

EUROPA Y LOS PROCESOS DE INTEGRACION EN AMERICA LATINA:
PRIORIDADES

Hugo Palma

II Foro Euro-Latinoamericano
LAS RELACIONES EURO-LATINOAMERICANAS: QUE FUTURO?
Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais.
Lisboa. 28-30 Abril 1992.

Embajador Hugo Palma
Ambassade du Pérou
50 Av. Kléber
Paris 75116.

Fx.33 1 47559830
Tl.33 1 45531432

Las relaciones entre Europa y América Latina se dan hoy en un contexto de circunstancias internas e internacionales que suscitan considerable incertidumbre y obligan a tener presente varios elementos. Entre ellos, temas como la terminación de la Guerra Fría y las características que podría tener el nuevo orden internacional, el avance de la integración europea, la estructuración de nuevos procesos integradores en diversas regiones, las dificultades para terminar en forma satisfactoria la Ronda Uruguay y muchos otros, tienen significación para el curso actual y futuro de estas relaciones.

En condiciones de tal fluidez que incluyen alteraciones radicales de situaciones políticas conocidas y relativamente consolidadas y procesos que se estimaban razonablemente encaminados, el tema debe ser enfocado de manera cautelosa y aproximativa. Para ello, una apretada revisión de las vinculaciones actuales puede ser útil; y se tratará de extraer de ella algunas orientaciones generales para la continuación y profundización de formas de cooperación que son importantes.

Al mismo tiempo, se tendrá en cuenta que se trata de procesos en marcha que se dan dentro de contextos estratégicos, políticos, económicos y sociales particularmente agitados. Probablemente nadie podía prever el curso de los acontecimientos que están cambiando el panorama europeo y por ende mundial, la variada naturaleza de los problemas que están afectando actualmente a América Latina y lo que estos nuevos factores representan para las relaciones mutuas.

En todo caso, es un hecho que el año del quinto centenario del descubrimiento de América, "Encuentro de dos Mundos" como se le llama ahora, se presenta signado por factores que podrían presentar cierta contradicción. Debe reconocerse que se han producido de ambos lados del Atlántico reiteradas manifestaciones de interés recíproco pero subsisten inquietudes en la región latinoamericana sobre lo que finalmente significará el Mercado Unico Europeo, su posición frente a los países en desarrollo y la prioridad que tendrían frente a otros intereses de Europa.

Por ejemplo, el lugar que América Latina ocupa en la atención europea viene ciertamente detrás del que actualmente poseen la construcción de la Comunidad misma, las relaciones con el Este de Europa, las vinculaciones con Estados Unidos, Japón y China, los acontecimientos en el Medio Oriente y la asistencia que continuarán requiriendo los países de África. Si esto es así, no es mucho lo que podría quedar detrás de América Latina. La ansiedad que en oportunidades se expresa por el peligro de su marginalización política y pérdida de significación económica es entonces comprensible.

No obstante, poco sentido tendría limitarse a lamentar este estado de cosas. Nadie pretende hacerlo y América Latina está más bien activamente empeñada en superar una situación que por diversas razones llegó a ser crítica. Además, entre latinoamericanos y europeos debe afirmarse el deseo de encontrar caminos que interesen a unos y otros. Para quienes parten del convencimiento que el peso de la historia y ciertos valores comunes son importantes ahora y en el futuro, hay razones muy claras para buscarlos.

No será fácil atribuir prioridades europeas frente a los procesos de integración de América Latina cuando, como se indicó, de un lado y otro del Atlántico no hay nada de estático o inamovible. Por el contrario, se trata de procesos que se encuentran aún buscando definir sus espacios geográficos y conceptuales. Sin embargo, es evidente que una asimetría esencial continúa diferenciando los objetivos, ritmos y realizaciones respectivas.

En el caso europeo, la Comunidad es el gran actor consolidado como proceso integrador, potencia económica y polo de atracción de países que se van desgajando del tronco de la Asociación Europea de Libre Comercio -ahora sumamente próxima por no decir incorporada a la Comunidad en el Espacio Económico Europeo- y de la llamada órbita socialista hoy extinta. Como consecuencia de diversos factores que no precisan de explicaciones detalladas, para el tratamiento del tema se entenderá por Europa básicamente la gestión de la Comunidad Europea.

Frente a esta maciza realidad, la situación de los procesos integradores de América Latina parece mucho menos impresionante por su extensión geográfica, significación económica e inclusive por las expectativas que suscitan al interior mismo de sus miembros. Dicho de otro modo, en América Latina los procesos de integración reúnen hasta el momento un número limitado de países; representan porcentajes marginales de comercio; han tardado mucho en adoptar formalizaciones y prácticas institucionales y aún se encuentran muy distantes de las que son corrientes en Europa; y no han conseguido, en general, convencer ni a los gobiernos ni a los pueblos que son la única vía posible para la edificación del futuro.

Dicho ésto y retomando el hilo del título, debe indicarse que si bien en numerosas oportunidades se ha reiterado el interés europeo en América Latina, solamente en tiempos relativamente recientes se habría éste traducido en actividades cooperativas con los procesos de integración. En efecto, hasta el comienzo de los años ochenta, el interés fué casi puramente formal. Acontecimientos como el avance del proceso de redemocratización de América Latina, la solidaridad de sus países con Argentina en el conflicto de Las Malvinas y la necesidad de no dejar a Estados Unidos como único actor en la situación centroamericana fueron movilizand o un creciente interés europeo por los acontecimientos en América Latina. Comprensiblemente, este interés se ha ampliado considerablemente con la incorporación de España y Portugal a la Comunidad.

Como se sabe, los contactos se fueron desarrollando paulatinamente. Diálogo Grupo Latinoamericano-CE en Bruselas, encuentro de los Ministros de la Comunidad y del Grupo de Río en Naciones Unidas en 1987 que fueron seguidos por otros, Diálogo de San José con los Cancilleres centroamericanos, establecimiento de representaciones en varias capitales, acreditación de observadores en la ALADI y la OEA, relaciones con el SELA y la Junta del Acuerdo de Cartagena, etc. Adicionalmente cabe registrar el aumento de los créditos destinados a la cooperación con América Latina. Las Declaraciones de Roma de 1990 y de Luxemburgo de 1991, consignan diversos entendimientos y propósitos formulados por los Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad y del Grupo de Río; que habrán de ser seguidas por una próxima reunión en Santiago de Chile. Existen varios acuerdos de cooperación, algunos muy avanzados, entre la Comunidad y varios países latinoamericanos. Inclusive, en casos como los de México, Chile y Argentina, se ha hablado de acuerdos de tercera generación, que superan los aspectos comerciales y los de cooperación para ir a formas más complejas y amplias de relación en la que se tendrían en cuenta elementos como el "interés común" de las partes. Similar acuerdo se está tramitando con el Grupo Andino para actualizar el convenio existente desde hace años. Finalmente, se encuentra en vigencia un Reglamento del Consejo de la Comunidad que rige la asistencia financiera y técnica y la cooperación económica con los países de América Latina y Asia.

Como la Comunidad ha manifestado que continuará cooperando con los procesos latinoamericanos, es preciso identificar elementos que sirvan de orientación a los esfuerzos prioritarios. Es obvio que podría haber distintas prioridades en el apoyo a los procesos, según se trate de privilegiar determinados aspectos de la integración. Similar consideración puede efectuarse respecto al ámbito geográfico, la significación política o cualquier otro aspecto. Por ejemplo, el avance de la integración centroamericana tiene consecuencias políticas, inclusive estratégicas, que pueden ser equiparables a las económicas. Un proceso político como el Grupo de Río tiene significación independiente de las vinculaciones económicas de sus miembros entre sí. Frente a procesos con décadas de camino como el Grupo Andino aparecen recientemente otros como el Mercosur. Hay algunos especializados como el Parlamento Latinoamericano y, finalmente, lo que podría representar la más importante novedad de los últimos años: la posibilidad de integrarse económicamente con la potencia hemisférica aparece con la Iniciativa para las Américas del Presidente de Estados Unidos.

Es sabido que hay en la región una considerable diversidad de intentos integrativos diferenciados por sus objetivos, extensión geográfica, nivel de institucionalización y otros criterios. Desde luego, no corresponde emitir juicio sobre cuales podrían ser más importantes que otros y por que razones. Todos ellos son importantes y merecen el apoyo de la comunidad internacional en la medida en que sus propios miembros realizan considerables esfuerzos para consolidarlos e ir más allá, por su intermedio, de cierto dis-

curso retórico sobre identidad latinoamericana que, por estimable que fuere, en la práctica ha servido para disimular a veces la incapacidad o falta de voluntad para realizar tareas comunes.

Esta falta de concertación se reproduce igualmente en las vinculaciones con la Comunidad. La región ha encontrado dificultades para presentar coherentemente sus puntos de vista a la Comunidad y más aún para acercarse a su sistema de toma de decisión, cuya complejidad tampoco puede ser negada. Asimismo es muy difícil establecer entre ella misma -en parte debido a la relativa falta de complementariedad de sus economías pero también en virtud de los intentos de priorizar el desarrollo hacia adentro vía políticas de sustitución de importaciones- los circuitos comerciales, industriales y tecnológicos que hubieren aumentado su significación. Son conocidas igualmente las enormes dificultades del problema de la deuda que ha insumido, y aún lo hace, no solamente ingentes recursos sino también mucha energía y capacidad de gestión. De otro lado, se mencionará apenas de paso, que es igualmente cierto que a lo largo de años el porcentaje de las exportaciones de la región dirigidas a la Comunidad disminuyó considerablemente.

Debe también anotarse la diversidad de los procesos latinoamericanos. El Grupo Andino confronta una situación límite en la que sus miembros deben adoptar medidas internas trascendentales para profundizar la integración mediante el establecimiento de una zona de libre comercio, un arancel externo común (unión aduanera) y un mercado común en plazos perentorios. Adicionalmente, se deberá avanzar en la armonización gradual de políticas económicas para dar transparencia al mercado ampliado y evitar distorsiones al interior. Esto supone una serie de normas comunes sumamente estrictas para evitar el dumping, los subsidios, restricciones a las exportaciones, etc. Se ha avanzado igualmente en los campos de comunicaciones, integración social, relaciones con terceros, consulta política y aspectos institucionales.

El Mercosur es la nueva experiencia integradora latinoamericana, potenciada con la capacidad industrial y económica de Argentina y Brasil y su decisión política de hacer de su comprensivo programa el esquema integracionista más dinámico de la región en el plazo de pocos años. A éste se asociaron en alguna medida Paraguay y Uruguay.

El Grupo de los Tres reúne de manera no formalizada a México con Colombia y Venezuela; éstos dos últimos miembros del Grupo Andino. El proyectado mecanismo de cooperación energética y de proyección hacia el Caribe y América Central tendría implicancias jurídicas e institucionales caso comprendiera el establecimiento de una zona de libre comercio.

Otras formas institucionales con mayor o menor proyección son, como se sabe, la ALADI, el SELA, el Parlamento Latinoamericano, el Fondo Latinoamericano de Reservas, etc. En el ámbito bilateral se vienen produciendo una serie de acuerdos y negociaciones para establecer diversas formas de integración. Chile y México ya han suscrito un

acuerdo y se pueden producir otros en breve. Desde luego, nada obsta para que paulatinamente se vaya produciendo una convergencia de los distintos procesos y mecanismos. Si bien eso no es fácil, anótese que nada hay que los haga incompatibles. Obviamente, dentro del esquema general habrán de subsistir diversos procesos particularizados por su mayor o menor amplitud económica o algún énfasis específico; pero en cierta forma agrupados dentro de una entidad integradora latinoamericana.

La negociación de un acuerdo para establecer una zona de libre comercio en América del Norte en el que naturalmente participará México, representa un hecho nuevo de enormes repercusiones para todo el Continente y probablemente también para la situación económica y política mundial.

Por último, la Iniciativa para las Américas abre la posibilidad que todos los países del Hemisferio Occidental se vinculen en acuerdos de integración lo que obviamente tendrá también consecuencias que depasarán el ámbito geográfico. Si bien este acuerdo puede aún demorar un tiempo difícil de prever dadas las condiciones políticas y económicas que deben ser satisfechas antes de iniciar las negociaciones del caso, el hecho que se haya planteado constituye per se un hecho político de la mayor entidad.

Frente a la diversidad de procesos y la variedad de opciones que los mismos sustentan, es natural que parezca difícil establecer prioridades. La tarea se hace aún mas compleja puesto que los actores políticos latinoamericanos tendrían ellos mismos no pocos problemas para decidir donde debería darse la concentración de esfuerzos y la oportunidad de realizarlos. Por el momento, las solicitudes de apoyo se referirán a uno u otro proceso y como consecuencia de ello, Europa tendrá que acompañar el ritmo y particularidades del propio avance latinoamericano.

En tales condiciones, la cooperación europea podría ser mas valiosa en aquellos aspectos en los cuales la integración latinoamericana está encontrando retos considerables y donde, consecuentemente, la transferencia de recursos y el conocimiento de las experiencias puede hacer la diferencia entre el estancamiento y el progreso; así como facilitar la vinculación de tales procesos con el propio avance de la integración europea, particularmente a partir de las nuevas realidades que aparecerán con el Mercado Unico Europeo.

Hay varios sectores en donde ello parece especialmente sensible. En primer término, es obvia la necesidad de recursos significativos en algunos casos como podría ser el de América Central en el cual el aporte europeo inclusive en el programa de pequeña y mediana empresa representa además un factor político clave.

Son también de enorme importancia las facilidades tarifarias a productos provenientes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, países en los cuales los problemas creados por la producción y el tráfico de cocaína exige formas muy particulares de cooperación. Tampoco se insistirá

en la especialísima prioridad de tratar con los países latinoamericanos de aquellos aspectos del avance de la integración europea que consideran, con razón o sin ella, que podrían serles perjudiciales. En este orden de ideas, las preocupaciones que se refieren, por ejemplo, a productos agrícolas, ganaderos, pesqueros, mineros y tropicales no son pequeñas y requieren adecuada comprensión y oportuna atención. Similares consideraciones podrían efectuarse respecto a determinados productos industrializados y a los flujos de inversión y servicios. En virtud de esto, se entiende la preocupación con que es esperada en el mundo en desarrollo y América Latina en particular la conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT.

En términos más generales, hay ciertos aspectos comunes en los cuales las posibilidades de cooperación europea podrían ser especialmente útiles. El primero es la necesidad de aumentar la credibilidad de los procesos al nivel de opinión pública. En más de dos décadas hay todavía mucho que realizar en este aspecto, particularmente cuando los sectores de elite y decisión no llegan a superar el discurso y pasar a la adopción de medidas difíciles pero necesarias. Otro problema es asegurar la participación de los agentes económicos en los mecanismos de elaboración y decisión. Muchas veces los empresarios intervienen luego de adoptadas medidas para manifestar su disconformidad y reclamar mas bien diversas formas de protección.

Del mismo modo, tendrá que examinarse el futuro rol del Estado en los procesos de integración y la forma de manejar los aspectos de supranacionalidad que se irán multiplicando. En el caso latinoamericano, el rol del Estado no podrá ser el mismo que tuvo en el pasado no solamente como articulador político sino también como uno de los principales actores económicos del proceso. Ello será así, entre otras razones, porque prácticamente todos los países están reduciendo la presencia del sector estatal en sus economías. Un factor adicional, presente y futuro, es la siempre viva tentación de recurrir a aproximaciones bilaterales con algún socio prioritario con la expectativa de obtener condiciones mas favorables. Aunque la experiencia puede desmentir este anhelo, no tenerlo en cuenta sería inconveniente. Finalmente, otro aspecto central es la concertación política tantas veces descuidada en América Latina sea por la comprensible significación de la potencia hemisférica y su correspondiente tropismo o por la renuencia de los países a enfocar conjuntamente sus problemas comunes.

La cooperación también podría comprender aspectos que el radical cambio de condiciones en América Latina hace posible ahora; cuando hace apenas unos años atrás hubiera sido impensable. Ya se ha hecho referencia a la cuestión del abandono paulatino pero ineluctable del modelo de sustitución de importaciones. Los sostenedores de esta política se encuentran en posición inequívocamente defensiva y como tal inconducente. Su terminación es cuestión más de tiempo que de falta de convencimiento de su necesidad. Esto, en el caso de ciertos procesos se acompaña de medidas de liberalización del comercio más amplias y de aplicación gene-

ral. Si a ello se añaden elementos como la porosidad de unos procesos con otros, las trascendentales decisiones sobre privatización de sectores y actividades económicos que en varios casos eran monopolios de Estado, novedosos e importantes dispositivos sobre inversiones, zonas francas, tecnología y otros; se concluye que en la práctica se está avanzando hacia un modelo de desarrollo hacia afuera, convergente con percepciones generalizadas en los organismos internacionales y, al menos en el plano del discurso, en los países industrializados.

Se examinará a continuación, algunos aspectos en los que la cooperación europea probablemente encontrará amplias posibilidades para manifestarse. El primero, que corresponde con los acontecimientos en la región y los propósitos del Acta Unica Europea, sería el de apoyar la consolidación de gobiernos e instituciones democráticas. Este propósito, más o menos explicitado a lo largo de las vinculaciones de las últimas décadas con América Latina, ha sido específicamente consignado en la llamada "Cláusula Democrática" incorporada en el acuerdo de cooperación con Argentina. También ha sido tratado en la Declaración de Roma de 1990 y el Acta de la Primera Reunión Ministerial Institucionalizada, ambas entre la CE y el Grupo de Rio. Es evidente que las circunstancias latinoamericanas ameritan renovados esfuerzos de los países de la región y el máximo de cooperación internacional para hacer viables las instituciones democráticas. Desde luego, nada impide la suscripción, como en el caso argentino, de compromisos formales en la materia. Similares consideraciones podrían efectuarse con respecto a las cuestiones de Derechos Humanos. Debe registrarse que el flagelo del terrorismo ha sido también mencionado en el Acta de Luxemburgo donde se acordó prestar atención particular a la prevención de actos terroristas.

Mención especial merece el asunto de la droga. Ya se ha indicado que es en función de ese problema que la Comunidad ha acordado condiciones absolutamente excepcionales a cuatro países andinos. Al hacerlo, la Comunidad ha tenido en cuenta las características también excepcionales del problema y la necesidad de contribuir a su solución. No debería sorprender que, vista la falta de avance en el combate contra la producción y el tráfico de droga, en el futuro se requiera medidas adicionales de cooperación internacional.

El Medio Ambiente es tema que ha venido motivando creciente interés de la comunidad internacional por su mérito propio y por la cercanía de la Conferencia de Naciones Unidas en Rio de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo. La CE y América Latina lo consideran prioritario y obviamente es un ámbito donde se deberán incrementar variadas formas de cooperación.

Otros temas, por solamente mencionarlos, donde será preciso mayor cooperación son el de cuestiones sociales y la infraestructura física de la integración. En el primer caso, las consecuencias de la "década perdida" son clamorosamente evidentes en muchos países de América Latina. Los sectores sociales mas necesitados están dramáticamente des-

provistos de recursos y servicios. Aún cuando las carencias desafían la imaginación, muchas cosas se pueden hacer con el apoyo de experiencias y recursos europeos. El problema de la infraestructura física deficiente y obsoleta, constituye uno de los grandes obstáculos a la integración latinoamericana. La posibilidad de apoyar con prioridad determinados proyectos que interesen a dos o más países puede ser un incentivo mayor para la continuación de los procesos. Por último, deben examinarse con cuidado temas como la circulación de personas, nacionalidad y otros que dicen relación con una larga historia común.

En conclusión, es importante registrar el avance institucional de la cooperación entre Europa y los países latinoamericanos. Este avance puede venir al encuentro de las legítimas preocupaciones manifestadas con respecto al devenir de las relaciones como función del proceso integrador europeo. Del mismo modo, también puede registrarse la necesidad de mantener amplios diálogos políticos y técnicos que faciliten el tratamiento de las más importantes cuestiones que los respectivos procesos necesariamente levantarán para sus relaciones recíprocas.

Es interesante tener presente, de otro lado, que la parsimonia y modestia de la comunicación entre los dos lados del Atlántico ha sido sustituida por un mutuo deseo de aproximación, cooperación y examen de temas que si bien no será fácil resolver, son al menos reconocidos ahora en su cabal significado para las relaciones de América Latina y Europa.

Otro aspecto importante es la amplitud de los acuerdos que han venido siendo negociados. Acuerdos de primera, segunda y tercera generación parecen sobreponerse en ritmo bastante dinámico. Algunas decisiones como la que concierne los productos de los países andinos pueden incluso ir más lejos. En cualquier caso, aún cuando es evidente la relativa modestia de los recursos asignados a la cooperación, su manejo institucional y el interés que el tema suscita en las instancias de decisión comunitarias constituyen un importante cambio si confrontados con la situación existente hasta hace poco tiempo.

También son reconocibles ahora la frecuencia y nivel de la comunicación política; la comprensión que se tiene de agudos problemas latinoamericanos; la expectativa que suscitan los esfuerzos de renovación del continente y sus posibilidades de crecimiento y modernización económica dentro de sistemas democráticos de gobierno. Igualmente se percibe, es verdad, que aún falta mucho camino por recorrer; que no todas las fuerzas apoyan el progreso y la consolidación institucional y que será necesario apoyo bastante mayor del que se recibe actualmente. También parece estar claro que todos estos auspiciosos avances de comunicación y cooperación podrían infelizmente frustrarse con perjuicio de unos y otros.

Finalmente, es estimulante que de un lado y otro del Atlántico se estime que hay tareas conjuntas que realizar. Con sus resultados positivos y negativos, sus luces

y sombras, los pueblos de Europa y América Latina hicieron juntos mucha historia. Desde hace 500 años la distancia no ha existido y sería lamentable que se estableciera cuando el mundo no puede dejar de estar llegando a la conclusión de su inevitable unidad.