Benn (1994): *Social correctness is the new protectionism*, *Foreign Affairs*, vol. 73, N° 1, Nueva York, Council on Foreign Relations, Inc.