
La política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea en América Latina*

Investigador

Giovanni Molano Cruz

Sociólogo, Profesor en la Facultad de Finanzas,
Gobierno y Relaciones Internacionales
de la Universidad Externado de Colombia.

*Este artículo se basa en una investigación más amplia que el autor presentó en el II Congreso Europeo y Latinoamericanistas desarrollado en la Universidad Martín Luther de Halle (Alemania) entre el 4 y el 8 de septiembre de 1998.

INTRODUCCIÓN

La política de cooperación de la Unión Europea (UE) frente a América Latina es frecuentemente percibida en los comentarios de los analistas como un instrumento al servicio del desarrollo de la región. Sin embargo, de acuerdo con el Tratado de Maastricht, cuyas disposiciones entraron en vigor en noviembre de 1993, esta política es un componente de la política exterior europea. Esta exigencia está inscrita en el artículo C del Tratado, el cual estipula que "la unión velará por la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas de relaciones exteriores, seguridad, economía y desarrollo. El Consejo y la Comisión tendrán, cada uno según sus competencias, la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y la realización de tales políticas"¹. Así, pues, la coherencia de las políticas europeas frente a terceros países resulta ser una dimensión decisiva de la política internacional de la Unión Europea². Incluso el Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, se ocupa del tema de una política exterior coherente y eficaz para la Europa comunitaria³.

La política exterior de la Unión Europea frente a América Latina debe, entonces, ser objeto de un estudio que considere tanto los objetivos y la naturaleza de la política de cooperación como los intereses y consecuencias de otras políticas comunitarias (política agrícola común, política comercial común, unión monetaria, etc.) en el subcontinente. Con el fin de coadyuvar en la comprensión de acción exterior europea en Latinoamérica, este artículo presenta inicialmente una visión sistémica de la política de cooperación comunitaria al desarrollo con

¹ Cfr. M. Sobino Heredia, "La comunitarización de la política de cooperación al desarrollo en el Tratado de Maastricht", *Recherches et réalisations: mélanges*, Paris, Pedone, 1995.

² Cfr. M. Pöschel, "Une personnalité internationale pour l'Union Européenne?", *RDA*, Paris, 1996.

³ J. Fernández Fernández, "El Tratado de Amsterdam y la política exterior y de seguridad común de la unión: análisis crítico desde la óptica del Parlamento europeo", *Revista de Derecho Comunitario*, Madrid, enero-junio de 1998.

América Latina, para luego describir sus diferentes dimensiones en el subcontinente. Finalmente, se adelantan algunas reflexiones sobre el sentido de la cooperación europea con América Latina.

I. PANORAMA DE LA COOPERACIÓN EUROPEA AL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

Con base en las orientaciones y presupuestos de la política de cooperación al desarrollo, la UE ha establecido, desde comienzos de los años noventa, una amplia red de relaciones con la región latinoamericana⁴. Sin embargo, la cooperación al desarrollo de la Europa comunitaria con América Latina se inició a mediados de los años 70, bajo la coyuntura internacional que reveló las interdependencias entre el "Norte" y el "Sur". En 1976 la Comunidad Económica Europea adoptó el primer programa de cooperación al desarrollo con los países no asociados de América Latina y Asia. Basado en la ayuda financiera y técnica, este programa tomó la forma de reglamento en 1981 y en 1992; bajo el contexto del fin del enfrentamiento Este-Oeste, la Unión Europea formalizó la cooperación al desarrollo como una política comunitaria que, frente a Latinoamérica y Asia, contiene la noción novedosa de cooperación económica además de la tradicional ayuda financiera y técnica.

En efecto, en 1990, la Comisión europea presentó un documento en el que sugiere las orientaciones que deberían guiar la cooperación comunitaria con los países no asociados de América Latina y Asia, y propuso fijar objetivos financieros plurianuales para los cinco años siguientes, además de aumentar los presupuestos destinados a las dos regiones. Tres grandes campos de acción fueron entonces definidos: la cooperación científica y técnica, la investigación y el desarrollo de la planificación en materia energética, las acciones dirigidas al mejoramiento del ambiente económico y los programas relacionados con el sector industrial. De acuerdo con la Comisión, estas modalidades de cooperación son las más recomendables para los países latinoamericanos puesto que, en razón de su relativo nivel de desarrollo, estos países aparecen ante la UE como socios potencialmente privilegiados en campos como las inversiones conjuntas o la transferencia de conocimiento y tecnología⁵.

Dos años más tarde, en 1992, el reglamento relativo a la cooperación con América Latina y Asia precisó que las relaciones con estas dos regiones se inscriben en el marco de una política global de expansión de las relaciones comerciales con los países en desarrollo⁶. De acuerdo

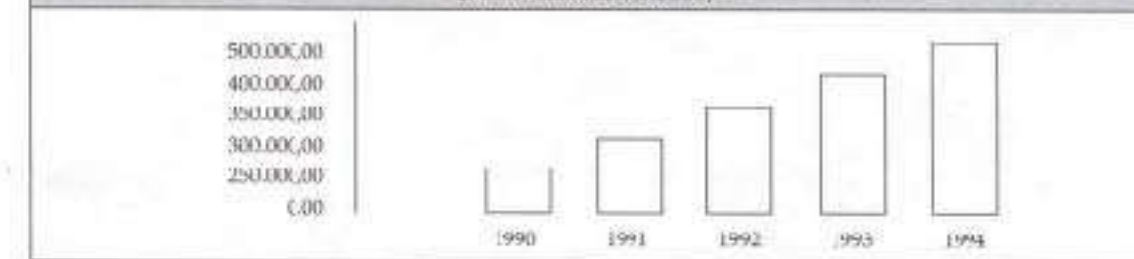
⁴ Cfr. G. Renaux, *Les Relations entre l'Union Européenne et l'Amérique Latine*, Bruxelles, Club de Bruxelles, 1994.

⁵ C. Ruiz Cárdenas, "Nouvelles politiques européennes de coopération au développement avec l'Amérique Latine", *Cahiers CEECAI*, N° 3, mai 1991. En cuanto a la ayuda bilateral, que canaliza gran parte de las relaciones con América Latina, véase C. Freres (coord.), *La Coopération au Développement bilatérale de l'Union Européenne avec l'Amérique Latine*, Madrid, Aun, 1997.

⁶ Cfr. CEE, *Règlement 443/92 du Conseil du 25 février 1992 relatif à l'aide financière et technique et à la coopération économique avec les pays en développement d'Amérique Latine et d'Asie*.

con este documento, el Consejo europeo de Luxemburgo de junio de 1991 había solicitado a la Comunidad fomentar la "defensa de los derechos humanos y la participación sin discriminación de todos los individuos o grupos en la vida de la sociedad, teniendo en cuenta el papel particular de las mujeres", por medio de cláusulas relativas a estos temas en todos los acuerdos económicos y de cooperación con terceros países. Así, pues, el primer artículo del reglamento de 1992 se refiere a la "importancia primordial" otorgada a la defensa y el respeto de los derechos humanos, al apoyo a los procesos de democratización así como a la buena gestión pública, la protección del medio ambiente, a la liberalización de los intercambios y al reforzamiento de la dimensión cultural. Mientras que el segundo artículo versa sobre el apoyo progresivo a los países comprometidos con los principios democráticos y sostiene que, en caso de "violación fundamental y continua de los derechos humanos y los principios democráticos, la Comunidad podría modificar, incluso suspender, la puesta en marcha de la cooperación con el Estado respectivo, limitando la cooperación a las acciones dirigidas a los grupos de población más necesitados"⁷. De esta forma, desde el comienzo de los años 90, la UE ha firmado los llamados acuerdos de tercera generación con los países latinoamericanos. Estos acuerdos son diferentes de los precedentes porque contienen, en general y de manera explícita, una cláusula sobre la defensa y el respeto de los derechos humanos y la democracia. Además los acuerdos de tercera generación incluyen una cláusula evolutiva que permite ampliarlos a nuevos sectores de cooperación si las dos partes así lo desean⁸. Bajo estas orientaciones, desde comienzos de los años noventa, la UE ha incrementado su cooperación con América Latina, tanto sobre los aspectos cualitativos como cuantitativos. En 1994, por ejemplo, los compromisos del presupuesto comunitario alcanzaron 464 millones de ecus, aumentando en 47% en relación con los 314 millones de ecus de 1991 (ver cuadro 1). Entretanto, el Banco Europeo de Inversiones amplió, a partir de 1992, sus actividades financieras a los países latinoamericanos e invirtió 131 millones de ecus en 1993 y 207 millones de ecus en 1995.

CUADRO 1
COMPROMISOS FINANCIEROS EN FAVOR DE AMÉRICA LATINA 1990-1994
(EN MILLONES DE ECUS)



FUENTE: CEE, *Union Européenne-Amérique Latine. Actualité et Perspectives du renforcement du partenariat 1996-2000*, Bruxelles, le 23 octobre 1995 COM (95) 495 final.

⁷ Idem.

⁸ Acerca de los acuerdos de "tercera generación", véase particularmente G. Renaux, *Op. Cit.*

Incluso desde una perspectiva geográfica el porcentaje de la cooperación europea hacia la región latinoamericana también aumentó. A comienzos de la década de los años ochentas los países latinoamericanos representaban menos de 6% de los desembolsos netos de la cooperación comunitaria. Pero diez años más tarde ellos representaron 11,4% (ver cuadro 2). Desde la perspectiva europea, este incremento de la cooperación al desarrollo con los latinoamericanos se explica por dos factores. Primero, porque superada la llamada "década perdida" y generalizada la democracia formal América Latina aparece ante la UE como "una zona económicamente emergente". Segundo, porque las tendencias de la competitividad económica internacional y los nuevos equilibrios mundiales posguerra fría conducen a la cooperación comunitaria hacia una estrategia de segmentación del Sur donde únicamente el Sur "útil" retiene la atención europea, mientras que los países que han "fracasado" en sus procesos de desarrollo son aislados¹⁰. En este sentido es comprensible "el interés europeo por participar en este proceso de crecimiento (en América Latina) y por contribuir a profundizar las reformas y reducir los riesgos de inestabilidad originados en las fuertes tensiones sociales"¹¹. Ahora bien, la política europea de cooperación significa más que una simple búsqueda de nuevos mercados para los productos comunitarios. Pues que, haciendo parte de la identidad europea en el mundo, esta política contiene una "misión de civilización" la política europea de cooperación "busca continuamente legitimar sus intervenciones de cooperación frente a sus conciudadanos y ante la opinión internacional"¹².

CUADRO 2 DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS DESEMBOLSOS DE LA COOPERACIÓN COMUNITARIA (EN DÓLARES)						
	PROMEDIO 1980-1984		PROMEDIO 1985-1994		PROMEDIO 1990-1994	
	Millones de US de 1993	Porcentaje	Millones de US de 1993	Porcentaje	Millones de US de 1993	Porcentaje
África Subsahariana	1.124	60,0	1.504	64,0	1.945	55,7
Áfr. del N. y Ori. Medio	162	8,7	109	7,2	409	14,2
América Latina	110	5,9	217	9,2	376	11,4
Asia del Sur y el Este	306	19,7	330	14,0	335	10,1
Oceania	51	2,7	76	3,2	58	1,8
Europa	57	3,1	74	2,3	132	7,0
Total	1.873	100,0	2.349	100,0	3.314	100,0

FUENTE: OCDE, *Série des examens en matière de coopération pour le développement, Communauté Européenne*, N° 12, Paris, 1996.

¹⁰ Comisión de las Comunidades Europeas (CCE), *Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del reforzamiento del partenariado, 1996-2000*, Bruselas, 10.23.1995 CCM (95), p. 5. Ver también *Conclusiones del Consejo relativas aux orientaciones generales para la cooperación entre la Comunidad y América Latina, 1996-2000*, Bruselas, Bulletin UE-1995, Conclusiones de la Presidencia (76/L.0).

¹¹ F. Filas, *Les Grands Défis Européens*, Paris, Sorail, 1995, p. 468.

¹² CCE, *Unión Europea-América Latina*, Cit.

¹³ A. Le Naëlan, *Politiques européennes de développement avec les pays du Sud*, Paris, L'Harmattan, 1995.

Para planificar los programas destinados al conjunto de países latinoamericanos, la Comisión europea se sitúa en una perspectiva escalonada de cinco años, pero la autorización de desembolsar fondos financieros es anual. De su parte, el presupuesto para la cooperación con el subcontinente latinoamericano está sometido a un presupuesto general que incluye Asia, los países mediterráneos y aquellos de Europa de este. Este presupuesto representa entre 4 y 6% del presupuesto global de la cooperación europea al desarrollo cada año, y no comprende ni los recursos financieros destinados a los países asociados de la Convención de Lomé, ni aquellos del Fondo Europeo de Desarrollo (FED)¹³. La política europea de cooperación en América Latina es financiada, entonces, directamente sobre los ingresos comunitarios y no por medio de un fondo donde cada Estado miembro expresa su grado de solidaridad por medio de una contribución ponderada, como es el caso del FED. En otras palabras, la cooperación europea con América Latina es financiada de la misma forma que otras políticas comunitarias: a partir del presupuesto general de la UE.

Otra dimensión particular de la aplicación de esta política en el caso latinoamericano es aquella de la afirmación oficial de una misión política de la cooperación europea. Pues desde los años 70, cuando la Europa comunitaria expresó su rechazo a las dictaduras en el subcontinente —particularmente frente al golpe de estado en Chile en 1973— y su interés por los sectores de población más desfavorecidos, "la presencia comunitaria en América Latina está encargada cada vez más de una misión. Europa defiende y difunde valores en la región latinoamericana"¹⁴. En nombre de la democracia, las realidades europeas y latinoamericanas son, entonces, colocadas bajo un mismo plano. Desde esta lógica el pasado histórico común se convierte en un argumento de peso en las relaciones contemporáneas entre las dos regiones. Este tipo de argumentos ha sido, por supuesto, reforzado desde los años ochentas con la participación europea en la solución de los conflictos en Centroamérica, con la entrada de España y Portugal al proyecto comunitario y, más recientemente, por la celebración de las efemérides del "Encuentro de dos Mundos" en 1992. Sin embargo, fue precisamente durante este mismo año cuando, el reglamento del Consejo europeo, relativo a la cooperación con los países asiáticos y latinoamericanos, incluyó la cooperación económica como una segunda dimensión que acompaña la tradicional ayuda al desarrollo. También conviene señalar el papel que han cumplido las organizaciones europeas no gubernamentales en la realización de la cooperación al desarrollo en la región latinoamericana. No obstante, si bien estas organizaciones reflejan la riqueza de la sociedad civil europea, cuya proyección hacia la región frecuentemente se basa en valores comunes, el impacto del trabajo de las ONG's no siempre tiene la continuidad deseada, en la medida en que sus gastos de administración y limitada acción a las regiones o localidades pueden convertirse en obstáculos para acciones de envergadura nacional¹⁵.

¹³ OCDE-CAD, *Communauté Européenne, Série des examens en matière de coopération pour le développement*, N° 12, Paris, OCDE, 1996, p. 22.

¹⁴ A. Le Naëlan, *Op. Cit.*, p. 127.

¹⁵ Cfr. R. Schetter, "Le rôle des ONG vis-à-vis de l'Amérique Latine", *Relations Europe-Amérique Latine: intégration, nouvel ordre et coopération*, Cahiers CLACAL, N° 16, février 1995, pp. 27-31.

La política europea de cooperación con América Latina se desarrolla en tres niveles: 1) a nivel regional la UE se ha comprometido desde 1990 en un diálogo político oficial con el Grupo de Río; 2) a nivel sub-regional, en el diálogo de San José, establecido desde 1984 con los países de América Central, y 3) a nivel bilateral la Comisión ha firmado acuerdos con diversos países y grupos de países latinoamericanos, entre los cuales se encuentran la Comunidad Andina de Naciones y el MERCOSUR. La cooperación regional es, no obstante, un aspecto característico de las relaciones de la Europa comunitaria con América, a diferencia de Estados Unidos que siempre ha privilegiado en el subcontinente las relaciones bilaterales. De hecho, de acuerdo con una resolución del Consejo europeo adoptada en 1995, el fortalecimiento de la cooperación y a la integración regional tienen como objetivo último "integrar de manera armoniosa y progresiva a los países en desarrollo a la economía mundial".

II. LA AYUDA CLÁSICA AL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN ECONÓMICA

La cooperación clásica al desarrollo, es decir la ayuda financiera y técnica, puede ser otorgada tanto al sector privado como al sector público. Sus prioridades son las capas de población más desfavorecidas y los países más pobres de América Latina. Sin embargo, de acuerdo con las orientaciones normativas de la UE, esta cooperación también debe ser destinada a los países más ricos de la región, los cuales hasta comienzos de los años noventa eran poco considerados por la cooperación europea al desarrollo¹⁶. La ayuda financiera y técnica se concentra en el sector rural, y en el mejoramiento del nivel de seguridad alimentaria e incluye acciones en los pequeños poblados rurales, 10% de esta ayuda está destinada a la protección del medio ambiente y al desarrollo sostenible, particularmente en el bosque tropical, mientras que 15% está reservado a las acciones de tipo humanitario que son adelantadas, desde 1992, por la Oficina de Ayuda Humanitaria de las Comunidades Europeas. Otros sectores de importancia son el papel de las mujeres en los programas de ayuda al desarrollo y la protección de la infancia y los grupos étnicos minoritarios. Además "las acciones que tienen efecto sobre la organización de la economía y sobre el desarrollo institucional son un campo estratégico. Con este fin un diálogo con las instituciones internacionales y los foros bilaterales y multilaterales de ayuda al desarrollo debe ser mantenido"¹⁷.

La principal región beneficiaria de este tipo de ayuda es América Central. A comienzos de los años noventa, por ejemplo, el conjunto de países centroamericanos recibió más de 535 millones de ecus, es decir, la mitad del total de fondos consagrados al subcontinente latinoamericano en ese momento. Estos fondos fueron divididos en 47% para la cooperación regional y 53% para la cooperación bilateral con cada uno de los países de la subregión (Costa Rica, El Salvador,

¹⁶ Cfr. CEE, Règlement N° 443/92 CE.

¹⁷ G. Renaux, Op. Cit.

Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá). En segundo lugar, durante el mismo período, se encuentran los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela) que recibieron en el mismo período 400 millones de ecus, de los cuales 12% fueron para la integración regional y 78% para el conjunto de la cooperación con cada uno de estos países. Sin embargo, las poblaciones más pobres de los países más ricos de la región latinoamericana, como Brasil que recibió 600.000 ecus en 1992, también son beneficiarias de la transferencia de capitales y conocimientos técnicos. La ayuda clásica al desarrollo se traduce principalmente en el financiamiento de proyectos. En 1993, por ejemplo, se adelantaron 78 proyectos por un total global de 79 millones de ecus. Desde el comienzo de la ayuda técnica y financiera con América Latina, en 1976, hasta la década de los años noventa el sector rural representa tres cuartos del total de este tipo de cooperación. Así, entre 1976 y 1988 sobre un total de 246 proyectos, 74% correspondieron al sector de la agricultura. De hecho, la Comisión europea estima que en el caso latinoamericano "la evaluación sectorial de proyectos y programas revela, a través del tiempo, una evolución constante hacia programas como el desarrollo de las instituciones, el crédito a la industria agro-alimentaria o la pesca, el apoyo a la reestructuración económica y la realización de micro proyectos en las zonas rurales"¹⁸.

CUADRO 3 DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA COOPERACIÓN COMUNITARIA EN AMÉRICA LATINA EN 1997		
REGIÓN	PRESUPUESTO PROGRAMADO EN ECUS	PORCENTAJE
Comunidad Andina	94.177.000	35,2%
América Central y México	70.590.865	26,4%
Mercosur y Chile	53.842.578	20,1%
América Latina	48.464.922	18,1%
Total	267.075.365	100,0%

FUENTE: Comisión de las Comunidades Europeas, Dirección General 1B, Programación del Presupuesto por países en América Latina.

Sin embargo, entre 1986 y 1995, la distribución sectorial de la ayuda financiera y técnica fue la siguiente¹⁹. La parte del sector de infraestructuras y servicios sociales representó 17% de la ayuda asignada en 1986 para caer a 14% en los años noventa. Mientras que el apoyo a la buena gestión pública se incrementó en 4% durante el mismo período, debido a la introducción de la cláusula sobre la defensa y el respeto de los derechos humanos en los acuerdos de cooperación. Entretanto, la ayuda otorgada a las ONG, que se mantuvo estable durante el mismo decenio, representó 14%. La ayuda en favor del sector salud y los problemas demográficos marcó, de su parte, un incremento relativo. Al respecto cabe señalar, a manera de ejemplo, el lanzamiento en 1994 de un programa piloto de promoción de lucha contra el

¹⁸ Cité par G. Renaux, Op. Cit., p. 73.

¹⁹ Todos los datos son tomados del capítulo 5 del documento CEE, *Compréhension de l'aide européenne*, Cit.

cáncer que, concentrado inicialmente en Costa Rica, Perú, Colombia y Paraguay con un presupuesto de casi un millón de ecus, fue extendido en 1996 a todos los países latinoamericanos con un presupuesto de 13 millones de ecus. En el mismo sentido en 1995 se creó un presupuesto específico para luchar contra el consumo y tráfico de drogas. Por otra parte, la ayuda al sector de la educación es canalizada por medio del programa América Latina-Profundización de la Formación (ALFA), cuyo objetivo es el intercambio universitario de estudiantes y el *know-how*. Otro tipo de programas relacionados con este sector giran en torno a la enseñanza técnica, la alfabetización, la formación básica y profesional de las capas de población menos favorecidas.

La ayuda alimentaria alcanzó alrededor de 400 millones de ecus en 1995 siendo sus principales destinatarios Perú (120 millones), Nicaragua (67 millones), Bolivia y Cuba (cada uno con 50 millones aproximadamente). Mientras que la ayuda humanitaria tuvo un nivel inferior, con una donación de 250 millones de ecus. En el marco de la ayuda humanitaria la UE otorgó dineros para la reconstrucción, la rehabilitación y la prevención de catástrofes, además de fondos destinados a la construcción de sistemas elementales de alarma y programas de reinserción de repatriados, de inmigrantes y soldados desmovilizados. Los principales beneficiarios de este tipo de ayuda fueron, entre 1986 y 1995, Nicaragua (65 millones de ecus), Cuba, El Salvador y Guatemala (en conjunto 300 millones de ecus). Este tipo de programas de cooperación se enmarcan en el reglamento del Consejo de 1997, que precisó que la UE financiará proyectos de asistencia para la subsistencia y la autosuficiencia de las personas desahuciadas y su inserción en el medio socio-económico. Más específicamente, las acciones previstas por el Consejo cubren operaciones en campos minados, lucha contra la violencia, procesos en casos de violación de los derechos humanos y apoyo a las comunidades de acogida donde los refugiados son integrados. El medio ambiente, prácticamente ausente de los acuerdos bilaterales, también es un sector representativo de la cooperación técnica y financiera. De hecho, la cantidad de ayuda concentrada en las problemáticas ambientales aumentó significativamente durante los años noventa, pasando de ser completamente nula entre 1986 y 1990 a 41 millones de ecus entre 1991 y 1995. El desarrollo rural también aumentó relativamente para alcanzar más de 10% del total de ayuda asignada en el primer quinquenio de los años noventa. Aquí el argumento es que la UE reconoce que los beneficios del crecimiento económico latinoamericano durante este lapso, no han sido generalizados en toda la población. Sin embargo, considerando el crecimiento de las ciudades latinoamericanas, la UE ha establecido el programa URB-AL cuyo objetivo es fomentar relaciones directas y durables entre actores locales europeos y latinoamericanos por medio de vínculos entre representantes de ciudades europeas y latinoamericanas. El sector energético también es objeto de un programa específico (América Latina, Unión Europea, Investigación Energética, ALLURE) que busca enfrentar los desafíos de suministro de energía que implica el crecimiento económico. Finalmente cabe anotar que los recursos de apoyo a la integración regional representaron, entre 1986 y 1995, 250 millones de ecus.

CUADRO 4
PERSPECTIVA GEOGRÁFICA DE LA COOPERACIÓN COMUNITARIA AL DESARROLLO
E INDICADORES SOCIO-ECONÓMICOS DE AMÉRICA LATINA

PAÍS/REGIÓN	Población en millones de habitantes 1995	PNB por habitante en dólares 1995	Promedio de crecimiento anual en % 1985-1995	Total de la deuda exterior en % del PNB 1995
Chile	14	4.160	6.1	43.3
Cuba	11.11			
México	92	3.320	0.1	69.9
AMÉRICA CENTRAL				
Costa Rica	3.3	2.610	2.8	42.5
El Salvador	6	1.610	2.8	27.0
Guatemala	11	1.340	0.3	22.3
Honduras	6	600	0.1	124.6
Nicaragua	4.1	380	-5.4	589.7
Panamá	2.5	2.750	-0.4	101.4
PAÍSES ANDINOS				
Bolivia	7.1	800	1.8	90.6
Colombia	37	1.910	2.6	28.2
Ecuador	11	1.390	0.8	84.1
Perú	24	2.310	-1.6	54.1
Venezuela	22	3.020	0.5	49.0
MERCOSUR				
Argentina	35	8.030	1.8	33.1
Brasil	159	3.649	-0.8	24.0
Paraguay	5	1.690	1.2	29.4
Uruguay	3.1	3.168	3.1	32.4

*FUENTE: World Development Report, Washington, Oxford University Press, junio 1997.

En cuanto a la cooperación económica, concebida en el interés mutuo de las partes, sus principales destinatarios son los países más abiertos a la economía mundial con niveles relativamente significativos de crecimiento económico y desarrollo. La cooperación económica busca apoyar a los países que adelantan políticas macroeconómicas y estructurales de apertura a los intercambios e inversiones internacionales. Su objetivo es "favorecer el ambiente

económico de estos países para la recepción de inversiones además de obtener el mejor partido de las perspectivas abiertas por el incremento de los intercambios internacionales, incluido el mercado europeo²⁰. A diferencia de la ayuda financiera y técnica que no implica la firma de acuerdos, la cooperación económica se adelanta por medio de los acuerdos bilaterales y multilaterales que la UE ha firmado con los países latinoamericanos²¹. En este sentido los acuerdos-marco de cooperación que la UE ha firmado con Mercosur (1995), Chile (1996) y México (1997) —es decir las llamadas economías emergentes de la región— con el fin de crear zonas de libre comercio, son los más significativos. Sin embargo, toda la región latinoamericana se beneficia de los objetivos e instrumentos de la cooperación económica.

Así, pues, con la perspectiva de favorecer el desarrollo y la participación de las economías latinoamericanas en el mercado mundial, la cooperación económica se concentra en tres campos específicos: el *know-how* económico, científico y energético, el ambiente económico y las acciones concentradas en las empresas. No obstante, más allá de los programas de formación y acciones puntuales que forman la cooperación económica, la promoción de la inversión extranjera es uno de los objetivos principales. Para ello la UE dispone de dos instrumentos de tipo general y uno particular para la región latinoamericana. El primer instrumento general es el *EC international investment Partners* (ECIP) que también está destinado a los países mediterráneos y asiáticos. Este programa tiene como objetivo promover las inversiones de los actores privados de la UE, bajo la forma de *joint ventures*, instituciones financieras europeas y de terceros países, como bancos regionales de desarrollo, bancos privados y comerciales y las instituciones multilaterales, participan en los programas del ECIP. Los criterios de estos últimos van desde la viabilidad del proyecto de inversión hasta el impacto sobre la balanza comercial, pasando por la creación de empleos locales y la participación de las mujeres en los programas de desarrollo. Todos los bancos europeos de desarrollo están asociados al ECIP, mientras que del lado latinoamericano hay cuatro bancos mexicanos, tres bancos chilenos, tres argentinos, dos bancos colombianos, dos venezolanos, uno peruano, uno ecuatoriano, uno boliviano, y uno costarricense. Durante el periodo 1988-1996 casi 30% del total de financiamiento del ECIP, es decir 52 millones de ecus, tuvo como destino América Latina.

El segundo instrumento general es el Banco Europeo de Inversiones, el cual desembolsó en 1993 su primer préstamo hacia la región latinoamericana. Los préstamos de este banco tienen como objetivo las inversiones económicas, técnicas y financieras, con el fin de "contribuir al desarrollo social y económico de los países destinatarios"²². Finalmente, en 1993 fue creado el

²⁰ Cfr. CEE, *Règlement N° 441/92 du Conseil*, Cit.

²¹ Cuba es el único país latinoamericano que no ha firmado acuerdos con la UE, pero también es el primero que ha adoptado el euro como moneda internacional, en sus transacciones con los países europeos. Véase *El País*, Madrid, julio 5 de 1999.

²² G. Renaux, *Op. Cit.*, p. 78.

programa AL-INVEST específico para los países latinoamericanos, con un presupuesto de 42 millones de ecus. Su principal objetivo es promover las inversiones directas, las operaciones conjuntas y las alianzas estratégicas entre las empresas, pero particularmente entre las pequeñas y medianas empresas europeas y latinoamericanas. Son elegibles para participar en este programa los grupos de empresas, organizaciones o asociaciones de profesionales, las sociedades regionales o locales y las instituciones vinculadas con competencias efectivas en la vida económica. El programa AL-INVEST tiene dos dimensiones. Una concierne a la multiplicación de contactos entre empresas latinoamericanas y europeas por medio de redes birregionales. Y la otra busca la creación de redes de centros conjuntos de empresarios. En últimas, se trata de crear un sistema que facilite la comunicación y el intercambio de oportunidades entre los empresarios, "es decir, lugares de encuentro y formación que se constituyan en puntos de apoyo concretos para los intercambios de tecnología y *know-how*"²³. Después de un período de prueba de dos años, el Comité europeo de gestión con los países no asociados aprobó que este programa se extendiera, además de doblar su presupuesto que pasó de 41 a 85 millones de ecus.

En el campo comercial el único instrumento de la cooperación económica europea hacia Latinoamérica es el Sistema General de Preferencias (SPG). El SPG busca fomentar las exportaciones industriales y agro-alimentarias de los países en desarrollo hacia los países industriales. Sin embargo, desde su establecimiento a comienzos de los años setentas, el SPG se ha caracterizado por ser un complejo conjunto de reglas de excepción no siempre fáciles de seguir. Las diversas combinaciones establecidas entre las restricciones cuantitativas y las preferencias en materia de derechos de aduana, así como el procedimiento selectivo del sistema han limitado sus beneficios. Por lo demás, en el marco de las negociaciones multilaterales que han llevado a la creación de la Organización Mundial del Comercio, las preferencias otorgadas por el SPG cada vez son más reducidas²⁴. El SPG de la Unión Europea abarca una amplia gama de productos industriales y una reducida cantidad de productos agrícolas. Las reducciones de los derechos de aduana, otorgados en función de la "sensibilidad" de los productos, tienen en cuenta al país exportador. De hecho, existe un mecanismo de graduación de los derechos de aduana en términos de sector/país de tal suerte que si los países exportadores alcanzan cierto límite, sus productos son excluidos del sistema. En otras palabras, cuando los países alcanzan cierto nivel de desarrollo, sus productos pueden dejar de ser objeto del SPG. Los SPG abarcan una gama muy amplia de productos industriales. El SPG es frecuentemente presentado como un instrumento eficaz de la cooperación europea en general. No obstante, se trata más bien de un instrumento complementario de la cooperación económica, puesto que éste es otorgado unilateralmente por la UE y no es negociado por las partes. Sin

²³ *Ibid.*, p. 82.

²⁴ Cfr. C. Neme, et J. Neme, *Economie de l'Union Européenne*, Paris, Editions Litec, 1994.

embargo, por medio del SGP la UE estableció una nueva relación con los países de la Comunidad Andina. Relación que, con base en la noción de "responsabilidad compartida", balancea el peso de la política represiva de los Estados Unidos contra el narcotráfico en Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú. Desde 1990 los productos de estos países, afectados por la producción y el comercio de cocaína, tienen facilidades de acceso al mercado europeo por medio del Sistema General de Preferencias especial para la región andina²⁵.

III. CONCLUSIONES

La política de cooperación de la Unión Europea en América Latina tiene dos dimensiones: la tradicional ayuda financiera y técnica y la novedosa cooperación económica, las cuales son moduladas geográfica y estratégicamente en función de los diferentes niveles de desarrollo de cada región o país. Por una parte, la concepción clásica de ayuda al desarrollo es mantenida principalmente frente a los países menos desarrollados y aquellos de economías medianas, concentrados en América Central y la región andina. Por otra parte, la política europea de cooperación adelanta desde comienzos de los años noventa es otra opción más pragmática que, bajo la lógica de los intereses y beneficios mutuos, se dirige particularmente a los países o regiones emergentes de Latinoamérica. Así se han establecido acuerdos de cooperación para crear zonas de libre comercio con México, Chile y el MERCOSUR.

Pero con el inicio de la década de los años noventa no sólo se pone en marcha la cooperación económica, también se incrementan los recursos europeos de cooperación con los países latinoamericanos. Durante estos años las relaciones de cooperación se tejen a partir de una conjunción de motivos donde, no obstante, el interés económico tiene un papel significativo. Así, pues, la ayuda financiera y técnica y la cooperación económica de la Unión Europea con el subcontinente latinoamericano estarían en concordancia con las orientaciones generales de la cooperación internacional al desarrollo. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, que reúne a los principales donantes en el mundo de cooperación al desarrollo, hoy no se trata de adelantar una buena política de cooperación sino más bien de hacer buenos negocios²⁶.

En suma, por medio de la política de cooperación al desarrollo la Unión Europea busca favorecer el desarrollo socio-económico de los países latinoamericanos y organizar el conjunto de sus relaciones con la región. Las motivaciones e intereses de esta política van, entonces, más allá de las filantrópicas preocupaciones europeas por el desarrollo latinoamericano. Es decir que

²⁵ M. Laurent, "La cooperación externa de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga", *Colombia Internacional*, N° 37, Bogotá, CEI-Uriandes, 1997.

²⁶ OCDE, *Rapport du CAD*, París, OCDE, 1996 p. 46.

esta política, como política comunitaria debe satisfacer tanto los intereses económicos, políticos y estratégicos de la UE en la escena internacional como las preocupaciones comunitarias por favorecer el desarrollo de América Latina. La política europea de cooperación en los países latinoamericanos está, entonces, orientada según dos ejes precisos. Por una parte, la consolidación de su *leadership* mundial a través del fortalecimiento de vínculos de cooperación de acuerdo con sus intereses geográficos y económicos (América Central, países andinos, MERCOSUR, Cuba, México, Chile), y por la otra, la evolución de los países latinoamericanos en el contexto internacional. Ciertamente este artículo no se interesó por las perspectivas de las relaciones eurolatinoamericanas, pero con lo descrito aquí es posible presumir su sentido.