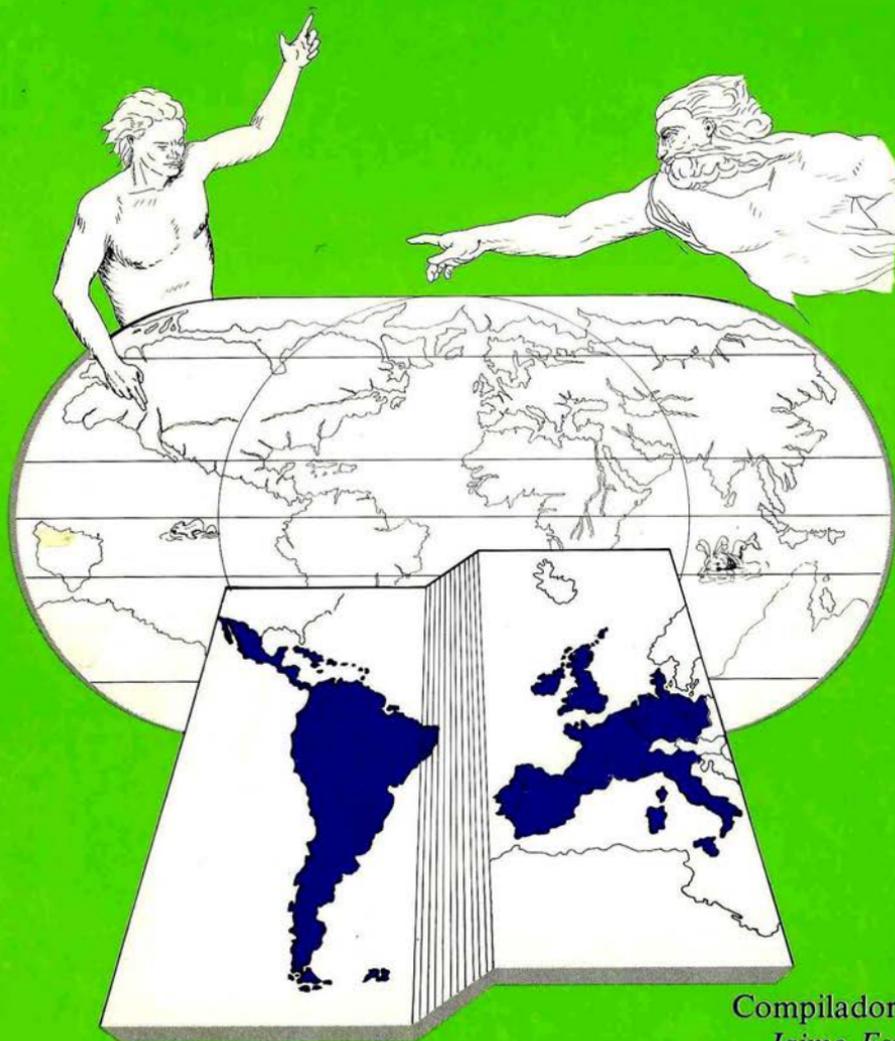


AMÉRICA LATINA Y MÉXICO ANTE LA UNIÓN EUROPEA DE 1992



Compiladores:
Jaime Estay
Héctor Sotomayor



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
METROPOLITANA—XOCHIMILCO

FUNDACION
FRIEDRICH
EBERT 

**AMÉRICA LATINA Y MÉXICO ANTE LA UNIÓN
EUROPEA DE 1992**

AMÉRICA LATINA Y MÉXICO ANTE LA UNIÓN EUROPEA DE 1992

Compiladores:
Jaime Estay
Héctor Sotomayor



FUNDACION
FRIEDRICH
EBERT 

©Benemérita Universidad Autónoma de Puebla,
Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM,
Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco y
Representación en México de la Fundación Friedrich Ebert.

Primera edición: 1992

Editor Principal: Carlos Otto Vázquez S.

Editor por la BUAP: Prócoro Carvajal F.

Editor por IIEC-UNAM: Víctor Bernal S.

Editor por la UAM-Xochimilco: Federico Manchón C.

Editor por la Fundación Friedrich Ebert: Enrique Mora R.

Ilustración portada: Alberto Mendoza

ISBN 968-863-120-5

Impreso en México
Printed in Mexico

ÍNDICE

<i>Presentación</i>	5
<i>Introducción</i>	7

CAPÍTULO I

PASADO Y PRESENTE DE LA COMUNIDAD EUROPEA

La globalización de la economía mundial: la CEE y América Latina	23
<i>Orlando Caputo Leiva</i>	
La Comunidad Europea: balance y perspectivas	41
<i>Rolf Linkohr</i>	
Las causas del programa del Mercado Único Europeo	51
<i>Carlos A. Rozo</i>	
La economía internacional durante los años ochenta y la Comunidad Económica Europea	71
<i>L. Federico Manchón</i>	
El nuevo impulso del proceso de integración comunitario y algunos retos para la futura Unión Europea	85
<i>Héctor D. Sotomayor Castilla</i>	
La Comunidad Económica Europea ante los nuevos retos de la economía mundial	99
<i>Hilda Puerta Rodríguez</i>	

Las disparidades regionales en la Comunidad Económica Europea: los dilemas y las políticas	113
<i>Alfredo Hualde</i>	

CAPÍTULO II

LAS RELACIONES DE LA COMUNIDAD EUROPEA CON AMÉRICA LATINA Y MÉXICO

Las relaciones económicas entre Europa y América Latina: problemas y principales tendencias	137
<i>Jaime Estay Reyno</i>	
Repercusiones previsibles del mercado único europeo en América Latina y el Caribe	149
<i>Alfredo Guerra-Borges</i>	
América Latina y México ante la Unión Europea de 1992	173
<i>Fernando Berrocal Soto</i>	
Balance y perspectivas de las relaciones económicas entre la Comunidad Económica Europea y Centroamérica durante la década de los ochentas	189
<i>Lázaro Peña Castellanos</i>	
La Europa del 92 ¿es posible la diversificación económica mexicana?	207
<i>Fernando Carmona</i>	
El programa de prospectiva tecnológica de la CEE	221
<i>Leonel Corona</i>	
Relaciones políticas de la Comunidad Europea y América Latina	233
<i>Aida Lerman Alperstein</i>	

Presentación

El libro que entregamos a los lectores, corresponde a una selección de las ponencias presentadas en el Seminario Internacional “América Latina y México ante la Unión Europea de 1992”, que se realizó en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) el mes de octubre de 1991. Durante tres días, un total aproximado de 25 especialistas estuvieron dedicados a analizar la formación de la Unión Europea y las relaciones de ella con los países de América Latina, respondiendo así a la convocatoria hecha por las instituciones que apoyaron la realización de dicho Seminario: el Proyecto “México y América Latina ante los desafíos de la Integración” (PROMELADI), el cual es patrocinado por la DGAPA-UNAM; el Departamento de Producción Económica de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Xochimilco; la representación en México de la Fundación Friedrich Ebert; y el Programa de Estudios de Economía Internacional de la BUAP.

Atendiendo tanto a la calidad de las ponencias presentadas en el Seminario, como a la indudable actualidad y trascendencia de los temas abordados, se consideró conveniente promover la difusión de esos materiales, para lo cual las tres últimas instituciones arriba mencionadas, más el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, acordaron la publicación del presente libro.

De acuerdo a los temas tratados en las diferentes ponencias, se estimó pertinente agruparlas en dos apartados, titulados el primero “Pasado y presente de la Comunidad Europea” y el segundo “Las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina y México”.

En el primer apartado se incluyen un total de siete materiales, todos los cuales están referidos al análisis de distintos aspectos de la Comunidad Europea: su ubicación en el contexto del funcionamiento reciente de la economía mundial y de las relaciones económicas internacionales; las políticas comunitarias de desarrollo, tanto regional como tecnológico; y, el funcionamiento actual y perspectivas de la Europa comunitaria.

El segundo apartado, compuesto también por siete materiales, está dedicado principalmente a una revisión de los vínculos entre la Europa comunitaria y América Latina. En él se incluyen trabajos referidos a las relaciones económicas de la CE —y, en un caso, a las relaciones políticas— tanto con el conjunto de nuestra región, como con países y grupos de países específicos, como son México y Centroamérica, así como un material dedicado a una revisión —desde la óptica latinoamericana— de las políticas tecnológicas comunitarias.

Sin pensar que la temática que se aborda en el presente libro haya sido agotada a través del tratamiento que de ella se hace en los distintos materiales, tenemos la seguridad de que el esfuerzo editorial aquí plasmado será de la mayor utilidad, tanto para los estudiosos de la Comunidad Europea y de sus relaciones con América Latina, como también para todos aquellos lectores que —sin tener un mayor conocimiento del tema— estén interesados en seguir de cerca el desarrollo de uno de los fenómenos más relevantes que hoy se desenvuelve en la economía mundial y que sin duda alguna afectará de múltiples formas a nuestras economías y a su inserción en el escenario internacional.

Introducción

A partir de la década de los ochenta, y particularmente desde los últimos años de esa década, en la economía mundial se han venido produciendo importantes transformaciones, que se derivan tanto de la irrupción de nuevos procesos y tendencias —entre los cuales con seguridad que el principal lugar lo ocupan los sucesos de Europa Oriental y de la ex Unión Soviética—, como de la aceleración y acentuación de otros previamente existentes.

Entre aquello que, sin ser nuevo en sentido estricto, ha adquirido especial fuerza en los años más recientes, se encuentra la formación y/o redefinición de bloques comerciales, regiones económicas y zonas de influencia. En un contexto en el cual los principales elementos a tener presente son la pérdida relativa de hegemonía económica de los Estados Unidos, y el correspondiente ascenso de Alemania y Japón, la regionalización de la economía mundial se ha constituido en uno de los rasgos centrales del actual escenario mundial, permeando de múltiples maneras tanto al comportamiento concreto de las economías nacionales y a las estrategias presentes en ellas, como al sistema de relaciones económicas internacionales previamente existente.

A pesar de las diferentes expresiones asumidas en cada caso por esa tendencia a la regionalización de la economía mundial, es posible identificar los rasgos centrales que la caracterizan, entre los cuales se encuentran los siguientes:

- En la medida en que la regionalización implica una ampliación de referentes inmediatos de funcionamiento para los capitales nacionales

involucrados, empujando a una mayor presencia de “lo externo” en el desenvolvimiento de cada economía nacional y de cada uno de los capitales individuales que las forman, el desarrollo de bloques regionales hace parte de la tendencia más general hacia la globalización de la economía mundial y constituye, por tanto, una de las formas de concreción de la vocación universal del capital. Así mismo la regionalización —al igual que la globalización de la que forma parte—, está sujeta a reacomodos, vaivenes y contramarchas transitorias, fenómenos todos estos cuya manifestación se vincula estrechamente al movimiento cíclico y al desarrollo desigual de la economía mundial. Incluso más: la formación de bloques bien puede estar sujeta a reversiones absolutas, y a ser desplazada por otros procesos más “eficientes” para el despliegue de la globalización y de la vocación universal del capital.

- Vinculado con lo antes dicho, la regionalización constituye una de las formas principales que asume la competencia de capitales en la etapa actual de funcionamiento del sistema, entendiendo desde luego que no nos estamos refiriendo al sentido neoliberal del término “competencia” y que, por tanto, la competencia de capitales está lejos de desplegarse en mercados con supuestos atributos de “libre funcionamiento”. Teniendo presente lo anterior, la regionalización en vez de ser una negación de la competencia es un medio, al mismo tiempo que un resultado, de la acentuación de ésta.

Por una parte, detrás de los intentos de mayor vinculación regional —especialmente de los concretados por Europa y de los que en la actualidad son impulsados por Estados Unidos— han habido claramente problemas de pérdida relativa de presencia de esas economías en el escenario internacional y de disminución de sus posibilidades competitivas, respecto de los avances obtenidos por otros países del capitalismo desarrollado y por las economías llamadas “de reciente industrialización”.

Por otra parte, y en la perspectiva recién descrita, la tendencia a la regionalización empuja a la creación de condiciones para una ampliación de la base de sustento de los capitales nacionales involucrados en cada caso y, por esa vía, a una redefinición y consolidación de sus capacidades para competir en el mercado mundial. En tal sentido, la formación de regiones más que permitir una disminución de los niveles de la competencia —si bien ello puede estar presente, por periodos, en las relaciones de cada región con el resto del mundo—, apunta al incremento de ésta en el escenario económico internacional.

- La regionalización está estrechamente asociada con importantes cambios, tanto en los principios de funcionamiento de las relaciones económicas internacionales, como en las instituciones creadas al am-

paro de esos principios. En correspondencia con el desarrollo de bloques, durante la década de los ochenta se dió un paulatino abandono del multilateralismo como forma privilegiada de relacionamiento externo, con el consiguiente deterioro de los organismos creados en la posguerra, particularmente el GATT, cuyo fin era promover el libre comercio. En esa década, los países del capitalismo desarrollado —a diferencia de lo ocurrido en el capitalismo atrasado y especialmente en América Latina— priorizaron las relaciones bilaterales, incrementaron los niveles de proteccionismo sobre todo a través de medidas no arancelarias y, en general, los gobiernos de esos países tendieron claramente a incrementar su capacidad para definir y aplicar sus propias reglas de vinculación económica internacional.

Al menos hasta la fecha, en los procesos más importantes de formación de regiones el núcleo ha estado constituido por países del capitalismo desarrollado, tanto en términos de las principales economías participantes, como en términos de la economía que en cada caso juega el papel de “aglutinador”. Sin ánimo de postular reglas inviolables al respecto, esa evidencia plantea interrogantes —particularmente pertinentes para el caso de América Latina— en relación a las condiciones requeridas para la viabilidad de un proceso integrador: por una parte, la posible existencia de un “mínimo necesario” en el grado de desarrollo promedio de los países en proceso de integración; por otra parte, condiciones vinculadas a los elevados grados de autonomía que sería indispensable ejercer, en el interior del espacio integrado, respecto del resto del mundo. En relación a esto último, cabe tener presente que por principio la formación de todo bloque implica niveles de discriminación “hacia afuera” y, por tanto, de enfrentamiento con las economías no participantes —tal como ocurre, por ejemplo, con la Política Agrícola Común de la Comunidad Europea—, lo que no siempre sería posible a la luz del peso y posición relativas, del bloque de que se trate, en la economía mundial.

De las regiones que hoy se encuentran presentes en la economía mundial, la Comunidad Europea (CE) es, sin lugar a dudas, la que registra el nivel más elevado de integración. Al hecho obvio de que tiene el mayor tiempo recorrido en el proceso de su construcción, habría que agregar, por una parte, que ha ido alcanzando grados sustanciales de cumplimiento de los objetivos que se ha propuesto y, por la otra, que dichos objetivos han sido notablemente más ambiciosos que los que han estado presentes en los otros procesos de regionalización. En efecto, a diferencia de lo que sucede con la integración de Estados Unidos, Canadá y México, o más aún con la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush, la CE

constituye la única experiencia actual en la economía mundial en la que se pretende algo que va mucho más allá que una zona de libre comercio. Hoy, en el proceso de integración de la CE se plantea como objetivo no sólo el mercado común europeo —el cual, además de que prácticamente ya es una realidad, de por sí tiene implicaciones mayores a las de un acuerdo de liberalización comercial— sino incluso la unión económica y monetaria del espacio comunitario.

Sin embargo, y a pesar del importante grado de integración que caracteriza en la actualidad a la CE luego de los cuarenta años que lleva de existencia —considerando su origen en abril de 1951, con la conformación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) a través de la firma de los “Tratados de París”—, interesa tener especialmente presente que su desarrollo ha distado mucho de ser un proceso lineal ascendente. Por una parte, en la evolución de la CE ha habido una permanente redefinición tanto de los principios y motivaciones que la sustentan, como de los tiempos, las herramientas y el papel de los actores en la integración comunitaria; por otra parte, el desarrollo de la CE ha estado sujeto a distintos ritmos y a obstáculos —transitorios y permanentes— de la más diversa índole.

Teniendo presente lo anterior, parte importante de ese carácter no lineal del desarrollo de la integración comunitaria puede ser captado a través de un seguimiento de: 1) los cambios ocurridos en los objetivos; 2) las etapas por las cuales ha atravesado; y, 3) los principales problemas que ha tenido que enfrentar.

En lo que respecta a los objetivos que han ido estando presentes en el proceso de integración, son al menos tres los elementos a considerar: por una parte, las modificaciones que se han dado respecto al fin último del proceso comunitario; por otra parte los cambios en el peso relativo de los aspectos políticos y de los económicos en el desarrollo de la CE; y en tercer lugar, las variaciones ocurridas en relación al “eje aglutinante” de la CE.

En relación al fin último del proceso comunitario, habría que tener presente que dicho fin ha ido cambiando permanentemente, en correspondencia con los consensos que se han ido alcanzando para ir pasando a niveles superiores de integración. Es así que, a lo largo del tiempo, la CE se ha ido proponiendo el logro de mayores grados de integración no contemplados en momentos anteriores, de tal manera que, por ejemplo, el objetivo de lograr la Unión Económica y Monetaria que ha estado presente desde los años setenta, habría sido impensable —incluso como propósito a futuro— en las primeras décadas del proceso integrador.

Paralelamente a esa redefinición de objetivos, a lo largo de la formación de la CE se ha dado en su interior una permanente confrontación entre

las tesis “federalista” e “intergubernamental”. En la primera de ellas, se plantea que el futuro de la CE tiene que ser la creación de la “Unión Europea”, en tanto que para la tesis “intergubernamental”, el objetivo a alcanzar es el establecimiento de un amplio sistema de cooperación entre los gobiernos de los países miembros de la CE. En el desarrollo de la Comunidad, los gobiernos de los distintos países miembros han ido variando entre una y otra de esas dos tesis, e incluso en la actualidad —a pesar del aparente triunfo de la tesis “federalista”, formalizado por los recientes Acuerdos de Maastricht—, es posible encontrar posiciones gubernamentales según las cuales el futuro de Europa no debería incluir aspectos tales como una política monetaria común con una moneda única, un Sistema Europeo de Banco Central, ni tampoco otros aspectos referidos a las políticas exterior y de seguridad nacional.

En relación al cambiante peso de los aspectos políticos y económicos, cabe tener presente que el objetivo inicial que se perseguía en la integración europea, y en buena medida el que justificaba su propia razón de ser, se transformó al poco tiempo. En efecto, el propósito inicial de la CECA de “poner la producción franco-alemana del carbón y el acero bajo una autoridad común”¹ a través de una organización en la cual podían participar los restantes países de Europa, tenía claramente un carácter político, el cual mantenía casi toda su fuerza cuando los seis Estados miembros iniciales decidieron avanzar en el proceso europeo de integración.

Para marzo de 1957, fecha en la que se crearon los dos restantes componentes de la CE —la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica— los objetivos de carácter económico habían ganado algo en importancia respecto de las motivaciones políticas, y en los décadas posteriores el peso de las motivaciones económicas siguió aumentando. Si la comparación se hace entre el inicio de la Comunidad —en plena guerra fría, a pocos años de finalizada la Segunda Guerra Mundial y con Europa dividida en dos y ubicada en el centro geográfico de la confrontación entre las superpotencias— y la situación actual, resulta evidente la notable diferencia del panorama político internacional entre las dos situaciones, lo que se expresa en un cambio radical de importancia relativa de los ámbitos económico y político de la integración.

En lo que se refiere a las variaciones ocurridas en relación al “eje aglutinante” de la CE, los hechos a tener presentes son los siguientes:

¹ “La declaración del 9 de mayo de 1950” (Declaración Schuman), en *Una idea nueva para Europa*, p. 46, Ed. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Alemania, 1990.

- Si bien es cierto que la histórica “Declaración Schuman” —que finalmente se concretó en la CECA— lanzaba una iniciativa a todos los países de Europa, no cabe ninguna duda que cuando se inicia la integración del espacio comunitario la propuesta de formación de la CECA ya estaba definiendo cuales eran los países que serían el núcleo del nuevo bloque. Más aún, si se recuerda el peso que las motivaciones políticas tuvieron en dicha iniciativa, es claro que Francia, preocupada por el establecimiento de una sólida paz para Europa, era el país que estaba jugando el papel de “eje aglutinante” en los inicios de la integración europea.
- Durante las décadas posteriores al arranque de la integración, la dirección del proceso radicó principalmente en dos países. Por una parte, Francia continuó jugando un papel central, si bien con una fuerza que tendía a la baja sobre todo en los años de gobierno de Charles de Gaulle, en los cuales la postura oficial francesa se cargó claramente hacia las tesis “intergubernamentalistas”. Por otra parte, y en correspondencia a los cambios de importancia relativa de los objetivos políticos y económicos, Alemania fue adquiriendo una presencia creciente en la dirección del proceso, principalmente como resultado del mayor avance de su economía en el contexto europeo y mundial, y de las condiciones objetivas que ello traía aparejado: acelerado crecimiento de su producción global e industrial y de la inversión, estabilidad monetaria, elevados niveles de comercio exterior, etcétera.
- En los años más recientes, el eje “aglutinador” del proceso europeo de integración ha recaído claramente en Alemania. Si bien los gobiernos franceses han tenido un rol importante en el empuje integrador presente desde mediados de los años ochenta, incluyendo los procesos de negociaciones que se han estado desarrollando tanto hacia el interior de la propia Comunidad como hacia el exterior, resulta evidente que actualmente la economía alemana constituye la principal fuerza centrípeta de la CE. Justamente ha sido esa evidencia, la que ha generado temores respecto a las posibles consecuencias que tendrá, para el desarrollo de la CE, la nueva prioridad otorgada por Alemania a su reunificación y a los problemas que de ella se han derivado.

La posibilidad de distinguir momentos en el proceso de evolución de la CE, que se corresponden con distintos niveles de avance logrados en dicho proceso, es otra de las manifestaciones de un desarrollo que ha distado mucho de ser una línea ascendente. De acuerdo a ese criterio, es posible identificar tres etapas en el desarrollo de la CE, otorgando a dos de ellas un signo positivo y a la restante uno negativo:

- La primera etapa se ubicaría desde el origen de la CE hasta finales de la década de los sesenta, y en ella el proceso europeo de integración logró importantes avances, por lo que en términos generales podemos afirmar que esa etapa le fue positiva. Dicho periodo se caracterizó —tanto en el conjunto de la economía mundial como en el espacio comunitario— por la existencia de elevados niveles de actividad económica y por una marcada atenuación del movimiento cíclico, y durante esos años el proceso europeo de integración logró, no sin largas y a menudo complicadas negociaciones, importantes avances en lo relativo al establecimiento de la Unión Aduanera y al diseño de la Política Agrícola Común (PAC). Sin duda alguna, los avances en estos dos ámbitos se ha constituido en elementos fundamentales de la integración de la CE.

En este periodo también se logran los primeros reglamentos sobre el Fondo Social Europeo y sobre la libre circulación de trabajadores, y se da además la llamada “fusión de los ejecutivos” con la instauración de un solo Consejo y una sola Comisión. Sin embargo, y a pesar de lo positivo de esta etapa, durante esos años el proceso de integración de la CE también tuvo que enfrentar momentos difíciles como lo fueron: la famosa crisis de la “silla vacía” con Francia, que se derivó de los problemas que se suscitaron de la necesidad del financiamiento de la PAC; los frustrados intentos por establecer la unión política de Europa (Comunidad Política Europea) y un sistema europeo de defensa (Comunidad Europea de Defensa); así como los fracasos por lograr la ampliación de la Comunidad.

- La segunda etapa del proceso de integración de la CE, se corresponde con la aparición y desarrollo de un conjunto de problemas estructurales en la economía mundial, que dieron lugar a fenómenos tales como la tendencia a un lento crecimiento y las crisis cíclica de 1974-75 y 1980-82. Dicha etapa iría desde inicios de la década de los setenta hasta mediados de los años ochenta, y en términos generales nos parece que se le puede asignar un carácter negativo. En esta fase, el proceso europeo de integración atravesó por serios problemas y obstáculos, que llevaron al incumplimiento de muchos de los objetivos planteados, especialmente en lo que se refiere a la concreción de un auténtico mercado comunitario —contemplado en los Tratados de Roma— y en lo que respecta a la unificación de las políticas económicas y a la unión económica y monetaria —propuestas en el llamado “Plan Werner”.

Como reflejo de esa situación, hacia los últimos años de esta etapa existían tanto un pesimismo como una incertidumbre generalizados sobre el futuro de la CE. En ese entonces, los países miembros de la

Comunidad presentaban un panorama económico que se caracterizaba por serias dificultades, entre las cuales cabe destacar: elevados y crecientes niveles de desempleo, tendencias inflacionarias, desajustes en sus respectivas balanzas de pagos y desequilibrios cada vez mayores en las finanzas públicas, así como también una constante pérdida de presencia de la CE en la economía mundial. El sentir, en los niveles de gobierno y en el conjunto de la población del espacio comunitario, era que el proceso europeo de integración había perdido tanto el rumbo como el empuje que lo caracterizaron en las décadas previas. En ese ambiente, la necesidad de redefinir el proceso integrador cobraba cada vez mayor importancia.

Sin embargo, y a pesar de ese ambiente poco favorable, durante esta segunda etapa el proceso de integración de la CE también alcanzó logros, entre los cuales podemos destacar: el establecimiento de un sistema de recursos propios; la incorporación de nuevos miembros —Reino Unido, Dinamarca e Irlanda en 1973, y Grecia en 1981—; la constitución del Consejo Europeo; los avances en el desarrollo de una política comunitaria en ciencia y tecnología; la puesta en marcha del Fondo Europeo de Desarrollo Regional; y la conformación del Sistema Monetario Europeo.

La tercera etapa que se puede distinguir en el desarrollo de la CE, se inició en 1985 y dura hasta la actualidad, y en ella el balance general es, a nuestro juicio, positivo. En esta última etapa, la CE redefine su proceso de integración y se plantea nuevos objetivos, los cuales hasta ahora, y no sin antes pasar por duras pruebas, han ido siendo alcanzados, de tal manera que se da por descontado que para el 1 de enero de 1993, el objetivo de establecer el mercado interior comunitario se haya logrado por parte de la CE. La base para emprender un nuevo impulso en el proceso de integración, fue dada tanto por una toma generalizada de conciencia acerca del costo que implicaría —y que ya había implicado— la no concreción del Mercado Común Europeo, como por la consiguiente decisión de replantearse el objetivo comunitario.

El primer paso dado en ese sentido, fue la elaboración de un programa para el establecimiento del mercado interior, el llamado “Libro Blanco”, que contenía un conjunto de medidas a aplicar para lograr un mercado interior libre de cualquier tipo de barreras a la circulación de mercancías, servicios, personas y capitales. El marco jurídico para la aplicación de dicho programa estuvo dado por el “Acta Unica Europea”, la cual entró en vigencia en julio de 1987.

Un segundo paso, al interior de esta última etapa, consistió en replantear la necesidad de lograr una plena integración económica y monetaria, para así poder aprovechar todas las potencialidades que brinda a

la CE el establecimiento de un mercado interior. El primer avance en tal sentido, consistió en la aprobación en abril de 1989, por parte del Consejo Europeo, del llamado "Plan Delors".

El paso más reciente ha sido la firma de los "Tratados de Maastricht" realizada en diciembre de 1991 en Holanda, con la cual el proceso europeo de integración tiene ya el basamento jurídico necesario para poder alcanzar su tan esperada unión económica y monetaria. Con dicha firma, todo indica que se superarán los obstáculos que el anterior marco legal —establecido por los "Tratados de Roma" y "El Acta Unica"— oponía a la consecución de los actuales objetivos de la integración europea.

En ese contexto, no cabe duda que 1992 es un año de gran importancia para el futuro desarrollo del proceso europeo de integración. Por una parte, en ese año debe llegarse a la plena realización del mercado interior comunitario. Por otra parte, 1992 será el primer año en el que se aplicarán los acuerdos de Maastricht —luego de ser aprobados por los parlamentos nacionales—, tanto para ir concretando la Unión Económica y Monetaria de la CE, como para establecer las líneas iniciales de políticas comunes en las áreas exterior y de defensa que puedan concluir con la unión política de sus miembros.

Un tercer conjunto de elementos que da cuenta de la ausencia de una simple línea ascendente en el proceso de integración de Europa, es aquel referido a la existencia —y, sobre todo, a la permanencia— de variados y complejos problemas que la Comunidad ha enfrentado y tendrá que seguir enfrentando.

Independientemente de los logros alcanzados hasta la fecha en la CE, y del balance global claramente positivo que es posible hacer del proceso de integración de Europa, éste también arroja importantes lecciones respecto a los problemas inherentes a todo intento integrador. En tal sentido, además de la diversidad de dificultades que han estado presentes en distintos momentos del proceso integrador —algunas de las cuales ya han sido mencionadas— y de otras deficiencias, por ejemplo respecto al poco desarrollo de políticas externas comunes, al atraso en algunas áreas de ciencia y tecnología, al deterioro del medio ambiente y a la falta de una adecuada infraestructura, interesa destacar la permanencia de problemas asociados a lo que en documentos oficiales de la Comunidad se califica como "falta de cohesión económica y social".

En dichos documentos, se hace hincapié en la necesidad de superar los marcados contrastes que han acompañado al avance de la CE, teniendo presente que esos contrastes difícilmente son compatibles con los grados superiores a los que se aspira para el proceso integrador. Por ejemplo, en

un documento reciente, al revisar los acuerdos de Maastricht—vinculándolos con el aumento y redefinición de los montos destinados a enfrentar el atraso de algunas zonas, que se acordó en 1988—, se plantea que: “El Consejo Europeo de Maastricht no sólo ha consolidado los principios fundamentales de la reforma de 1988, sino que además ha puesto el énfasis político en la cohesión como uno de los pilares de la construcción comunitaria; las orientaciones adoptadas esbozan la imagen de una Comunidad coherente y solidaria que constituye la base indispensable de una unión política.”²

Los componentes de esa “falta de cohesión” son múltiples, y se traducen en la subsistencia de zonas geográficas con niveles de desarrollo sustancialmente menores que el promedio, en las cuales se concentran dificultades de distinto orden:

- Problemas propiamente económicos, como son las carencias de infraestructura, la mayor presencia de actividades agrícolas en pequeña escala, ramas industriales en decadencia y menores niveles de productividad.
- Problemas sociales, tales como elevados niveles de desempleo, bajos niveles de ingreso, rezagos en educación y salud, mayores tasas de morbilidad y mortalidad, etcétera.
- Problemas demográficos, como son altas tasas de crecimiento poblacional, elevados niveles de migración, concentración de la población en el sector rural, etcétera.

En la medida en que la “falta de cohesión” se fue haciendo más patente y en que resultó evidente que el sólo desarrollo del proceso integrador no tendía a atenuarla, los órganos comunitarios fueron intentando enfrentar el problema a través la llamada “política regional” —cuyos inicios se remontan a la primera mitad de la década de los setenta— y que se plasmó en la creación del “Fondo Europeo de Desarrollo Regional”, el cual se ha venido incrementando paulatinamente, sobre todo a partir de 1988.

Sin embargo, lo cierto es que los desequilibrios regionales se han mantenido y en algunos casos —teniendo presente también las consecuencias derivadas de la incorporación de nuevos miembros—incluso se han incrementado, si bien no cabe duda que las políticas aplicadas han logrado que ese incremento haya sido a ritmos menores que los previsibles para el caso de que dichas políticas no hubiesen existido. En una

² “Del Acta Unica al post-Masstricht: los medios de nuestras ambiciones” en *Boletín de las Comunidades Europeas*, Suplemento 1/92, p. 31, Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bélgica, 1992.

perspectiva más general, tal vez el mayor éxito de las políticas aplicadas estribe en que la permanencia de la “falta de cohesión” no haya truncado o frenado de manera importante al proceso europeo de integración.

No obstante, la “falta de cohesión” seguirá gravitando como una de las principales interrogantes hacia el futuro en la integración europea, y de cara a ella es que la CE está poniendo un énfasis cada vez mayor en la aplicación de políticas tendientes a enfrentar las disparidades regionales.

Finalmente, interesa repasar de manera breve un ámbito diferente a los anteriores, como es el referido a las relaciones entre la CE y América Latina. En tal sentido, conviene tener presente que, además de las políticas comunes desplegadas respecto al espacio “interior”, también es posible identificar políticas comunitarias referidas a las relaciones con el resto del mundo, incluido el capitalismo atrasado y, dentro de éste, América Latina.

Dicha identificación es posible, a pesar de que hay un consenso generalizado respecto a que la definición de políticas externas comunes constituye una de las áreas con mayores insuficiencias en el proceso europeo de integración, no tanto en el terreno económico —en donde es notoria la existencia de políticas comunitarias sobre todo en las relaciones comerciales— sino, más que nada, en el terreno político. Al respecto, sobran los ejemplos de dispersión de posiciones, entre los distintos países miembros de la CE, ante conflictos políticos y militares de envergadura ocurridos en el escenario internacional. Dos de las muestras más recientes de esa dispersión han sido, por una parte, las posturas claramente diferentes que se dieron durante la fase militar del conflicto en el Golfo Pérsico y, por la otra, la posición asumida por Alemania ante la guerra civil en Yugoslavia, que incluyó el temprano reconocimiento de la independencia de Croacia y Eslovenia.

En lo que respecta al capitalismo desarrollado, desde los inicios de la CE las relaciones políticas de sus países miembros con los Estados Unidos tuvieron una gran importancia, dando lugar a fines de los años cincuenta —en el contexto del fin de la Segunda Guerra Mundial y de la naciente confrontación Este/Oeste— a la formación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). En el terreno económico, en los vínculos con el capitalismo desarrollado la prioridad ha estado puesta en los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), seguidos por Estados Unidos y por Japón.

En el caso del capitalismo atrasado, la Comunidad ha puesto el mayor énfasis en las relaciones con sus ex-colonias de África, El Caribe y El Pacífico (llamados países ACP), con las cuales ha firmado sucesivos convenios, iniciados en 1963 con la convención de Yaundé y seguidos

por los convenios de Lomé. En segundo lugar, el énfasis comunitario ha estado puesto en las relaciones con los países del mediterráneo, con los cuales también ha firmado varios convenios, si bien más restrictivos que los de Lomé. En las prioridades comunitarias, el siguiente y último lugar lo ocupan los restantes países del capitalismo atrasado, que corresponden a América Latina y Asia (llamados países ALA), y a ello cabe agregar que respecto a este grupo la mayor importancia —y, por tanto, la mayor ayuda— la han tenido los países asiáticos.

Del breve recuento recién hecho se desprende que —con excepción de los países del Caribe que son miembros del grupo ACP, y que por tanto son signatarios del convenio de Lomé— América Latina nunca ha ocupado un lugar relevante en las prioridades comunitarias, las cuales han estado claramente dirigidas hacia el capitalismo desarrollado y hacia otras regiones del capitalismo atrasado.

Esa falta relativa de importancia, se ha acompañado a lo largo del tiempo con problemas de diversa índole en la relación económica —que también están presentes en los vínculos de América Latina con otras regiones del capitalismo desarrollado—, entre los cuales destacan por una parte la estructura del comercio bilateral, que desde el lado latinoamericano implica la exportación mayoritaria de bienes primarios, recibiendo a cambio bienes manufacturados y, por otra parte, los nocivos efectos para América Latina del proteccionismo comunitario: en relación a las exportaciones latinoamericanas de bienes primarios, éstas han sido particularmente afectadas por la PAC; en relación a las exportaciones regionales de manufacturas, varias de ellas han sido destinatarias de las medidas con que la Comunidad ha protegido sus industrias decadentes, tales como los textiles y el acero.

Para la década de los ochenta, a la continuidad de los problemas recién señalados se sumó la situación de profunda crisis de las economías latinoamericanas, que tuvo como uno de sus componentes a la marginación de la región respecto a los flujos internacionales de mercancías y de capitales y, en general, respecto del dinamismo de la economía mundial, el cual tendió a concentrarse en el capitalismo desarrollado. En esas condiciones, los vínculos económicos con la CE también se deterioraron, produciéndose notorias disminuciones en el crecimiento previo —e incluso reducciones absolutas— del comercio bilateral y de la llegada de créditos y de inversiones procedentes de Europa.

En el terreno de las relaciones políticas, el panorama de los años ochenta fue diferente. Durante esa década, y luego de superado el deterioro que resultó de la Guerra de las Malvinas, hubo un notorio interés de Europa hacia algunos de los principales problemas de América Latina, que se tradujo en diversas acciones políticas en relación a dichos proble-

mas. Además de los mayores vínculos desarrollados a nivel de partidos políticos —particularmente en el seno de las Internacionales Socialdemócrata y Demócratacristiana— y del apoyo brindado por esa vía a agrupaciones de distintos países latinoamericanos, los órganos comunitarios manifestaron reiteradamente su apoyo a la defensa de los derechos humanos y a los procesos de democratización en América Latina, así como a la búsqueda de la paz en Centroamérica. En tal sentido basta recordar el papel mediador jugado por la Comunidad y su activa participación en las sucesivas reuniones de “San José”.

De lo antes dicho, es posible desprender una notoria falta de correspondencia entre el avance de las relaciones políticas y el estancamiento de las relaciones económicas entre la Comunidad y América Latina.

Entre las causas de esa “brecha”, y en particular de la falta de desarrollo de los vínculos económicos, convendría tener presente —aunque tal vez no con la fuerza que se le otorga al punto desde el “lado europeo”—, la continuada incapacidad de los gobiernos latinoamericanos para presentar posiciones comunes ante los órganos comunitarios. En efecto, desde siempre en América Latina han estado casi totalmente ausentes los esfuerzos para lograr grados de concertación regional que permitan enfrentar de manera conjunta las relaciones con el capitalismo desarrollado —incluida Europa—, de tal manera que el peso en la definición de esas relaciones se ha trasladado a terrenos más generales —UNCTAD, No Alineados, etc.— o al terreno estrictamente bilateral o subregional.

Esa ausencia de “lo regional” como ámbito de concertación llegó a su máximo en el contexto de la crisis de los ochenta, de las estrategias aplicadas para superarla y de la “carrera” emprendida por los gobiernos latinoamericanos para hacerse merecedores de participar en la “Iniciativa para las Américas”, pero sin duda que desde antes ya se había constituido en uno de los factores que ha impedido una mayor capacidad de negociación de la región ante la Comunidad, creando condiciones para la distancia que existe “entre el corazón y el bolsillo” de los europeos respecto a América Latina.

En todo caso la falta de correspondencia, a la que nos hemos referido, no parece que pueda mantenerse en el tiempo, y todo indica que deberá ser la parte europea la que tome la iniciativa, reduciendo su interés y presencia política en América Latina, incrementando los vínculos económicos con la región, o desarrollando alguna mezcla de ambas cosas.

A favor de una reducción de los vínculos políticos, que los haga corresponder con el bajo perfil que tienen las relaciones económicas con Latinoamérica, apuntan hechos tales como el fin de la “guerra fría” y la relativa estabilidad presente en América Latina y particularmente en Centroamérica, y a esos hechos se agregan los problemas presentes en las

economías de la Comunidad y en su proceso unificador, además de las nuevas prioridades derivadas de los cambios en Europa del Este, cuestiones éstas últimas que apuntan a una creciente dificultad para destinar mayores recursos oficiales y privados hacia nuestra región.

A favor de una mantención de los vínculos políticos recientemente desarrollados, y de un posible incremento de los vínculos económicos con Latinoamérica, apunta el hecho de que difícilmente la Europa del 92 podrá retornar a (o mantener) los niveles de indiferencia que tradicionalmente ha tenido hacia América Latina y otras regiones que no son parte de su zona directa de influencia. La Europa del 92, cuando se concrete, incrementará su rol como potencia mundial, y por tanto sus responsabilidades e intereses políticos y económicos tendrán un carácter cada vez más global, abarcando a todas las regiones del mundo, incluida América Latina.

JAIME ESTAY
HECTOR SOTOMAYOR
abril de 1992

CAPITULO I

PASADO Y PRESENTE DE LA COMUNIDAD EUROPEA

La globalización de la economía mundial: la CEE y América Latina¹

*Orlando Caputo Leiva**

Introducción

El análisis de la Comunidad Económica Europea (CEE) y América Latina en la situación actual, creemos que debe hacerse bajo el marco y características fundamentales del funcionamiento del sistema capitalista en las últimas décadas. Este marco es el proceso de globalización de la economía mundial capitalista, que expresa la tendencia del capital a la universalización. Pensando la globalización como un proceso de reproducción del capitalismo a escala mundial, destacamos en estas notas algunos de los elementos del proceso de producción y circulación de mercancías y de capitales, y al interior de esos elementos, señalamos algunas diferencias cuantitativas y cualitativas de las formas de inserción en la globalización de la economía mundial capitalista por parte de los países capitalistas desarrollados —expresados por la CEE— y del capitalismo atrasado expresado por América Latina.

Analizamos en primer lugar ciertos aspectos de la globalización y luego mencionamos las características recientes del comercio mundial. Nos detenemos en el análisis del proceso de reproducción en su fase de la acumulación, para destacar las diferencias cuantitativas y cualitativas

* Profesor de la Universidad ARCIS, Chile y de la DEP de la Facultad de Economía de la UNAM

¹ Agradezco el apoyo de Gabriel Sanfuentes y José Trinidad Deolarte en la elaboración del presente trabajo.

que tiene el proceso de inversión en los países capitalistas desarrollados —CEE— y en América Latina.

El proceso de globalización de la economía mundial capitalista exige la reestructuración productiva en las economías nacionales. Las características que asumen los cambios en los procesos de producción son determinantes en la forma de inserción y en los éxitos y problemas relativos que ella pueda deparar. De aquí la importancia de primer orden que asignamos al estudio de los procesos de inversión en los países capitalistas desarrollados y en Latinoamérica.

I. Algunos aspectos de la globalización

La globalización, en el proceso real, significa que el sistema capitalista mundial pasa por un largo período en el que las relaciones económicas internacionales crecen a un ritmo bastante mayor que los indicadores macroeconómicos globales de las economías nacionales. Por ejemplo, la globalización significa entre otras cosas: que el comercio mundial de mercancías crece más que la producción nacional y mundial; que las inversiones directas en el mundo crecen más que la inversión en las economías nacionales; y que el crecimiento del crédito internacional es muy acelerado, así como el movimiento internacional del capital monetario. Esto último, se manifiesta a través de la globalización del sistema bancario y de las bolsas de valores. La globalización, significa que el proceso de producción y circulación internacional de mercancías y de capitales, y el desarrollo del sistema de crédito, adquieren cada vez más una perspectiva planetaria.

En un trabajo reciente que titulamos "Economía mundial, crisis, contradicciones y límites del proceso de globalización"² decíamos: "El proceso de globalización está de moda y tiene cierta correspondencia con el funcionamiento reciente del capitalismo. Muchos de los que rechazaban los análisis del funcionamiento del capitalismo como economía mundial abrazan ahora la globalización, y en discursos políticos se plantea que la globalización es la solución a todos los problemas. Se dice que con ella se superará la crisis económica, que se logrará el crecimiento elevado y sostenido, que se superará el atraso, e incluso se plantea que la

² Trabajo presentado en el seminario "Los Estados Unidos y América Latina: crisis y globalización", organizado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Febrero de 1991.

globalización permitirá a países de América Latina pasar a ser del primer mundo. Con estos planteamientos se minimiza: que el proceso de integración del sistema puede tener momentos de ruptura; el desarrollo desigual en el sistema capitalista; y también las posibilidades de una nueva crisis cíclica”.

El capitalismo funciona desde el siglo pasado como economía mundial, y al interior de este funcionamiento global hay periodos prolongados en que predomina como tendencia un proceso creciente de integración y periodos en que se produce un proceso de ruptura transitoria de ese proceso de integración. En esta situación, el funcionamiento de la economía mundial capitalista se basa preferentemente en el desarrollo más o menos cerrado de las economías nacionales. La ruptura del proceso de integración puede ser profunda, como lo fue la vinculada a la crisis de los años treinta. La ruptura también puede ser parcial desde el punto de vista geográfico, como sucedió con América Latina en el desarrollo de la crisis cíclica de 80-82.

La participación de América Latina en el presente proceso de globalización, aunque se presenta como un hecho reciente, data de hace tiempo, pero asumiendo características diferentes. En el sistema capitalista mundial, el proceso de globalización actual tiene sus primeras manifestaciones en las décadas iniciales de la posguerra. La globalización fue reforzada por la crisis de crecimiento lento que se inicia en los 70 en los países capitalistas desarrollados. El aumento de las relaciones económicas internacionales, fue reforzado también por la crisis cíclica de 1974-75. En la década de los 70, América Latina se incorporó muy activamente al proceso de globalización. En dicha década, crecieron fuertemente las exportaciones e importaciones, las inversiones directas y el crédito internacional. América Latina logró en los años 70 nuevos niveles de inserción en el mercado internacional de mercancías, en el sistema de crédito privado internacional y también, a través del crecimiento de las inversiones de las transnacionales, en los flujos internacionales de capital productivo. La crisis de 1980-82 provocó una ruptura transitoria de ese proceso de integración de América Latina: se produce una disminución drástica de las exportaciones y en mayor medida aún de las importaciones, y las transnacionales no sólo disminuyen los nuevos flujos de inversión directa sino que retiran parte de las inversiones realizadas anteriormente. El crédito internacional que fluía masivamente en los 70, se interrumpió casi por completo. La crisis de sobreproducción de mercancías y la crisis financiera, se manifestaron a través de los efectos combinados de disminución fuerte del valor de las exportaciones y de la crisis de deuda externa.

Luego de la crisis, se inicia un proceso de recuperación en el sistema capitalista mundial, pero que ha estado concentrado en los países capitalistas desarrollados y en los NIC's asiáticos que habían sorteado sin grandes dificultades la crisis de los 80. Junto con la recuperación, se reinicia el proceso de globalización. Crecen el comercio mundial, el crédito internacional y, en forma muy acentuada, las inversiones de las transnacionales. Pero este crecimiento de las relaciones económicas internacionales, se concentra fuertemente en los países capitalistas desarrollados y, en lo que se refiere al comercio exterior, con una participación muy activa de los NIC's asiáticos.

En América Latina la crisis cíclica que inició a principios de los 80, ha sido profunda y prolongada. En nuestra opinión aún en estos días el conjunto de la región, excepto contados países, permanece en una situación de crisis que contrasta con la visión optimista reciente del FMI, el Banco Mundial y la CEPAL en sus últimos informes. A diferencia de lo que sucede en el capitalismo desarrollado, en América Latina los procesos de integración regional fueron seriamente afectados por la crisis, la disminución del comercio intraregional fue mayor que la disminución del comercio con el capitalismo desarrollado. La crisis provocó una drástica caída de la participación de América Latina en el comercio mundial. El servicio de la deuda y la fuga de capital han significado transferencias masivas de recursos. La región ha sido sometida a la formación de grandes saldos favorables en su balanza comercial para financiar la deuda externa. La acumulación ha sido afectada en forma prolongada, como lo expresa la fuerte disminución de la formación bruta de capital en la región. Como resultado de la situación de crisis, en los años recientes se ha reiniciado el proceso de inserción en la economía internacional, pero este proceso de participación en la globalización sufre cambios importantes respecto del que se desarrollaba en la década de los 70. Bajo el predominio completo de la ideología neoliberal, se desarrolla una tendencia a la reestructuración económica, determinada por el libre comercio, la apertura al capital extranjero y masivos procesos de privatización y desnacionalización.

No se puede descartar que en el futuro se produzca una ruptura del proceso acentuado de globalización del sistema capitalista mundial. En estas condiciones, dicha ruptura podría llevar a que la economía mundial capitalista se apoye preferentemente en el desarrollo de regiones económicas, con niveles elevados de integración interna y relativamente cerradas respecto de otras regiones. El desarrollo preferentemente nacional del pasado, luego de la ruptura del proceso de integración, aún siendo prolongado dio paso al desarrollo de la tendencia más general, reiniciándose el proceso de integración. Una ruptura futura del proceso actual de

integración del sistema capitalista, abre una serie de interrogantes sobre la forma, profundidad y salida que tal proceso podría tener y sobre todo de los efectos devastadores que tal situación podría generar en América Latina y en el conjunto de los países capitalistas atrasados.

Existen una cantidad de elementos que llevan a pensar que los países capitalistas desarrollados podrían enfrentar un futuro proceso de ruptura en condiciones bastante más favorables que el capitalismo atrasado, sin que ello signifique que no serían seriamente afectados. Nos referimos por ejemplo, al hecho de que la participación en el proceso de globalización está siendo acompañada de un acelerado proceso de regionalización económica: la CEE, los acuerdos de EE.UU., Canadá y México y el desarrollo de la región en el Sudeste Asiático. Junto a lo anterior, es muy importante el desarrollo autónomo de la ciencia y de las fuerzas productivas. Así también una serie de características del proceso de inversión, del proceso de producción y del comercio mundial, apuntan en ese mismo sentido. Por ejemplo, el hecho de que el crecimiento del comercio mundial se caracterice por un gran incremento del comercio intra sectorial, —exportaciones e importaciones de los mismos tipos de productos como computadoras, automóviles, etc.— y por un gran crecimiento del comercio internacional intra firmas al interior de las transnacionales.

También es importante destacar que, a pesar de levantar el liberalismo y el libre cambio, los países capitalistas desarrollados en la práctica aplican en diferentes niveles un capitalismo administrado y con niveles de proteccionismo que han retrasado los acuerdos del GATT. El capitalismo administrado se expresa, por ejemplo, en el plan de reestructuración japonés, en la regulación de la reestructuración productiva europea y, en un grado menor, en la reestructuración de la propia economía norteamericana. Ejemplo de lo anterior también lo es la política comercial de EE.UU., la Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988, que regula las importaciones, promueve las exportaciones de bienes y servicios, defiende los derechos de propiedad intelectual, regula la IED en EE.UU. y promueve las inversiones de las transnacionales norteamericanas en el exterior. La participación de los países capitalistas desarrollados en el proceso de globalización de la economía mundial, se da en base a un proyecto nacional estructurado que tiene presente la situación actual y futura del mercado y la necesidad de la regulación.

II. Algunas características del comercio mundial y de la reestructuración económica

La reestructuración actual en América Latina, si se le compara con lo que sucede en el capitalismo desarrollado, tiene diferencias cualitativas que muestran la debilidad de la participación de la región en el proceso actual de globalización.

A nivel del comercio mundial, se puede destacar lo siguiente:

1. En el comercio mundial tienen un gran crecimiento las exportaciones manufactureras. Las exportaciones de productos agrícolas y mineros crecen lentamente y han perdido niveles de participación que tenían en décadas anteriores. La pérdida de participación ha sido muy acentuada en los años recientes. América Latina exporta preferentemente este tipo de mercancías.
2. Los productos agrícolas y mineros son afectados más profundamente que los productos manufactureros en las crisis, mostrando disminuciones muy grandes en sus precios.
3. EE.UU. y la CEE tienen una gran participación en las exportaciones mundiales de productos agrícolas, y EE.UU. la tiene también en productos mineros.
4. Dentro de las exportaciones manufactureras, crecen más las vinculadas a productos con alta tecnología, perdiendo participación la exportación de manufacturas tradicionales. La reestructuración en América Latina, cuando logra exportar manufacturas, en lo fundamental se trata de manufacturas tradicionales.
5. A nivel mundial crece el comercio internacional de servicios vinculados a las nuevas tecnologías: asistencia técnica, derechos intelectuales, etcétera.
6. El comercio mundial se ha concentrado aceleradamente entre los países capitalistas desarrollados. El tercer mundo y América Latina han bajado significativamente su participación en el comercio mundial.
7. El comercio en el interior de las regiones económicas en el capitalismo desarrollado, crece más que el comercio fuera de la región —CEE, Sudeste Asiático, Norteamérica—. El comercio intraregional en América Latina ha bajado significativamente como resultado de la crisis que vive la región.
8. El comercio entre los países capitalistas desarrollados es cada vez más un comercio intra-industrial. Se importan y se exportan los

mismos tipos de bienes (computadoras, productos electrónicos, automóviles, etcétera).

9. El comercio exterior del Tercer Mundo y América Latina corresponde a sectores y ramas diferentes, se exportan e importan bienes distintos, y existe una gran dependencia de las importaciones de bienes intermedios y de capital.
10. El comercio mundial es fuertemente controlado por las transnacionales. Se estima que ese control alcanza alrededor de 70% del comercio mundial. Controlan parte significativa de las exportaciones de América Latina.
11. Además, el comercio internacional se da cada vez más al interior de las diversas empresas propiedad de las grandes transnacionales, lo que les permite apropiarse de parte importante de los beneficios que rinden las exportaciones.
12. Existe un elevado grado de competencia oligopólica, sobre todo en los productos manufacturados y de alta tecnología. Esto posibilita niveles de regulación del mercado y el control de los precios de las mercancías. Los productos agrícolas y mineros enfrentan mercados más competitivos. América Latina compra en mercados oligopólicos y vende en mercados más competitivos.
13. En estos últimos tiempos se está constituyendo una nueva división internacional del trabajo que contempla tres niveles: exportaciones de productos primarios vs. importación de manufacturas; exportación de manufacturas intensivas en mano de obra vs. importaciones de manufacturas intensivas en capital; y, exportaciones intensivas en capital vs. importaciones intensivas en capital.

La reestructuración de la producción en América Latina, se inscribe directamente al interior de las características del comercio mundial que hemos señalado. Todas ellas, en uno u otro sentido, llevan a que la reestructuración y la nueva inserción de América Latina sea, al mismo tiempo que precaria, muy vulnerable.

La reestructuración de la producción en los países capitalistas desarrollados está construida en base a las características y tendencias más dinámicas del comercio mundial. También se organiza para influir y modificar a través de nuevos procesos y productos el comercio mundial. En América Latina la circulación internacional de las mercancías determina la producción en esta zona; en los países centrales la producción determina la circulación internacional de las mercancías.

La reestructuración en el capitalismo desarrollado hace parte de un proyecto estratégico nacional más o menos estructurado, que vincula el desarrollo científico a la producción en una perspectiva de largo plazo y

donde las señales actuales del mercado son sólo uno de los elementos que se consideran. En América Latina la reestructuración se determina sobre la base de las tendencias actuales del comercio internacional, bajo el predominio extremo del neoliberalismo y sin ninguna consideración de carácter estratégico.

En el capitalismo desarrollado la participación en la economía mundial se hace sobre la base de ampliar y hegemonizar regiones económicas. En América Latina, a pesar de los convenios recientes, hay un proceso de debilitamiento de los acuerdos regionales globales. La reestructuración se lleva adelante en cada país privilegiando los vínculos con el capitalismo desarrollado.

En América Latina, el proceso reciente de reestructuración se da con un liderazgo creciente del capital extranjero. En los países capitalistas desarrollados, aún teniendo presente el crecimiento de las inversiones directas extranjeras, la reestructuración es liderada por las grandes transnacionales de los países respectivos.

Otra diferencia significativa, se refiere al hecho de que en los países capitalistas desarrollados la reestructuración económica está apoyada en un fuerte proceso de inversión interna, en tanto que en América Latina se ha dado una disminución importante de la formación bruta de capital. Esto lo desarrollaremos en el punto siguiente.

III. Reestructuración productiva y los procesos de inversión en el capitalismo desarrollado —CEE— y en América Latina

La participación en el proceso de globalización, la forma de inserción en él, el grado de estabilidad y vulnerabilidad, van a estar determinados por las modificaciones y el desarrollo que se logren en el proceso de producción en cada economía nacional. Lo anterior está determinado por los procesos de inversión, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. Por esto, insistimos en la importancia que tiene el análisis de la inversión.

En el cuadro 1, que presentamos a continuación, mostramos el comportamiento de la inversión en los principales países capitalistas desarrollados —Grupo de los 7 (G-7)—, en la CEE y en América Latina en las décadas de los 70 y 80. En el cuadro, entre otras cosas, se puede observar lo siguiente:

1. En la década de los 70 la inversión interna bruta en América Latina tuvo una tasa de crecimiento muy elevada, que alcanzó un 7.3% promedio anual. En los principales países capitalistas desarrollados, la tasa de crecimiento de la inversión fija bruta fue de sólo un 3%. Es decir, la inversión en el G-7 fue sólo un 40% de la que se logró en América Latina. La fuerte inversión en América Latina permitió un crecimiento de la producción anual mayor que en el capitalismo desarrollado. Posibilitó también el crecimiento fuerte, en general de las exportaciones y en particular de las exportaciones no tradicionales. Este crecimiento de la inversión, en parte fue financiado con los créditos externos. En esta década se hablaba de los milagros económicos, de la creciente presencia de América Latina en la economía mundial y en la política internacional. Surge la crítica al pensamiento sobre la dependencia y se levanta la categoría de la interdependencia.

Cuadro 1
La inversión en el G-7, la CEE y América Latina
 (Tasas de crecimiento y promedios anuales)

	71-80	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	81-90
Inversión fija bruta												
G-7	3.0	-0.2	-5.2	3.8	9.5	4.6	2.4	4.6	7.8	4.7	3.6	3.5
CEE	1.4	-5.6	-1.7	0.4	1.9	2.5	4.0	5.0	8.6	6.4	4.3	2.5
Inversión fija de las empresas												
G.7	3.2	1.6	-3.6	-0.7	11.5	7.8	1.0	5.6	10.9	7.5	5.4	4.6
CEE	2.4	-5.3	-1.1	-0.5	3.3	6.0	5.4	8.4	10.6	7.6	5.7	3.9
Inversión interna bruta												
A.L.	7.3	-2.9	-13.3	-24.5	3.7	6.8	7.7	5.3	0.4	-7.0	-3.1	-3.2

Fuente: Construido a partir de: FMI, *World Economic Outlook*, mayo 1991 y números anteriores. OECD, *Economic Outlook*, julio 1991 y números anteriores. BID, *Progreso Económico y Social en A.L. 1990*, y CEPAL, *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe*, 1990.

2. La inversión en la CEE en esta década creció más lentamente que la del G-7, con un promedio anual de sólo 1.4%. Comparada con la de América Latina, sólo representó un 20%. En Alemania, la inversión promedio anual en el periodo 1971-80 fue de 1.4%, en Italia 1.1% y en el Reino Unido 0.4%.³ Es en esta década en que se manifiesta el

³ Ver FMI, *World Economic Outlook*, octubre 1988.

crecimiento lento en los países capitalistas desarrollados y más acentuado aún en Europa. La inversión y la producción nacional en Europa fue además seriamente afectada por la crisis cíclica internacional del 74-75.

3. En la crisis de inicios de los 80, la inversión cae profundamente en América Latina. En 1982 la tasa de crecimiento de la inversión cayó en más de 13% y en 1983 en cerca de un 25%. En los países capitalistas desarrollados y en la CEE la disminución de la inversión fue importante, aunque bastante menor que en América Latina. En el G-7, en 1982 la tasa fue negativa en 5.2% y en la CEE en 1981 fue de -5.6%.
4. En la fase de recuperación, la inversión creció de manera importante en el G-7 y también en la CEE, aunque a partir de algunos años posteriores. En América Latina, la inversión muestra una tasa de crecimiento importante del 84 al 87, pero pierde significado si se le relaciona con las profundas caídas en el 82 y 83. Del 88 al 90 la tasa de crecimiento de la inversión en el G-7 y en la CEE sigue en niveles elevados, aunque con tendencia a disminuir por la baja de los niveles de actividad económica, particularmente reflejada en 1990 con la recesión en EE.UU., Canadá y Gran Bretaña. En América Latina, a partir de 1988 de nuevo la tasa de inversión disminuye sustancialmente, llegando a ser negativa en 1989 y 1990. Esta situación es más grave aún, si se considera que el crecimiento de la inversión del 84 al 87 no logró recuperar las profundas caídas de inicios de la década.
5. Considerando el conjunto de la década de los 80, el grupo de los 7 países capitalistas más industrializados muestra una tasa de crecimiento promedio anual de 3.5% y la CEE de 2.5%, en tanto América Latina muestra para toda la década una tasa negativa de inversión de 3.2%.
6. En síntesis, la información señala una profunda diferencia entre las dos décadas. En la de los 70 América Latina tiene una tasa de crecimiento de la inversión bastante más elevada que la CEE y que el G-7. En los 80, la inversión promedio anual en América Latina es negativa en 3.2%, en tanto que en el G-7 y en la CEE es positiva, de 3.5 y 2.5%, respectivamente.
7. Comparando la inversión interna bruta de AL con la de las empresas del G-7 y de la CEE, las diferencias a partir de 1984 son más manifiestas aún.⁴ Como hemos señalado en trabajos anteriores, la llamada nueva ola inversora en el capitalismo desarrollado se ha basado sobre todo en la inversión privada más que en la inversión pública, y dentro

⁴ En la información estadística que hemos revisado para América Latina no se publican como un todo las cifras de la inversión de las empresas.

de la inversión privada ha crecido más la inversión de las empresas que la inversión residencial.⁵ La inversión fija de las empresas creció en la década de los 80 a una tasa promedio anual de 4.6% en el G-7 y de cerca de 4% en la CEE. En ambas agrupaciones de países, la tasa de crecimiento de la inversión de las empresas fue superior a 10.5% en 1988 y de alrededor del 7.5% en 1989. En esos mismos años, en América Latina la tasa de crecimiento de la inversión interna bruta fue de 0.4 y de -7.0%.

El análisis comparativo y las diferencias del comportamiento de la inversión entre América Latina y el capitalismo desarrollado, quedan mejor ilustrados cuando se analizan las variaciones porcentuales por períodos anuales. Esta información se entrega en el Cuadro 2 y en la gráfica 1.

1. En el periodo 71-80 la inversión en América Latina creció en 102%. El incremento de la inversión fija bruta en el G-7 y en la CEE fue de 34.5% y 14.9%, respectivamente.
2. En la crisis cíclica de inicios de los 80, la inversión en América Latina en el periodo 80-83 cayó en 36.4%, en tanto que en el G-7 y en la CEE cayó en un 1.8% y 6.8%, respectivamente.
3. En el periodo 83-90, la inversión fija bruta en el G-7 y la CEE creció cerca de un 40% y la inversión de las empresas en un 60%. En América Latina sólo creció en una cifra cercana al 14%.
4. En toda la década de los 80, la inversión cayó en un 28% en América Latina, en tanto que la inversión de las empresas en el G-7 y en la CEE creció en alrededor de 57 y 47%, respectivamente.

No es nuestra intención mencionar una serie de otros datos estadísticos y relaciones. Sin embargo, por la importancia que tienen entregaremos brevemente algunas de las informaciones referidas a las magnitudes globales y por países sobre la inversión.

La relación formación bruta fija de capital sobre PIB en América Latina en los inicios de los 80, había llegado a 23%, luego cae hasta alcanzar niveles de 17% en 1984 (Ver Cuadro 3). En términos de tasas de variación, la relación cayó en cerca de 28% en 1984 respecto de 1980.

⁵ "La tasa de inversión en los principales países capitalistas desarrollados", en *Boletín de Economía Internacional*, No. 26-27, PEDEI-UAP, Puebla, México 1989. Y *La dinámica del ciclo reciente de los principales países capitalistas desarrollados hasta 1989*, Escuela Superior de Economía, Instituto Politécnico Nacional, 1990

Cuadro 2

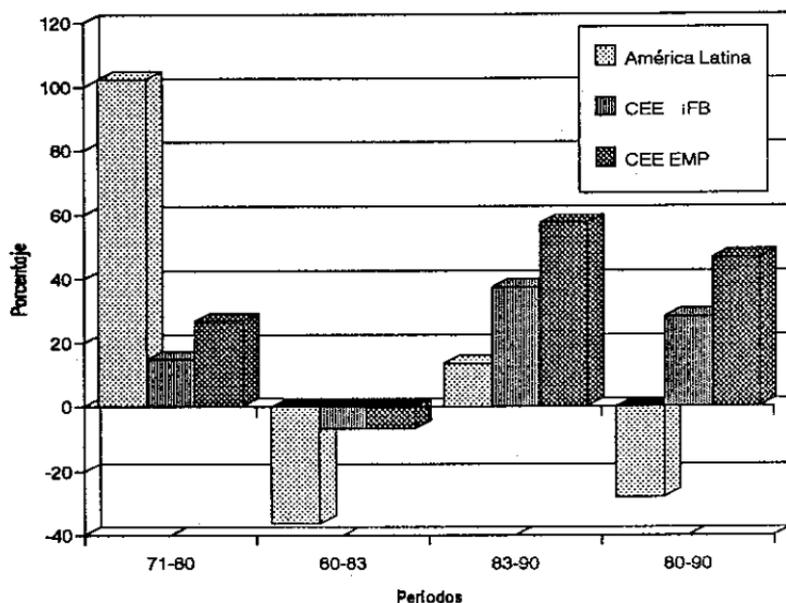
La inversión en el G-7, CEE y América Latina en los 70, en la crisis y en la recuperación de los 80

(Porcentajes de variación)

	1971-1980	1980-1983	1983-1990	1981-1990
Inversión fija bruta				
G-7	34.5	-1.8	43.5	40.9
CEE	14.9	-6.8	37.5	28.1
Inversión fija de las empresas				
G-7	37.0	-2.7	61.1	56.7
CEE	26.8	-6.8	57.4	46.7
Inversión interna bruta				
A. Latina	102.3	-36.4	13.6	-27.8

Fuente: *Idem* cuadro 1.

La inversión en América Latina y en CEE (décadas 70 y 80)



Cuadro 3
América Latina: Formación bruta de capital fijo
 (Porcentaje respecto al PIB y tasa de variación)

Años	Porcentaje respecto al PIB	Tasa de variación
1980	23.4	
1981	22.9	2.1
1982	20.6	-10.0
1983	17.4	-15.5
1984	16.9	2.9
1985	17.5	3.6
1986	18.2	4.0
1987	19.7	8.2
1988	19.8	0.5
1989	18.8	-5.1
1990	18.4	-2.1

Fuente: FMI, *World Economic Outlook*, mayo 1991.

En términos absolutos, en dólares constantes de 1988, la inversión en América Latina pasó de 214 mil millones de dólares en 1980 a 136 mil millones de dólares en 1983 (Ver Cuadro 4). Es decir, la inversión en América Latina disminuyó en cerca de 80 mil millones de dólares en 1983 respecto de los niveles que la inversión había tenido en 1980. Si suponemos que se hubiera continuado con el monto de inversión alcanzado en 1980, es decir, con tasas de crecimiento anuales de 0%, y lo comparamos con los niveles efectivos de inversión, en el periodo 81-83 América Latina habría dejado de invertir 120 mil millones de dólares. Esta cifra es comparable a la que América Latina, en el mismo periodo, pagó a los países capitalistas desarrollados por concepto del servicio de la deuda externa.⁶

⁶ *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe*, 1990 y números anteriores.

Cuadro 4
Inversión interna bruta en América Latina y en algunos países
 (millones de dólares de 1988)

	Argentina	Brasil*	Chile	México	América Latina
1980	26,639	81,318	5,516	46,496	213,535
1981	20,408	70,666	6,731	53,351	207,365
1982	16,381	64,627	2,334	40,401	179,801
1983	14,636	49,947	1,924	29,490	135,693
1984	13,017	51,242	3,376	31,291	140,683
1985	10,413	61,709	3,153	34,522	150,283
1986	12,143	75,441	3,599	27,220	161,862
1987	14,218	74,569	4,526	28,344	170,418
1988	12,680	1,052	4,911	32,260	171,133
1989	8,914	72,473	6,507	33,377	159,084

*Excluye cambios de inventario a partir de 1985.

Fuente: *BID, Progreso Económico y Social en América Latina*, 1990.

Desde 1984, la inversión en América Latina ha crecido. En 1988 fue de 171 mil millones de dólares, es decir, a pesar del crecimiento sigue siendo menor en 45 mil millones de dólares respecto del total de la inversión que la región registró en 1980. En 1989, de nuevo la inversión disminuye y según nuestras estimaciones de nuevo cae en 1990 (ver Cuadro 1). La profunda crisis en Argentina viene desde antes de los 80 y en esta década ella se profundizó.

Cuadro 5
Inversión bruta interna en América Latina y en algunos países
 (tasas de crecimiento anual)

	Argentina	Brasil*	Chile	México	América Latina
1981	-23.4	-13.1	22.0	14.7	- 2.9
1982	-19.7	- 8.5	-65.3	-24.3	-13.3
1983	-10.7	-22.7	-17.6	-27.0	-24.5
1984	-11.1	2.6	75.5	6.1	3.7
1985	-20.0	20.4	- 6.6	10.3	6.8
1986	16.6	22.3	14.1	-21.2	7.7
1987	17.1	- 1.2	25.8	4.1	5.3
1988	-10.8	- 4.7	8.5	13.8	0.4

*Excluye cambios de inventario a partir de 1985.

Fuente: *BID, Progreso Económico y Social en América Latina*, 1990.

Brasil, Chile y México, en los 70 tuvieron años de crecimiento elevado y, en diferente grado, se había desarrollado en ellos un fuerte proceso de inserción a la economía mundial. La crisis cíclica de inicios de los 80, los afectó más que al conjunto de América Latina. Chile fue el del mayor deterioro y constituía la economía más abierta, en 1982 la inversión cayó en 65% (Ver Cuadro 5). En México, la inversión disminuyó en 1982 y 1983, en 24 y 25%, respectivamente. Informaciones que complementan el cuadro, señalan que en los últimos años en Chile, y más recientemente en México, se da una recuperación de la tasa de inversión. Lo anterior está relacionado con la gravedad de la crisis, con la profundización de la apertura y de la reestructuración y con el ingreso masivo de inversiones extranjeras incentivadas por la transformación de deuda en activos.

La participación de América Latina en la economía mundial en la década de los 70, estuvo apoyada en un proceso de inversión relativamente importante y se desarrollaron una serie de sectores y empresas. Luego de la ruptura transitoria del proceso de integración de América Latina en los mercados mundiales por la crisis de los 80, la nueva inserción en los años recientes no está basada en lo fundamental en nuevas inversiones. La reestructuración económica se basa en el patrimonio productivo preexistente, parte del cual ha sido apropiado por el capital extranjero. Se desplaza parte de la producción destinada anteriormente al mercado interno, para dirigirla al mercado externo. La competitividad, que debería lograrse con nuevas inversiones, en ausencia de éstas se logra a través de la disminución de los salarios y de la explotación intensiva de los recursos naturales.

En el capitalismo desarrollado, incluida la CEE, la reestructuración productiva está basada en un crecimiento cuantitativo importante de la inversión global. La inversión que más crece es la de las empresas y al interior de ésta crece más la inversión en maquinaria y equipo que la inversión en construcción de edificios industriales. Al interior de la inversión en maquinaria y equipo crecen mucho más aquellas inversiones en maquinarias y equipos de alta tecnología, que desplazan maquinarias y equipo de bases técnicas anteriores. En el capitalismo desarrollado la reestructuración económica, a diferencia de los que sucede en América Latina, está ampliando y mejorando cualitativamente el patrimonio productivo.

Bibliografía

GATT;

- Comercio Internacional en 1988-89.*
- Internacional Trade 89-90.*

FMI;

- World Economic Outlook*, mayo de 1991 y números anteriores.
- Informe Anual*, octubre de 1991.
- Direction of Trade Statistics*, Yearbook 1991.
- Boletín del FMI*, números recientes.

OECD;

- Economic Outlook*, julio 1991 y números anteriores.
- Main Economic Indicator*, julio 1991.

CEPAL;

- Transformación Productiva con Equidad*, marzo 1990.
- Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1990*, y balances de años anteriores.
- Panorama Económico de América Latina*, sept. de 1991.
- Notas Sobre la Economía y el Desarrollo*
- Magnitud de la pobreza en América Latina en los años 80*, julio-agosto 1990.
- Un examen crítico a 30 años de integración en América Latina*, noviembre de 1990.
- La evolución reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe*, julio de 1991.
- Notas sobre el desarrollo social en América Latina*. julio de 1991.

ILFES;

- La CEE, el nuevo cuadro geopolítico de Europa y las relaciones con las economías de América Latina*, Marc Rocca, abril de 1991.
- Los tres polos geográficos del comercio internacional*, Gérard Lafay, y Deniz Unal-Kesenci, abril de 1991.

SELA;

- La Iniciativa para las Américas en el contexto de las relaciones de América Latina y el Caribe con los EE.UU.*, Carlos Pérez del Castillo, abril de 1991.

CLEPI;

- Informe sobre la Economía Mundial-Perspectiva Latinoamericana*, 1990-91.

BID;

- Progreso Económico y Social en América Latina*, Informe 1990.

WORLD FINANCIAL MARKETS;

- The decade of Europe?*, febrero de 1990.
- Japan: the world's leading foreign investor*, noviembre 1989.

Diana Tussie,

- Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial*, FCE, 1988.
- Orlando Caputo.*

- La dinámica del ciclo reciente de los principales países capitalistas desarrollados hasta 1989*, Escuela Superior de Economía, Instituto Politécnico Nacional, 1990.
- Economía mundial, crisis, contradicciones y límites del proceso de globalización*, IIEC-UNAM, febrero 1991.
- La inversión en los principales países capitalistas desarrollados*, en *Boletín Economía Internacional*, PEDEI-UAP, octubre de 1989.

La Comunidad Europea: balance y perspectivas

*Rolf Linkohr**

Unos cuantos años después del fin de la segunda guerra mundial, devastadora para toda Europa, el filósofo alemán Karl Jaspers escribió que Europa debería acostumbrarse a la idea de convertirse en el museo del mundo, entendiendo por eso que el viejo continente habría definitivamente dejado de jugar un papel en la historia mundial, y que hoy día se trataría de conservar del pasado lo más posible. Examinar este pasado en Europa podría ser sumamente instructivo para los nuevos Estados de poder. Europa podría suministrar ideas y valores, mientras que los Estados Unidos y la Unión Soviética dominarían el mundo. Jaspers se imaginaba que, entre las superpotencias y Europa, podría establecerse la misma relación que entre el imperio romano y Grecia: unos reinan, y los otros se ocupan de la cultura.

Lo que ocurrió fue muy diferente. Los europeos no querían convertirse en museo, sino decidieron asociarse y constituyen hoy una fuerza económica impresionante. De la Unión Soviética no ha quedado mucho. Europa le ayuda a Rusia, "no viceversa". También en la relación con los Estados Unidos hay, desde el punto de vista económico, paridad. Dificultades se presentan más bien con respecto a Japón, otro perdedor de la segunda guerra mundial, cuya política económica agresiva significa una carga cada año mayor para la balanza comercial europea.

Originalmente fundada por seis Estados, la Comunidad Europea, que en la actualidad está formada por doce Miembros, constituye el núcleo del proceso de la unificación europea. Su historia es, en resumidas cuentas, una historia de éxitos. A su lado, todos los demás esfuerzos de

*Diputado Alemán ante el Parlamento Europeo.

integración tenían que fracasar. El consejo de Asistencia Económica Mutua —también llamado COMECON—, que muchas veces fue alabado como equivalente comunista de la Comunidad Europea, ya no es más que historia. Probablemente, la asociación Europea de Libre Comercio tendrá la misma suerte ya pronto, puesto que se le escapan sus miembros uno tras otro. Tampoco veo muy prometedor el proyecto de crear un Espacio Económico Europeo alrededor de la Comunidad Europea. La mayoría de los Estados al norte, al sur y al sureste de la Comunidad quieren hacerse miembros de ésta y negociar únicamente las modalidades y la duración del periodo de transición hasta alcanzar la calidad de miembros con plenos derechos. Para decirlo con una imagen tomada de la física: en un sistema central de planetas, ningún otro puede subsistir, rápidamente entra en la zona de gravitación del astro principal y ya no puede sustraerse a su fuerza atractiva.

Ahora bien, desde mi punto de vista son tres los elementos fundamentales de la Comunidad Europea que determinan su éxito:

- La afiliación es voluntaria, es decir, nadie se ve forzado a firmar el contrato.
- La Comunidad establece metas que deben ser realizadas en común, o en otras palabras, los Estados se asocian para vencer el futuro más que para contemplar el pasado.
- Los conceptos comunes de Democracia, Estado de Derecho y Derechos Humanos, crean una nueva identidad a la cual todos los que comparten estos valores se pueden adherir.

De esa manera, la Comunidad Europea es la primera asociación de Estados independientes en una nueva unidad que se efectúa voluntariamente. No conozco ni un ejemplo de un Estado que se hubiera realizado sin fuego y espada, sin hegemonía de un pueblo sobre otros. Hasta la Suiza, tan pacífica, tenía que aguantar aún en 1847 una guerra civil de los cantones liberales contra los católicos, conservadores, hasta que llegara a una constitución federal según el modelo americano, que hoy día todavía está en vigor.

Tras el fracaso de todos los intentos de establecer al lado de la Comunidad Europea otros modelos de unificación competidores, nos encontramos en la actualidad con una ola de solicitudes de afiliación. Hace ya años que Turquía está aguardando el estatus de miembro pleno; Chipre, Malta, Austria y Suecia también han solicitado su adhesión. En Noruega, Finlandia y en Suiza se viven, en este momento, animados debates de política interior sobre la cuestión de la solicitud. Las nuevas democracias en el Este, Polonia, Checoslovaquia y Hungría, ya han

anunciado claramente peticiones de afiliación, al igual que los Estados bálticos que acaban de hacerse independientes, Estonia, Letonia y Lituania, dispuestos a presentar sus solicitudes cuanto antes. Por supuesto que también las repúblicas que están luchando por su independencia en la Yugoslavia en descomposición, Eslovenia y Croacia, quieren afiliarse. Y de Rumania, Bulgaria y Albania aprendemos que, desde luego, ellos también pertenecen al club.

Todavía no se puede determinar con seguridad si con éstas, la serie de solicitudes de afiliación se habrá cerrado. Pues, de manera indiscutida, los habitantes de la Rusia Blanca, los ucranianos y, no por último, los rusos pertenecen al ámbito de la cultura europea. ¿Quién les podría negar que un día presentasen su solicitud de adhesión? y luego los pueblos del Cáucaso, de los que por lo menos los georgianos y los armenios han participado considerablemente en la realización del Occidente Cristiano.

Incluso si algunas de las peticiones de afiliación están todavía en el reino de la fantasía, hay que constatar sin embargo que la Comunidad Europea —a causa de su éxito— atrae cada vez más Estados y crecerá en los años que vienen con lo que cambiará también su carácter, ya que el modelo de los seis Estados fundadores, inventado al terminar la guerra por Jean Monnet y Robert Schuman sobre todo para la reconciliación de Francia y Alemania, ha seguido evolucionando. Este modelo, que ha tenido más éxito aún que el legendario “escarabajo” de Volkswagen —que al parecer se sigue fabricando en México— tendrá que experimentar cambios.

En 1987 ya se efectuaron modificaciones esenciales en el contrato de la Comunidad Económica Europea. Esta modificación de la constitución, denominada como Acta Unica Europea (el contrato de la CEE, al fin y al cabo, no es otra cosa que una especie de constitución), debía preparar a la Comunidad de los Doce para el Mercado Unico del 92, es decir, para ese ambicioso proyecto de una Europa sin fronteras para capitales, mercancías, servicios y personas. El Acta Unica Europea ha sustituido el principio de unanimidad por el principio de mayoría en todas las cuestiones relativas al Mercado Unico, de modo que las directivas pueden ser impuestas incluso contra la oposición de uno o varios Estados. Además, ha concedido más derechos al Parlamento Europeo mediante un procedimiento complicado, denominado procedimiento de cooperación, mediante el cual el Parlamento puede imponer, con mayoría absoluta de sus miembros, enmiendas de directivas si la Comisión, una especie de poder ejecutivo europeo, se decide en favor del Parlamento y el Consejo de Ministros no alcanza una decisión unánime. Pues todavía el Consejo de Ministros puede, si todos los Ministros tienen la misma opinión, decidir por encima del Parlamento.

Pero en la práctica, este procedimiento bastante poco democrático es manejado de manera mucho más flexible. En alrededor del 40 por ciento de los casos, el Parlamento se ha sobrepuesto al Consejo de Ministros. Con el Acta Única Europea, el Parlamento ha ganado poder. Pero el Acta Única iba por el Mercado Único, apuntaba a un proceso de decisión más rápido para dismantelar fronteras y liberar la economía europea de trabas molestas. Fue elaborada antes del derrumbamiento del espacio económico del Este, antes de la desintegración de la Unión Soviética, y por tanto no puede dar respuesta a las cuestiones de los años noventa, sin embargo, al final de la década de los años ochenta, hubo reflexiones sobre lo que habría de suceder después de 1992. Dos campos de déficit fueron identificados:

- Europa necesita una moneda única, para asegurar sus logros económicos.
- La Comunidad Económica tiene que convertirse en Unión Política, para que la Comunidad pueda encontrar su papel en cuanto a la política exterior y de seguridad.

Las palabras clave son pues: Unión Económica y Monetaria de Europa (UEME) y Unión Política de Europa (UPE). Ambos proyectos requieren nuevamente una modificación del contrato, a lo que cada uno de los doce Parlamentos tiene que consentir. En este momento hay debates intensos, ya que durante la reunión de los Jefes de Gobierno y de Estado en Maastricht, Holanda, en el mes de diciembre de este año, deberá finalizarse el texto que con posterioridad los Parlamentos tendrán que discutir y decidir.

Se ha conseguido una considerable unanimidad con respecto a la Unión Monetaria. Está previsto un Banco Central Europeo, independiente de los Gobiernos y de la Comisión de la Comunidad Europea, que deberá establecerse en dos etapas. Este Banco será responsable de la política monetaria de la Comunidad Europea, y el único objetivo que le es obligatorio es la estabilidad de la moneda. Su modelo es el Banco Federal Alemán (Deutsch Bundesbank) pero la condición previa para el éxito de una Unión Monetaria es que los doce Estados Miembros convengan en una política presupuestaria muy estricta. Eso significa que los Parlamentos y Gobiernos nacionales pueden contraer deudas sólo en cuanto que el Banco Central Europeo lo permita. La Unión Económica y Monetaria Europa es pues una intervención considerable en la hasta ahora todavía existente soberanía de los Estados Miembros y, mirando las cosas objetivamente, a lo más seis o siete Estados están actualmente en condiciones para firmar ese contrato. Los demás se ven tan endeuda-

dos que no pueden participar inmediatamente en el nuevo sistema monetario.

El endeudamiento público de Italia, por ejemplo, es de la misma dimensión que su producto interno bruto anual. Grecia, Portugal, Irlanda y España tendrán igualmente que economizar enormemente para reducir el déficit público antes de poder pensar en su adhesión a la Unión Económica y Monetaria Europea. Por lo tanto, la Presidencia holandesa en el Consejo —recuérdese que cada seis meses uno de los doce países asume la Presidencia en la Comunidad Europea, según el orden alfabético de los nombres de los países— propuso originalmente que el contrato fuese firmado sólo por aquellos actualmente en condiciones para hacerlo. Sin embargo, eso hubiera significado una Europa de dos velocidades, cosa que hasta ahora siempre hemos rechazado. Entretanto, existe un acuerdo en el que se asegura que los doce Estados Miembros firmarán la Unión Económica y Monetaria Europea, pero de momento sólo participarán en ella las monedas duras, esperando que al pasar un plazo determinado de transición y con la correspondiente ayuda económica por parte de los países más estables, pero también mediante la autodisciplina de los Estados Miembros menos fuertes, éstos podrán afiliarse plenamente.

Desde ahora se deja vislumbrar que la adhesión a la Unión Económica y Monetaria Europea será un proceso muy doloroso para una serie de Estados Miembros, pues disciplina presupuestaria significa economizar. La libertad de gastos disminuye y la posibilidad de cargar los costos del bienestar actual sobre las generaciones venideras se ve considerablemente reducida. Por otra parte, la Unión Económica y Monetaria Europea mejorará las posibilidades para las inversiones en la Comunidad entera. Así, el ECU podría convertirse en una importante moneda de reserva en el mundo, al lado del dólar y del yen.

Ahora bien, las labores con vistas a la Unión Política de Europa se presentan más difíciles. Su objetivo es hacer de la política exterior y de seguridad un campo de la política comunitaria; extender el contrato sobre más áreas, como por ejemplo la política de energía o de infraestructura, incluir también la política de cultura, y sobre todo, concederle más derechos al Parlamento Europeo. Se piensa en un espacio de derecho europeo con una ciudadanía europea, pues se pretende que un ciudadano de la Comunidad Europea pueda participar en cualquier lugar de la Comunidad, tras un cierto periodo de transición, en elecciones comunales y europeas.

Pero el debate sobre la Unión Política de Europa transcurre con más dificultades de lo que muchos hubieran esperado. Con ciertas simplificaciones, tenemos la siguiente situación:

- Por una parte, tenemos Estados que aspiran a una Europa federal con un Parlamento Europeo fuerte. Estos son sobre todo Italia, Bélgica, los Países Bajos y Alemania. Ellos están dispuestos a trasladar su soberanía nacional en buena parte a la Comunidad, bajo la condición que ésta sea democrática.
- Por otra parte, hay Estados con una posición más escéptica de cara a una Europa federal. A éste grupo pertenecen naciones más pequeñas como Dinamarca, Luxemburgo, Irlanda y Portugal, que temen ser vencidos por mayoría de votos en una Europa democrática. Pero entre ellos están también España y el Reino Unido, que por motivos distintos, no quieren consentir descuidadamente en un debilitamiento del Estado Nacional.
- Francia ocupa un cierto papel especial, que se explica probablemente por la unificación alemana, ya que con una República Federal Alemana más grande, la influencia de Francia en la Comunidad Europea disminuye, el eje de gravedad de Europa se traslada más hacia su centro, y el centro es Alemania. Por lo tanto, muchos franceses —y no sólo ellos— siguen vacilando en conceder a la Alemania crecida más diputados en el Parlamento Europeo, puesto que parten —como antaño Schuman y Adenauer— de un equilibrio político entre Francia y Alemania. Por otra parte, los alemanes reclaman que, con casi 80 millones de habitantes, puedan mandar más diputados al Parlamento Europeo que los 56 millones de franceses.

El debate en torno a la Unión Política de Europa descubre por tanto un conflicto provocado por la situación cambiada en Europa Central y Oriental. Pero también demuestra otra vez que en la Comunidad Europea se disputa sobre dos principios opuestos: el principio federativo y el confederal. ¿Queremos una federación que poco a poco reemplace a los Estados Nacionales o queremos una alianza de Estados? Esta controversia de principios es tan antigua como la misma Comunidad, y aún hoy sigue alimentando a gran número de académicos y llena con sus escritos una y otra biblioteca. Pero no ha llevado a mucho, pues en realidad, los Estados han renunciado continuamente a los elementos de su soberanía sin que el público lo hubiese notado. Desde hace buen tiempo, la Corte de Justicia Europea está por encima de los tribunales constitucionales de los Estados Miembros. Sobre cuestiones de protección del consumidor se decide en Bruselas tanto como sobre el derecho veterinario, el derecho de comestibles, los *standards* para la protección del medio ambiente o el derecho de sociedades europeas. Por lo tanto, no es sorprendente que hoy en día, alrededor del 40 por ciento de las leyes nacionales sean simplemente transformaciones de directivas de la Comunidad Europea en el

derecho nacional. Se parte de la suposición de que para finales de los años noventa, esta porción crecerá a un 80%. ¿Dónde, puede preguntarse uno ante estos números, se queda la soberanía nacional? y ¿qué, en todo esto, es confederal o federal?

La controversia en torno a los principios no puede quitar el hecho de que la Comunidad Europea conlleva ventajas para todos los Estados Miembros. Los Estados menos ricos reciben, a través del así llamado Fondo de Estructura, subvenciones de una dimensión de 15 mil millones de ECUs al año. Así por ejemplo, el dos por ciento del producto interno bruto de Portugal proviene directamente de la caja presupuestaria de Bruselas. ¿Quién renunciaría voluntariamente a esta contribución de solidaridad?. Y todos juntos se ven beneficiados por el mercado grande. Los Estados desarrollados del Norte pueden vender sus productos, las grandes empresas pueden hacerse aún más grandes, e incluso las empresas pequeñas prosperan con la creciente demanda por bienes y servicios. El paro disminuye, aunque lentamente, desde 1985 se han creado nada más que 8 millones de empleos nuevos.

Un balance de éxitos apenas podría ser más claro. Y por tanto, no es casualidad que la postura de la gente frente a la Comunidad Europea sea en su mayoría positiva. Sin embargo, hay también unos cuantos problemas que no deben ser escondidos:

- El crecimiento económico y la liberalización del mercado crean nuevos programas para el medio ambiente. El tráfico aumenta con una velocidad superior a lo que podríamos manejar, la emisión de NO y CO aumenta, aunque fue posible disminuir la emisión de SO. La reducción de la carga sobre el medio ambiente se convierte en una de las tareas principales de la política interior europea. El camino para ello se ha trazado; está previsto que se aplique estrictamente el principio del provocador. Quien cause una carga para el medio ambiente, paga. En la actualidad el Consejo y la Comisión están discutiendo un impuesto sobre el consumo de energía. La energía debe hacerse más cara, sino, no es ahorrada.
- Nuestra infraestructura muestra deficiencias. Una carta de Roma a Bruselas puede tardar hasta dos semanas. Los ferrocarriles deben ser expandidos considerablemente para poder satisfacer el creciente tráfico de personas y mercancías. La telecomunicación deber ser cambiada del sistema análogo al sistema digital.
- La política agraria común también necesita una reforma. El sistema en vigor hasta ahora no sólo fue caro, sino que llevó también a la situación de que la Comunidad Europea producía más de lo que sus ciudadanos podían comer y beber. Por tanto, se subvencionaron con

dinero caro exportaciones al precio más bajo del mercado mundial. Con eso se quiere acabar. Los precios de los productores deben bajar dramáticamente para quitar al agricultor el incentivo de producir. Por otra parte, los campesinos deben recibir una recompensa independiente de la producción, que les será pagada para trabajos realizados por ellos con el fin de la conservación del medio ambiente natural. Con lo anterior, se logra además que los suelos y aguas no sean cargados con tanto abono y estiércol como en el pasado. La palabra clave es pues, agricultura extensiva, no intensiva.

- Tampoco pueden desatenderse las debilidades tecnológicas de la Comunidad. Los Europeos construyen buenos aviones, máquinas y ferrocarriles, también son competitivas las industrias farmacéutica y química, pero la industria europea se hace cada vez más dependiente de chips japoneses y ordenadores americanos. Más que nunca necesitamos hoy una política de tecnología europea, que haga posible la competencia global sin perder su base autónoma.
- Sigue siendo problemático también el desequilibrio económico entre los Estados Miembros. Los centros tecnológicos de Europa están, al final del siglo veinte, más o menos donde estuvieron a principios de siglo; en el norte. El sur corre el riesgo de seguir siendo periferia, si no se hacen esfuerzos para lo que nosotros llamamos cohesión. Sólo si un griego de Creta tiene las mismas posibilidades para el desarrollo que un holandés de Eindhoven, puede hablarse realmente de una Comunidad. Pero estamos todavía lejos de eso.

Los problemas anteriormente descritos pudieron ser identificados ya en los años setenta y ochenta. En parte, se han comenzado contra-estrategias. Con la desintegración del ámbito de dominación comunista, con la guerra en Yugoslavia, pero también con la Guerra del Golfo, han surgido nuevos desafíos, para los que la Comunidad Europea está insuficientemente preparada. En eso veo yo, en la actualidad, nuestro mayor déficit. La Comunidad Europea no tiene ningún concepto de una política exterior, por lo que le es difícil poder actuar en ese campo. Ello se demuestra más claramente con la guerra en Yugoslavia. Por una parte, durante mucho tiempo fue desatendido el hecho de que los diferentes pueblos en Yugoslavia ya no querían convivir; una temprana intervención de la Comunidad Europea, —diplomática y económica— resueltamente presentada, podría haber evitado lo que está sucediendo. Ahora la guerra amenaza con convertirse en un incendio de amplia extensión en todos los Balcanes. En el oeste, desmantelamos fronteras, mientras que en el este y en el sur, nuevas fronteras vuelven a ser establecidas.

Tenemos también que algunos Estados Miembros, como Alemania, se mostraron desde el principio dispuestos a reconocer las declaraciones de independencia de Eslovenia y Croacia, mientras que otros rechazaron esto con referencia a dificultades propias, entre ellos sobre todo Francia, España y el Reino Unido. Además, se han expresado miedos de que Alemania pueda extender de esa manera su llamada zona de influencia a esas repúblicas. Se olvida así que Alemania está demasiado ocupada con la promoción de sus cinco nuevos estados federales como para poder, incluso si quisiera hacerlo, extender su control sobre otros países. Afortunadamente, el imperialismo alemán es historia, no presente. Pero los miedos subsisten en los vecinos, y hay que tomarlos en serio.

El creciente movimiento de migración del este y del sur hacia la Comunidad Europea también causa inquietud. En los próximos diez años, solamente la población norteafricana aumentará en alrededor de 50 millones de personas y pocas de ellas encontrarán trabajo y comida en casa. Muchos vendrán a la Comunidad Europea y querrán vivir, como sus antepasados, sobre todo en Francia. Del este y del sureste, en cambio, los desesperados se dirigirán hacia la Europa Central, sobre todo hacia Alemania. Antaño un continente de emigrantes, Europa se ha convertido en tierra de inmigrantes. Hasta hay italianos que, emigrados hace generaciones a Argentina, vuelven a ser atraídos por su patria. Todavía no se sabe como vamos a tratar todo eso. Ciertamente tenemos que acoger a más gente, también es cierto que tenemos que ayudar a los países pobres y al Este de Europa. Pero no lo es para nada que todo eso sea suficiente como para poner el mundo en equilibrio y reducir la nueva xenofobia en Europa.

El éxito de Europa es una obligación. Tenemos que comprender que no podemos retirarnos detrás de nuestras fronteras para vivir en paz como los suizos, ganar dinero con la miseria de otros y dejar la responsabilidad internacional a los americanos. Europa tiene que aprender a asumir responsabilidad internacional y responsabilidad no significa reinar, sino compartirla. Será muy, muy difícil aprender eso. Pero el hecho de que la confrontación entre las superpotencias haya terminado nos da esperanzas. El lema del día es el desarme. Nuestra industria de armamentos producirá en el futuro cada vez más bienes civiles. La guerra y el armamento no resuelven problemas. Eso lo hemos aprendido en Europa, en América Central, en Angola, Mozambique, Etiopía, Afganistán y pronto, espero, también en Yugoslavia se comprenderá que con balas sí se puede matar a hombres pero no alimentarlos.

El desarme nos da ánimo para creer en un mundo en el que podemos solucionar conflictos pacíficamente. El que quiera estudiar cómo se hace eso, que venga a Estrasburgo, una ciudad que fue durante siglos discutida

entre franceses y alemanes, que dio lugar a guerras espantosas, y donde hoy en día los alemanes y franceses, como mucho, discuten sobre si con el Sauerkraut (chucrut) hay que beber Riesling o Pinot blanco.

Las causas del programa del Mercado Único Europeo

Carlos A. Rozo*

I. Regreso al ideal europeo

El propósito vital del nuevo esfuerzo integrador europeo es el de transformar la estructura corporativa comunitaria para mejorar su competitividad. Se ha establecido claramente que "el núcleo de este nuevo impulso es el reconocimiento de que, si la Comunidad no puede utilizar plenamente el mercado único potencialmente vasto que constituyen los doce Estados miembros, seguirá perdiendo terreno y mercados en favor de sus principales competidores, Estados Unidos y Japón".¹

Se plantea entonces el proyecto del mercado único, como el proceso instrumental de un renacimiento europeo que está anclado, según uno de los industriales más importantes de Europa, en el reconocimiento de las realidades económicas contemporáneas, como son la realidad de los mercados globales, la realidad de la interdependencia económica y la realidad de las presiones competitivas, las cuales juntas hacen de la cooperación un factor esencial.²

En las palabras de Jacques Delors, presidente de la Comisión, órgano ejecutivo de la Comunidad, de lo que se trata es de "darle nueva vida a Europa, de proporcionarle un nuevo ideal" pero cuyo propósito es el que los productores europeos participen plenamente en la batalla por los

* Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

¹ Un gran mercado sin fronteras, (Informe Cockfield), 2a Ed, 1988, p. 10.

² Giovanni Agnelli, *The Europe of 1992* en *Foreign Affairs*, p. 62.

mercados globales, que pareciera ser la forma en la cual en las postrimerías del siglo se substituyen las guerras territoriales para dar lugar a la supremacía económica sobre la militar. Esta nueva guerra será la de competencia económica sin precedente pero con oportunidades inimaginables. Como le llama la revista *Fortune*, ésta es “la era de las posibilidades” que permite a la misma revista hacer el llamado, parafraseando a Marx, de “Capitalistas del mundo: despertad”.³

Con el programa de 1992 los Europeos intentan fortalecer su propia posición como potencia mundial. En las relaciones económicas, con el fortalecimiento de su posición en la competencia por los mercados mundiales, a través de la creación de un mercado interno que termine con la fragmentación actualmente existente de 12 mercados nacionales, a fin de aprovechar las posibles economías de escala existentes.⁴ La integración de 320 millones de consumidores —con un producto de 3.66 millones de millones (MM) de *Ecus*⁵ como el que se tuvo en 1987— en un sólo mercado, coloca a la CEE como la fuerza económica más importante de los países industrializados pues produce la cuarta parte de la riqueza económica mundial.⁶

Este objetivo económico va por buen camino si se considera que “En los últimos años, el funcionamiento de la economía de la Comunidad ha mejorado fundamentalmente como respuesta y contribución al avance en la construcción europea”.⁷

En el plano político, resalta su involucramiento directo y como actor principal durante los últimos años en buscar soluciones a la confrontación Este-Oeste, lo cual le ha permitido asumir responsabilidades directas e inmediatas de apoyo económico a los países de Europa Oriental que intentan encontrar nuevas formas de desarrollo económico y social diferentes a los de la rígida planeación central. En este propósito de resurgimiento como potencia mundial que busca la CEE por medio de su reorganización económica y administrativa, se considera como de crucial

³ *Fortune*, 15 de enero de 1990, p. 15.

⁴ Cliff Pratten, *A survey of economies of scale* en *Research on the cost of non-europe*, vol 2, 1988; Commission of the European Community, *Size phenomena: Economies of scale* en *European Economy*, No. 35, p. 107-115; P. Krugman, *Increasing returns and Economic geography* en NBER Working Paper No. 3275, marzo 1990; Richard E. Baldwin, “Measuring 1992’s medium-term dynamic effects” en NBER Working Paper No. 3166, noviembre de 1989; Peter Holmes, *Economies of scale, expectations and Europe 1992* en *The World Economy*, diciembre de 1989, p. 525-537.

⁵ El ECU (siglas en inglés) es la Unidad de Cuenta Europea.

⁶ Eurostat, *Objetivo 92*. No. 5, 1989, Suplemento.

⁷ Comisión de las Comunidades Europeas. *Convergencia económica en la Comunidad: es necesario un mayor esfuerzo*, Com (89)333, Final, 6 de julio de 1990, p. 1.

trascendencia la firma, el 17 de febrero de 1986, y vigente a partir del 1 de julio de 1987, del "Acta Unica Europea",⁸ cuyo objetivo es hacer una enmienda al Tratado de Roma a fin de establecer provisiones relativas a los principios y la política de la Comunidad.⁹ Estas modificaciones constituyen las condiciones legales para lograr el paso definitivo hacia el objetivo inicial de 1958 de integrar un mercado único con los mercados nacionales de los miembros de la CE. El propósito queda llanamente expresado en el primer párrafo del "Libro Blanco" al plantear que:

"Unificar este mercado (de 320 millones) presupone que los Estados miembros estarán de acuerdo en la abolición de todo tipo de barreras, la armonización de reglas, la aproximación de legislaciones y de estructuras fiscales, el fortalecimiento de la cooperación monetaria y sobre las necesarias medidas adicionales para estimular a las empresas Europeas a trabajar conjuntamente. Este es un objetivo que está dentro de nuestras posibilidades si tenemos la disposición de aprender de los fracasos y los retrasos del pasado. La Comisión le solicitará al Consejo Europeo que se comprometa a la terminación de un mercado interno plenamente unificado para 1992 y que apruebe el programa necesario conjuntamente con una propuesta realista y obligatoria de tiempos a cumplir".¹⁰

En el Libro Blanco se "tratan de identificar todas las barreras físicas, técnicas y fiscales existentes que justifican la persistencia de controles fronterizos y que impiden el libre funcionamiento del mercado".¹¹ Pero más importante aún es que este documento "está diseñado para proponer

⁸ Single European Act of 28 February 1986 (OJ 1987 L 169/1) en R. Bieber, R. Dehousse, J. Pinder, J.H.H. Weiler (Eds). 1992: *One European Market*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden, 1988, p. 453-462.

⁹ Hay que tener presente que la aprobación del Acta Unica Europea significó el rechazo del Proyecto de Tratado de Unión Europea propuesto por el Parlamento en 1984. Mientras que el Acta constituye una enmienda a los tratados originales y por tanto una continuidad del método funcional de integración; el Tratado de Unión pretendía juntar los varios tratados en un sólo texto bajo la idea de un método federalista. Según Dusan Sidjanski la opción escogida, la del Acta Unica, implicó la negativa de los gobiernos a aprobar un verdadero proyecto de unión global. Véase: Dusan Sidjanski, *Del proyecto de Tratado de Unión del Parlamento Europeo al Acta Unica Europea en Integración Latinoamericana*, No. 131, enero-febrero de 1988, p. 3-16.

¹⁰ Commission of the European Communities. *Completing the internal market*. White Paper from the Commission to the European Council (Milán, 28-29 June 1985) COM (85)310 final, 14 June 1985 en R. Bieber *et al.*, *op. cit.*, p. 387-441. En esta obra será citado como White Paper o Libro Blanco.

¹¹ *Informe Cockfield*, *op. cit.*, p. 20.

el programa y el horario" al igual que "se postulan aquí las consecuencias esenciales y lógicas de aceptar este compromiso, junto con un programa de acción encaminado a alcanzar el objetivo".¹² De hecho se postulan tres objetivos centrales, aunque se hace muy explícito que el primero será la materia objeto del documento; estos son:

- Primero, la integración total de los diez, pronto a ser doce, mercados individuales de los Estados Miembros en un mercado único de 320 millones de personas;
- Segundo, asegurar que este mercado único es también un mercado en expansión, no estático sino en crecimiento;
- Tercero, a este propósito, hay que asegurar que el mercado es flexible en tal forma que los recursos, humanos como materiales, y de capital e inversión, fluyan a las áreas del mayor aprovechamiento económico.¹³

El espíritu del Acta Unica, por su parte, se orienta a la institucionalización de la cooperación política, especialmente para aplicar una política exterior común y asegurar y reforzar el desarrollo de una política social comunitaria, de cooperación en materia de política económica y monetaria, de cuestiones del medio ambiente y de la investigación y el desarrollo tecnológico. Pero no debe haber equívoco de que el objetivo esencial del Acta Unica es permitir la efectividad de acción para instrumentar el mercado interior, antes del último día del año de 1992.

Un punto central de esta ley es el acuerdo de substituir el sistema de decisión por consenso a uno por mayoría cualificada en el seno del Consejo en lo que se refiere a medidas cuyo objeto es el establecimiento y funcionamiento del mercado interior (enmiendas al artículo 28), aunque en algunas esferas la norma de la unanimidad se mantiene, tal es el caso de los asuntos fiscales (enmiendas al artículo 99) y para la libre circulación de personas (enmiendas al artículo 57-2).¹⁴

Dos temas básicos adicionales, aunque implícitos del Acta Unica son, por una parte, el fortalecimiento del papel de la Comisión de la CEE en la ejecución de actos jurídicos y, por otro lado, la mayor participación del Parlamento Europeo en la adopción de las reglamentaciones comunitarias para que se desempeñe un papel más activo y de colaboración más estrecha con el Consejo de Ministros.

¹² *White Paper, op. cit.*, p. 390.

¹³ *White Paper, op. cit.*, p. 391.

¹⁴ *Single European Act, op. cit.*, p. 454-455

A partir de la introducción de esta nueva y más ágil forma de toma de decisiones se produjeron acelerados cambios que pueden hacer realidad la idea del "Horizonte 92", denominación que los Españoles han dado al objetivo de consolidación del proceso de integración que el Sr. Jacques Delors ha impulsado desde su nombramiento en 1985. Este paso era necesario para agilizar la dinámica de aprobación de las 279 directivas que integran el programa de 1992 propuesto en el Libro Blanco, las cuales una vez adoptadas por el Consejo deben convertirse en leyes nacionales.

Consideramos que este objetivo formulado por la CEE de lograr un mercado común más auténtico y efectivo para el año de 1992 se convierte en el marco apropiado de referencia para el análisis actualizado y de largo plazo de la relación de la CEE con el resto del mundo pues las implicaciones que esto tendrá sobre la economía, las finanzas internas y el comercio exterior de la Comunidad, a su vez repercutirán sobre la economía y las finanzas internacionales.

II. Las razones del mercado único

El proceso de transformación de las economías nacionales de la CEE para llegar al mercado único que se pretende desde 1958 debe asumirse como una acción de revitalización de la Europa comunitaria para poner fin a la seria enfermedad que le ha afligido durante largo tiempo, denominada euroesclerosis, y que consiste en la doble aflicción de desempleo y lento crecimiento que se agudizó en la década de los ochenta pero cuyas raíces son mucho más antiguas.¹⁵

Del rápido crecimiento promedio anual que experimentó la CEE entre 1960 y 1973 el paso del crecimiento se desacelera a partir de entonces. Así, entre 1973 y 1979, el crecimiento se recortó al 50 por ciento al alcanzar la tasa de crecimiento promedio niveles de 2.4 por ciento anual, mientras que de 1980 a 1984, esta tendencia descendente se agrava al crecer la economía comunitaria en promedio anual al 1.0 por ciento.¹⁶ Esta desaceleración del crecimiento no es, sin embargo, una tendencia exclusiva de la CE ya que también la experimentaron los EU y Japón.

¹⁵ Andrea Boltho (Ed). *The European Economy: Growth and Crisis*, Oxford University Press, 1982; Bela Balassa (Ed). *European Economic Integration*, Amsterdam, North Holland, 1975; Commission of the EC, *The Competitiveness of European Community Industry*, III/387/82, Bruselas, 5 de marzo de 1982; Alexis Jacquemin (Ed). *European Industry: Public Policy and Corporate Strategy*, Oxford University Press, 1984.

¹⁶ *La recesión desembarca en Europa* en *Expansión*, 24 de diciembre de 1980, p. 24-28.

Incluso para este último país, la caída parecería ser más dramática si se piensa que durante la década de los años sesenta su PNB había crecido a tasas promedio del 10.4 por ciento. En favor de estos dos países está el hecho de que las tasas de su crecimiento durante la primera mitad de los ochenta fueron muy superiores a las de la CE, para los EU esta tasa es el doble de la comunitaria mientras que la de Japón es prácticamente cuatro veces superior.

Naturalmente, el efecto de esta desaceleración del crecimiento fue la aparición de un desempleo crónico que para 1984 afectaba al 11.2 por ciento de la fuerza de trabajo total de los países miembros de la Comunidad, con un promedio de 9.1 por ciento para el periodo 1980-1984. Esto no es más que el desarrollo de la tendencia al incremento del desempleo en la Comunidad que aparece en los años sesenta, y que sin ser exclusiva de los países industriales, sí presenta las mayores proporciones. Nuevamente Japón exhibe un problema mucho menos grave en términos de la magnitud de la fuerza de trabajo desempleada, pero si se contempla la fortaleza con la que el fenómeno se manifiesta no hay gran diferencia con los EU, ya que en estas dos economías nacionales la tasa de desempleo prácticamente se duplicó desde su nivel de finales de los años sesenta, en tanto que el crecimiento del desempleo europeo comunitario se cuadruplicó.

Se da entonces la existencia de 14.8 millones de trabajadores desempleados en la CE a finales de 1985, lo cual constituye cerca del doble del nivel que existió en 1980 y el nivel máximo de paro que ha experimentado la CEE.¹⁷ Esta situación es más dramática si se considera que la población de los países europeos ha crecido a tasas inferiores a las de EU y Japón y que por lo tanto la tendencia demográfica no es una presión de primer orden. Por el contrario, tiende a existir un cierto grado de complacencia respecto de los niveles de desempleo al considerar que la estructura demográfica contribuirá a resolver el problema, ya que la CE es una región con una población relativamente envejecida pues cerca de la mitad de sus habitantes son mayores de 40 años.

Guy Standing argumenta que es poco lo que se ha ganado desde 1983 en la lucha contra el desempleo, pues por un lado los empleos generados han sido de tiempo parcial, temporales y casuales, pero además porque medidos correctamente, según argumenta, los niveles de desempleo han

¹⁷ Herbert Girsch, *Euroesclerosis* en Kieller Discussion Paper, No. 112, octubre 1985; Jurgen B. Donges, *Chronic Unemployment in Western Europe Forever?* en *The World Economy*, diciembre 1985, pp. 353-372; Michael C. Burda, *Is there a capital shortage in Europe* en *Weltwirtschaftliches Archiv.*, 1988 (1), p. 38-57; J. Sachs, *High unemployment in Europe* en NBER Working Paper, No. 1830, febrero de 1986

aumentado.¹⁸ Lo que sí no se da a interpretaciones es que el costo de este desempleo ha sido muy alto no sólo en términos sociales sino aún en términos de producción. Según una estimación, hecha por P.N. Junankar, dicho costo entre 1980 y 1983 ascendió al 10 por ciento del producto doméstico de la comunidad "lo cual es un costo espeluznante a pagar por tener una menor tasa de inflación".¹⁹

Esta apreciación se complementa al observar que la desocupación en la CE presenta ciertas características significativas. Una es que el desempleo de largo plazo ha aumentado mayúsculamente; esto es, que las personas que han buscado trabajo por más de un año sin encontrarlo crecen en magnitud, lo cual apunta a la existencia de problemas estructurales en el mercado de trabajo.²⁰ La segunda característica a observar es que son los menores de 25 años de edad los más afectados, y la tercera es que la desocupación femenina es superior a la masculina en momentos en que la participación de la mujer en la actividad productiva tiende a crecer. Estas dos últimas características contribuyen a sustentar el argumento demográfico, arriba señalado, para resolver el problema del paro laboral.

La agudización de estas tendencias del crecimiento y del empleo en el desarrollo económico de la CE a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, apunta a la existencia de desequilibrios entre la organización industrial y los requerimientos de la competitividad internacional. El avance tecnológico a que llevó la crisis energética de los años setenta, la persistente tendencia en el crecimiento de los precios desde finales de los años sesenta, pero aún más dramáticamente, la fragmentación del mercado comunitario en pequeños mercados nacionales, constituyen factores nodales de los desequilibrios.

Al inicio de la década de los años setenta eran ya evidentes estos desequilibrios en las estructuras de mercado, en las políticas industriales, en las idiosincrasias culturales y en un cierto conservadurismo empresarial cuyos efectos más inmediatos se manifestaron en el declive de la tasa de productividad, especialmente en industrias que habían sido pivotes en el desarrollo económico europeo como lo fueron la producción de acero y la construcción de barcos. Estructuras de mercado, en especial

¹⁸ Por la aplicación del concepto de *labor slack rate*, Standing calcula que el desempleo en 1987 es mayor que en 1983. Véase: *European Employment, Insecurity and Flexibility: A Social Dividend Solution*, ILO, Geneva, 1983.

¹⁹ *Unemployment in the EC: counting the costs* en Joan Muysken y Cris de Neuborg (Eds), *Unemployment in Europe*, McMillan Press, London, 1989, p. 269-280.

²⁰ CEPAL, *Europa 1992 y sus consecuencias económicas sobre América Latina*, p. 14.

del mercado laboral como argumenta Masera,²¹ que no cumplían con el objetivo de la integración y afectaban la competitividad europea generando significativas disparidades entre sectores productivos dentro de la Comunidad y en relación con sus socios y competidores.

El proceso de reestructuración que se impulsó impactó significativamente el empleo, particularmente en ciertos sectores. Apunta Vellinga que "La baja en el empleo industrial en la primera mitad de los setenta se debía principalmente al cierre de compañías que eran económica y tecnológicamente anticuadas, y al mismo tiempo industrias intensivas en trabajo, con una población trabajadora más tradicional y con un alto porcentaje de afiliación sindical",²² lo cual nos lleva al hecho mismo de que en aquel entonces, como en la década de los ochenta, el sector más afectado haya sido el industrial, pero con el agravante de que el sector servicios no ha tenido la capacidad de contrarrestar el fenómeno, como sí ocurrió en el caso de los Estados Unidos. De ahí que se planteen diferentes consideraciones sobre la naturaleza del lento crecimiento europeo y de su impacto sobre el empleo; especialmente en términos de encontrar insuficientes los postulados tradicionales del análisis agregado de la relación entre ingreso salarial nominal, los precios y los ajustes en la productividad, para explicar la situación de los años ochenta, aunque puedan ser suficientes para explicar lo sucedido en los años setenta.²³

²¹ Rainer S. Masera. *Europe's economic problems in an international perspective* en Banca National del Lavoro Quarterly Review, 1986, p. 391-406; Wolfgang Hager, *La crisis industrial Europea y la división internacional del trabajo*; Menno Vellinga, *Experiencias de Europa Occidental: Reestructuración económica, mercado de trabajo y relaciones laborales* en Investigación Económica, abril-junio de 1987, p. 111-123.

²² Vellinga, *op. cit.*, p. 119.

²³ D. Morris y P. Sinclair, *The assesment: The unemployment problem in the 1980's* en Oxford Review of Economic Policy, summer 1985; F. Modigliani et al, *Report of the CEPS Macroeconomic Policy Group: Reducing unemployment in Europe: The role of capital formation* en EC Economic Papers, No. 47, julio de 1986; J.P. Fitousi y E.S. Phelps, *An explanation of the slump in Europe. Open-Economy theory reconstructed*, 1986.

III. Las consecuencias del estancamiento

La combinación de estos factores hizo que entre 1979 y 1985 la Comunidad experimentara una pérdida de participación en los mercados²⁴ de terceros países, que Estados Unidos, pero principalmente Japón, aprovecharían muy bien. En la manufactura en general, la pérdida sufrida por la CEE en los mercados internacionales fue del 1.4 por ciento, mientras que los EU ganaban el 0.7 por ciento y el Japón se apropiaba de un 5.4 por ciento adicional. Esta pérdida de la Comunidad debe considerarse como resultado de tendencias opuestas en el funcionamiento de diferentes industrias. La pérdida de mercado se da en sectores como el de equipo eléctrico y electrónico, automóviles y maquinaria industrial, mientras que los avances positivos en términos de mejorar sus posiciones de mercado se dan en las industrias del cuero y del zapato, en la madera y los muebles, y en textiles y ropa.

En el Cuadro 1 se aprecian las pérdidas y ganancias en los diferentes sectores industriales. A la cabeza en pérdidas se encuentran la industria eléctrica y los vehículos automotores, con proporciones superiores al 4 por ciento, mientras que las menos afectadas son la de productos metálicos (exceptuando maquinaria y equipo de transporte) que sólo retroceden en 0.65 por ciento. Por su parte, en los sectores en los que se da una expansión del mercado la mejor situación se presenta en la industria del cuero y los zapatos, con algo más de un 5 por ciento adicional del mercado, mientras que en la que menos se gana es en la de productos químicos, quizás debido a la siempre fuerte presencia europea en los sectores químico y farmacéutico.

En contraste a la evolución de la CE, el desempeño de Japón condujo a un fortalecimiento de su presencia en los sectores de alta tecnología. Entre 1979 y 1985, este país incrementó su participación en el mercado de equipo eléctrico y electrónico en 11.7 puntos porcentuales, en el de autos lo hizo en 9.4 puntos y en el campo de la tecnología de la información y de automatización de oficinas en 5.5 puntos porcentuales.

²⁴ La participación en los mercados se define como la suma de las exportaciones de EUA, Japón y La Comunidad de los 10 (CEE10=, al resto del mundo, comparada con las exportaciones de los países de la OCDE al resto del mundo.

Cuadro 1
Cambios en la participación en los mercados internacionales

Sector	Pérdida
Productos eléctricos	-4.39
Vehículos de motor	-4.25
Productos de caucho y plástico	-2.53
Maquinaria industrial y agrícola	-2.49
Otros equipos de transporte	-2.27
Máquinas de oficina e instrumentos ópticos y de precisión	-2.23
Otros productos manufacturados	-0.84
Productos metálicos, excepto maquinaria y equipo de transporte	-0.65
	Ganancia
Cuero y zapatos	+5.45
Madera y muebles	+4.86
Textiles y ropa	+3.87
Minerales no metálicos y productos minerales	+2.47
Alimentos, bebidas y tabaco	+2.03
Papel y productos de imprenta	+1.25
Minerales y metales ferrosos y no ferrosos	+1.23
Productos químicos	+0.51

Fuente: "The economics of 1992" en *European Economy*, marzo de 1988, p. 29.

Esta pérdida de mercados es aún más seria cuando se examina su evolución en términos de los mercados intra y extra comunitarios; en el Cuadro 2 se observa la evolución tanto para la Comunidad como para la RFA. La conclusión más relevante, al mismo tiempo que lógica, es que se ha tenido una mayor habilidad para defender el mercado interno que el externo, ya que en el primero la pérdida es de 3 puntos porcentuales mientras que en el segundo es de 6.2; lo que significa que en el mercado interno se pierde el 4.1 por ciento de la participación mientras que en el externo se pierde un 13.5 por ciento.

Por supuesto que llama la atención que incluso la RFA, la economía más fuerte de la CEE, muestre un comportamiento similar al de la tendencia comunitaria, aunque la fuerza de la tendencia sea menor. De hecho, en el mercado comunitario la RFA mantiene su posición, con un minúsculo incremento de 0.3 por ciento, mientras que en el mercado extra-comunitario experimenta una pérdida de 2.1 puntos porcentuales, la cual es equivalente a un decremento del 15 por ciento de su participación en dichos mercados.

Cuadro 2
Participación en los mercados
 (en porcentajes)

Año	Intra-comunitario		Extra-comunitario	
	CEE	RFA	CEE	RFA
1979	72.6	21.4	45.9	15.7
1985	69.6	21.7	39.7	13.6

Fuente: "The economies of 1992" en *European Economy*, marzo de 1988, p. 29.

El elemento clave de estas tendencias es el tipo de industrias en las cuales se pierde o se gana espacio. Así, los sectores en los que la CE perdió espacio son aquellos que se han denominado "de punta" (*sunrise*) mientras que en los que ganó son los llamados "rezagados" (*sunset*); en el primer rubro se encuentran las industrias en auge mientras que en el segundo se ubican las rezagadas o tradicionales.

De hecho la economía europea, como las demás economías nacionales, está compuesta por estos dos tipos de industrias. En las industrias rezagadas y en la agricultura, la depreciación del capital invertido y la reducción en el empleo se encuentran por debajo de los niveles de competitividad internacional, por lo que su crecimiento no se puede lograr a menos que tengan tratamiento preferencial por parte del Estado. Hiemenz y Langhammer argumentan que ello es posible porque se da una colusión entre empresarios, agricultores, sindicatos y asociaciones empresariales cuyo éxito en poner presión e imponer sus posiciones no es sólo nacional sino que tiene repercusiones comunitarias e internacionales; ejemplo de ello es el apoyo que han recibido de la Comisión de la CE, sectores como el del acero el de los textiles y el vestido.²⁵ La otra parte de la economía es la de industrias intensivas en tecnología y de servicios con potencial de crecimiento, que contribuyen a la generación de empleo.

Esta clasificación se desprende del impacto de dos factores: uno se ubica en la dinámica experimentada por la demanda, ya que en las industrias rezagadas la demanda en los años recientes ha crecido lentamente mientras que en las de punta lo ha hecho más rápidamente; el otro factor es el relativo a la tecnología en uso, pues los sectores de punta se identifican con la alta tecnología al tiempo que los rezagados aplican tecnologías más tradicionales.

²⁵ Ulrich Hiemenz y Rolf J. Langhammer, *Institutions and structural change in the EC* en Kiel Working Papers, No. 135, febrero de 1988

Estos son factores que se reflejan en el comportamiento de la inversión, que es diferente en unas y otras, ya que en las industrias de punta la inversión creció, mientras que en las industrias rezagadas la inversión se estancó.

Dichas condiciones internas en la estructura de la producción hicieron que en la CE evolucionara un patrón comercial que impulsaba la importación intra-comunitaria en ciertos sectores en oposición a la importación extra-comunitaria. Los sectores favorecidos han sido aquellos con industrias que si bien son intensivas en capital y en mano de obra especializada, como acero, química y pulpa de papel, carecen de un dinamismo que las pudiera hacer artífices del crecimiento requerido. Tal situación reforzó la especialización existente dando menores posibilidades a la solución de los desequilibrios estructurales. Se reconoce también a la Política Agrícola Común como igualmente responsable por el incremento en el intercambio intra-comunitario de productos alimentarios, lo que contribuye a la situación de falta de dinamismo en el crecimiento.

Simultáneamente a esta tendencia exportadora, evolucionó una propensión hacia el incremento en la importación de bienes de alta tecnología de proveedores extra-comunitarios; de productos aeroespaciales, de maquinaria de oficina, de equipos de telecomunicaciones, de la tecnología informática, de equipo eléctrico y electrónico y de equipos y maquinaria para el transporte. Con este patrón comercial, la CE reforzó su comportamiento endógeno sin impulsar los factores exógenos hacia la producción de cambios en la estructura industrial que la competencia internacional demandaba.

Este modelo de desarrollo condujo a que los sectores de fuerte crecimiento comunitario hayan sido los mismos en los que los países de industrialización reciente (PIR) de Asia y América Latina han alcanzado un cierto grado de competitividad internacional, lo cual ha hecho que la CEE y esos países entren en competencia directa por los mercados de las industrias tradicionales. Una explicación que se da para minimizar el posible conflicto es la de que "Muchos países europeos tienden de hecho a exportar artículos de alta calidad y a importar artículos de baja o de mediana calidad". Si bien esto puede ser correcto, también lo es que la estrechez de estos mercados y su sensibilidad a cambios en el poder de compra de los consumidores de más alto ingreso, son elementos reales que hacen que no se haya podido evitar el enfrentamiento competitivo. Sin duda esto ha venido a constituir, consecuentemente, un factor decisivo en el crecimiento de la actitud proteccionista de la Comunidad con los PIR.

IV. Causas del retraso

El comportamiento industrial de la CE deriva de la propia estructura industrial que se ha venido perfilando en los países miembros. En los estudios que se hicieron para sustentar la necesidad del MUE, se muestra que a mediados de los años ochenta la base industrial comunitaria orientada a la producción de bienes de alta tecnología era mucho más estrecha, en términos de su aportación al valor agregado producido, que la que disfrutaban EU y Japón. Estos sectores, identificados como de alta tecnología, representaban el 22.4 por ciento del valor agregado producido por la Comunidad mientras que para los EUA estos sectores constituían el 27 por ciento y para Japón el nivel era del 28 por ciento; ésta es una diferencia superior al 20 por ciento en la composición del valor agregado por tipo tecnológico de industrias. Además, el ritmo de crecimiento de este sector difiere en forma substancial entre dichos países; entre 1979 y 1985, en la CE estos sectores crecieron al 3 por ciento, al tiempo que en los EUA lo hicieron al 3.7 por ciento y en Japón al 17.1 por ciento.

Tales diferencias en el comportamiento sectorial industrial contribuyen a explicar el más lento dinamismo experimentado en la primera mitad de los años ochenta por la producción industrial europea frente a sus principales rivales. Esta diferencia se expresa en la evolución del índice de producción industrial a partir de 1980, que en la CE mostraba un nivel de 105 para 1986 al mismo tiempo que en EUA llegaba a 115 y en Japón alcanzaba un valor de 121.²⁶ Estos datos apuntan claramente a la capacidad de respuesta de las principales economías nacionales frente a los retos que vienen imponiendo los cambios en la economía internacional con su tendencia hacia la globalización y la internacionalización, y en consecuencia a las opciones que se van encontrando para hacer frente a estos retos. La consolidación del mercado doméstico de la CE es una de estas opciones para enfrentar los retos económicos del futuro.

Ahora bien, la responsabilidad última por las diferencias en la dinámica de la acumulación, descansa esencialmente en el campo de la productividad. Estudios realizados para el proyecto de apoyo al MUE, denominado "Costo de la no Europa", coinciden en señalar las marcadas diferencias acumuladas en la productividad que se habían dado para mediados de los años ochenta como consecuencia del más lento avance

²⁶ Commission of the European Communities. *The Economies...*, op. cit., p.25.

de la economía comunitaria.²⁷ En dichos análisis se apunta a la posición de que "En 1950, la productividad de la industria europea era dos y media veces menor que la de los EUA, mientras que la industria japonesa era seis veces menor que la de los EUA. Para 1985, la situación había cambiado drásticamente. Los mejores operadores europeos se encontraban al 65 por ciento del nivel de los EUA mientras que los operadores promedio japoneses tenían un nivel igual al de los EUA".

Los tres países fuertes de la CE, el Reino Unido, Francia y la RFA, se hallan en una desventaja considerable y generalizada frente a los EUA, pero estas desventajas son aún mayores frente a Japón en algunos sectores, aunque no lo son en otros. Igual situación prevalece en la comparación entre EUA y Japón, así, Japón sobresale preponderantemente sobre EUA y la Comunidad en los sectores de bienes eléctricos y electrónicos dentro de los de fuerte crecimiento de la demanda, y en los de productos metálicos y de minerales y metales ferrosos y no ferrosos dentro de los sectores de débil crecimiento de la demanda. Sólo en tres sectores; el de la producción de alimentos, bebidas y tabaco dentro de los de mediano crecimiento de la demanda, y los textiles, cuero y ropa y el de minerales no metálicos se encuentra Japón por debajo de los niveles de productividad de la CE. Hay que destacar el hecho de que en las industrias de fuerte crecimiento de la demanda Japón aventaja en grado considerable a la CEE. En términos generales, se advierte una igualdad relativa entre EUA y Japón cuyo nivel se encuentra muy por encima del desempeño de la industria de la Comunidad.

El factor que se presenta como la causa central de estas diferencias de comportamiento en la productividad entre las economías industriales es la limitación de los mercados nacionales. La fragmentación del mercado europeo inhibe el aprovechamiento de economías de escala al igual que ha orientado la producción hacia bienes hechos a la orden, de muy alta calidad, pero que han limitado el desarrollo de las industrias de producción en masa. La fortaleza de la economía europea se encuentra en industrias basadas en tecnologías más tradicionales, aunque de alta calidad repetimos, tales como la química, la farmacéutica, máquinas herramienta y maquinaria para la construcción, mientras que su debilidad aparece en la producción masiva, particularmente en las industrias modernas impulsadas por la tecnología microelectrónica, esto es, en las

²⁷ En *The economics of 1992* se citan al menos tres trabajos relevantes que son: Roy, A.D. *Labor productivity in 1980: an international comparison* en *National Institute Economic Review*, 101, 1982, p. 22-37; Guinchard, P. *Productivité et compétitivité comparées des grands pays industriels* en *Economie et Statistique*, 162, 1984, p. 2-13 y Mathis, J. y J. Mazier. *Niveau des coûts de production et performances extérieures des grands pays industrialisés*, Paris, IRES, 1987.

industrias de equipo de oficina, partes electrónicas, enseres electrónicos de consumo y la industria del automóvil.

Los valores sociales y culturales europeos se manifiestan en la orientación hacia la calidad en productos hechos casi a la medida, con un alto grado de precisión y perfección que excluye su producción masiva, como es el caso de las máquinas herramientas, de los automóviles de lujo ya sea alemanes, italianos, franceses o ingleses, o quizás también el de los vinos y la cerveza. Esta orientación tecnológica respondió a conceptos culturales e ideológicos de calidad pero al mismo tiempo hizo una bandera que empujó hacia un retraso en el uso y desarrollo de tecnologías que colocaron a la industria de producción masiva en una desventaja relativa frente a Japón y los Estados Unidos. Desde una perspectiva de la diversidad y la calidad, estas opciones europeas son positivas porque ofrecen exquisiteces al consumidor, pero desde el punto de la supervivencia en un mundo que se inclina hacia la homogeneidad y la estandarización, constituyen un lujo difícil de costear.

Un segundo factor que ha contribuido a esta deficiente performance es la incapacidad de la CE para acordar políticas comunes de reconversión y modernización en campos claves como la agricultura y los energéticos. Otro factor relevante ha sido la incapacidad para resolver la insuficiencia de recursos presupuestarios comunitarios para proyectos colectivos y en contrapartida el apoyo dado a las industrias para mantener el *status quo*. A ello ha contribuido, en forma sustancial, el desequilibrio existente en la asignación de los gastos colectivos, pues prácticamente no se han tomado en cuenta prioridades que no sean las de la Política Agrícola Común (PAC).²⁸

Este es un factor que se busca resolver con la reforma presupuestaria decidida en febrero de 1988, puesta en vigor en junio del mismo año, y con la cual se pretende racionalizar, completar y hacer más equitativo el sistema de recursos propios que la Comunidad obtiene desde 1970, cuando dejó de ser financiada por contribuciones nacionales. Se prevé en el acuerdo de 1988 un tope máximo para el presupuesto de la CEE equivalente al 1.2 por ciento del PNB comunitario para 1992, al cual se llega por topes anuales intermedios. El nuevo programa adopta una serie de medidas para contener los gastos agrícolas en que incurre la Comisión para mantener la estructura actual de subsidios a la producción y a la

²⁸ Esta es una posición del Parlamento por la cual se le ha "acusado de haber hecho que se multiplicaran los gastos y de haber bloqueado los debates presupuestarios". Su actitud está animada por dos principios: "dotar a la Comunidad de los medios necesarios para sus políticas y no desequilibrar los gastos en beneficio de la PAC" (véase: Parlamento Europeo. *Diez años que han transformado a Europa, 1979-1989*, febrero de 1989, p. 18.)

exportación, al mismo tiempo que permite una expansión controlada de otros gastos. En el campo de las medidas de contención, se limita el ritmo anual de progresión de los gastos para la garantía de los precios, se deprecia el valor contable de las existencias agrícolas, y se refuerza el sistema de "estabilizadores" que limitan la intervención financiera de la Comunidad cuando se excede el tope de producción, mientras que en el campo de mayores apoyos se estimula el desarrollo de actividades para el fortalecimiento del espacio comunitario.

En 1989 se aprecia el primer efecto de la nueva presupuestación, pues ocurren los siguientes cambios: 1) la agricultura y la pesca reducen su participación del 69 por ciento al 67 por ciento del gasto total; 2) se da un fuerte aumento de las asignaciones a los fondos estructurales; 3) el desarrollo regional pasa del 7.1 al 9.6 por ciento del total presupuestado; 4) los Programas Integrados Mediterráneos (PIM) se amplían en Grecia, Italia y Francia para ayudar a soportar la ampliación Ibérica de la Comunidad y 5) la cooperación para el desarrollo se incrementó en un 18 por ciento, representando 2.3 por ciento de los gastos totales.²⁹ Estas modificaciones presupuestarias se visualizaron como una muestra de la voluntad de fortalecer los objetivos del Acta Unica por intermedio del gasto comunitario; se confirma así que "la reforma presupuestaria que ha tenido lugar en 1988 ha permitido develar cierto número de incertidumbres que pesaban sobre el porvenir de la comunidad"³⁰ pero sobre todo "no se pueda ya reprochar al presupuesto europeo de no interesarse más que en la "Europa Verde".³¹

El problema presupuestal involucra también los apoyos otorgados tanto a industrias rezagadas como de punta, por medio de subsidios y de diversas prácticas comerciales. En este aspecto Hiemenz y Langhammer son más positivos, pues consideran que a pesar de los cuantiosos apoyos a las industrias rezagadas éstas no se salvaran del declive, pues los tremendos recursos que son necesarios generan reacciones contradefensivas de los que pagan la cuenta. Así, se salva el problema presupuestal aunque a costa de la desaparición de los rezagados.

Pero el problema se mantiene con las industrias de punta, que también reciben recursos en cantidades apreciables pero que no tienen mayor oposición por la prosperidad que generan. La carga que imponen es por lo tanto invisible a los consumidores y a los *taxpayers* pero no ajena a las disputas entre los burócratas nacionales y los internacionales, que en

²⁹ Parlamento Europeo.

³⁰ Parlamento Europeo.

³¹ Parlamento Europeo.

defensa de sus propios intereses sostienen serias controversias y debates en busca de soluciones.³²

Un último argumento, es el que apunta a la falta de visión y decisión para impulsar un nivel de crecimiento en investigación y desarrollo tecnológico acorde con los requerimientos que impusieron los avances científicos en Japón y los Estados Unidos.

V. El imperativo de la reestructuración

El lento caminar que experimentó el crecimiento económico en los años setenta, llevó a los países miembros de la CEE a plantearse la defensa de los intereses particulares nacionales por encima de los intereses comunitarios y condujo al proyecto del mercado común, que se había propuesto en el Tratado de Roma, por un sendero de lento caminar, pues se recurrió al restablecimiento de controles arancelarios, sistemas de cuotas voluntarias y no voluntarias, incremento a los subsidios otorgados, y otras medidas, como parte de una escalada de barreras implícitamente proteccionistas que pusieron en serias dudas la consolidación del proyecto acordado en 1958.³³

El retraso en la integración que se acepta causó este retroceso y los factores que han contribuido a ello como persistentes diferenciales salariales entre sectores y entre países, son elementos que definieron el imperativo que tuvo la CEE para retomar el camino que recorrió satisfactoriamente desde sus inicios hasta 1968, año en que culminó la eliminación de las barreras comerciales tarifarias de acuerdo a un programa de liberalización acordado 10 años antes y el cual se cumplió con 18 meses de anticipación.

Para mediados de los años ochenta se había dado una década de desgaste en el proceso integrador por el intento de resolver las dificultades nacionales por medios domésticos y no a través de soluciones comunitarias. En este desorden, un factor que agravó las condiciones fue la disputa que originó la Gran Bretaña, desde su entrada a la CEE en 1972, para negociar su participación en el presupuesto comunitario como un medio de reformular las condiciones de su aceptación en el seno de la

³² Véase: Gary S. Backer, *A theory of competition among pressure groups for political influence* en *Quarterly Journal of Economics*, agosto de 1983, p. 371-400.

³³ Alexis Jacquemin y André Sapir, *European integration or world integration?* en *Weltwirtschaftliches Archiv*, 1988 (1), p. 127-139.

Comunidad. No puede olvidarse este dilema cuando trate de decidirse el futuro de las solicitudes de incorporación a la CEE que ya han hecho varias naciones del occidente como del oriente europeo.

Parece claro, entonces, que el objetivo último del programa del mercado interior único es desandar el camino recorrido desde los años setenta a fin de llevar el desarrollo económico por una vía más apta para el libre intercambio y el flujo irrestricto del capital y de la fuerza de trabajo. Se reconoce que las opciones nacionales sobre la base de políticas económicas independientes y aisladas no funcionaron, pues contribuyeron a tremendas diferencias en los niveles salariales entre sectores industriales como entre los distintos países. Igualmente los mercados nacionales son aún muy diferentes, especialmente en lo que concierne al nivel de los bienes de consumo, aunque en bienes intermedios y semiterminados la igualdad es un poco mayor. Estos son factores que contribuyen a que se mantenga la dicotomía entre la economía nacional y la economía comunitaria.³⁴

La alternativa es el regreso al ideal europeo, esto es, a una solución comunitaria más allá de visiones nacionalistas miopes, al igual que haciendo de lado algunas ortodoxias ideológicas. Esta es la experiencia particular de Francia y de España, que abandonaron sus postulados socialistas para unirse al credo del mercado a fin de lograr avances en la lucha contra la inflación.

En el contexto de la inercia recesiva y de la pérdida de mercados que se daba hacia mediados de la década de los años ochenta, el proyecto del Mercado Único Europeo (MUE) es lanzado a fin de eliminar las barreras físicas, técnicas y fiscales que permitan a la Comunidad reencontrar el camino perdido, pues como lo reconoce el propio Informe Cockfield "En comparación con nuestros competidores, nuestros resultados en el campo de la productividad, la innovación y el empleo no han sido buenos".³⁵ De esto daban fe los 15.9 millones de desempleados y los cerca de 40 millones de pobres que se reconoce existen en el seno de la CE. La lucha contra el desempleo es por tanto un objetivo medular del proyecto, pero también lo es y toma mayor ímpetu la formación del llamado espacio social, que busca mejorar las condiciones de vida de los trabajadores comunitarios sobre la base de estándares similares en el nivel de vida.

La dinámica que llevó a un desempleo de la magnitud apuntada, cuando en 1975 eran sólo cinco millones, debía de ser revertida para eliminar una tasa de desempleo que había pasado del 2.9 por ciento a

³⁴ Delors ha optado por no oponerse a estas tendencias pero ha buscado una compensación con la introducción de un capítulo sobre la Europa Social.

³⁵ Informe Cockfield, *op. cit.*, p. 7.

cerca del 11 por ciento en una década. Mantener la fragmentación de los mercados, denominado como "coste de la no Europa" en el informe Cecchini,³⁶ implicaba continuar en la dinámica de pérdida de participación en los mercados y de mantenimiento de los desequilibrios estructurales antes señalados y en consecuencia optar por la incapacidad para resolver el rezago de productividad.

El beneficio de las reformas en proceso no puede ser conceptualizado y menos esperado en forma inmediata e indolora. Los resultados del beneficio esperado no sólo tienen que percibirse en el tránsito del corto al largo plazo sino como opción de largo plazo por la interacción de ganancias directas frente a las indirectas y por el reconocimiento de que los efectos dinámicos de mediano y largo plazos son relativamente mayores que los efectos estáticos y de corto plazo.³⁷

Aún más, el contraste de estos efectos diferenciados se aprecia en los efectos en el comercio al "comparar el impacto sobre los precios de los bienes exportables con el que se da en los bienes producidos para el consumo doméstico. El efecto directo y de corto plazo de reducir las barreras del mercado, afectará principalmente los precios de los bienes exportables. Los efectos indirectos y de largo plazo se reflejarán en los precios y los costos de los bienes producidos para el consumo doméstico como para el intercambio. Claramente, el impacto monetario total será mucho mayor cuando la porción mayoritaria de la economía, que es la doméstica, también es afectada".³⁸ Esto implica que los efectos estáticos se apreciarán en los primeros años y sólo después y gradualmente serán apreciados los efectos indirectos.

³⁶ Paolo Cecchini. Europa 1992. *Una Apertura de futuro*. Alianza Editorial, 1988.

³⁷ Los beneficios derivados de la nueva política, que se manifiestan en incremento del producto, aumento de los ingresos y reducción de la inflación, han sido medidos en términos del concepto de "ganancia neta de bienestar" (*net welfare gain*) que consiste en la suma de 1) la ganancia de los consumidores que resulta de la reducción de precios, pero tomando en cuenta no sólo el menor costo inicial del consumo sino también las posibilidades de expansión del consumo y 2) más o menos la ganancia o la pérdida del productor como resultado de la reducción de precios. Los textos básicos de este concepto son: A. Dixit y V. Norman. *The Theory of International Trade*, Cambridge University Press, 1984; M. Corden. *The normative theory of international trade* en R.W. Jones y P.B. Kennen, eds, *Handbook of International Economics*, vol. I, Amsterdam, North Holland, 1984; R.A. Baldwin, "Trade policies in developed countries" en R.W. Jones y P.B. Kennen, *op. cit.*

³⁸ *The economics of 1992, op. cit.*, p. 37.

La economía internacional durante los años ochenta y la Comunidad Económica Europea

L. Federico Manchón*

I. La economía global en la década de los ochenta

En la pasada década la economía mundial se caracterizó, prescindiendo en lo fundamental de las variaciones que ocurrieron en su curso¹ y destacando sólo las que nos parecen principales tendencias, por:

1. Un crecimiento de la producción más bajo que en las décadas inmediatas precedentes, como la muestra la evolución del crecimiento anual medio del PIB mundial que se presenta en el Cuadro 1.
2. Un menor crecimiento inflacionario, comparado con la década precedente,² pero ascendente en la última parte de la década.

* Departamento de Producción Económica de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, y División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM.

¹ Hay cambios significativos en el curso de la década que no consideramos en el ensayo. Aquí tratamos de destacar las principales tendencias en la década sin detenernos en los comportamientos coyunturales, si bien ciertos puntos de inflexión que ocurrieron en su curso pueden ser considerados teóricamente como cambios de tendencia.

² Para los países de la OCDE (P.OCDE), la tasa media de inflación anual se reduce del 7.5%, durante el periodo 1965-80, al 4.3% durante 1980-89. Sin embargo, la inflación, en monedas locales, crece para los PiB y M del 16.7% anual durante el periodo 1965-80, al 53.7% durante 1980-89, aunque el peso menor y decreciente de los PiB y M en la producción mundial, le resta importancia a este mayor crecimiento inflacionario. Cuadro 1, Banco Mundial, *op. cit.*, p. 228.

3. Un persistente y significativo incremento del desempleo, medido por la evolución del desempleo en los países de la OCDE que se presenta en el Cuadro 2, dadas las dificultades para encontrar datos agregados a nivel mundial.

Cuadro 1
Crecimiento anual medio del PIB

	1965-73	1973-80	1980-89	1987	1988	1989	1990
PiB yM	6.5	4.7	3.8	3.8	4.3	2.9	2.3
Variación		-27.69	-19.15		13.16	-32.56	-20.69
PiA	4.8	3.1	3	3.5	4.4	3.4	2.6
Variación		-35.42	-3.22		25.71	-22.72	-23.53
Mundo	5.0	3.3	3.1	3.5	4.4	3.3	2.5
Variación		-34.0	-6.06		25.71	-25.00	-24.24

PiByM = Países de ingreso bajo y medio

PiA = Países de ingreso alto.

Fuente: Para el crecimiento anual medio del PIB, Cuadro A.6, Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1991*, p. 211, Washington, 1991. Hemos tomado tal cual los agregados con que trabaja el Banco Mundial.

Cuadro 2
Incremento anual medio del desempleo, medido por el comportamiento del desempleo en países de la OCDE

	1963-72	1973-79	1980-89
Tasa de desempleo países OCDE	3.2%	4.8%	7.4%
Crecimiento		50%	54%

Fuente: Para los periodos 1963-72 y 1973-79, Bird G. *World Finance and adjustment*, en *Agenda Form reform*. The MacMillan Press Ltd., London, 1980. Para el periodo 80-89, OCDE, *OCDE Economic Outlook*, No. 49, July, 1991, Paris, Cuadro 8, p. 25., los datos se refieren a todos los países de la OCDE.

4. Un crecimiento generalizado de los rendimientos financieros reales de todo tipo,³ con una pérdida de importancia relativa del sistema bancario en los sistemas financieros nacionales y un correlativo desarrollo de sistemas parabancarios y de mercados de activos financieros de rendimiento variable, dependientes del desempeño de las empresas.

³ Bird, G., *op. cit.*, p. 29.

5. Un crecimiento decreciente del volumen del comercio mundial en relación a las décadas anteriores, así como también un decreciente comportamiento de los precios de exportaciones, fundamentalmente en los primeros dos tercios de la década, lo que consta en el Cuadro 3.

Cuadro 3

Crecimiento anual medio del volumen y del precio de las exportaciones

	1965-73	1973-80	1980-87	1987	1988	1989
PIB y M, vol.	5.1%	3.5%	4.6%	19.9%	8.9%	4.9%
Variación		-31%	31%		-18%	-45%
Precios	6.1	14.7%	-4.6%	8.5%	3.0%	2.1%
P. OCDE, vol.	9.5%	5.4%	3.8%	5.5%	5.2%	2.1%
Variación		-43%	-30%		-5%	-60%
Precios	4.8%	10.3%	0.4%	11.8%	8.4%	5.3%
Mundo, vol.	9.2%	4.9%	3.6%	6.0%	6.4%	2.8%
Variación		-47%	-27%		7%	-60%

Fuente: Cuadros A.9 y A.10. Banco Mundial, Op. cit., pp. 212 y ss.

6. Un crecimiento sostenido de los flujos financieros mundiales,⁴ con una disminución global en los últimos años, lo que se interpreta como síntoma de la inestabilidad de los mercados financieros internacionales,⁵ crecimiento que tuvo, empero, un comportamiento diferenciado: en el primer lustro crece el endeudamiento (crédito privado y oficial, de instituciones nacionales e internacionales, así como de una amplia gama de condiciones de plazo, rendimiento y garantía) mientras que el flujo de inversión extranjera directa se mantiene prácticamente estancado; por el contrario, durante el segundo lustro el crecimiento del crédito se reduce mientras aumentan significativamente las corrientes de inversión extranjera directa.⁶

⁴ Las corrientes brutas de capital anuales (inversión extranjera directa, inversión de cartera y préstamos bancarios de largo plazo) aumentaron 500%, de menos de 100,000 millones de dólares en 1979, a 600,000, en 1989. Según el BIP, los mercados mundiales de capitales podrían evolucionar en forma distinta. *Boletín del FMI*, vol. 20, núm. 13, 1 de julio de 1991.

⁵ "Los mercados internacionales de capital en un entorno mundial inestable", p. 184, *Boletín del FMI*, vol. 20, núm. 12, 17 de junio de 1991.

⁶ El monto de los activos en exterior por IED de los cinco principales PI (EUA, Reino Unido, Japón, Alemania y Francia) creció 232%, desde casi 280,000 millones de dólares en 1980, a 929,000 en 1989. "El grupo de los 30 aboga por la inversión extranjera directa", *Boletín del FMI* vol. 20, núm. 14, 22 de julio de 1991. El crecimiento de la IED corresponde fundamentalmente a los últimos cinco años de la década, pasando de un flujo anual promedio de 50,000 millones de dólares en el periodo 1980-85, a 185,000 millones en 1989, op. cit., *Boletín del FMI* vol. 20, núm. 13.

7. Una persistente inestabilidad en los tipos de cambio nominales y reales, a la que fue conducido el sistema monetario internacional después del abandono del sistema relativamente estable de *Bretton Woods* a principios de la década de los 70, síntoma de la diversificación y radicalización de las formas de la competencia macroeconómica internacional.⁷

II. Deterioro relativo de los países en desarrollo frente a los países industriales

Sin embargo, es posible introducir una primera diferenciación del comportamiento general, dado que ocurrió:

1. Un deterioro de la producción y de la producción per cápita de los países en desarrollo respecto de los países de la OCDE, según se muestra en el Cuadro 4.

Cuadro 4

PNB, población y PNB per cápita. Cambios en la posición relativa de los países de ingresos bajos y medios respecto de los países de la OCDE

		PNB (miles de millones)	Población (millones)	PNB/Cápita (dólares)
80	1. PBMI	2,059	3,119	660
	2. POCDE	7,477	730	10,480
	3. 1/2, 27.58%	27.58%	427.26%	6.30%
89	1. PBMI	3,232	4,053	800
	2. POCDE	14,748	773	19,090
	3. 1/2	21.91%	524.32%	4.19%

Fuente: Cuadro A.9, p. 173, *Informe sobre el desarrollo mundial 1985*, Banco Mundial, Washington, 1985. Cuadro A.6, *Informe sobre el desarrollo mundial 1991*, p. 211, Banco Mundial, 1991.RRR

2. Una reducción de la participación de los países en desarrollo (PENDE) en el comercio mundial, con aumento de la de los países industriales (PI), y estabilidad de la participación de los países de economía centralmente planificada (PECP), como se muestra en el Cuadro 5.

⁷ Hay que notar, sin embargo, que la coordinación macroeconómica de las principales potencias parece haber reducido la variabilidad de los tipos de cambio en la última parte de la década.

Cuadro 5
Variaciones en las exportaciones FOB

		Mundo	PI	PENDE	PECP
M	1. 1980	2,001	67.56%	23.26%	8.34%
U	2. 1989	3,026	69.77%	20.20%	8.24%
N	3. Var.	51.25%	3.27%	-13.16%	-1.2 %
	1. 1980	63.37%	71.22%	23.27%	4.80%
P	2. 1989	70.52%	76.63%	18.38%	3.41%
I	3. Var.	11.28%	7.6 %	-21.02%	-28.89%
P	1. 1980	27.86%	70.23%	24.83%	3.66%
EN	2. 1989	20.65%	64.82%	26.28%	7.60%
DE	3. Var.	-25.88%	-7.70%	5.83%	107.64%
P	1. 1980	8.77%	32.61%	18.21%	48.76%
E	2. 1989	8.84%	26.59%	20.56%	48.25%
CP	3. Var.	0.8%	-18.48%	12.90%	-1.05%

Filas 1 y 2 de MUNDO-MUN indican miles de millones de dólares corrientes.

Filas 1 y 2 de las demás celdas indican participaciones.

Filas 3 indican variaciones.

Fuente: Elaborado con base al Cuadro Especial E. *Monthly Bulletin of Statistics*, v. 44, No. 6, junio 1990, UN, NY, 1990.

3. Una caída en la participación de los países en desarrollo en los flujos financieros mundiales,⁸ y en la inversión extranjera directa.
4. Un correlativo mejoramiento de los países industrializados en su participación en la producción mundial y en las relaciones económicas internacionales de todo tipo.⁹
5. Consecuentemente, los países en desarrollo, considerados en general, sufrieron un deterioro relativo en la capacidad política de influir en las

⁸ En la suma de entradas brutas anuales para todos los países, excluyendo variaciones en la reserva, que pasa de 100,000 millones de dólares en el periodo 1975-79, a 820,000 en 1989, la participación de los PENDE cae de aproximadamente un 60 por ciento en 1979 (60,000), a poco menos del 15 por ciento en 1989 (120,000). Allí donde más se reduce su participación es en los flujos privados. *Op. cit. Boletín del FMI*, vol. 20, núm. 13.

Por lo demás, la Asistencia Oficial para el Desarrollo, que llegó a representar el 0.48 por ciento del PNB de los países de la OCDE en 1965, se mantuvo en los niveles deprimidos a que cayó en 1970, de entre 0.35 por ciento y 0.33 por ciento. Ver cuadro 19, p. 264, "Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991", Banco Mundial, Washington, 1991.

H. Schulman cree que el comportamiento normal debiera ser un excedente corriente en mercancías y servicios de los PI. Pero dicho excedente "has not happened in the 1980s because investment opportunities and returns were better in the OECD area, on average, than in the rest of the world. But it is also a consequence of the lower than expected savings ratio in the OECD countries..." "How will growth be financed in the 1990s". *Prospects* núm. 2, 1991, SBC, Basel, 1991.

⁹ Cuadros 1, 2, 3, y 4.

condiciones de la economía global, considerados tanto individual como conjuntamente, al mismo tiempo que se estancaba o deterioraba la eficacia de las diversas asociaciones sur-sur que surgieron o que se consolidaron durante las décadas de los 60 y los 70.¹⁰

6. Asimismo se dio un deterioro generalizado de la capacidad de los países en desarrollo para formular políticas meso¹¹ y macroeconómicas que tuvieran como objetivo enfrentar las crecientemente deterioradas y persistentemente variables condiciones de la economía global y del mercado mundial.

III. Globalización y regionalización

Sobre este trasfondo de deterioro global de la economía y de desarrollo desigual, el resultado fue, en consecuencia, una concentración en los países industrializados del crecimiento económico, del desarrollo de las relaciones económicas internacionales, y de la capacidad política, tanto en general como en lo que hace específicamente a la idoneidad para formular e implementar políticas meso y macroeconómicas. Este mejoramiento relativo se ha visto inmediatamente fortalecido por la crisis de los países socialistas.¹²

Esta concentración de capacidades de todo tipo en los países industriales fue acompañada empero por la conservación de sus diferencias, diferencias influidas por las diversas condiciones de acumulación y por las variables respuestas de política meso y macroeconómica implemen-

¹⁰ Incluso es posible que se hayan generado o agudizado conflictos entre los países en desarrollo, como resultado reflejo de la profundización de los enfrentamientos entre los principales países industriales, como lo señaló la investigadora Hilda Puerta Rodríguez, del CIEI de la Universidad de la Habana, en el Seminario "América Latina y México ante la Unión Europea de 1992".

¹¹ Llamamos mesoeconómicas a las medidas de política económica que afectan la estructura de industrias y/o ramas y/o sectores económicos, por oposición a la estructura macroeconómica, en la que no se distinguen. El nombre lo tomamos de Andreff, si bien el concepto puede remontarse a las consideraciones de los primeros estructuralistas franceses y latinoamericanos. Ver Federico Manchón, "Ley del valor y mercado mundial", tesis de doctorado, mimeo, DEP. FE. UNAM., 1990.

¹² Esta crisis es ambivalente: por una parte se presenta como el desplome económico del bloque socialista, pero por la otra conduce al reconocimiento, por parte de esos países, de su pertenencia a la economía global, así como a la búsqueda de una inevitable incorporación a todas las formas de competencia en el mercado mundial, institucionalizadas o no.

tadas por los tres principales polos de actividad económica y de formulación de políticas.

El surgimiento, informal al principio, pero con clara tendencia a la institucionalización, de agrupamientos internacionales de representación cada vez más reducida es una manifestación de este comportamiento.

Por una parte indica la concentración, tanto de la actividad económica como de la capacidad regulatoria económica aludidas, pero por otra expresa la carencia de formas estables de relación entre los principales actores del mercado mundial y la persistencia de sus contradicciones. Claro está, tales organismos internacionales de representación restringida ganan espacio a costa de los organismos de representación internacional amplia, los que, correlativamente, pierden eficacia regulatoria.¹³

A ello se suma que los países en desarrollo —con la excepción importante de los del sudeste asiático, especialmente en lo que a vínculos comerciales se refiere—, sobre la base general señalada de capacidades económicas y políticas disminuidas, han tendido a concentrar sus relaciones en torno a estos tres polos.

Empero hace falta aclarar que la estructura de los vínculos entre cada polo y los países que pertenecen a su vecindad o a su periferia discrepa con la estructura que presentan los vínculos entre los polos.

En la primera predominan las relaciones comerciales, mientras que en la segunda parecen tener mayor dinamismo las inversiones extranjeras directas, sobre todo durante la última parte de la década.

Esta discrepancia en el comportamiento de los flujos comerciales y de inversión extranjera directa en el sector manufacturero puede ser asociada a previsión, por parte de los inversionistas en el exterior, de una falta de solución a las discrepancias sobre la regulación internacional de las relaciones comerciales internacionales, a una persistencia o agravamiento de niveles altos de protección y, por lo tanto, a la necesidad de "saltarlos" mediante la inversión extranjera directa.

Puede llamar la atención el crecimiento del comercio relativo entre los países en desarrollo, y el comercio mutuo entre los países en desarrollo y los países de economía centralmente planificada, indicados en el Cuadro 5, pero no debe perderse de vista que son preponderantes las disminucio-

¹³ Esto no ocurre, desde luego, con los organismos de amplia representación pero en los que el voto está ponderado por los aportes, como el FMI y el BM.

nes relativas de los países en desarrollo en la participación en el producto global (Cuadros 1 y 3) y el comercio mundial (Cuadro 5).

Cuadro 6

Participaciones relativas en los flujos comerciales y el stock de inversión extranjera directa en el sector manufacturero

	Estados Unidos				Japón				CEE			
	1980		1988		1980		1988		1980		1988	
	X	I	X	I	X	I	X	I	X	I	X	I
EU					24	16	33	46	13	31	19	60
Canadá	21	20	26	20	2	2	3	2	2	6	3	4
AMELAT	19	14	14	12	7	21	4	10	8	18	5	11
Japón	6	3	9	6					3	1	5	2
PRISA	6	1	8	3	15	21	19	10	3	2	5	2
Otros	8	5	8	5	17	21	14	18	7	16	8	3
CEB	24	53	23	52	14	7	17	8				
AELE	3	2	3	1	3		3	2	22	8	25	11
Otros	7	2	5	1	17	12	7	4	39	18	26	7

Esta es la conclusión a la que llega el CEPII. Las columnas indican polos, años, exportaciones -X- e inversiones extranjeras directas -I-.

Las filas indican participaciones en el total de exportaciones e inversiones originadas en cada uno de los polos y realizadas en los otros polos, en América Latina (AMELAT), en los países de Reciente Industrialización del Sudeste Asiático (PRISA), en los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELE), y en países agregados en lo que CEPII considera periferia de cada uno de los polos (OTROS).

Fuente: Construido con base en la información contenida en CEPII, *La polarisation géographique des investissements directs*, *Problèmes économiques*, n. 2218, 27 mars, 1991.

En consecuencia, el proceso de globalización¹⁴ no tiene nada que ver en una supuesta disolución de las formas estatal nacionales de relación, como si estuviéramos inmersos en la transición hacia una unidad cosmopolita indiferenciada en la que cada uno de nosotros perdiera el atributo estatal nacional y pasara a ser un hombre sin este adjetivo, como algunos sostienen que está ocurriendo.

¹⁴ La globalización, en consecuencia, puede ser considerada como la fase actual de la internacionalización, si bien este nombre puede significar distintas cosas. En todo caso, lo que no significa es la desaparición de las formas, macro y mesoeconómicas, de gestión de las unidades estatal-nacionales de valorización, independientemente de su adaptación a las nuevas condiciones del mercado mundial. Para la consideración particular de la globalización de los mercados financieros como fase de la internacionalización, véase Gutiérrez, P. "La globalización de las finanzas: una nueva fase de la internacionalización del capital dinero", *Economía Informa* núm. 197-198 FE. UNAM, México, agosto-septiembre de 1991.

Tampoco, en consecuencia, podría caracterizarse válidamente el comportamiento económico como un retroceso general de la regulación exterior de los mercados en beneficio de una por siempre inexistente autoregulación.¹⁵ Pareciera, más bien, que el período se caracteriza por un cambio en las formas regulatorias, con un simultáneo fortalecimiento de algunos agentes, macro y microeconómicos, en detrimento de otros, lo que podría muy bien ser explicado por la tendencia monotónica de concentración y centralización del capital.

Así pues, la globalización de los mercados, que sufre avances y retrocesos, según el mercado de que se trate, parece más bien la contrapartida de un proceso de redefinición de las unidades estatales de competencia mundial, lo que estaría expresado en el proceso contemporáneo de polarización de las relaciones económicas internacionales, al que difundidamente se denomina regionalización.

IV. La Comunidad Económica Europea

La CEE puede ser considerada como el resultado de una resuelta voluntad política de supresión de obstáculos intraeuropeos para el mejoramiento de los niveles agregados de producción y consumo, tanto por motivos de dimensión, como por motivos de la reorganización mesoeconómica o de reforma estructural.

Pero también puede ser considerada como la readecuación geopolítica requerida por la economía global para enfrentar las nuevas condiciones del mercado mundial. Mucho más allá de las características actuales del debate teórico,¹⁶ que no hacen sino reeditar en lo fundamental la polémica sobre librecambio y proteccionismo, la CEE es la manifestación his-

¹⁵ El principio de subsidiaridad del Estado, en lo que a los mercados se refiere, en el que machaconamente insiste el Banco Mundial en su informe de 1991 cuando aborda el problema de una pretendida redefinición del estado, es tan amplio que en él cabe casi cualquier cosa.

¹⁶ Las proposiciones teóricas sobre comercio estratégico y sus derivaciones macroeconómicas, en donde que se combinan simultáneamente consideraciones sobre el comportamiento de los micro y de los macroagentes, en un contexto de ventajas comparativas adquiridas y posteriormente perdidas, o lo que es lo mismo en condiciones de una dinámica evolutiva, no hacen sino recoger el espíritu de las viejas proposiciones de política transitoriamente proteccionista, cuya adopción no era considerada sino como preludeo momentáneo para la incorporación a un mercado mundial liberado. Este mercado mundial, siempre en vísperas de ser libre, nunca sin embargo se torno realidad. Tampoco parece probable en el futuro imaginable.

tórica reciente más completa del despliegue de una política consistente y sistemática de adaptación de una unidad estatal nacional de competencia internacional, al margen de su carácter internacional federado.¹⁷

Su origen, localizado en el ambiente económico internacional hostil de los años 50,¹⁸ fue sin duda defensivo. Pero en el curso de los más de 30 años que nos separan de los Tratados de Roma, la CEE ha evolucionado hasta transformarse en un actor que no puede ser considerado como un conjunto de "pequeños países".¹⁹ Y para ello ha utilizado atinadamente todo el arsenal del que se puede disponer para mejorar su posición relativa en el mercado mundial, independientemente de sus efectos sobre los resultados globales.²⁰

Para ello se ha perseguido decididamente el objetivo de una nivelación de las condiciones de la acumulación entre las regiones y las naciones sometidas al proceso de integración, y cuando ello no ha sido posible debido a los requerimientos de adaptación a la competencia internacional extracomunitaria, se ha recurrido a una consistente política de compensación de las diferencias. Junto a este objetivo ha estado, a lo largo del proceso de constitución, el de lograr una diferenciación a su favor en las relaciones internacionales extracomunitarias. En ellas la CEE desarrolló activas políticas de acercamiento y periferación.

¹⁷ Es posible incluso que las tendencias descentralizadoras y federales internas se acentúen en el momento en que se está operando una readaptación a las nuevas condiciones del mercado mundial, con una revitalización de las viejas disputas regionales en el seno mismo del estado nación que están padeciendo el proceso de transición, como se manifiesta en la polémica acerca de la constitución de una "Europa desde las naciones" *versus* una "Europa desde las regiones", que, en términos de la clasificación de la discusión, tomó los nombres ya viejos de federalistas *versus* confederalistas.

¹⁸ El ambiente económico de los años 50, relativamente inadecuado para Europa, estaba, además, ubicado en un contexto en el que predominaba la forma militar de competencia internacional, respecto de la cual los europeos mostraban en ese momento una pública desventaja.

¹⁹ En un interesante artículo, en el que se critica la capacidad de los modelos Keynesianos neoclásicos para explicar las diferencias de comportamiento de la economía mundial en general, y europea en particular, durante la primera y segunda partes de la pasada década (Bruno y Sachs, 1936) Fitoussi y Le Cacheux adoptan, con el propósito de construir un modelo alternativo, el curioso supuesto de considerar a EUA como un "país grande", mientras que al mismo tiempo consideran a la CEE como conjunto de "países pequeños" cuyas políticas macroeconómicas carecen de influencia en los mercados mundiales y en los EUA, especialmente en lo que a determinación de la tasa de interés se refiere. Hoy por hoy y en el curso de la década pasada, a pesar de la "euroesclerosis" en la primera parte de la misma, dicho supuesto no nos parece válido. Fitoussi, J. P. y Le Cacheux, J., "Les spécificités conjoncturelles des années 80: un modèle d'analyse", *Problèmes Économiques*, 2167, Paris, 21 mars 1990, pp. 7 y ss.

²⁰ Hay, desde luego, un problema pendiente en la teoría de la integración en relación al

En política comercial internacional se ha destacado la amplia utilización de la violación al principio de nación más favorecida, fundamento del sistema comercial multilateral de posguerra, violación de la que la misma CEE es una manifestación,²¹ mediante la adopción de sistemas preferenciales no generalizados,²² políticamente orientados y graduados en función de las necesidades geopolíticas europeas y, obviamente, de las necesidades de los países con los que se tiene "afinidad cultural", "afinidad histórica", o porque son "más pobres". Desde luego, es necesario aclarar inmediatamente que ello no obedece a una excepcional perversión europea. Similar comportamiento han adoptado, y seguirán adoptando en el futuro, los otros polos.

Durante la última década el proceso de consolidación se aceleró notablemente. Un momento clave fue la constitución del Sistema Monetario Europeo en 1979, el que resultó del deterioro de las condiciones de acumulación globales que representaba la economía mundial. Pero, además, de su carácter desigual, lo que afectaba al conjunto de instituciones internacionales a través de las cuales se regulaba el mercado mundial, con las consiguientes y necesarias perturbaciones en la coordinación macroeconómica. Pero también ciertamente, debió haber desempeñado un im-

resultado neto de las medidas macroeconómicas que privilegian los resultados nacionales respecto de sus repercusiones globales, el que ha sido absorbido en la polémica sobre el comercio estratégico, bajo la forma de consideraciones siempre parciales y que sólo pueden mostrar un mejoramiento relativo en algún mercado parcial monopolizado, como por ejemplo, el de la aviación comercial, en el que se defienden las medidas de promoción a la entrada de Airbus para eliminar el monopolio de Boeing, pero sin poder extraer conclusiones sobre el resultado agregado en el nivel dinámico. En el mejor de los casos se invoca el argumento estático de la disminución de la renta de monopolio. Ver, por ejemplo, Jacquemin, A. y Sapir, A., "La perspective 1992 et l'après Uruguay Round", *Economie Prospective internationale*, n44, 4to trimestre 1990, CEPII, París, 1990.

²¹ Nótese que el surgimiento de la CEE en ese momento respondió a la desigualdad real en las relaciones internacionales, desigualdad frente a la cual la supuesta igualdad implicada en la cláusula de nación más favorecida, que era meramente de papel, jugó un rol secundario.

²² La adopción de sistemas preferenciales generalizados es también, desde luego, una violación al principio de nación más favorecida. Pero responde a la evidencia del cada vez mayor deterioro de una cada vez mayor parte de los países subdesarrollados y a la capacidad política desplegada por estos países en el curso del proceso de descolonización, así como el aliento que esta capacidad política encontró en el menor deterioro relativo de la década de los 70.

En cambio la adopción de sistemas preferenciales no generalizados responde principalmente a las necesidades de los polos económicos que los adoptan, como en los casos de la CEE en el Convenio de Yaundé en 1963 y en los posteriores acuerdos que privilegiaron el trato con agrupamientos comerciales de determinados países en desarrollo, como alternativa a la vigencia irrestricta del principio de generalización de trato equitativo implicado en el principio de nación más favorecida.

portante papel la decidida reafirmación de la voluntad política de los implicados en su constitución.²³

Quizás el momento decisivo fue la firma del Acta Unica Europea en 1985, en la que se fijaba el objetivo del Gran Mercado Unico para 1992. Más allá de los avatares posteriores, es improbable que la meta deje de cumplirse más o menos en el plazo previsto. Este hecho, por lo demás, parece haber sido si no el único, si al menos uno de los factores desencadenantes de un proceso de implementación de sistemas de relaciones económicas internacionales preferenciales en torno a los otros dos polos.²⁴

En el terreno del enfrentamiento macroeconómico, la CEE ha tenido durante los 80 una situación relativamente cómoda.²⁵ A diferencia de Estados Unidos y Japón, el primero de los cuales presenta agudos desequilibrios externos e internos,²⁶ el comportamiento agregado de la CE presenta una situación de salud fiscal relativa y cuentas externas con terceros países sin grandes desequilibrios.

En el terreno de la transformación mesoeconómica requerida por las nuevas condiciones de competencia, la CEE ha venido articulando una

²³ Lo cual no significa, ni mucho menos, una desaparición de las contradicciones intracomunitarias de todo tipo, sino un cambio en la forma de procesarlas. Todo proceso de integración puede, simplificado, considerarse como la conversión de contradicciones internacionales en contradicciones intranacionales.

²⁴ Con toda seguridad en Norteamérica, en donde Estados Unidos promueve y logra que se firmen acuerdos de libre comercio después de la firma del Acta Unica Europea. Desde luego, el ritmo y condiciones de desarrollo de la nueva unidad macroeconómica norteamericana de competencia internacional dependerá de la evolución de las condiciones de la economía y del mercado mundiales. Más resistencias parecen haber encontrado los procesos de integración en torno al polo japonés.

²⁵ Con la excepción quizá, del mercado laboral, en el que se han mantenido altos niveles agregados, de subutilización, aunque no hubo por ello presiones internas ni internacionales que alteraran ese estado de las cosas. Esta situación, por otra parte, será considerada como una ventaja para la burguesía europea, la que dispone de un cómodo margen de negociación con los trabajadores europeos, frente a los cuales, por lo demás, puede jugar siempre la carta de las hordas de miserables extranjeros que presionan las fronteras, dispuestos a trabajar más por menos.

²⁶ Los déficits gemelos estadounidenses pueden ser interpretados como el comportamiento estratégico adoptado por Estados Unidos desde fines de la década de los 70 para enfrentar su deterioro relativo en el mercado mundial. No es motivo del artículo considerar si estos déficits han sido causados por dicha política, ni tampoco si esta estrategia fue exitosa. Pero en lo que hace a nuestro tema, la CEE parece haber enfrentado adecuadamente, tanto el comportamiento económico del fragmento estadounidense de la economía mundial, como la política macroeconómica estadounidense.

política de relocalización en la periferia de actividades maduras,²⁷ combinada con el sostenimiento de políticas de transición interior ordenada hacia estructuras más complejas²⁸ y de intensificación de la promoción de actividades de punta.²⁹ Es en el nivel estructural mesoeconómico, por otra parte, en que deben ser consideradas las cuestiones referidas a la política agrícola común, en la medida en que abstraigamos su contenido "social",³⁰ lo que parece haber sido uno de los factores del mejoramiento relativo del balance agrícola externo.³¹

En el nivel microeconómico, la CEE ha adoptado políticas de apoyo y promoción de concentración y centralización del capital entre empresas de los países miembros, asociadas fundamentalmente a las políticas mesoestructurales de sectores de punta en donde se requieren mayores dimensiones de empresa, de planta, o fuertes gastos en investigación y desarrollo.

V. Conclusiones

En general, en consecuencia, el escenario de los próximos años tiene como punto de partida una situación en la que lo decisivo parece ser el

²⁷ Esta relocalización, iniciada ya a fines de los años 60, no excluyó la adopción de estrategias de nicho en las actividades económicas tradicionales. Ver Jacquemin, A. y Sapir, A., *op. cit.*, p. 60.

²⁸ El problema de transformación estructural internacional intracomunitaria, necesariamente se presenta como un cuchillo de dos filos cuando se trata de actividades tradicionales: por una parte sirve como soporte de relaciones internacionales extracomunitarias favorables, aunque no necesariamente clientelares, pero por la otra motiva preocupación y resistencia interior por su carácter trabajo intensivo. Las actividades tradicionales deben ser abordadas, en consecuencia, no sólo como objeto de una política industrial o mesoeconómica, sino también como objeto de una política de fijación de población y de control de flujos demográficos. También en este terreno la CEE parece haberse desempeñado bien. Seguramente a ello han contribuido las holgadas situaciones fiscal y externa, situaciones que no pueden ser comparadas en absoluto con las que hoy presenta Estados Unidos, con lo que el proceso de integración norteamericano por venir amenaza ser más áspero y duro.

²⁹ En el terreno de las actividades de alta tecnología, el balance de la eficacia de la política de los Fondos Comunitarios para sostener a las mayores empresas nacionales no parece haber sido del todo eficaz. Ver, Jacquemin, A. y Sapir, A., *op. cit.*, p. 61.

³⁰ Como parte importante del conjunto de actividades maduras, la agricultura debe ser considerada bajo el doble ángulo de mejoramiento de la estructura productiva y de fijación de población y control de flujos demográficos geográficos y sectoriales.

³¹ Boudard, A.M., "Les échanges de produits agricoles", *Economie Prospective internationale*, n44, 4e. trimestre 1990.

conflicto entre los principales polos de acumulación, polos que son, al mismo tiempo, los principales polos de emisión de dictados de política económica.

Pero además, las condiciones actuales del conflicto indican que es improbable que pueda tener formas estables de desarrollo. Por el contrario la experiencia de la pasada década, y sobre todo la de sus últimos cinco años, indica que enfrentamos un porvenir inmediato en el que perdurará la inestabilidad en las formas de enfrentamiento entre los principales centros de decisión.

Si algo no parece que vaya a modificarse en el futuro próximo es la debilidad económica y política de los países en desarrollo, debilidad que seguramente se verá agudizada por una política proteccionista de los países industriales que los discrimina especialmente.³²

Tampoco parece probable que se revierta el presente proceso de dispersión de los países en desarrollo, así como la tendencia a la perifereación en torno a alguno de los polos. De ser así seguramente se mantendrá también la tendencia a asumir como propios los conflictos entre los polos. Cualquiera de los escenarios del futuro inmediato parece incluir estos ingredientes.

En la década que está empezando, en consecuencia, tanto si se da un escenario de juego cooperativo, como si se da un escenario de juego no cooperativo, los países en desarrollo parecen condenados a desempeñar un papel disminuido.

Pero también, e independientemente de cómo y en qué tiempos se resuelvan las disputas medulares del mercado mundial (coordinación de políticas macroeconómicas entre los principales agentes macroeconómicos, acuerdos entre ellos sobre los problemas candentes del comercio internacional, etc.), no parece probable una reversión de la tendencia a la regionalización.

En cualquier caso, el multilateralismo emergente del actual proceso de modificación de la competencia internacional bien puede ser denominado oligolateralismo. El concepto de soberanía nacional debería considerarse, ahora más que nunca, sobre la base de la recuperación teórica de la diferencia real entre naciones, en la perspectiva de abordar el problema de la conversión de las diferencias internacionales en diferencias intranacionales. En este proceso, la realidad europea, así como la reflexión que los europeos han hecho al respecto, tienen mucho que enseñarnos.

³² El último informe del Banco Mundial, muestra que el nivel de protección no arancelario de los países industriales es mayor respecto de los países en desarrollo que entre sí.

El nuevo impulso del proceso de integración comunitario y algunos retos para la futura Unión Europea

*Héctor D. Sotomayor Castilla**

A mediados de la década de los ochenta, el proceso de integración europea atravesaba por graves problemas, los cuales, sumados al incumplimiento de algunos de los objetivos perseguidos con dicho proceso, eran expresión del conjunto de dificultades presentes en la economía mundial desde inicios de los años setenta. Esta situación, llevó a los países miembros de la Comunidad Europea a plantearse la imperiosa necesidad de darle un nuevo impulso a su proceso integrador, so pena de continuar perdiendo presencia en la economía mundial y de no sacarle partido a los anteriores logros de dicho proceso. A través de la presente ponencia pretendemos hacer, tanto un breve recuento de los hechos más significativos que expresan la revitalización en la construcción de la Comunidad Europea, como una serie de consideraciones generales sobre algunos aspectos que, en nuestra opinión, se constituyen en grandes retos para el futuro avance del proceso de integración europea.

*Investigador del Programa de Estudios de Economía Internacional de la Universidad Autónoma de Puebla.

I. Antecedentes generales

Para alcanzar nuestro objetivo, no es necesario hacer una reseña de los principales elementos vinculados con la gestación de la Comunidad y de la evolución que ésta tuvo hasta antes de su nuevo impulso. Sin embargo, consideramos importante tener presentes, aunque sea de manera sucinta, algunos de los sucesos principales del proceso de integración europea a lo largo del período 1958-1984.

En este sentido, y bajo el entendido de que se conoce la historia de la creación de la Comunidad Europea, en primer lugar interesa destacar algunas de las directrices que le dieron origen. El hecho de que al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Europa, que fue perdedora neta de dicha guerra, no sólo se ve dividida en dos, sino que además se ve relegada del papel central que había jugado en el escenario internacional durante las décadas e incluso los siglos previos, llevó a que en el proceso de conformación de la Comunidad Europea las motivaciones de carácter político tuvieran mayor peso relativo que las económicas, y esto fue así no obstante el hecho de que formalmente recayó en la economía la propuesta para iniciar el proceso de integración europea. Para fases posteriores, el peso relativo de ambos grupos de motivaciones cambia de manera considerable.

Por otra parte, habría que tener en cuenta que el proceso de construcción de la Comunidad Europea ha tenido desde su origen, como una segunda directriz, el propósito de lograr no únicamente una mayor vinculación entre los Estados que en él participan, ni tampoco sólo una mayor cooperación entre ellos, sino una plena integración de quienes lo impulsan. Desde un principio se pensó que la integración debería ir más allá del establecimiento de una simple cooperación entre los Estados, rebasando con ello la idea de la soberanía nacional como un postulado inviolable, irrenunciable y ante todo indivisible. El reto que enfrentaba dicha estrategia consistía en que difícilmente los Estados estarían dispuestos a renunciar a su soberanía en favor de una organización supranacional. Ante ello, la propuesta fue que los Estados participantes en el proceso de integración no tendrían que renunciar totalmente a su soberanía, sino únicamente al dogma de la indivisibilidad de la misma. Bajo ese precepto fue posible sentar las bases para iniciar, a través los tres Tratados constitutivos —el de la CECA 1951, el Euratom y la CEE en 1957—, la construcción de la Comunidad Europea.

Además de las ideas recién señaladas, nos interesa que se tenga presente el distinto escenario en el cual se desarrolló el proceso de integración europea desde sus inicios en 1958 hasta antes de su nuevo

impulso de mediados de los ochenta. En efecto, los primeros doce años de vida de la Comunidad Europea, se desarrollaron en un marco en el cual la economía mundial se caracterizaba por elevados niveles de actividad económica, situación que también encontraba expresión en los Seis países miembros —Alemania, Francia Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo— que en aquel entonces conformaban el espacio comunitario. Aunado a lo anterior, la economía mundial atravesaba por un período de atenuación del movimiento cíclico, lo que contrastaba claramente con lo marcado de dicho movimiento a lo largo de las décadas previas al estallido de la segunda conflagración mundial, durante las cuales la manifestación más violenta de ese marcado movimiento se dió en la severa recesión de inicios de los años treinta.

En otras palabras, podemos afirmar que a lo largo del período 1958-1970 el proceso de integración europea se vio acompañado de un ambiente económico —mundial, regional y nacional— que le fue favorable, y en ese contexto el proceso comunitario alcanzó importantes objetivos, como el diseño de la Política Agrícola Común y el establecimiento de la Unión Aduanera, sin olvidar que en dicho período también se presentaron tropiezos, como la imposibilidad de lograr la Unión Política y la expansión del espacio comunitario.

El positivo escenario sobre el cual se desarrollaron los primeros doce años de la Comunidad Europea, cambió drásticamente al poco tiempo de haberse iniciado la década de los setenta. Las principales características que asumió el escenario económico internacional se pueden resumir en la aparición y desarrollo tanto de una tendencia de largo plazo a un lento crecimiento de la actividad económica, como de una notoria acentuación del movimiento cíclico en la producción global —y particularmente en la producción industrial— que llevó al conjunto de la economía mundial a dos profundas crisis cíclicas, una a mediados de los años setenta y otra a comienzos de la década de los ochenta. Esa nueva situación afectó el funcionamiento de las economías de la Comunidad, revirtiendo el positivo contexto nacional, regional e internacional en el cual se habían logrado los avances del período anterior, y a partir de ese momento el proceso integracionista de Europa comenzó a atravesar por serios problemas, los cuales se mantuvieron durante los años setenta, e incluso se agudizaron en la primera mitad de la década de los ochenta.

La Comunidad Europea logró algunos avances de importancia en el período 1970-84, tales como la incorporación de nuevos miembros —el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda en 1973 y Grecia en 1981—; la constitución del SME, con la consiguiente posibilidad de atenuar los efectos sobre la Comunidad del desorden monetario internacional y de empujar a una mayor concertación de las políticas monetarias a pesar de

un contexto internacional que más bien apuntaba a la dispersión de dichas políticas; la creación del Consejo Europeo en 1974; la puesta en marcha del Fondo Europeo de Desarrollo Regional en 1975; los avances en el desarrollo de una política comunitaria de ciencia y tecnología; y la elección del primer Parlamento Europeo en 1979. Sin embargo, la tónica general del período 1970-84 fue de estancamiento, problemas e incumplimiento de objetivos en el proceso de integración de la Comunidad Europea, a tal grado que para el primer lustro de los años ochenta el proceso comunitario parecía haber perdido el rumbo y la vitalidad que lo habían caracterizado durante la década de los sesenta.

II. El nuevo impulso

Un análisis de la situación que prevalecía en Europa a mediados de la década de los ochenta, habría puesto en evidencia la existencia de graves problemas en el funcionamiento de las distintas economías nacionales que conforman la Comunidad Europea. Como consecuencia del lento crecimiento de la actividad económica a nivel mundial y de las profundas crisis cíclicas que se presentaron en el conjunto de la economía mundial en 1974-75 y 1980-82, las economías comunitarias se enfrentaban, entre otras cosas, a elevadas y crecientes tasas de desempleo e inflación, a la acentuación de distintos desequilibrios en balanza de pagos —lo que además generaba tendencias proteccionistas— y a la presencia de agudos desajustes en el ámbito de las finanzas públicas. Por otra parte, ese contexto se acompañó de problemas en las relaciones intracomunitarias, que iban desde diversos grados de incumplimiento en los objetivos integradores hasta conflictos respecto a la asignación, entrega y manejo del presupuesto Comunitario.

Ante esa situación, se pensaba que el proceso de integración de la Comunidad Europea había encontrado límites infranqueables y que su futuro era cada vez más incierto. Una de las expresiones de esa percepción, la cual tenía una amplia aceptación en los ámbitos tanto diplomáticos como académicos, era la afirmación de que se había presentado la “euroesclerosis”. Con ese término se intentaba sintetizar el pesimismo reinante respecto a la posible concreción de la “Unión Europea”, y la persistencia de una incapacidad de adaptación de Europa que le impedía enfrentar de mejor manera los retos derivados de los cambios que se daban en el conjunto del escenario económico internacional. Frente a ello, y no sin antes tener claro que los obstáculos para lograr el mercado

único europeo no sólo afectaban de manera global al proceso de integración de Europa sino que también cuestionaban la presencia comunitaria en el conjunto de la economía mundial, la Comunidad Europea tuvo que plantarse la necesidad de darle un nuevo y vigoroso impulso a su proceso de unificación económica y monetaria.

Es importante señalar que, a diferencia de los avances logrados por el proceso de integración europea en los años sesenta, el nuevo impulso se desarrolla en un escenario que no estuvo caracterizado por una situación especialmente favorable, ni en el conjunto de la economía mundial ni en el espacio comunitario. En nuestra opinión, el nuevo impulso del proceso de integración europea encuentra expresión en tres documentos: el "Libro Blanco", el Acta Unica Europea y el "Plan del Comité Delors". Veamos brevemente cual es el contenido de cada uno de ellos.

a) El Libro Blanco

El llamado "Libro Blanco", que no es otra cosa más que un amplio programa para la consecución del mercado único y que incluye medidas respecto a cada una de las economías y de los sectores que las conforman, constituye en sí, en nuestra opinión, el punto de inflexión hacia un nuevo impulso en el proceso de integración de Europa. En efecto, con el "Libro Blanco", que fuera diseñado a petición del Consejo Europeo por la Comisión de las Comunidades Europeas, se formaliza en 1985 una nueva fase en la construcción de la Europa comunitaria.

El programa para el mercado único contenido en el "Libro Blanco" además de que contiene un importante balance de la situación que guardaba el intercambio de mercancías al interior del espacio comunitario hasta antes de su nuevo impulso, de señalar cuales son los principales obstáculos que habían impedido el surgimiento de un auténtico mercado único y de dar pauta a las principales acciones a seguir para el establecimiento de un mercado comunitario en el que no hubiera ningún tipo de barreras, se caracteriza por estar basado en un enfoque sumamente flexible en las normas de armonización, sin que ello implique necesariamente que la Comunidad adopte las prácticas fáciles que aplicó en fases anteriores de su proceso de integración, las cuales lejos de eliminar los numerosos obstáculos y empujar hacia un ágil sistema comunitario de relaciones comerciales, contribuyeron al mantenimiento de un sinnúmero de procedimientos y controles que impedían el intercambio tanto entre los países comunitarios como con terceros países.

Dado que el objetivo central del "Libro Blanco" consiste en la eliminación de todas las barreras de tipo físico, técnico y fiscal, señalaremos brevemente a que se refiere cada uno de esos tipos:

- Las barreras físicas son aquellas que tienen que ver con los distintos puestos aduaneros y de inmigración que cada uno de los Estados miembros de la Comunidad tiene en sus respectivas fronteras. La existencia de dichos puestos implica mayores costos para la transportation de mercancías, tanto por demoras y trámites como por requerimientos administrativos, por lo que el programa para llegar al mercado único busca no sólo la simplificación de los requisitos que le son propios a estas barreras, sino la completa eliminación de las mismas.
- Las barreras técnicas, que son aquellas que se desprenden de las especificidades que caracterizan a cada legislación nacional y que están referidas a distintos aspectos de sanidad, seguridad, protección al consumidor y del medio ambiente, también juegan un importante papel en la limitación para una plena circulación de las personas, las mercancías, los servicios y el capital al interior del espacio comunitario. La Comisión de las Comunidades Europeas ha elaborado un completo inventario de este tipo de barreras y a través del “Libro Blanco” ha hecho un conjunto de propuestas para que el 1 de enero de 1993, fecha límite para el establecimiento del mercado único, ya no quede ninguna de ellas.
- Las barreras fiscales están referidas esencialmente tanto a la falta de homogeneidad en las tasas del impuesto al valor agregado, como a los impuestos al consumo de determinados productos. La existencia de dicha desigualdad en las políticas tributarias se ha convertido en un importante mecanismo de distorsión del comercio intracomunitario y para corregir esta situación la Comisión también ya ha presentado diversas propuestas.

En la actualidad, la Comisión de la Comunidad Europea terminó de elaborar sus 282 propuestas de acción, resultantes del total de 300 que contemplaba originalmente el “Libro Blanco”, y que apuntan en dirección del objetivo del mercado único. En lo que se refiere a la aplicación de esas propuestas, en el Plan de Trabajo de la Comisión de las Comunidades Europeas, que Jacques Delors presentó entre enero y febrero de 1991 al Parlamento Europeo, se señala que “se ha superado la barrera simbólica de las 200 medidas (de 282 previstas) y el gran mercado es ya una realidad.”¹

¹ Comisión de las Comunidades Europeas, “Programa de Trabajo de la Comisión para 1991”, en *Boletín de las Comunidades Europeas*, suplemento 1/91, editado por la Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Bélgica, 1991.

b) El Acta Unica Europea

La aplicación de la propuesta presentada por la Comisión de las Comunidades Europeas para alcanzar el mercado único —"El Libro Blanco"—, requería necesariamente de importantes cambios en el proceso de toma de decisiones que hasta 1985 había caracterizado a la integración de Europa, es decir, que para poder desplegar en tiempo y forma el programa para la consecución de un auténtico mercado comunitario, era indispensable una flexibilización del rígido mecanismo que se seguía para llegar a algún acuerdo relevante para el proceso integracionista, mecanismo que en muchas ocasiones resultaba ser bastante lento e incluso paralizador, en algún sentido, de la voluntad unificadora de los países comunitarios.

Ante tal situación, los gobiernos de las naciones participantes en la Comunidad Europea tuvieron que plantearse la necesidad de adecuar los "Tratados de Roma", de tal forma que en diciembre de 1985 los Jefes de Estado y de gobierno definieron las líneas generales de las modificaciones a los Tratados constitutivos que eran indispensables para poder llevar adelante la nueva voluntad dinamizadora en la construcción de la Comunidad Europea. Para febrero de 1986, los resultados de ese trabajo se concretaron en un importante documento titulado "Acta Unica Europea", el cual —dentro de un marcado escepticismo que más adelante fue evolucionando hacia una mayor aceptación— entró en vigor el 1 de julio de 1987.

De las modificaciones más relevantes, que dentro del mecanismo de toma de decisiones se establecen a partir del Acta Unica Europea con el objeto de facilitar el proceso de integración comunitario, se encuentran:

—La adopción del principio de mayoría cualificada en varias de las decisiones que se toman en el seno del Consejo. Esto implica un cambio de carácter cualitativo en el procedimiento de votación con relación a la forma previa de unanimidad que obstaculizaba la toma de acuerdos, ya que cada uno de los países miembros podía vetar cualquier resolución que, desde su punto de vista, afectara sus intereses. En el Acta Unica Europea, la mayoría cualificada quedó establecida en 54 votos de un total de 76. Actualmente, el total de votos está dividido de la siguiente manera: los estados miembros más grandes (Francia, Italia, el Reino Unido y la República Federal de Alemania) poseen 10 votos cada uno; España ocho; los países medianos (Bélgica, Grecia, los Países Bajos y Portugal) cinco; Dinamarca e Irlanda tres, y Luxemburgo sólo dos. A pesar de que dicho principio de votación se ha extendido a muchos ámbitos —particularmente a casi todas las áreas relacionadas con las barreras nacionales al comercio intracomu-

- nitario— en otros, como el fiscal, sigue siendo indispensable la unanimidad.
- Se establece, como criterio general para el proceso de armonización, el reconocimiento de las normas y disposiciones nacionales, con lo que la determinación de normas únicas se logra en función de acuerdos en torno al “mínimo imprescindible” con el que coinciden los países miembros de la Comunidad. Esto tiene como propósito establecer un mecanismo ágil para facilitar el comercio con terceros países, en contraposición a una necesaria armonización de las respectivas legislaciones nacionales.
 - Se concede al Parlamento Europeo un mayor papel en el proceso de toma de decisiones y en el proceso legislativo. No obstante, aún sigue siendo poco relevante el papel del Parlamento en el funcionamiento global de los órganos comunitarios.
 - Se establece un secretariado especial para asuntos de política exterior, cuyo objetivo es armonizar puntos de vista y lograr adoptar, en la medida de lo posible, una línea común ante los grandes problemas mundiales. Sin embargo, ello dista mucho de llevar al establecimiento de una auténtica política exterior de la Comunidad Europea.

Si bien es cierto que uno de los principales propósitos del Acta Única Europea, es el contribuir al proceso europeo de integración estableciendo las mejores condiciones posibles para llevar adelante el programa que busca la consecución de un mercado comunitario sin fronteras, ella contiene directrices generales que en otros ámbitos —además del de la circulación— también buscan hacer avanzar el proceso de integración europeo. Entre ellas destacan las relativas a: el logro de la cohesión económica y social de la Comunidad, y particularmente la reducción del desarrollo desigual entre países y regiones; la política social; el apoyo a la investigación y el desarrollo tecnológico; la protección del medio ambiente; y las que buscan consolidar el Sistema Monetario Europeo con vistas a la creación de una unión económica y monetaria.

c) El Plan del Comité Delors

El nuevo impulso del proceso de integración europea también tomó cuerpo en el llamado “Plan del Comité Delors”. En efecto, con la decisión, tomada por el Consejo Europeo en su reunión de Hannover a finales de junio de 1988, de encargarle a un Comité encabezado por el Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas, Jacques Delors —de ahí su nombre—, la elaboración de un informe en el que se contemplaran propuestas concretas y viables para sentar las bases de la

posible unificación monetaria de los países comunitarios, se dió un nuevo e importante paso en la redefinición y afianzamiento del proceso de integración de la Comunidad Europea. Los resultados de los trabajos del Comité Delors se presentaron a la consideración del Consejo Europeo en abril de 1989, quien los aprobó en su reunión cumbre de Madrid en junio de ese mismo año, transformándolo así en el "Plan Delors", el cual es considerado el primer paso concreto que da la Comunidad Europea para alcanzar su unificación económica y monetaria.

La virtud del "Plan Delors" es que presenta una síntesis de las principales características que debe asumir una posible unión económica y monetaria, así como también la descripción de las etapas que llevarían a su conformación. Para poder llegar a ello, el Plan hace inicialmente un breve balance de la evolución reciente de la integración económica y monetaria de la Comunidad Europea y establece que dicha unión debe realizarse como un sólo proceso. El Comité Delors señala que las características de la unión monetaria deberían ser: la convertibilidad total e irreversible de las monedas; libertad absoluta a la movilidad del capital en mercados financieros plenamente integrados; y un sistema irrevocable de tipos de cambio fijo. En términos de la unión económica, se afirma que ésta tiene que contener: un mercado único con libre movilidad de personas, bienes, servicios y capitales; una política de competencia común que refuerce los mecanismos de mercado; una política estructural y regional común; y una suficiente coordinación de la política macroeconómica, incluidas normas de política presupuestaria.

Por otra parte, el plan considera que la unión económica y monetaria debe ser un proceso paulatino, a desarrollarse en tres etapas, para las cuales no se fijan plazos de finalización. La primera, que entró en vigor el 1 de julio de 1990, busca una mayor convergencia de las políticas económica y monetaria dentro del actual marco institucional de la Comunidad; la segunda, que se basaría en una reforma institucional, busca el establecimiento de un Sistema de Bancos Centrales Europeos que poco a poco iría asumiendo sus funciones, de tal manera que en las fases finales de esta etapa se consumaría el difícil proceso de transmitir la toma de decisiones de las autoridades nacionales al nuevo organismo; y la tercera, y última, consumaría tanto la fijación irrevocable de los tipos de cambio como la transferencia de atribuciones esenciales a las instituciones de la Comunidad. Además de lo anterior, en la tercera etapa se prepararía y realizaría la transición hacia una moneda única.

III. Algunos retos para la "Unión europea"

Una vez que hemos señalado algunos aspectos importantes del Libro Blanco, el Acta Unica Europea y el Plan del Comité Delors, —que en conjunto constituyen la expresión del nuevo impulso adquirido por el proceso comunitario, y gracias al cual el pesimismo reinante a mediados de los ochenta dejó su lugar a una mayor certeza acerca del futuro de la integración de la Comunidad Europea—, es necesario recordar que a pesar de los sustanciales avances que efectivamente se han ido obteniendo, son muchas las dificultades que el proceso integrador ha tenido que enfrentar en los últimos años, y las que tendrá que enfrentar hacia el futuro. De entre todas ellas, nos limitaremos a presentar brevemente los retos que para el proceso de integración europea significan el desarrollo desigual y la no concreción de la "dimensión social" de dicho proceso.

a) El desarrollo desigual

En primer lugar, queremos referirnos al reto que para el proceso de integración de la Comunidad Europea significa la existencia de zonas que, respecto a otras, se caracterizan por un marcado atraso estructural. Desde el inicio mismo de dicho proceso, el problema del desarrollo desigual al interior del espacio comunitario —tanto entre los distintos espacios nacionales que en él participan como entre distintas regiones de la Comunidad—, ha sido una preocupación central de las autoridades comunitarias.

Antes de pasar a señalar cuales son las regiones de la Comunidad Europea en donde es manifiesto un desarrollo desigual, quisiéramos dejar en claro que las desigualdades regionales no son característica exclusiva del espacio comunitario y mucho menos resultado directo del proceso de integración europea, aunque a través de éste último han tendido a expresarse con mayor fuerza.

Las diferencias en el grado de desarrollo al interior de los espacios nacionales, y qué decir entre diferentes países, son una expresión consustancial al dominio del capitalismo como forma fundamental de organización de la producción material de la humanidad. Más aún, creemos que el problema del desarrollo desigual no es característica exclusiva del capitalismo, ya que tanto antes de la consolidación de este último, como después de él —pensando en lo que conocimos como socialismo real— las disparidades en las formas y grados del desarrollo han estado presentes.

La sustentación teórica más general del desarrollo desigual la podríamos resumir de la siguiente manera: el crecimiento más rápido o más lento de las fuerzas productivas en éste o aquel segmento de la sociedad —producto de condiciones naturales y de situaciones históricas— empuja a un determinado grado de avance en el desarrollo de las sociedades. Estas disparidades dan un carácter de expansión o anquilosamiento a toda una época histórica de la evolución de las distintas sociedades e imparten diversas proporciones de crecimiento a los diferentes pueblos, a las diferentes formas de organización, a las diferentes ramas de la economía, e incluso a las diferentes clases, instituciones sociales y campos de cultura. Pero además, estas variaciones en el desarrollo permiten el surgimiento de otro fenómeno, a través del cual los rasgos distintivos de un menor grado de desarrollo social se entrelazan con los de otro mayor, resultando con ello formaciones con un nivel muy grande de heterogeneidad en su estructura.²

Ese proceso de conformación de desigualdades en el desarrollo entre países y regiones, y de mezcla de formaciones que se caracterizan por la falta de homogeneidad en sus estructuras productivas, encuentra una clara expresión en el espacio comunitario desde sus orígenes. Ahora bien, en la medida que el proceso de integración europea incorporó a nuevos miembros con estructuras tradicionalmente atrasadas, las diferencias en el grado de desarrollo se vieron acrecentadas.

Si quisiéramos hacer un seguimiento de la forma en que, en distintos momentos, el desarrollo desigual ha ido incrementando su expresión en el proceso de integración europea, tendríamos que señalar que:

- A pesar de que a lo largo de la década de los sesenta —caracterizada, como ya se ha dicho, por un elevado ritmo de crecimiento en los niveles de la actividad económica— las desigualdades regionales quedaban eclipsadas, existían zonas, como el sur de Italia y los departamentos franceses de ultramar, en donde el grado de desarrollo era claramente inferior al del resto de la Comunidad Europea.
- A principios de los años setenta, con la adhesión de nuevos miembros —particularmente Irlanda—, y sobre todo a consecuencia de una nueva situación caracterizada por la crisis, las desigualdades regionales en la Comunidad crecieron aún más.
- Con la incorporación de Grecia, España y Portugal, el desarrollo desigual comunitario aumentó sustancialmente, lo cual se tradujo, entre otras cosas, en el hecho de que con las recientes adhesiones la

² Véase, George Novack, *La Ley del Desarrollo Desigual y Combinado*, Ediciones Pluma, 1973.

población de las “regiones menos favorecidas” —en donde el PIB *per cápita* es inferior en 50 por ciento al promedio comunitario— se duplicó.

Desde una perspectiva global podríamos señalar que, hasta antes de la unificación alemana, el desarrollo desigual encuentra expresión al interior del espacio comunitario en distintas regiones de siete de los doce países que lo conforman: la totalidad de Grecia, Irlanda y Portugal, la mayor parte de España, el sur de Italia, distintas partes del Reino Unido —Irlanda del Norte, el centro y oeste de Escocia y el norte y noroeste de Inglaterra— y los territorios de ultramar de Francia. Pero si el criterio de clasificación de las regiones atrasadas lo basamos en zonas dedicadas a las llamadas “industrias en decadencia o reestructuración”, las regiones de desarrollo desigual se ubicarían prácticamente en todos los países de la Comunidad Europea.

A partir del Tratado constitutivo de la CEE, los países comunitarios manifestaron su deseo de eliminar las diferencias entre las regiones. Sin embargo, y no con mucho éxito, el primer intento de estructuración de una política regional para enfrentar dicho problema se da recién hasta 1975. Ante la persistencia del desarrollo desigual, se reformaron e incrementaron los fondos estructurales con los que cuenta la Comunidad —Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo y Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria—; con el incremento, los fondos pasaron de un total de 7 mil millones de ecus en 1987 —lo que representaba el 19 por ciento del presupuesto global comunitario— a un monto de 60,315 millones de ecus para el período 1989-1993, lo cual significa el 25 por ciento del presupuesto total de la Comunidad.³

Si bien es cierto que últimamente se han destinado grandes recursos para hacer frente al problema del desarrollo desigual al interior de la Comunidad Europea, el problema de las regiones atrasadas persiste y persistirá en los próximos años. La expresión más reciente de ésta situación lo constituye la propuesta holandesa hecha en agosto de 1991, la cual plantea que Europa debería enfrentar su integración en dos diferentes velocidades, es decir, que los países de mayor desarrollo deberían avanzar en forma más acelerada que aquellos que tienen condiciones de funcionamiento menos favorables. Lo importante de dicha propuesta radica en el reconocimiento que ella implica de que el problema del desarrollo desigual no es solucionable en los próximos años, y de que posiblemente éste permanecerá en lo que resta del presente siglo.

³ Ver al respecto, Comisión de las Comunidades Europeas, en *Documentos Europeos*, junio-julio de 1990, p. 8.

Más que la erradicación definitiva del desarrollo desigual —el cual, como ya señalamos, es consustancial a cualquier proceso de integración—, a nuestro juicio el problema es hasta que nivel las disparidades en el desarrollo son compatibles, tanto con la consolidación del mercado único europeo, como con el futuro de la propia Unión Europea.

b) La “dimensión social”

Uno de los objetivos aún no alcanzados por parte de la Comunidad Europea es el relativo a la concreción de lo que en el Acta Unica Europea se llama “la dimensión social” del proceso de integración. En ese terreno se han logrado algunos avances, tales como la creación de más de cinco millones de empleos en los tres últimos años, una mayor participación de las mujeres en el proceso productivo, el reconocimiento de igualdad de derechos laborales tanto para los hombres como para las mujeres, una libre movilidad de la fuerza de trabajo y una mejora en las condiciones laborales en determinadas industrias, particularmente en aquellas en donde el proceso de trabajo se caracteriza por un alto riesgo. Sin embargo, el propósito central de establecer para el conjunto de la Comunidad Europea una base común de derechos sociales, apoyada en la “Carta Fundamental de los Derechos Sociales de los Trabajadores”, es hoy en día una difícil tarea por realizar.

Esta realidad del proceso de integración europea, que por lo demás hechó por tierra la falsa apreciación de que con el establecimiento del mercado único se daría una igualación tanto de los niveles de vida como de las condiciones de trabajo en todos los países que conforman el espacio comunitario, ha llevado a reconocer a Jacques Delors que la brecha más flagrante del proceso de integración está precisamente en la lentitud de la concreción de la llamada “dimensión social”.⁴ No obstante el reconocimiento que se hace respecto al poco avance en la consecución de la “dimensión social”, y las propuestas que se elaboran para alcanzarla, el verdadero problema radica en la dificultad para hacer compatible la intención de crear una base de derechos sociales a nivel comunitario con la necesidad que tienen las autoridades comunitarias por acrecentar, o cuando menos mantener, la competitividad de las empresas.

En ese sentido, pensamos que el problema que enfrenta el proceso de integración europea para lograr la “dimensión social” va más allá de los límites que tiene la política social comunitaria, por muy ambiciosa que ésta sea, pues se traduce en un enfrentamiento de los intereses del capital con los de la fuerza de trabajo. En lo que se refiere a los intereses del

⁴ Comisión de las Comunidades Europeas, “Programa de Trabajo...”, *op. cit.* p. 7.

capital, es claro que la integración de un mercado único puede representar mejores condiciones para la producción y realización de sus mercancías, y por tanto, para su valorización a nivel europeo, pero también le conviene mantener el pago de la fuerza de trabajo en los marcos nacionales, sobre todo si ello significa menores costos. Para la clase trabajadora, su interés radica por una parte, en que el nivel de vida no se iguale hacia abajo, situación con la que el capital sí estaría de acuerdo, y por la otra, que de darse una nivelación ésta se haga hacia arriba, lo que el capital difícilmente aceptaría.

Bajo esas consideraciones, creemos que la intención expresada en el Acta Unica Europea por lograr la plena "dimensión social" para principios de 1993 dentro del espacio comunitario, encuentra límites muy precisos. No obstante, ello no significa que las marcadas diferencias de los niveles de vida entre los distintos países comunitarios no puedan mostrar en el futuro una tendencia hacia una relativa homogeneidad —ya sea hacia arriba o hacia abajo—. En nuestra opinión, esta situación lejos de analizarse como un obstáculo infranqueable para la realización del mercado único, debe estudiarse en términos de hasta que punto es o no asimilable por el proceso de integración europea. Por lo tanto, lo importante hoy es saber hasta donde la heterogeneidad en los niveles de vida que actualmente caracteriza a los distintos espacios nacionales de la Comunidad, es o no compatible con la Europa del mañana.

La Comunidad Económica Europea ante los nuevos retos de la economía mundial

*Hilda Puerta Rodríguez**

La economía mundial se enfrenta en la actualidad a nuevas situaciones y problemáticas asociadas a un mayor nivel de complejización de las Relaciones Económicas Internacionales ante la creciente internacionalización de la actividad económica, destacándose entre otros aspectos, la conformación de un mundo unipolar, el creciente papel de la tecnología, así como la tendencia a la conformación de bloques económicos —por citar algunos ejemplos— que imprimen un sesgo peculiar a los vínculos entre los diferentes países y que en definitiva reclaman políticas y estrategias particulares en función de las circunstancias y de la propia competencia a nivel internacional.

En ese contexto, la Comunidad Económica Europea (CEE) se enfrenta a un conjunto de desafíos adicionales tales como la última ampliación —que después de todo ha afectado el equilibrio interno del esquema integracionista ante la incorporación de países con un nivel de desarrollo significativamente menor—, el proceso de profundización de la integración en que se encuentran inmersos, y sobretudo los cambios acaecidos en Europa del Este —cuyo tratamiento ha recaído prácticamente en su totalidad sobre la CEE— que le imprimen a la situación de este bloque rasgos muy singulares, y constituyen un reto casi sin precedentes que hasta el momento ha sido enfrentado con bastante éxito.

Teniendo en cuenta dichos aspectos, el objetivo de este trabajo va encaminado a analizar dos elementos básicos de la estrategia comunitaria: la conformación de una Unión Económica y Monetaria (UEM), como

*Centro de Investigaciones de la Economía Internacional, Universidad de la Habana, Cuba.

eslabón superior al proceso integracionista, y el tratamiento especial que debe brindarse a los países de Europa del Este, a partir de consideraciones tanto políticas como económicas, destacándose al respecto el alto nivel de adaptabilidad y respuesta logrado hasta el momento.

I. Ideas en torno a la futura conformación de la unión económica y monetaria europea

Para el análisis de este punto debe partirse de los resultados alcanzados en el establecimiento del Mercado Unificado para 1992, que de hecho constituye la base del desarrollo actual del proceso integracionista. Las ideas en torno al establecimiento de un verdadero Mercado Unico son producto, sobre todas las cosas, de la imperiosa necesidad comunitaria de fortalecer y profundizar la integración ante el desfavorable comportamiento económico de los países miembros a principios de la década, del retraso tecnológico relativo frente a las restantes potencias, de la vulnerabilidad externa —que se manifestó con especial crudeza en los negativos efectos del llamado Reaganomics—, y a lo que se añadieron las propias contradicciones internas que se tornaron especialmente graves en relación, por ejemplo, con el presupuesto agrícola. Se trataba, en síntesis, de garantizar no sólo una mejor posición internacional de la CEE en el marco de la competencia entre las grandes potencias, sino como aspecto esencial, preservar la existencia de la integración, con toda su connotación, tanto desde el punto de vista económico como político.

La conformación del Mercado Unificado supone la eliminación de los obstáculos físicos, técnicos y fiscales que impedían la libre circulación de los llamados factores de la producción, lo que significaba la adopción y aplicación de un sinnúmero de medidas específicas. Paralelamente, se implementaron cambios de diferentes magnitudes en las políticas comunitarias comunes —entre ellas la Política Agrícola Común— que con mayor o menor grado de “reformismo” significaban de hecho un reanálisis prácticamente global de toda la estrategia comunitaria, después de una etapa en que se hablaba reiteradamente de la “esclerosis europea”.

En estos momentos puede plantearse que el Mercado Unificado de 1992 es un hecho ya irreversible, a pesar de algunas dificultades que se han confrontado. Como aspectos destacados que ya han sido instrumentados o acordados pueden citarse:

- La reducción, con tendencia a la eliminación, de las disparidades en cuanto a la aplicación de restricciones cuantitativas de los diferentes países. De 1,300 medidas de este tipo existentes en 1987, se mantenían vigentes a fines de 1990 solamente 85, ya en proceso de discusión.¹
- La aplicación del Documento Administrativo Unico del Arancel Integrado de la CEE, para el comercio con terceros países.
- La liberalización del transporte marítimo, aéreo y por carretera.
- La libre circulación, el libre establecimiento y el libre ejercicio de la profesión para todos los comunitarios.
- Un nuevo sistema de reconocimiento de diplomas de Enseñanza Superior para todas las profesiones.
- Directivas sobre contrataciones públicas, que tratarán de lograr una liberalización similar a nivel del Código de Compras del Sector Público del GATT.
- Diversas decisiones en cuanto a normalización, sobre la base del principio del reconocimiento mutuo en sentido general y la armonización en cuestiones relacionadas con la salud, seguridad pública, medio ambiente y seguridad de los consumidores.
- Progresos en la liberalización de los servicios financieros, principalmente en lo relacionado con los seguros.
- Como uno de los elementos más importantes, a partir de julio de 1990, se logró la liberalización completa de los mercados de capital en ocho de los países miembros, (salvo España, Portugal, Grecia e Irlanda, que podrán mantener temporalmente determinadas restricciones). Este se considera un paso fundamental en el camino hacia la Unión Económica y Monetaria.

En sentido general puede apreciarse la magnitud de las medidas adoptadas, lo que obviamente conlleva a un arduo proceso negociador y en muchos casos a la transferencia de soberanía o jurisdicción nacional a las instituciones comunitarias, tanto desde el punto de vista del control —por ejemplo en las fronteras externas—, como de la toma de decisiones importantes y la formulación de políticas. Tampoco se trata de un proceso lineal, exento de problemas o contradicciones: aún subsisten dificultades en cuestiones relacionadas, por ejemplo, con la fiscalidad, que es una de las decisiones que requieren de unanimidad en el Consejo; en ocasiones resulta demasiado lento el proceso de adopción de medidas y los Estados miembros retrasan excesivamente la aplicación concreta de las reglamentaciones. Sin embargo, la necesidad se impone, y contribuye en buena

¹ GATT: "Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales", CEE: *Informe CEE*, C/RM/6/10, 18 de marzo de 1991, p. 26.

medida al logro de los objetivos propuestos haciendo que disminuyan las trabas. De este modo, a fines de 1990 ya habían sido aprobadas más de las dos terceras partes de las decisiones y nadie duda de que a inicios de 1993 la CEE sea verdaderamente un gran mercado unificado, aunque quizás con algunas limitaciones en casos muy específicos como con los países de reciente incorporación.

El Mercado Unificado ha favorecido en buena medida los resultados económicos de los países comunitarios en los últimos años, sobre todo en términos de expectativas generales a partir del anuncio de su instrumentación, y ha devenido en fuerte estímulo para los inversionistas que consideran de sumo interés la mayor eficiencia que puede lograrse a partir de la supresión de las barreras comerciales internas, lo que conlleva a una mejor asignación de recursos. De esta forma, los índices de crecimiento promedio anual de la inversiones entre 1987 y 1989 han oscilado en un rango de entre 5.5 y 8.4 por ciento, comparados con el 0.5 por ciento logrado como promedio entre 1974 y 1982.² En 1990 el incremento de este indicador fue de 4.4 por ciento.³ Este factor, junto con las exportaciones y un ligero aumento del consumo privado, han sido los soportes principales del crecimiento sostenido de la CEE como conjunto a partir de 1986. (ver Cuadro 1)

Cuadro 1
Producto Interno Bruto Comunitario

1985	1986	1987	1988	1989	1990*	1991**
2.5	2.6	2.7	3.9	3.5	2.8	1.3

*Estimado **Proyectado

Fuente: Naciones Unidas, Informe Económico Mundial.

El empleo, que ha constituido uno de los problemas básicos de los países comunitarios, se ha visto favorecido en ese entorno, lográndose un crecimiento promedio de 1.6 por ciento a partir de 1988, aunque la tasa general de desempleo sigue siendo elevada, alcanzando en 1990 un nivel de 8.5 por ciento.⁴

Se observa, sin embargo, que desde finales de 1989 se presenta un deterioro de los principales indicadores macroeconómicos. Tal como se

² Comisión CEE: *XXIV Informe General sobre la actividad de las Comunidades Europeas 1990*. Bruselas, Luxemburgo 1991, ISBN 92-826-2172-3, p. 24.

³ *Idem.*, p. 72.

⁴ *Idem.*, p. 46

aprecia en el Cuadro 1, el crecimiento económico se redujo en 1990 y se proyecta una desaceleración mayor para 1991, lo que se asocia al ajuste vinculado a la lucha contra la inflación, sobre todo en algunos países como Grecia, España y Portugal, a la debilidad de la economía del Reino Unido, y en general a un entorno internacional menos favorable.

Se evidencia en este breve análisis, que de ningún modo pretende ser exhaustivo, por una parte la heterogeneidad de los países miembros de la CEE, en especial a partir de la última ampliación, y por la otra, la relativa vulnerabilidad externa de la Comunidad que provoca bruscas reacciones ante acontecimientos tales como la Crisis del Golfo Árabe Pérsico, aunque también es cierto que dicha situación fue enfrentada en mejores condiciones que en sucesos similares anteriores. En realidad, el perfeccionamiento del proceso integracionista podrá favorecer una mejor respuesta a coyunturas internacionales adversas.

En términos de perspectiva, las condiciones generales apuntan a un crecimiento quizás no tan espectacular, pero sostenido en el mediano plazo, en estrecha relación como los éxitos futuros del Mercado Unificado, los resultados de la reñificación alemana y en general la "liberalización de Europa del Este", con lo que se ampliará significativamente el área de acción de Europa Occidental. Se espera que la inflación se reduzca y el empleo aumente, aunque ambos problemas seguirán siendo graves en algunos países miembros, teniendo en cuenta que las grandes diferencias existentes tomarán mucho tiempo en reducirse y aún más en eliminarse.

Puede apreciarse así, a grandes rasgos, que el proyecto del Mercado Unificado, aún sin encontrarse completamente instrumentado, ha brindado resultados positivos que deberán continuar en el futuro. Sin embargo, trae aparejados también peligros y dificultades principalmente asociadas al incremento de los desequilibrios territoriales y al agravamiento correspondiente de los problemas sociales, lo que requerirá de políticas complementarias efectivas. Si bien en rigor, este Programa tiene un contenido esencialmente interno, habría que tener en cuenta que ante la destacada posición de la CEE como primer exportador e importador mundial, cualquier medida que se adopte tendrá una amplia repercusión internacional; y en este sentido, cabría señalar dentro del conjunto de esos efectos los siguientes:

—Que el reforzamiento del proceso integracionista, enmarcado dentro de la tendencia internacional a la conformación de bloques, pudiera dar pie al fortalecimiento de otros bloques económicos surgidos a modo de contrarrespuesta, lo que resulta válido en lo fundamental para el caso de los restantes países desarrollados, partiendo de la premisa de

la debilidad inherente a los esquemas existentes entre naciones subdesarrolladas.

- Teniendo en cuenta que la creación del Mercado Unico significa un estímulo para el crecimiento económico y la revitalización europea, esto sin duda repercutirá en sus vínculos externos. Sin embargo, las ventajas que de ello se deriven para terceros países estarán desigualmente distribuidas a favor de las naciones más competitivas y que en mayor medida se ajusten a las normas y *standards* comunitarios.
- Al unificarse totalmente las políticas comerciales nacionales, quedarán eliminados algunos pequeños “resquicios” de opciones que aprovechaban en muchos casos los países subdesarrollados para colocar exportaciones de algunos de sus productos, los bananos por ejemplo.
- Los controles por razones de seguridad y sanidad en las fronteras externas podrán resultar más estrictos como contrapartida de la eliminación de las regulaciones internas, lo que pudiera convertirse en un elemento proteccionista adicional.
- La atracción de capitales y en general la necesidad de recursos asociados al Mercado Unificado podrán significar al menos una desaceleración de los flujos de capital hacia otras regiones, especialmente en el caso de los países subdesarrollados, a lo que se agrega la nueva situación de los países de Europa del Este y la reunificación alemana.
- El reforzamiento del poder negociador de la CEE en los foros internacionales pudiera implicar un endurecimiento de posiciones en torno al “reparto” de los mercados internacionales entre las grandes potencias.

Ahora bien, la creación y consolidación del Mercado Unificado se interpreta por parte de los especialistas comunitarios como una condición necesaria, pero no suficiente, para el logro de los objetivos propuestos y el enfrentamiento del conjunto de desafíos del momento actual. De este modo, se considera sólo como la primera fase de una propuesta mucho más ambiciosa: la Unión Económica y Monetaria, que además, tal como lo establece el Acta Unica, debe ser complementada por Políticas Comunes adecuadas tanto desde el punto de vista sectorial como estructural, destacándose al respecto la Reforma de la Política Agrícola Común, la Política Tecnológica y de Investigación-Desarrollo, la de carácter Social y Regional, así como la vinculada a la protección del medio ambiente.

Partiendo de los alcances específicos de este trabajo y teniendo en cuenta su importancia, se analizarán solamente los elementos esenciales conducentes a la conformación de la Unión Económica y Monetaria (UEM), que tiene además como objetivo la protección frente a impactos externos nocivos. Este proceso, por su complejidad, se concibe en varias etapas y se basa en la Propuesta Delors discutida por el Consejo Europeo

en 1989. Si bien es cierto que aún se mantienen cuestiones por precisar ante la magnitud del proyecto, las ideas más importantes han sido bien delineadas, de modo que es perfectamente posible lograr una amplia visión de la problemática de acuerdo a las fases establecidas:

Primera etapa: comenzó en julio de 1990 a partir de la liberalización de los mercados de capital comunitarios en ocho de los países miembros, con lo que se facilita el proceso de conformación de la Unión, aunque a su vez es un elemento que presiona al sistema de paridades en función sobre todo de los movimientos especulativos que puede generar y su relación con el comportamiento de las tasas de interés, quedando pendiente el problema de los movimientos de capital hacia terceros países que se benefician de esta situación, de los que se espera un tratamiento recíproco. Se incluye además la vigilancia multilateral de las políticas económicas nacionales, y en especial la monetaria, abordándose desde el punto de vista del desarrollo de la coordinación al respecto, así como la reducción y posterior eliminación de los obstáculos existentes para el uso privado del ECU como vía para promover paulatinamente su utilización y aceptación.

En realidad esta es una fase esencialmente preparatoria con vistas a la introducción de medidas más profundas en periodos posteriores que requieren de un basamento jurídico apropiado. Es por ello que en el Consejo Europeo celebrado en Roma en diciembre de 1990, se crearon dos Conferencias Intergubernamentales con el objetivo de modificar los Tratados Europeos en dos sentidos: la Unión Económica y Monetaria y la Unión Política, cuestión en extremo compleja si se analiza el grado en que los diferentes países miembros deberán transferir competencias y en última instancia soberanía, a las instituciones comunitarias.

El Tratado de la Unión Económica y Monetaria tendrá en cuenta los siguientes aspectos fundamentales:

- Creación de una nueva institución monetaria europea con carácter independiente. (Sistema Europeo de Bancos Centrales y Organismo Central con responsabilidad plena).
- Prohibiciones de monetizar los déficits fiscales.
- Participación del mayor número posible de miembros en el mecanismo de Tipos de Cambio.
- Necesidad de convergencia de las diferentes economías, principalmente en términos de precios y finanzas públicas.
- Esclarecimiento de la no responsabilidad de la CEE ante la deuda de los países miembros.

- El establecimiento de disposiciones transitorias para el caso de los países en peores condiciones económicas y que padezcan de mayores desequilibrios.

Desde el punto de vista político, las ideas se concretan en primer lugar en incrementar la capacidad de acción de las instituciones comunitarias, tratando de que el nuevo papel del Parlamento resulte ser un corolario de la mayor competencia europea con un nivel de responsabilidad presupuestaria y financiera superior, que la Comisión refuerce su papel ejecutivo y que las decisiones en el órgano máximo, el Consejo, se adopten por mayoría calificada salvo casos muy excepcionales. Además, se trataría de establecer una Política Exterior y de Seguridad Social Común.

Todo ello conformaría, en caso de éxito, una especie de gran Estado Federado, con un papel extraordinariamente importante a nivel internacional.

Segunda etapa, propuesta para comenzar en enero de 1994 y que consideraría los siguientes aspectos:

- La conformación ya plena del Mercado Unificado.
- La ratificación de los Tratados.
- La adaptación necesaria tanto a las políticas Regionales como a las Estructurales.
- El estrechamiento de las fluctuaciones de los tipos de cambio.
- La adopción de directrices con relación a la Política Económica a aplicar y la transferencia gradual de autoridad para la toma de decisiones a nivel comunitario.
- La creación del Fondo Europeo de Reservas (EUROFED).

Tercera etapa, (Fase final): No se ha propuesto oficialmente una fecha para iniciarla, considerando la magnitud y significación de las medidas a instrumentar. Se implementarían, en líneas generales, las decisiones siguientes:

- Plena competencia de la autoridad monetaria comunitaria.
- Establecimiento de tasas de cambio irrevocables y una divisa única: el ECU.
- Existencia de normas obligatorias para las principales políticas macroeconómicas.
- Transición a una Política Monetaria Unica.

—Funcionamiento del Banco Central Europeo.

En realidad se trata de un proyecto sumamente ambicioso, sobre todo si se tiene en cuenta la situación de los países comunitarios con mayores dificultades, que se verán obligados a hacer notables esfuerzos para aproximar sus condiciones a las existentes en el resto de la CEE, reduciendo el desempleo, la inflación y los déficits fiscales. Requerirán de una ayuda especial y de la aplicación de salvaguardias que por su temporalidad, compulsarán de todos modos a la realización de intensos ritmos de adecuación ya que de lo contrario tendrá que acudir a la llamada "Europa de las dos velocidades", lo que conspira con la necesaria cohesión económica.

En el plano monetario se han obtenido avances importantes, principalmente desde el punto de vista de los resultados del Sistema Monetario Europeo, que ha logrado reducir la variabilidad de las tasas de cambio y una coordinación preliminar de las Políticas Económicas. Además, se han dado pasos importantes en los últimos tiempos, como es la reducción del margen de oscilación de la lira italiana al promedio CEE (2,25 por ciento) en enero de 1990 y la incorporación de la libra esterlina en el mecanismo de cambio en octubre de 1990, con un rango de oscilación transitorio de 6 por ciento.

Sin embargo, este no es el caso del Mercado Unificado, en que se ha logrado con bastante celeridad la instrumentación de las diferentes directivas. Por tratarse de una cuestión mucho más compleja, con una incidencia aún mayor en la actividad económica general, con efectos diversos sobre sus distintos componentes, los avances deberán ser más lentos y quizás también más traumáticos, sobre todo en algunos casos. Aún existen muchas dudas con relación a la compatibilidad que puede haber entre la gran disparidad entre países, especialmente en términos de diferencias en los niveles inflacionarios, y el grado de convergencia que se requiere para concluir la primera etapa de la UEM.

Por otra parte, los cuantiosos desequilibrios existentes que reflejan en última instancia las diferentes bases y políticas económicas aplicadas, pueden presionar seriamente a los mercados de divisas, principalmente a partir de la liberalización en los movimientos de capitales, y alterar el comportamiento de los tipos de cambio que se han logrado estabilizar en el SME. Al mismo tiempo, en la medida en que la Política Monetaria se establezca a nivel comunitario, es probable que la situación fiscal y la política a ella asociada pasen a ocupar un lugar más destacado en la evaluación que haga el mercado en general con relación a las medidas adoptadas por cada país.

De ello se derivan distintas posiciones: quienes abogan por el establecimiento de normas expresas a nivel comunitario con relación a la Política Fiscal nacional con un carácter más profundo, que cuestionan la credibilidad de una situación en que no se rescate a los grandes prestatarios, y los que plantean que en última instancia las fuerzas del mercado serán capaces de imponer la necesaria disciplina fiscal, aduciendo además la necesidad de cierta flexibilidad presupuestaria nacional que permita una mayor capacidad de respuesta ante conmociones localizadas, teniendo en consideración las rigideces existentes de precios y salarios.

En general, puede señalarse que son múltiples las polémicas con relación a la instrumentación de las diferentes medidas de la Unión Económica y Monetaria. No puede olvidarse en este sentido la gran madeja de intereses que se entretajan tanto a nivel de los países como de los grupos de poder. Es previsible, sin embargo, que partiendo de las condiciones actuales se logren, en líneas generales, los propósitos enunciados aunque no en toda su magnitud ni en los plazos previstos. Ello dependerá también de las circunstancias, desde el punto de vista de la base económica, en que se vaya desarrollando el proceso, tanto en el aspecto interno como de las influencias externas que pudieran llegar a ser importantes en casos muy connotados, considerando tanto el nivel de apertura de la CEE como el grado en que se ha internacionalizado la actividad económica.

No obstante, la Europa actual es más fuerte y está más preparada que en periodos anteriores, cuando por ejemplo, la crisis del Sistema Monetario Internacional provocó el derrumbe de la Serpiente Europea. Por otra parte, la CEE no ha logrado que su influencia externa se manifieste en una magnitud acorde con el nivel de las transformaciones que han tenido lugar, lo que se puede constatar en el limitado papel internacional del Sistema Monetario Europeo.

En síntesis, es previsible que se logren importantes avances en el camino hacia la Unión Económica y Monetaria, que constituye un fuerte estímulo para fortalecer el papel de Europa Occidental a nivel internacional y muestra de ello es el altísimo grado de competitividad que se alcanzará a partir de la liberalización de los movimientos de capital, en el sistema bancario y en general en los mercados de capital europeos.

Otro elemento que debe tenerse en cuenta, es que en última instancia los avances que se logren corresponderán plenamente a los intereses de los principales países y grupos de poder, asociados a su vez a determinada marginalización y dependencia de los países comunitarios más débiles, que a su vez optan por pagar ese precio a cambio de las ventajas que reciben en sentido general.

II. La CEE y los países de Europa del Este

La rapidez con que se produjeron los acontecimientos a partir de 1989, en los antiguos países socialistas, sin duda asombró al mundo. Resulta incuestionable el significado que tuvieron estos hechos para los países capitalistas desarrollados y Europa Occidental en particular, tanto desde el punto de vista político-ideológico como económico, y quizás con la misma celeridad con que se produjeron los cambios sobrevino la respuesta de "Occidente", con el objetivo básico de brindar la "ayuda" necesaria para mantener y profundizar las transformaciones con el propósito de garantizar las condiciones existentes en un mercado ávido de recursos.

En este contexto, se inscribe como el acontecimiento más importante la Reunificación Alemana, o más bien, la absorción por parte de la República Federal Alemana del territorio de la ex-RDA. Este hecho devino en gran desafío, bastante inesperado tanto para la CEE como para Alemania en particular, pero se compensa con creces por los beneficios de todo tipo que de ello se derivarán.

La integración de la República Democrática Alemana (RDA) o los cinco "landers" alemanes a la CEE se hizo efectiva una vez oficializada la unificación, (octubre de 1990) a partir de una fase transitoria sobre la base de tres principios fundamentales:

- Rápida integración de la RDA con un número limitado de excepciones.
- Mantenimiento de las prioridades en las Políticas Comunitarias.
- Integración sin modificación de los Tratados de la CEE.

Las medidas transitorias más importantes que se establecieron pueden resumirse en:

- Los intercambios tradicionales de la RDA con los restantes países de Europa del Este, contenidos en los protocolos correspondientes, gozarán de protección libre de impuestos durante dos años. Si se trata de productos que no corresponden a las normas comunitarias, se excluyen de la libre circulación dentro de la Comunidad.
- Las empresas de la RDA podrán seguir produciendo mercancías con sus antiguas normas hasta fines de 1992 pero sólo para ser consumidas dentro del propio territorio.
- La integración inmediata en la organización de los mercados agrícolas se acompañará de salvaguardias. Se establecieron límites para la producción de leche y azúcar.

—La RFA podrá brindar ayuda agraria a la RDA previa autorización de la Comisión.⁵

Lo más interesante de este caso es que se consideró dentro del Tratado Constitutivo de la CEE el comercio entre ambas Alemanias, de modo que ese fue un elemento importante para no modificar las bases jurídicas comunitarias, considerando además el hecho de que se trata de la absorción de un territorio por parte de un país miembro y no una incorporación como tal, como lo demuestra, por ejemplo, el establecimiento del “marco duro” como moneda interna única, la adopción del régimen jurídico de la RFA y la nominación del Bundesbank como autoridad monetaria.

Se ha especulado mucho respecto a las implicaciones de este fenómeno, en el mismo sentido pudieran mencionarse, entre las más importantes:

- El incremento de las corrientes comerciales y de capital hacia la RDA, lo que pudiera significar una reducción de los flujos hacia otras regiones, principalmente por parte de la RFA y Europa Occidental en general.
- En el caso específico de los “cinco landers” el período de ajuste resultará doloroso sobre todo en términos de aumento del número de quiebras, el desempleo y la inflación, pero se incrementará significativamente el potencial económico de Alemania, fundamentalmente después de la etapa de tránsito, lo que pudiera convertir al país en una verdadera superpotencia, primando en todo momento los intereses y objetivos de la RFA.
- Para la incorporación a la CEE se requerirán importantes esfuerzos, por parte de la RDA, como es el caso de los ajustes estructurales en la industria, la agricultura y el comercio y en general en toda la economía. Para la CEE la implicación fundamental se asocia a las necesidades de recursos que todos estos cambios requieren, que serán asumidos en buena medida por la RFA con la participación gustosa de los restantes países comunitarios y las instituciones financieras de la CEE de acuerdo a los intereses de todo tipo que se encuentran en juego. Podrán surgir algunos desajustes como es el caso de la necesaria relajación de la política fiscal, pero ello se encuentra en buena medida bajo control.
- El aumento de las necesidades de financiamiento por parte de la RDA podrá devenir en un factor estimulador del alza de las tasas de interés, aunque no muy significativo, pero que incidirá en el SME a partir del

⁵ *Idem*, p. 43.

papel del marco dentro de éste, al tiempo que ello contribuirá a la reducción de los clásicos superávits de Alemania.

En el caso de los restantes países socialistas, la situación obviamente es diferente, sin embargo la CEE ha instrumentado desde el inicio mismo de los cambios todo un conjunto de medidas y ha firmado diversos acuerdos, con vistas a fortalecer las relaciones económicas con esa región ante las favorables perspectivas que ofrece, destacándose al respecto:

- La creación en Estrasburgo en diciembre de 1989, y la firma del Convenio Constitutivo correspondiente, del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), con un capital inicial de 100,000 millones de ecus y que cuenta como accionistas a 29 países occidentales, la CEE y el Banco Europeo de Inversiones (BEI), con el propósito de brindar recursos que soporten los cambios de Europa del Este y apoyen en la transición, siempre sobre la base del mantenimiento del “pluralismo” y la “democracia”. Este banco concederá o garantizará préstamos principalmente al sector privado, a proyectos de infraestructura y a empresas estatales en proceso de privatización.
- Concesión de créditos oficiales diversos por parte de la CEE, el BEI o sus países miembros, partiendo de la base de que ni la inversión directa, ni los préstamos privados, ni el alivio de la carga de la deuda externa podrán satisfacer las necesidades de Europa del Este, teniendo en cuenta el riesgo que cualquier flujo financiero hacia esa zona lleva implícito. En ello se encuentran involucrados también los países del Grupo de los 24 y las instituciones financieras internacionales, pero el peso fundamental ha recaído en la CEE.
- Se ha ofrecido también ayuda alimentaria y humanitaria a Polonia, Rumania y la URSS.
- Se han adoptado algunas medidas para mejorar el acceso a los mercados de los productos procedentes de esa región, aunque en rigor las mismas han tenido un carácter bastante limitado.
- La CEE ha ofrecido garantías al BEI en el proceso de otorgamiento de créditos a esos países.
- Se han firmado acuerdos de Convenio y Cooperación⁶ con Hungría (septiembre 1989), Polonia (septiembre 1989), URSS (diciembre 1989), República Federal Checa y Eslovaca (mayo 1990), Bulgaria (junio 1990) y Rumania (octubre 1990), relacionados en lo fundamental con el comercio de productos industriales —con excepción de los del carbón, el acero y los textiles— y se discute en general la posibilidad del otorgamiento de concesiones mutuas en la agricultura. En

⁶ GATT: *Mecanismo de Examen.. op. cit.*, p. 52.

todos los casos, salvo la Unión Soviética, se abolieron las restricciones cuantitativas y se otorgó el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), planteándose además la posibilidad de ampliar el contenido de los acuerdos con base en consideraciones económicas y políticas, sin hacer referencia alguna a la posible adhesión futura planteada por Hungría, Polonia y la República Federal Checa y Eslovaca.

—En el caso específico de la URSS, se firmó un acuerdo decenal que considera la eliminación, a más tardar en 1995, de todas las restricciones cuantitativas de productos no sensibles en los mercados comunitarios.

En realidad, tal como de algún modo se ha señalado, la CEE y sus países miembros han tratado en primer lugar de preservar los cambios acaecidos en Europa del Este, con un propósito político-ideológico bien definido, y al mismo tiempo han buscado garantizar, en función de la cercanía geográfica y de los intereses europeos, la mayor parte del “pastel” en esa región del mundo, tanto desde el punto de vista comercial como monetario y financiero.

De ningún modo se espera la incorporación como miembros plenos de dichos países a la CEE, al menos en un plazo previsible. Lo más probable es que se sigan desarrollando acuerdos especiales que permitan ofrecer un tratamiento diferenciado en función de los intereses específicos y que puedan llegar a convertirse en “Acuerdos de Asociación” más o menos profundos según el caso.

De acuerdo a este breve análisis, se ha puesto de manifiesto un conjunto de elementos que definen la posición de la CEE ante la economía mundial actual. En primer lugar destaca su creciente adaptabilidad a los cambios, que en buena medida se explica por la actuación de los diferentes agentes económicos en una misma dirección, en función de la priorización de objetivos más estratégicos, pero también vinculados en su momento a la propia existencia del bloque integracionista.

Sobresale al respecto el hecho de que una cuestión tan neurálgica como el traspaso de soberanía con relación a determinadas cuestiones se soslaya ante puntos de interés vital que se logran mejor en conjunto. Ello no quiere decir que no existan contradicciones entre los países miembros, sino que se han logrado solventar en casos extremos ante propósitos bien definidos en función de intereses comunes.

No se trata tampoco de la inexistencia de problemas que pudieran llevar a dificultades futuras, como la marcha de una integración a dos velocidades. Lo más importante, a pesar de los problemas y contradicciones existentes, es que la CEE ha dado en líneas generales una respuesta adecuada en función de sus intereses frente a los enormes retos de la economía mundial actual.

Las disparidades regionales en la Comunidad Económica Europea: los dilemas y las políticas

*Alfredo Hualde**

Introducción

En el presente artículo tratamos de resumir los principales planteamientos y dilemas en torno a la política regional emprendida durante el proceso de integración de la Comunidad Europea para reflexionar sobre las tendencias y dificultades a las que se enfrentan las regiones en la nueva fase de constitución del Mercado Único a partir de 1992.

La CEE es un espacio heterogéneo. Las desigualdades sociales y regionales se agudizaron en los últimos años con la incorporación de Grecia, España y Portugal, aunque ya anteriormente pertenecieran a ella naciones como Italia e Irlanda con graves problemas sociales y regionales.¹ Además, todos los países sin excepción, contaron con políticas regionales destinadas a las zonas con dificultades de desarrollo.

Actualmente, los cambios ocurridos desde los setenta revelan la obsolescencia de las antiguas políticas regionales cuando el proceso comuni-

* Departamento de Estudios Sociales, El Colegio de la Frontera Norte.

¹ El Tratado de Roma, que constituye el primer paso hacia la integración, entró en vigor en enero de 1958 con la firma de la República Federal de Alemania, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Francia e Italia. Tras varios años de negociaciones, el 22 de enero de 1972 se incorporaron formalmente a la CEE, el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. La segunda ampliación de la Comunidad ocurrió el 1 de enero de 1981, con el ingreso de Grecia; finalmente, España y Portugal se incorporaron en 1986. Actualmente se está estudiando el mecanismo de incorporación de Alemania del Este como parte de la Alemania Unificada y se estudian formas de adhesión con otros países como Hungría, Checoslovaquia y Bulgaria.

tario refuerza la importancia de la región como espacio económico y social y la necesidad de un consenso sobre los rasgos básicos de la política regional. En la nueva fase, la atenuación de las desigualdades entre regiones es un requisito nodal que pone a prueba el objetivo siempre pendiente de la coordinación entre las políticas regionales de la Comunidad y las políticas regionales de los diferentes Estados.

Sin duda la razón de ser de una política regional en la CEE, como en los Estados miembros, ha sido disminuir las desigualdades entre regiones aumentando la eficiencia económica del conjunto.² Estos dos objetivos amplios no siempre parecen compatibles. Por ello, buena parte del debate teórico y de las estrategias e instrumentos utilizados en la política regional reflejan las prioridades dadas a uno u otro, y el modo en que se intenta hacerlos compatibles. Asimismo, traslucen una idea más o menos precisa del desarrollo regional.

Dado que nos referimos a un proceso de integración, idealmente habría que analizar dos aspectos: 1) Las políticas regionales de cada estado miembro y, 2) Las políticas regionales comunitarias. Actualmente, en el estadio de integración en que se halla la Comunidad Europea, son más vastas y variadas las experiencias de política regional nacional, pero, en una perspectiva de futuro, resulta de mayor trascendencia el papel creciente de las instancias supranacionales. La política regional tiene desde los setenta un rango clave en las políticas comunitarias y la atenuación de los diferentes tipos de disparidades se considera oficialmente un requisito sin el cual peligrará la propia supervivencia del proyecto europeo.

Para acortar el tema, en el presente trabajo se dará prioridad a la política regional comunitaria, aunque mencionaremos ciertos rasgos generales de las políticas regionales a escala nacional.

² Véase, Paul Romus, *L'Europe Regionale*, Editions Labor, Bruxelles 1990. Estos objetivos se persiguen debido a razones tan diversas aunque relacionadas como eficiencia económica, estabilidad política y justicia social. Otros objetivos conexos son la redistribución o cambio en los patrones de la población o de la actividad económica en el espacio; el desarrollo de recursos en las fronteras; y mejoras en la asignación de recursos reduciendo el desempleo y la baja productividad del empleo al tiempo que se promueven actividades empresariales y sectores de crecimiento rápido. Véase N. Hansen, B. Higgins y D. J. Savoie, *Regional Policy in a changing world*, Plenum Press, New York 1990.

I.1. Política regional, integración y crisis

Desde la firma del Tratado de Roma (1957), la izquierda europea y, desde otro punto de vista, ciertos conservadores, coincidían en que la integración no supondría necesariamente un desarrollo equilibrado entre las diferentes regiones europeas.³ Desde la perspectiva regional se presumía que la integración tendería a ampliar las diferencias regionales y que los efectos positivos del proceso se concentrarían específicamente en las regiones que de partida se hallaban en mejor situación.⁴

En este contexto la política regional de los estados miembros tuvo en cuenta los efectos de la integración europea, aunque las peculiaridades y necesidades propias de cada estado miembro se plasmaron en prioridades que dieron el sello distintivo a cada política regional.

En la "Europa de los Seis", con el auge económico registrado en los 60, las desigualdades no resultaban notorias. En los 70, sin embargo, comienza la llamada "estanflación" que añade un elemento novedoso: además de las regiones tradicionalmente atrasadas, aparece el fenómeno de las regiones en declive,⁵ las cuales están ubicadas en zonas económicas de antigua industrialización que, por circunstancias diversas, mantie-

³ "(...) la idea internacionalista debe basarse en el reconocimiento de que el llamado Mercado Común es desigual y nada común en su carácter, burocrático en su forma e imbuido actualmente de una tendencia a la neutralización del poder público y a la desintegración de las estructuras económicas y sociales nacionales". Stuart Holland, *El mercado común*, Ediciones Blume, Prólogo, Madrid 1981. Stuart Holland adjudica una ideología liberal al proceso de formación del Mercado Común y añade que "son pocos los izquierdistas europeos que desean la sustitución completa del mercado por una planificación centralizada y el control estatal. Pero son muchos los que desean el predominio de los criterios sociales y públicos frente a los capitalistas privados en la asignación de los recursos". *op. cit.*, p. 41.

⁴ A este respecto se ha señalado: "Un enfoque teórico siempre tiende a la generalización. Sin embargo, no todas las actividades sienten el impacto de la integración económica. Las industrias en las firmas que tienen casi exclusivamente una salida regional no serán muy afectadas. También estarán en mejores condiciones las que se dedican a la transformación de recursos naturales. Estas aprovechan un monopolio espacial. N. Vanhove, y Leo H. Klaassen, *Regional policy: a european approach*, 2nd. ed. Avebury, Aldershot, Great Britain 1987, p. 235.

⁵ Acerca de las regiones en declive y el debate sobre su conceptualización, consultar una extensa reseña temática en *Pensamiento Iberoamericano*, Núm. 15, enero-junio de 1989. Más específicamente, los criterios que la Comunidad adopta para considerar una región industrial en declive son: tasa de desempleo del doble de la comunitaria, emigración, y caídas de ingresos que pueden llegar a representar el 30% de la media europea. Las regiones afectadas por esos problemas engloban, según los criterios utilizados, cerca de 50 millones de habitantes, es decir, 15% de la población de la CEE. Paul Romus, *op. cit.*, un enfoque cuantitativo se encuentra en J. L. Linazasoro Gómez de Segura, "Intervention of the

nen estructuras rígidas con abundancia de sectores tradicionales no rentables, (siderurgia, industria naval y hulera, etc.) en las nuevas condiciones de competitividad de los años setenta y ochenta.

En estas dos décadas hay tres tipos de regiones en las que existen dificultades para lograr tasas de crecimiento suficientes y dar empleo a la población local: las tradicionalmente atrasadas (a las que en los ochenta se incorporarán las de países como Grecia, España y Portugal), las regiones en declive, y las predominantemente agrícolas, en las que normalmente los indicadores de tipo económico y social son desfavorables con respecto a la media comunitaria.

El crecimiento del producto y los ingresos en los sesenta estuvo acompañado de un proceso de convergencia, de modo que las disparidades entre los Estados miembros se redujeron en un tercio. Esta reducción de desigualdades se debió no sólo al mayor crecimiento en las regiones más atrasadas, sino a la migración entre regiones. En las regiones las diferencias de ingreso disminuyen en 1/3 hasta 1974; posteriormente, desde 1977, comienzan a aumentar levemente hasta 1985, tanto en la Europa de los diez como en la de los doce. La convergencia por regiones es menos acusada, más irregular y se debe, más que a convergencias en el producto de las diferentes regiones, a movimientos migratorios.⁶

En los setenta, con menor crecimiento, aumenta el desempleo tanto en regiones atrasadas de las periferias como en regiones desarrolladas que sufren problemas estructurales. Las disparidades regionales en la Comunidad son dos veces mayores que las de E.E.U.U. en lo que se refiere al ingreso y tres veces en las tasas de desempleo.

Si se combinan las principales variables, se tiene que las regiones en las periferias del sur y del oeste de la Comunidad son las más atrasadas. Concretamente, son significativos los niveles de ingreso y de productividad que, en muchos casos, están acompañados de alto desempleo, subempleo estructural y una tasa de expansión de la fuerza de trabajo permanentemente superior a la media.

Con la incorporación de España y Portugal, en 1986, el desempleo aumentó en un 30 por ciento y el número de empleados en la agricultura se incrementó en 36 por ciento. El ingreso per cápita de Portugal es la mitad de la media comunitaria y el de España tres cuartos. Ninguna de las regiones de los dos nuevos Estados miembros tiene un nivel de ingreso igual a la media de la Comunidad ampliada. Además, el desem-

Community Structural Funds in industrial regions in decline: the case of The European Regional Development Fund (ERDF)", en *Actual problems in economical science*, Vol. 2, Aizpurúa, Del Castillo y Usategui, editores, Bilbao España, 1989.

⁶ *The regions of the enlarged community...*, p. 60.

pleo en España es casi dos veces más alto que la media comunitaria y los niveles absolutos de diferencias regionales dentro de ese país son los más altos en la Comunidad.

En 1985, contando con España y Portugal, cerca de la mitad de la población vive en regiones cuyos ingresos per cápita se encuentran en una banda de +/- alrededor del 15 por ciento de la media de la Comunidad. Debajo de esta banda, hay unas cuarenta regiones, que abarcan un cuarto de la población comunitaria. Este grupo se compone de dos subgrupos muy desiguales. Unas doce regiones, que representan el 6 por ciento de la población, tienen un diferencial de ingreso negativo de entre 15 y 25 por ciento de la media. El segundo subgrupo, en el que se encuentra un quinto de la población, presenta niveles de ingreso más de 25 por ciento más bajo que la media comunitaria.

Algunos factores que explican estas desigualdades son los siguientes:

- a) Salarios y productividad: las disparidades regionales en costos salariales por persona empleada en la industria son mucho más pequeñas que las de la productividad del trabajo. Hasta cierto punto, algunas regiones atrasadas y regiones en declive tienen costos salariales unitarios relativamente altos. Cuando no se acompañan de otras ventajas estructurales, actúan como una desventaja competitiva. En la Comunidad ampliada las diferencias entre los niveles más altos y más bajos es de 1/2.8. Alrededor de tres cuartas partes de las disparidades del PIB *per cápita* se deben a diferencias de productividad y el resto al empleo y la demografía.⁷
- b) Problemas de Infraestructura.
- c) Problemas demográficos por las altas tasas relativas de crecimiento en algunas regiones atrasadas.
- d) Desempleo. De los requerimientos de empleo en los próximos diez años, dos tercios se deberán al presente nivel de desempleo y un tercio al crecimiento de la fuerza de trabajo.

Al parecer las diferencias en la productividad están estrechamente relacionadas con la mezcla sectorial (peso relativo de la actividad agrícola, industrial o de servicios). Sin embargo, Camagni y Capellin sugieren que sólo una tercera parte de las disparidades en la productividad se deben a la mezcla sectorial mientras que dos tercios se deben a las

⁷ Vanhove y Klaassen, *op. cit.*, p. 79.

diferencias en el nivel de desarrollo económico y a las diferencias intrasectoriales, (p. 80).⁸

Las situaciones descritas motivaron replanteamientos de las políticas regionales y cambios en los organismos especializados como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Por otro lado, la crisis contribuyó a la pujanza de una corriente de política económica que denominaremos liberalizadora.⁹ Teóricamente, al menos, se planteó una situación contradictoria entre la necesidad de ayuda a las regiones en declive y la de racionalización y ajuste. En general, la corriente desreguladora desprestigia una acción "fuerte" de las políticas regionales y sociales y, más bien, da prioridad a la macroeconomía, favorece la flexibilidad a todos los niveles y el aliento a las fuerzas del mercado.

Como muchos autores han señalado, la primacía ideológica de la desregulación no se tradujo de modo parejo en acciones congruentes con la misma, pero devaluó en general la idea de una planificación en el ámbito regional. En ocasiones esto sucedió por la identificación de la planificación con políticas excesivamente rígidas y generalizadoras. Ahora bien, lo que ocurrió y está ocurriendo, no se puede identificar con el fin de la política regional, sino que debe explicarse como una transición lenta y todavía incierta hacia diferentes líneas de política regional con otros factores y otras estrategias en juego.

La crisis económica frenó el proceso de integración de la CEE—unión monetaria, avances en lo político—, y los países miembros ensayaron soluciones nacionales basadas en políticas de ajuste que en el terreno industrial significan racionalización de los recursos, eliminación de las capacidades ociosas, y cierre de fábricas y reestructuraciones que incrementan el desempleo.¹⁰

⁸ Statistical tests show that productivity disparities are greater among region in the same sectors than among sectors in the same regions. In fact, the levels and growth rates of productivity are rather homogeneous within the same region, while they may differ widely across regions in the same sector. This homogeneity seems to be linked to the deep interdependence that exists among the sectors of the same region in terms of complementarity in the use of local resources and common dependence on the levels of regional income and demand". Cit. por Vanhove y Klaassen *op. cit.*, p. 80.

⁹ En líneas generales, se concreta en un abandono parcial de las políticas Keynesianas y la introducción más o menos amplia, según países y fases, de políticas afines con el monetarismo.

¹⁰ Además de los datos globales de desempleo, que se mencionan más adelante, hay cifras significativas de determinados sectores. Por ejemplo, la siderurgia francesa empleaba 150 mil trabajadores en 1966-70; 110 mil en 1981 y 90 mil en 1984. En España de los 978,900 empleos en el período 1979-1983, el 50.1 por ciento pertenecían a la industria,

A mediados de los ochenta aunque persistían altas tasas de desempleo, las economías europeas consideraban casi realizado el ajuste estructural más violento. La mejoría en la situación económica por un lado y la subsistencia de los problemas mencionados dan, aunque parezca paradójico, un nuevo impulso político al proceso de integración que culmina con la firma del "Acta Unica" de 1985 que abre la posibilidad de la creación del Mercado Unico.

I.2. Política regional y desarrollo regional

Es conocida la dificultad de delimitar el ámbito de la política regional. Por ello, se ha argumentado la necesidad de considerar política regional únicamente la que forma parte de un esfuerzo formal de actuar en la distribución de los fenómenos económicos y sociales en el espacio y cuando su intención esté claramente formulada.¹¹ Uno de sus rasgos principales es la mejora de la distribución de las actividades geográficas y la corrección de ciertas consecuencias espaciales de la economía de libre mercado para conseguir crecimiento económico y mejor distribución social.¹²

Respecto a la política regional en los países comunitarios, se pueden enumerar algunos rasgos comunes a todas las naciones:

- La política regional cobra importancia y status a partir de la segunda guerra mundial.
- Surge a partir de una motivación esencialmente de tipo social, por lo que ciertos objetivos como el de la eficiencia quedan subordinados a cuestiones como mantenimiento de empleo, ayuda a zonas subdesarrolladas, etcétera.
- Progresivamente los objetivos económicos van cobrando importancia. Un argumento con peso creciente es que la política regional no debe

que eliminó 15.2 por ciento de su personal y contribuyó con 2.1 puntos menos en su participación en el empleo total por sectores. El plan de reconversión en España preveía la eliminación de 72,511 puestos de trabajo en los 9 sectores industriales más afectados por la reconversión. Véase Alfredo Hualde, "Aspectos comparativos de las reconversiones industriales en Francia y España" en *Mapa Económico Internacional*, Núm. 4, CIDE, México, 1985.

¹¹ Este es el criterio expresado en N. Hansen *et. al.*, *op. cit.*, p. 2.

¹² N. Vanhove y L.H. Klaassen, p. 42.

ser un obstáculo para el crecimiento económico nacional, sino que ha de contribuir al mismo.

- Para el diseño y ejecución de la política regional se crean organismos centrales de planificación. En los sesenta y setenta se da más importancia a la coordinación entre los organismos regionales y los organismos centrales especializados en las regiones y la descentralización. Sin embargo, ésta última siempre resulta una cuestión complicada sujeta a negociaciones arduas.
- Desde el punto de vista teórico, la política regional está influenciada de manera muy importante por la teoría de los polos de crecimiento o del centro de crecimiento, que se interpreta de diferentes maneras y finalmente pierde su influencia en los años ochenta.¹³
- Se dan cambios asimismo en las áreas donde actuar y en la consideración de dichas áreas. Las áreas “elegibles” son un dilema de política: áreas atrasadas o áreas con potencialidades.
- En infraestructura, del desarrollo tradicional de carreteras, puertos, fuentes de energía, etc., se pasa a la idea de las infraestructuras modernas como bancos de datos, centros de investigación y desarrollo, telecomunicaciones y otras.
- Se da una importancia creciente a la formación de recursos humanos, la protección del medio ambiente y apoyo al desarrollo de centros de recreo o al desarrollo cultural en un sentido más amplio. En Francia, este tipo de cuestiones tienen una presencia en los planes regionales desde los años sesenta dentro del concepto de “amenagement...” al que nos referimos anteriormente.
- El desarrollo de la industria se percibe en estrecha conexión con el desarrollo de los servicios. También se le da una importancia creciente a servicios como el turismo.

Descentralización, cambio tecnológico, importancia de los servicios, infraestructuras modernizadas, formación de recursos humanos, desarro-

¹³ Sobre el prestigio del “centro de crecimiento” como herramienta de política regional se señala que éste se aplicó tanto en el mundo occidental como en países menos desarrollados. “Como en otros lugares, en el enfoque se consideró una panacea para las regiones estancadas o de lento crecimiento... El enfoque del centro de crecimiento tenía atractivo político obvio. Por una parte enviaba una señal a las áreas económicamente deprimidas de que el gobierno estaba verdaderamente preocupado con el desempleo regional. Por otra parte, mandaba un mensaje económico positivo en el sentido de que el enfoque serviría para reconstruir las regiones centrándose en los puntos fuertes de las áreas designadas. Pero como sucedió en prácticamente todos los países donde se adoptó este enfoque, el concepto de centro de crecimiento fue jalado y empujado hasta cubrir un área extremadamente amplia”. N. Hansen *et al.*, *op. cit.*, pp. 100 y 101.

llo ecológico, dimensión cultural, son algunas de las cuestiones que conforman una visión distinta del desarrollo regional.

Por lo demás, algunas experiencias nacionales encierran enseñanzas valiosas. La experiencia francesa da cuenta de un proceso complicado en lo que se refiere a la descentralización de París para lograr un desarrollo armonioso en todo el territorio nacional. Buena parte del desarrollo regional se basa en la creación o impulso de "ciudades de equilibrio" que pudiesen atraer industria y servicios desde la región parisina.¹⁴

En Gran Bretaña la política regional está muy ligada con el concepto de ciudad y la planeación del uso de la tierra y el desarrollo económico urbano. Es decir, el problema regional sobrepasa la preocupación por las áreas subdesarrolladas e incluye temas de declive urbano, congestión y diseminación en partes de Gran Bretaña. En ese sentido, la política urbano-regional tiene una implicación diferente que en Francia.

Desde la posguerra hasta los años sesenta la política regional británica se ocupó fundamentalmente de influir en la localización industrial mediante el otorgamiento selectivo de permisos de construcción a las empresas. A principios de los 60 se criticó este enfoque por centrarse sobre todo en el desempleo más que en las oportunidades de desarrollo en las regiones de lento crecimiento:

"El desarrollo regional no es sólo una cuestión de localización industrial. El desarrollo real que queremos ver es un desarrollo social, o renovación y regeneración urbana, que dé un nuevo rostro a algunas de nuestras áreas industriales..."¹⁵

La política regional laborista de los años sesenta fue permanentemente criticada por los conservadores quienes insistían en la validez del concepto de centro de desarrollo, y por otra parte proponían una mayor selectividad en las regiones elegidas. Señalaban además, que se debía dar mayor énfasis a las ayudas en áreas con más fuerte crecimiento potencial que a

¹⁴ Declaraciones del primer ministro británico, cit. por N. Hansen, *op. cit.*, p. 102.

¹⁵ Se estima que entre 1950 y 1975 las firmas establecidas en París crearon 500,000 empleos en las provincias. Sin embargo, generalmente se trataba de empleos poco calificados, en industrias de productos estandarizados en la fase de madurez del ciclo del producto. Se señala que la descentralización industrial fue menos una consecuencia de la política regional que un movimiento espontáneo derivado de la escasez y el alto precio de la mano de obra de París sobre la que tenía ventaja un ejército de reserva de mujeres, residentes rurales, inmigrantes y jóvenes. Una encuesta de 1975 mostró que sólo 30 por ciento de las operaciones de descentralización fueron influenciadas por los programas de subsidios del gobierno y que la mayoría de las plantas fueron a zonas que no habían sido elegidas para ser subsidiadas. Hansen *et al.*, *op. cit.*, p. 55. Otro problema importante en Francia ha sido el de las regiones agrícolas.

aquellas áreas donde existía el más alto desempleo.¹⁶ Las críticas de los conservadores pudieron haber tenido una influencia real con la llegada al poder de Margaret Thatcher en 1979. Sin embargo, no todas las ideas esgrimidas en la oposición se pusieron en práctica.¹⁷ El gobierno abolió los consejos regionales de planeación económica; continuaron los préstamos al desarrollo, aunque hubo recortes en la elegibilidad y la cobertura espacial. Con todo, se considera que el cambio no fue tan radical, ni la política regional en su conjunto muy exitosa.¹⁸

En Italia el objetivo básico y permanente de la política regional ha sido reducir las diferencias entre un Sur agrícola y atrasado y el Norte industrial. Ahora bien, las diferencias entre el norte y el sur no se redujeron significativamente:¹⁹ “La debilidad estructural básica de la economía del sur; la persistencia del atraso social del área comparada con el resto de Italia; la emigración masiva que tuvo lugar en ese período; y la necesidad continua de un flujo de recursos del resto de Italia para mantener los niveles de vida, son indicaciones claras de que en el sur no se ha puesto en movimiento un proceso de crecimiento autosostenido. Más bien ‘el mecanismo de desarrollo’ ha transformado el sur de una región pobre autosuficiente en una región menos pobre pero más estrictamente dependiente”.²⁰ Para Seers, la responsabilidad de estos resultados en parte la

¹⁶ Sobre desigualdades regionales en empleo y tecnología en la Gran Bretaña, véase P. Hall. “The geography of high technology: An Anglo-American comparison”, en *The spacial impact of technological change*, Croom Helm, Nueva York 1987.

¹⁷ También hay críticos no conservadores que cuestionan esta política por obsoleta. R. J. Johnston “The state, the region and the division of labor” en *Producción Work Territory*, pp. 265-281, Scott Allen and Storper Michael, Allen & Unwin, Boston 1986.

¹⁸ “Todavía Gran Bretaña enfrenta problemas de la misma magnitud y, esencialmente, en las mismas áreas donde las políticas regionales fueron aplicadas en primer lugar. Las políticas no han compensado el giro del desarrollo hacia el sudeste y tampoco han sido capaces de detener el declive económico de las áreas designadas (...) Con lo anterior no se quiere sugerir que la política regional británica no haya tenido efecto. Lo menos que se puede decir es que las disparidades regionales en Gran Bretaña serían hoy peores en ausencia de las políticas presentes y pasadas”. Hansen *et al*, *op. cit.*, p. 113 y ss.

¹⁹ Dudley Seers, de quien tomamos los juicios a que nos estamos refiriendo, considera que el problema fundamental no es estrictamente regional, sino el problema del dualismo norte-sur.

²⁰ Dudley Seers, “Theoretical aspects of unequal development at different spatial levels”, en *Integration and unequal development*. Una opinión similar se encuentra en M. Dunford “Integration and unequal development: the case of southern Italy”, en Scott Allen J. & Storper Michael, *op. cit*

tiene el gobierno italiano, pero los efectos mayores provienen de la política de la CEE.

Algo sorprendente para los supuestos de un proceso de integración fue que las pequeñas y medianas industrias no sólo no desaparecieron ante la competencia internacional, sino que contribuyeron a lograr importantes aumentos en las exportaciones del país.

II. La política regional comunitaria y los fondos estructurales de la CEE

La política regional comunitaria se formuló lenta y tardíamente en el contexto de la integración. En el Tratado de Roma no hay un capítulo dedicado a la misma, aunque sí referencias implícitas y explícitas a los problemas regionales.²¹ Posteriormente, la primera intervención de la CEE en el contexto de la coordinación de ayudas financieras fue una regulación del Consejo del 20 de octubre de 1971. Un año más tarde, en octubre de 1972, la Conferencia de Jefes de Estado de la Comunidad estableció la política regional comunitaria y en 1974 se decidió la creación del FEDER, que después de laboriosas negociaciones se estableció en marzo del año siguiente. "Lo que la cumbre de París de octubre de 1972 prometió que sería un objetivo impresionante para la recién ampliada comunidad terminó con la creación de un modesto Fondo".²²

En el informe Thompson se dan dos argumentos básicos sobre la política regional:

- a) Ninguna comunidad podría mantenerse por sí misma ni tener significado para los pueblos que pertenecen a ella en la medida en que tengan diferentes niveles de vida y duden de la común voluntad de todos de ayudar a cada miembro para mejorar las condiciones de su pueblo.
- b) Además, si el capital no se mueve hacia las regiones menos desarrolladas para permitir a los trabajadores encontrar empleo en condiciones que sean comparables a las existentes en las regiones de mayor desarrollo, los trabajadores no tendrán una oportunidad real para la libre circulación del trabajo en lo cual la Comunidad se basa.

²¹ Fernando De Terán, "Las ciudades del futuro y la política regional", en "Política regional en la Europa de los años 90", Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid 1990, pp. 269-289.

²² Vanhove y Klaassen, *op. cit.*, p. 404.

Los objetivos y las estrategias de la política regional comunitaria fueron variando en la medida en que los problemas de las regiones evolucionaron. Sin embargo, algunas cuestiones han de ser subrayadas. En el informe Thompson se advierte por ejemplo que las políticas comunitarias no pueden ser un sustituto de las políticas nacionales regionales. Otros objetivos de los Estados miembros serían políticas comunes para reducir la concentración en las regiones congestionadas. Para la coordinación de las políticas nacionales se estableció un comité de Desarrollo Regional.

En el primer y segundo informe de la Comunidad en materia de política regional se establecen varias líneas maestras de acción: 1) Creación de empleos productivos 2) Mejora de la productividad en las regiones más débiles 3) Utilización del potencial endógeno y 4) Concentración de los recursos en las regiones con mayores problemas estructurales.

Otro aspecto interesante es el diseño y aplicación conjunta con los Estados miembros de "programas de desarrollo regional". Estos deben contener cinco capítulos: 1) análisis social y económico 2) objetivos de desarrollo 3) medidas de desarrollo 4) recursos financieros y 5) modo de implementar el programa.

II.1. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional se estableció en 1975 e hizo sus primeros préstamos en octubre de ese año. Su presupuesto fue aumentando progresivamente desde el principio, y en 1979 experimentó varios cambios: por un lado se dividió en dos partes, —la mayor de las cuales opera bajo un sistema de cuotas nacionales— y se creó una sección de "cuota libre".

Las ayudas de la sección de "cuota" están dirigidas a dos tipos de proyectos de inversión:

- En la industria y el sector servicios
- De infraestructura que contribuyen al desarrollo de la región. Habitualmente incluye carreteras, telecomunicaciones, abastecimiento de agua, etcétera.

La nueva sección de "cuota libre" es vista como el comienzo de un instrumento de política regional de la Comunidad, más que como un mecanismo que simplemente da apoyo para medidas de desarrollo regio-

nal en cada nación. Se usa para financiar, conjuntamente con las autoridades nacionales y en estrecha coordinación con otros instrumentos financieros de la CEE, medidas específicas de desarrollo regional.

Desde 1978 las ayudas del Fondo Regional han estado sólo disponibles para inversiones en las 75 regiones para las que los Estados Miembros han diseñado un programa de desarrollo regional. Aunque las medidas usadas para estimular nueva inversión en las regiones menos desarrolladas son bastante similares en todos los países miembros, están lejos de ser idénticas. Cada país pone énfasis en las que le conviene, y puede haber grandes variaciones en la manera en que se usan.

Al mismo tiempo hay un reconocimiento, en el caso de la propia Comunidad, de las insuficiencias cuantitativas de la contribución financiera en la política regional. Así, el gasto del FEDER para proyectos de inversión en infraestructura fue en 1982 de 1,300 millones de ECU, en tanto que el gasto de política regional de los Estados miembros en este rubro fue de 100,000 millones de ECU. Sin embargo, también hay que reconocer los aumentos de esos gastos y su importancia relativa para algunos países. Por ejemplo, en Portugal, la asistencia del FEDER en 1988 fue equivalente al 1.23% de su PIB y a 4.49% de su Formación Bruta de Capital Fijo.²³

Ahora bien, el peso relativo de la Comunidad y la política regional nacional están determinados en parte por el tamaño y la estructura del gasto del presupuesto comunitario. En 1988, es decir, antes de la reforma de los fondos estructurales, los compromisos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional representaron el 8.5% del presupuesto de la Comunidad. Sin embargo, esto corresponde al 2.5% del total de los presupuestos de los países miembros y al 1% del producto interior bruto de los 12 Estados de la CEE.

Con vistas a la integración en un Mercado Único —que supone la libre circulación de personas, capitales y bienes y servicios— es preciso realizar una reforma global debido a tres tipos de imperativos: el imperativo político —por el que se consolida el principio de solidaridad entre los Estados miembros con la necesaria cohesión económica y social—,

²³ *European Regional Development Fund*. Fourteenth annual report (1988) from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee. p. 3.

el imperativo económico —reducción de las disparidades regionales— y la garantía de una mejor gestión de los fondos públicos comunitarios.²⁴

La reforma de los fondos estructurales, acordada en febrero de 1988, señala que es preciso convertirlos en “instrumentos de desarrollo económico” con énfasis en las iniciativas locales.²⁵ Como se ve en el esquema siguiente, los fondos se concentran en cinco objetivos prioritarios;

Objetivo 1: Fomentar el desarrollo y ajuste de las regiones menos desarrolladas (es decir, aquellas cuyo PIB *per cápita* es inferior o próximo al 75 por ciento de la media comunitaria), (lista revisada cada 5 años).

Principales instrumentos que pueden intervenir: FEDER, FSE, FEOGA-Orientación, BEI principalmente, y CECA (el 80 por ciento de los medios del FEDER se dedican a estas regiones).²⁶

Objetivo 2: Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o zonas de las regiones (cuencas de empleo y núcleos urbanos) gravemente afectadas por la crisis industrial.

Criterios: índice de desempleo medio superior a la media comunitaria, crisis del empleo industrial, (lista revisada cada 3 años).

Principales instrumentos que pueden intervenir: FEDER, FSE, BEI y CECA.

Objetivo 3: Luchar contra el desempleo de larga duración (mayores de 25 años en desempleo desde hace más de un año).

Principales instrumentos que pueden intervenir: FSE, BEI, CECA

Objetivo 4: Facilitar la inserción profesional de los jóvenes (menores de 25 años en busca de un empleo).

Principales instrumentos que pueden intervenir: FSE, BEI, CECA.

Objetivo 5: Dos capítulos en la perspectiva de la reforma de la política agraria común:

5a) Adaptar las estructuras de producción, transformación y comercialización en la agricultura y la silvicultura.

Principales instrumentos que pueden intervenir: Únicamente FEOGA-Orientación

5b) Fomentar el desarrollo de las zonas rurales.

²⁴ El Fondo Europeo de Desarrollo Regional, según el Acta Única, tiene por objetivo reducir las principales disparidades existentes entre las regiones de la Comunidad participando en el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones en crisis industrial. El FEDER interviene pues en la consecución de los objetivos 1, 2 y 5 b.

²⁵ *Vademécum de la reforma de los fondos estructurales comunitarios*, Documento, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas-Luxemburgo, 1989.

²⁶ FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FSE: Fondo Social Europeo, FEOGA: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrarias, BEI: Banco Europeo de Inversiones, CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

Criterios: elevado índice que supone el empleo agrario respecto al empleo total; bajo nivel de renta de los agricultores; y nivel de desarrollo socioeconómico poco elevado sobre la base del producto interior bruto *per cápita*.

Principales instrumentos que pueden intervenir: Solamente FEOGA-Orientación.

De este modo, los créditos de compromiso de los tres fondos estructurales se incrementan entre 1987 y 1993 de 7 a 14,000 millones de ECU's aproximadamente. Además, hay otros cuatro principios generales: la cooperación, la coherencia con la política económica de los Estados miembros, la gestión más adecuada de los fondos y la simplificación, seguimiento y flexibilidad.

En este último aspecto nos parece importante subrayar que se prevé una serie de medidas de adaptación:

- 1) Las estructuras de apoyo comunitarias podrán modificarse anualmente.
- 2) Los programas operativos ofrecerán a los promotores la posibilidad de tener en cuenta los cambios habidos.
- 3) Los organismos beneficiarios de subvenciones globales podrán adaptar periódicamente su intervención.

Los informes comunitarios reconocen que en un primer momento los beneficios del Mercado Unico se repartirán de modo desigual a pesar de una visión general optimista. El aumento de la asignación al FEDER y el intento de racionalización de las ayudas mediante el diseño de planes más integrados se interpretan como signos reveladores del mayor relieve que se pretende otorgar a la cuestión regional.

Sin embargo, ¿se puede hablar de un fortalecimiento de la política regional para los próximos años? Cuantitativamente se señala que el camino hacia la igualación de las regiones todavía resulta largo, aún con previsiones optimistas de crecimiento y aumentos de las ayudas.²⁷ Los documentos apoyan la necesidad de acciones regionales. El dilema es qué

²⁷ "Para que el nivel del PIB por habitante en España convergiera con el de los cuatro grandes países comunitarios en el año 2000, supuesto un crecimiento anual acumulativo del 2 por ciento en los países europeos más desarrollados, exigiría un crecimiento acumulativo anual del PIB a una tasa media superior al 5 por ciento durante los diez últimos años de este siglo; si la tasa de crecimiento del PIB comunitario por habitante fuera del 1.5 por ciento, España requeriría un crecimiento anual acumulativo del PIB en torno al 4.5 por ciento, tasa obviamente también muy elevada". José Alberto Zaragoza, "Luces y sombras de la política regional de la CEE", en *Política regional en la Europa de los años 90*, op. cit., pp. 213-221.

tipo de acciones y con qué requisitos, pues la última década trajo cambios a todos los niveles incluido el de la política regional tradicional.²⁸

III. Nuevas teorizaciones y propuestas

Los cambios reseñados se inscriben en una evolución del panorama económico del mundo y de la misma Comunidad que modifica las concepciones tradicionales sobre la región y la política regional.

Se ha interpretado que la política regional de los 50 y 60 se liga a cuatro ideologías de desarrollo: a) la del crecimiento económico b) la de la industrialización como el proceso fundamental de la transformación estructural c) la de la urbanización y d) la idea de las soluciones a gran escala.²⁹

¿Se puede decir que estas cuatro ideas hayan cambiado radicalmente en los ochenta? Quizas lo que cambió fue el modo en que intentaron llevarse a la práctica y la consideración indiscutida de la validez de las mismas.

- 1) El crecimiento se concibe ahora en conexión con los mercados internacionales y a partir de los nuevos desarrollos tecnológicos. Se abre una concepción más cercana a un crecimiento con consideraciones ecológicas (sustainable development).
- 2) La industrialización y la urbanización se relacionan de una manera diferente a partir de la constatación de un espacio económico con nuevas desigualdades y una pluralidad de situaciones dinámicas. El trabajo de reflexión en torno a estos temas resulta cada vez más una cuestión interdisciplinaria donde los aspectos sociales —sobre todo en lo que a recursos humanos se refiere—, y espaciales cobran nueva importancia. Una corriente de geógrafos industriales confirma la plu-

²⁸ Las experiencias más antiguas (de política regional) resultaban del encuentro entre un marco ideológico y doctrinal imbuido de ideas igualitarias y ambientalistas, que propugnaba la armoniosa relación entre hombre y naturaleza, con las respuestas pragmáticas a los problemas del desarrollo económico territorialmente desequilibrado, y sus secuelas de pobreza, marginalidad y paro. Una manera antigua y frecuente de expresar formalizadamente esas intenciones y de programar esas respuestas era la "planificación regional", a través de la cual se intentaba una referenciación espacial de medidas económicas y sociales. Fernando De Terán *op. cit.*, pp. 269-289.

²⁹ Antoni Kuklinski, "Eficacia frente a igualdad: un antiguo dilema y nuevos enfoques", en *Política regional en la Europa de los años 90*, *op. cit.*, pp. 225-235.

ralidad mencionada y relativiza, desecha o rehace, los conceptos de localización tradicionales (transporte, distancia, precio de la mano de obra) en un intento de relacionar la dinámica económica (industrial) con la espacial.³⁰

- 3) El desarrollo de las tecnologías de la información y de las industrias y servicios ligados a ellas dibujan un mapa diferente de los nuevos polos de acumulación ligados a las formas de organización de las firmas y sus estrategias, de la nueva relación de las firmas con los poderes públicos y de la acción de éstos en la política industrial.
- 4) Se constata la emergencia de polos industriales en donde es importante: la calificación de la mano de obra, la existencia de servicios eficientes, de infraestructuras adecuadas (transporte y telecomunicaciones), de centros de conocimiento (universidades). Al mismo tiempo, los viejos centros de industrialización o declinaron, o sobrevivieron sobre la base de una reconversión de sus actividades. Lo anterior conforma un panorama variado en donde las políticas sólo tienen sentido como apoyo a las fuerzas que emergen de manera más eficiente.³¹
- 5) Dentro de la firma son importantes los nuevos procesos relacionados con características organizacionales diferentes (como el just in time) y de nuevas conexiones más estrechas y cooperativas con sus proveedores y con otras firmas.³² Frente a la antigua idea de la difusión jerárquica de la industrialización a partir de los polos, se levanta ahora una complicada geografía de espacios industriales variados que alteran los antiguos desequilibrios regionales, nacionales e internacionales y las teorías tradicionales como la de la división internacional del trabajo.
- 6) Las soluciones a gran escala quedan matizadas por ideas de descentralización territorial y aliento a las iniciativas locales en las que pequeñas y medianas empresas tienen un nuevo papel que no contradice el

³⁰ La pluralidad se refiere tanto a los requerimientos diferenciados de los distintos tipos de tecnologías como a la que se deriva de la fase del ciclo del producto. Scott y Storper, *op. cit.*, pp. 301 y ss.

³¹ Sin embargo, las experiencias de los nuevos polos no son generalizables. Gordon and Kimbal "The impact of industrial structure high-technology location" en "The spacial impact of technological change", *op. cit.*, pp. 157-185.

³² Sobre los proveedores véase John Holmes, "The organization and locational structure of reduction subcontracting" en Scott y Storper *op. cit.*, pp. 80-107; también CEE, "Sous-traitance, organization industrielle et relations économiques internationales", Luxembourg 1989.

hecho permanente de la formación de recientes y más potentes conglomerados trasnacionales.³³

Las observaciones anteriores se dan en el marco de una internacionalización y globalización de la economía que sitúa la problemática de las regiones como regiones internacionalizadas con implicaciones muy diversas como el incremento de las actividades en investigación y desarrollo, una producción más especializada, un aumento de la cooperación con empresas extranjeras en acuerdos de comercialización y una integración de la producción con servicios de asistencia al cliente, financiación y publicidad.³⁴

De una manera más general lo que ha entrado en crisis es el concepto de política regional como un proceso de programación omnicompreensivo.³⁵ Lo anterior, que en el extremo llevaría a una negación de la planificación regional, queda por el momento en "la inconveniencia de renunciar a alguna clase de formalización documental todo lo flexible que se quiera de unas directrices regionales que aborden el establecimiento de unos criterios generales para la asignación de recursos públicos y de unas bases globales para la negociación y concertación entre los municipios comprendidos".³⁶

³³ Este punto se aborda en Piore y Sabel, "The second industrial divide, 1985" y en toda la literatura referida a los distritos industriales. (Véase bibliografía).

³⁴ "Hay que señalar que una de las características del proceso de internacionalización es el hecho de que no solamente implica una competencia creciente de empresas locales con empresas extranjeras, sino que también supone una colaboración creciente entre empresas de diferentes países. A este respecto, el proceso de internacionalización puede ser distinto del mero crecimiento de las exportaciones, que consiste en un intercambio de productos y servicios, entre empresas locales y consumidores extranjeros. En efecto, el proceso de internacionalización también requiere de una inversión conjunta de recursos humanos y financieros con empresas extranjeras para desarrollar colaboraciones determinadas en los campos de investigación, producción, comercialización, financiero o en cualquier otro propio de la función de una empresa. Ricardo Cappellin, "Descentralización territorial de la industria" en "Política regional en la Europa de los años 90", *op. cit.*, pp. 293-310.

³⁵ Es interesante la opinión según la cual la planificación espacial de ámbito regional pasa por "el reconocimiento generalizado de la imposibilidad de fundamentar científicamente la construcción de un método y unos instrumentos capaces de racionalizar globalmente el conjunto de decisiones y estrategias económico espaciales dentro de un marco unitario y comprensivo". Para este punto de vista, desde fines de los años setenta "se abre paso una concepción fragmentada e incluso una descomposición de acciones individualizadas y parciales ensambladas, como voluntaria negación de la comprensividad, de la jerarquización y de la secuencialidad". Fernando De Terán, "Las ciudades del futuro y la política regional" en "Política regional en la Europa de los años 90", *op. cit.*, pp. 269-289.

³⁶ Fernando De Terán, *op. cit.*

En este marco las corrientes teóricas parecen dar más importancia al llamado desarrollo endógeno, según el cual ya no se trata tanto de atraer recursos hacia las regiones que lo necesiten sino de movilizar las potencialidades latentes de cada región. Se intentaría, en contraste con las políticas regionales tradicionales, de intervenir sobre los factores "subjetivos", como la capacidad tecnológica de dirección y empresarial que pueden promover la adopción de innovaciones en las diferentes economías regionales. La propuesta del "desarrollo endógeno" parte del supuesto de que los principales factores del desarrollo regional son estáticos: infraestructura física, capacidad de la mano de obra, la estructura sectorial local, el conocimiento técnico de organización local, las estructuras locales sociales e institucionales, etcétera.³⁷

Sin embargo, una crítica importante a este tipo de propuesta se refiere a la imposibilidad de aplicarla a regiones como las periféricas subdesarrolladas de Europa del Sur. El enfoque sería válido para regiones intermedias con un grado relativo de acumulación, organización y recursos físicos y humanos.

En la CEE otro aspecto importante es el político. Algunos autores ven en el Mercado Único la posibilidad de creación de una auténtica federación de regiones europeas en la que las decisiones de la política regional podrían surgir, en una situación ideal, de un pacto renovado permanentemente por una negociación entre las diferentes regiones y con la comunidad, por medio de un organismo de representación semejante al que existe en ciertos Estados Europeos como el Bundesrat alemán.³⁸

Conclusiones

De la exposición precedente podemos destacar los siguientes resultados:

- 1) Ha existido una preocupación por la desigualdad regional y por la política regional en el seno de la CEE.

³⁷ Todas estas ideas están expresadas en Ricardo Cappellin, "Descentralización territorial en la industria", en *Política regional en la Europa de los años 90*, op. cit., pp. 293-310.

³⁸ Escribe Paul Romus al respecto: "Las Regiones, realidad de nuestra sociedad de hoy, reclaman el derecho de disponer de ellas mismas, de autodeterminarse. Lo que los Estados nacionales debieron conceder a sus colonias se lo van a negar a sus regiones?" Paul Romus, op. cit., p. 127.

- 2) Las políticas regionales han sufrido vaivenes en cuanto a su grado de importancia según los avatares económicos, el cambio en las teorías predominantes y los avances o estancamientos en el proceso de integración de la CEE.
- 3) Hay un consenso generalizado de que las políticas regionales no han servido para igualar sustancialmente a las regiones, pero quizás han contribuido a que las desigualdades no sean más grandes.³⁹
- 4) Se intenta revalorizar en el seno de la CEE la importancia de la política regional por medio entre otras cosas del aumento en las asignaciones de los fondos estructurales más importantes como el FEDER.
- 5) Es dudoso que los incrementos sean suficientes ante la magnitud de los retos de la desigualdad reforzados por la incorporación a la Comunidad de países como España, Grecia y Portugal.
- 6) Las tendencias del debate de política regional apuntan hacia acciones fragmentadas que no constituyen lo que antaño se consideraba política regional. Más bien aparecen como iniciativas en el área del desarrollo regional.
- 7) A pesar de ello hay acuerdo acerca de la necesidad de algún tipo de política regional. Los desacuerdos comienzan cuando se trata de determinar el tipo de acción de los poderes públicos, y el dilema entre ayudas a los menos desarrollados o prioridad al crecimiento global por la expansión de los mercados y la demanda.

Bibliografía

- Albuquerque Francisco, De Mattos, Carlos A. y Jordán Fuchs, Ricardo ed., *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, ILPES/ONU, IEU/PUC, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires 1990.
- Capellin, Ricardo, "Descentralización territorial de la industria" en *Política regional de la Europa de los años 90*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid 1990. pp. 293-310.
- Comission of the European Communities, *The regions of the enlarged Community. Third periodic report on the social and economic situation and development of the regions of the Community*, Luxembourg 1987.
- Comission of the European Communities, *An empirical assesment of factors shaping regional competitiveness in problem regions*, Main Report, Luxembourg 1990.
- Comisión de las Comunidades Europeas, Documento *Vademécum de la reforma de los fondos estructurales comunitarios*, Bruselas-Luxemburgo 1989.

³⁹ Esta es una de las conclusiones del *Third periodic report..* p. VI.

- Cuadrado Roura, J.R. "Políticas regionales: hacia un nuevo enfoque", en *Papeles de Economía Española* No. 35, Madrid 1988.
- De Gaudemar, Jean Paul "¿Una dialéctica Norte-Sur en las políticas regionales?" en *Política regional en la Europa de los años 90*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid 1990.
- De Terán, Fernando "Las ciudades del futuro y la política regional", en *Política regional en la Europa de los años 90*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid 1990. pp. 269-289.
- Dunford M, "Integration and unequal development" en *Production, work, territory*, Allen & Unwin, Boston 1986.
- European Documentation. The community and its regions*, Núm. 1, 1980.
- "Europa Social", Núm. especial *La dimensión social del mercado interior*, Comisión de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1988.
- Gordon R. y Kimball L. "The impact of industrial structure on global high-technology location" en Brotche and al. editors. *The spatial impact of technological change*, Croom Helm, New York 1987.
- Hall, Peter "The geography of high technology: an anglo-american comparison" en Brotche and al. editors. *The spatial impact of technological change*, Croom Helm, New York 1987.
- Hansen Niles, Higgins Benjamin y Savoie, Donald J, *Regional policy in a changing world*, Plenum Press, Nueva York 1990.
- Holland, Stuart *El mercado común*, Ediciones Blume, Madrid 1981.
- Holmes, John "The organizational and locational structure of production sub-contracting" en Scott Allen y Michael Stoper *Production, work, territory*, Allen & Unwin, Boston 1986.
- Kuklinski, Antoni "Eficacia frente a igualdad: un antiguo dilema y nuevos enfoques", en *Política regional en la Europa de los años 90*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid 1990. pp. 225-235.
- Linazasoro Gómez de Segura, J.L. "Interventions of the Community Structural Funds in industrial regions in decline: the case of the European Regional Development Fund (ERDF)", en *Actual problems in economic science*, vol. 2 Aizpurúa J.M., Del Castillo J, y Usategui, J.M, Gobierno Vasco Universidad del País Vasco, Bilbao España, 1989.
- Mateus, Augusto "1992: A realização do mercado interno e os desafios de construção de um espaço social europeu" en *Pensamiento Iberoamericano* Núm. 15 enero-junio de 1989.
- Mosley, Hugo G, "The social dimension of european integration", en *International Labour review*, Vol. 129, 1990, Núm. 2.
- Romus, Paul *L'Europe regionale*, Editions Labor, Bruxelles 1990.
- Seers, Dudley "Theoretical aspects of unequal development at different spatial levels", en *Integration and unequal development*.
- Tamames, Ramón *Guía del Mercado Común Europeo, España en la Europa de los Doce*, Alianza Editorial, Madrid 1986.
- Stohr Walter B., "La dimensión espacial de la política tecnológica", en *Papeles de Economía Española*, No. 35, Madrid 1988.
- Sweeney Gerald P., "Innovación tecnológica y reorientación del desarrollo regional", en *Papeles de Economía Española*, No. 35, Madrid 1988.

- Vanhove Nortbert y Klaassen Leo H. *Regional Policy: an European Approach*, Avebury, Aldershot (England) 1987.
- Wadley, David "Estrategias de desarrollo regional", en *Papeles de Economía Española*, Núm. 35, Madrid 1988.
- Zaragoza, José Alberto "Luces y sombras de la política regional de la CEE", en *Política regional en la Europa de los años 90*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid 1990, pp. 213-221.

CAPÍTULO II

LAS RELACIONES DE LA COMUNIDAD EUROPEA CON AMÉRICA LATINA Y MÉXICO

Las relaciones económicas entre Europa y América Latina: problemas y principales tendencias

*Jaime Estay Reyno**

La presente ponencia, ha sido preparada para el Seminario "América Latina y México ante la Unión Europea de 1992". En ella se hace un breve recuento de las principales tendencias que a nuestro juicio han estado y están presentes en las relaciones económicas entre América Latina y los países y órganos de la Comunidad Europea (CE). Para el desarrollo del tema, empezaremos identificando algunos de los elementos centrales que desde la creación de la CE han caracterizado a la relación entre ambas regiones, para después dar cuenta de nuevos componentes de la relación surgidos durante los años ochenta y finalizar revisando el panorama más reciente de los vínculos entre los dos grupos de países.

I. Las relaciones desde el inicio de la Comunidad Europea: el predominio de la indiferencia

Tal como se señala en el título de este apartado, a nuestro juicio el elemento característico de las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea, desde que ésta última se creó y hasta la actualidad, ha sido la indiferencia de ambos grupos de países respecto a dichas relaciones.

* Coordinador del Programa de Estudios de Economía Internacional de la Universidad Autónoma de Puebla.

Antes de argumentar lo recién afirmado, interesa tener presente que al hablar de "las relaciones entre las dos regiones" en realidad nos estamos refiriendo principalmente a las relaciones entre el conjunto de la Comunidad Europea y cada uno de los países de América Latina o, cuando mucho, a las relaciones entre la Comunidad y pequeños grupos de países latinoamericanos. En efecto, en tanto que para el caso de la CE es posible distinguir desde sus inicios una política relativamente uniforme de los países miembros —cuya aplicación poco a poco se ha ido traspasando a los órganos comunitarios— respecto a algunas regiones subdesarrolladas, y que con cierto retraso incluyó posteriormente a América Latina, para el caso de nuestros países resulta notoria la ausencia de una verdadera política regional respecto a sus vínculos con los países comunitarios —e incluso, más en general, con el conjunto del capitalismo desarrollado—, pese a los esfuerzos que en tal sentido se han realizado en distintos momentos e instancias y entre los cuales destacan los intentos del SELA por articular una posición regional frente a la Comunidad Europea.

En esa ausencia de una postura regional latinoamericana respecto a los vínculos con la Comunidad Europea, han influido una multitud de factores, ubicados tanto en el ámbito de las condiciones objetivas prevalecientes en nuestros países, como en el ámbito de las estrategias de vinculación externa seguidas en Latinoamérica. En relación a estas últimas, la falta de una política regional respecto a las relaciones con la Comunidad Europea tiene causas que van desde el privilegio dado a relaciones más fragmentadas, tanto bilaterales como subregionales, hasta la prioridad asignada a relaciones más globales, que efectivamente tuvieron un desarrollo importante sobre todo en los años setenta, y cuya expresión más acabada fueron los foros del diálogo Norte-Sur. Tanto la tendencia a la fragmentación como la tendencia a la globalización de las relaciones con el mundo industrializado, pese a sus diferencias, empujaron ambas a no asumir a "lo regional" como espacio de definición de posturas comunes respecto a la Comunidad Europea, en tanto que de la parte europea —y a pesar de sus reiterados reclamos por la falta de una "voz única" con la cual llegar a acuerdos— en la práctica no parece haberse dado un apoyo efectivo a las pocas iniciativas latinoamericanas que podrían haber abierto paso a posturas verdaderamente regionales.

En el contexto antes señalado, si bien por el lado latinoamericano la gran mayoría de los países de la región ha tendido a priorizar, o más bien a absolutizar, sus relaciones con los Estados Unidos, sin realizar intentos de importancia para el desarrollo de mayores vínculos con los países comunitarios, nos parece que el peso fundamental en la falta mutua de prioridad ha recaído en el lado europeo y que, en esa medida, los

gobiernos latinoamericanos prácticamente se han limitado a aplicar un criterio de “uvas verdes”.

En lo que respecta a la Comunidad, desde la creación del organismo su mayor interés respecto al capitalismo atrasado ha estado centrado en los países de África, el Caribe y el Pacífico, llamados países ACP. Con esos países, que en su gran mayoría son ex-colonias europeas, ya en 1963 la Comunidad firmó un primer convenio, el de Yaundé, al que le siguieron desde mediados de los años setenta los sucesivos Convenios de Lomé —suscritos en 1975, 1979, 1985 y 1989—, y a través de los cuales se ha contemplado tanto un trato preferencial para el ingreso de exportaciones de los países ACP al espacio comunitario, como la entrega de recursos financieros a dichos países. En palabras del Director General para Asuntos Latinoamericanos de la Comunidad Europea, “... la política hacia América Latina ha tenido un carácter subsidiario del gran foco central de la política comunitaria en materia de desarrollo, que es el centrado en los países ACP”.¹

El segundo lugar en la lista de prioridades de la Comunidad respecto al capitalismo atrasado lo han ocupado los países del Mediterráneo, con doce de los cuales la CE ha firmado acuerdos de asociación o cooperación, de alcance más restringido —empezando por el hecho de que son bilaterales y no con el conjunto de los países del Mediterráneo— pero con contenidos similares a los existentes en los convenios de Yaundé y Lomé.

Para la Comunidad Europea, América Latina y los países asiáticos pertenecen al grupo de “países en vías de desarrollo no asociados” (PVD/NA), y respecto a este grupo —que después pasó a ser llamado “países en vías de desarrollo de América Latina y Asia”, PVD/ALA— las primeras políticas comunitarias de cooperación y vinculación no se dieron sino hasta la década de los setenta, y particularmente a partir de 1976 con la formulación del primer programa de cooperación financiera y técnica. Así, en términos generales, en las prioridades Comunitarias respecto al capitalismo atrasado el grupo de América Latina y Asia siempre ha estado claramente por debajo de los países ACP y de los países del Mediterráneo, y a ello habría que agregar que en la política comunitaria hacia los PVD-ALA, el mayor énfasis ha estado puesto en la relación con los países asiáticos.

El resultado de lo hasta ahora expuesto es que, en todos los ámbitos de la estrategia de vinculación económica con los países del capitalismo

¹ Angel Viñas, *La cooperación económica entre América Latina y la Comunidad Económica Europea*, en *Relaciones económicas entre América Latina y la Comunidad Económica Europea*, Documentos y Estudios No. 59, Fundación Friedrich Ebert, Madrid, 1988, p. 142.

atrasado que la CE ha desarrollado desde su creación, América Latina ha ocupado un papel claramente secundario. En tal sentido, una revisión de los instrumentos comunitarios de relacionamiento con esos países, dejaría al descubierto elementos como los siguientes:

- En relación con los acuerdos de cooperación de la Comunidad con América Latina (Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, México, el Pacto Andino y Centroamérica-Panamá), éstos tradicionalmente han sido de tipo no preferencial y sobre la base de planes anuales, a diferencia de los acuerdos con los países ACP y del Mediterráneo que incluyen ventajas aduaneras concretas y son plurianuales. Sólo muy recientemente se han empezado a producir cambios en éste ámbito, por una parte con la llamada “Iniciativa Colombia”, de octubre de 1990, que contempla la anulación transitoria de aranceles aduaneros para la entrada a la CE de exportaciones provenientes de Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú y, por otra parte, con el acuerdo del Consejo de Ministros de la Comunidad, en diciembre de 1990, de dar un carácter plurianual a la programación de los fondos dirigidos a América Latina.
- En lo que respecta a los montos involucrados en la llamada “Cooperación para el Desarrollo”, de los totales destinados a ese fin por la Comunidad y sus países miembros el porcentaje dirigido a América Latina nunca ha sido superior al 8 por ciento, participación que es menor no sólo a la destinada a los países ACP sino también a la correspondiente a los países asiáticos. Respecto a esto último, basta tener presente que del total de los fondos entregados a los países ALA en el periodo 1975-89, sólo un 19 por ciento fue destinado a Latinoamérica, y que durante ese periodo la India recibió un monto de ayuda comunitaria que equivale a un 170 por ciento de lo recibido por el conjunto de países latinoamericanos.
- En lo que se refiere al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la Comunidad Europea, América Latina ha sido de las regiones menos beneficiadas con su aplicación, más aún en la medida en que, por una parte, la lista de productos no incluidos en el SGP ha tendido a crecer respecto a las importaciones comunitarias de manufacturas —con el consiguiente mayor perjuicio para América Latina que para otras regiones del capitalismo atrasado— y, por la otra, los países de América Latina han ido siendo específicamente desplazados del uso del SGP al comprobarse que en nuestra región las más beneficiadas eran las economías de desarrollo intermedio, cuestión ésta que choca con los criterios que guían la aplicación del SGP.

A la escasa presencia latinoamericana en las prioridades que la Comunidad ha definido en su vinculación con el capitalismo atrasado, habría que agregar los efectos que ha tenido sobre nuestra región el proteccionismo comunitario. A nuestro juicio, los países de América Latina han sido claramente afectados por dicha protección, a tal punto que ella ha jugado un papel de primera importancia en los contenidos concretos de la vinculación comercial entre ambas regiones.

Si bien el proteccionismo de la CE se ha correspondido con tendencias similares existentes en el conjunto del comercio internacional desde mediados de los años setenta —y particularmente en el resto del capitalismo desarrollado— y que han empujado a un paulatino abandono del multilateralismo y a una creciente aplicación de medidas no arancelarias (MNA), para el caso de las exportaciones de América Latina los niveles de protección aplicados por la Comunidad han tendido a ser mayores que los aplicados por las otras regiones y países desarrollados. Así por ejemplo, para 1986 el porcentaje de exportaciones latinoamericanas afectado por MNA era del 14.1 por ciento para el caso de los productos dirigidos hacia el conjunto de países industriales, en tanto que de los dirigidos a la CE un 23.8 por ciento se vio afectado por dichas medidas.²

Probablemente es en el ámbito de las exportaciones agrícolas de Latinoamérica hacia el espacio comunitario, donde los perjuicios derivados del proteccionismo han sido más notorios y permanentes. La Política Agrícola Común (PAC), aplicada por la Comunidad desde hace ya varias décadas —con su componente de cuantiosos subsidios a la producción agrícola—, ha ejercido un claro efecto de disminución de las posibilidades exportadoras latinoamericanas, no sólo en el mercado de los países de la CE, sino también en todos los mercados extracomunitarios en los cuales los productores agrícolas de la Comunidad han ido colocando volúmenes crecientes de productos subsidiados. La lista de exportaciones latinoamericanas afectadas por la PAC es larga, y está encabezada por distintos cereales y otros granos, azúcar, carne y productos lácteos; a su vez, la lista de países perjudicados también es larga y entre los primeros lugares se encuentran Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Colombia, y distintos exportadores de azúcar.

También las exportaciones latinoamericanas de manufacturas han sido afectadas por el proteccionismo de la Comunidad, más aún en la medida en que una parte importante de la protección comunitaria se ha centrado

² Según cifras del Banco de Datos de la UNCTAD sobre medidas comerciales, tomadas de Goncalvez, Reinaldo y de Castro, Juan, "El proteccionismo de los países industrializados y las exportaciones de la América Latina", *El Trimestre Económico*, núm., 222, abril-junio de 1989, p. 451.

en ramas "decadentes" en Europa que al mismo tiempo son aquellas en que América Latina ha desarrollado importantes posibilidades exportadoras. El mejor ejemplo de esa coincidencia está dado por las exportaciones latinoamericanas de productos siderúrgicos y textiles. En lo que respecta a los primeros, basta tener presente que alrededor del 80 por ciento de las importaciones comunitarias totales de acero está sujeto a "acuerdos de restricción voluntaria", que uno de esos acuerdos está firmado por Brasil, y que las exportaciones siderúrgicas de este último país, de Argentina y de Venezuela han sido objeto de acciones "antidumping" y "antisubvenciones". En lo que se refiere a los productos textiles, en el marco del Acuerdo Multifibras del GATT la Comunidad ha firmado convenios de limitación de exportaciones con Brasil, Perú, Uruguay, Colombia, México, Guatemala y Haití.

Una característica de las relaciones económicas entre la Comunidad Europea y América Latina —que en gran medida es consecuencia de los muy distintos grados de desarrollo industrial que existen en promedio en cada una de las dos regiones, pero que también ha sido impulsada por la protección comunitaria hacia las exportaciones manufactureras de Latinoamérica— es la notoria asimetría del comercio bilateral. En efecto, la estructura de dicho comercio reproduce, en algunos casos de manera ampliada, la tendencia presente en las relaciones de América Latina con el conjunto del capitalismo desarrollado, a exportar productos primarios e importar productos manufacturados. En lo que respecta a las exportaciones globales de Latinoamérica hacia la Comunidad, si bien la participación de productos manufacturados ha tendido a aumentar, éstos para 1989 apenas alcanzaron a un quinto de dicho total, y la única excepción de importancia en esa tendencia está dada por la economía chilena, cuyas exportaciones hacia la CE para ese mismo año estuvieron constituidas en un 54 por ciento por productos manufacturados. Por el lado de las importaciones latinoamericanas desde la Comunidad, no hay excepciones de importancia en la tendencia a que ellas tengan como principal componente a los productos manufacturados, los cuales en la mayor parte de los casos representan más del 90 por ciento del total.

Para finalizar este apartado, interesa tener presente que —además de las tendencias de carácter general presentes en el funcionamiento económico de cada una de las dos regiones— tanto el proteccionismo de la CE, como la estructura del comercio bilateral y la ubicación de América Latina al interior de las prioridades Comunitarias respecto al capitalismo atrasado, han tenido como sustento —a la vez que han empujado a— una determinada presencia de cada región en las exportaciones e importaciones de la otra:

- Desde la perspectiva comunitaria, durante los últimos veinte años América Latina ha participado con porcentajes de entre 3.5 por ciento y 1.9 por ciento en el total de exportaciones, y con porcentajes de entre 4.2 por ciento y 2.6 por ciento en el total de importaciones de la Comunidad, y si el cálculo se hace respecto al comercio extra-comunitario, los rangos de participación de América Latina han sido de 7.7 a 4.7 por ciento y de 8.3 a 6.1 por ciento para las exportaciones e importaciones, respectivamente. En todos los casos, la importancia de Latinoamérica en el comercio exterior de la Comunidad tendió a disminuir rápidamente durante la década de los ochenta, lo cual se corresponde con la pérdida global de presencia de nuestra región en la economía mundial ocurrida en esa década.
- Desde la perspectiva latinoamericana, los países de la Comunidad durante los últimos veinte años han participado con porcentajes de entre 27.4 y 23.9 por ciento del total de exportaciones y de 25.4 a 20.5 por ciento del total de las importaciones de nuestra región, y también se ha dado una disminución de la presencia europea en el comercio exterior latinoamericano, si bien en términos relativos ella ha sido mucho menos acentuada que la ocurrida en la dirección inversa.

II. La década de los ochenta: permanencia de las tendencias en la vinculación económica y modificaciones en las relaciones políticas

Durante la década de los ochenta, las tendencias señaladas en el primer apartado se mantuvieron, y en algunos casos se acentuaron —como por ejemplo en los ámbitos del proteccionismo comunitario y de las menores ventajas obtenidas por América Latina a través del SGP—, en un contexto caracterizado de una parte por la recuperación de las economías comunitarias luego de la crisis cíclica de 1980-82 y, de otra parte, por la profunda crisis presente en nuestras economías desde comienzos de esa década. En lo que se refiere a las relaciones económicas entre las dos regiones, interesa destacar la presencia en los años ochenta de dos nuevas tendencias, una referida al resultado del comercio bilateral, y la otra relativa al endeudamiento externo latinoamericano.

En lo que respecta a los saldos del comercio, éste se volvió positivo desde 1979 y durante toda la década de los ochenta, tanto para el conjunto de América Latina como para cada uno de sus principales países, a diferencia de los años previos en que el saldo había tendido a ser negativo

para nuestra región. Ese saldo positivo se apoyó no en un aumento de las exportaciones latinoamericanas hacia la CE —las cuales incluso cayeron 8 por ciento entre 1980 y 1983, iniciando después una accidentada recuperación—, sino en una violenta disminución de las importaciones provenientes de la Comunidad, lo que se corresponde plenamente con lo ocurrido en las importaciones totales latinoamericanas como resultado de la aplicación de los “programas de ajuste”. En el caso de las importaciones provenientes de la Comunidad, éstas cayeron en un 42 por ciento entre 1981 y 1983, recuperándose luego a un ritmo tan lento que todavía para 1989 no alcanzaron el nivel de comienzos de la década.

En cuanto a la deuda externa latinoamericana, para efectos de exposición la presencia de los países comunitarios puede ser dividida en dos niveles, el primero referido a su participación en los montos de dicha deuda y el segundo referido a su postura en el manejo del problema.

Con relación a la presencia de los países de la CE en la deuda total latinoamericana, ésta es más elevada de lo que usualmente se supone. Según cifras correspondientes a diciembre de 1986, un 31 por ciento de la deuda bancaria de América Latina estaba contratada con bancos de los siete principales países comunitarios y de entre esos países el principal grado de exposición respecto a Latinoamérica corresponde a la banca del Reino Unido, la cual concentra en nuestra región un 16.7 por ciento de sus créditos totales y un 41.1 por ciento de los créditos que ha otorgado al capitalismo atrasado.

En cuanto a la postura de los países y órganos comunitarios en el manejo de la deuda externa de América Latina, la tendencia central ha sido, por una parte, que los órganos comunitarios —particularmente la Comisión de la CE y el Parlamento Europeo— hayan adoptado una actitud flexible respecto al problema, y por otra parte, que en definitiva esa actitud no haya incidido en la aplicación de soluciones debido a la falta de competencia de esos organismos, a la ausencia de apoyo de los Estados miembros hacia dicha actitud y a la permanencia de un criterio según el cual el problema de la deuda no debe ser enfrentado a nivel comunitario sino a nivel de cada uno de los Estados miembros.

Si a lo anterior se agrega el que los distintos gobiernos de los países comunitarios han sostenido que el problema de la deuda externa debe ser enfrentado, en lo que se refiere a los acreedores, por los organismos multilaterales y por la banca privada internacional, el resultado es que en el ámbito de la CE el manejo del problema ha quedado reducido a los bancos acreedores pertenecientes a los países miembros.

En un contexto caracterizado por elevados grados de coincidencia entre los bancos europeos y los de EE.UU. en relación a la estrategia seguida respecto a la deuda latinoamericana, y en el cual éstos últimos

han asumido el liderazgo en la definición y aplicación de esa estrategia, las principales diferencias —tanto entre los bancos europeos, como de éstos con los estadounidenses— han dependido principalmente de la situación específica de cada banco o sistema bancario respecto de dos variables: su grado de exposición en América Latina y el nivel de las provisiones constituidas para los créditos comprometidos en nuestra región. Así, la mayor coincidencia con la banca norteamericana —y por tanto con la estrategia global seguida por el sistema bancario internacional— la han tenido los bancos del Reino Unido, debido a las semejanzas existentes entre ambos sistemas bancarios en cuanto al elevado grado de exposición y las bajas provisiones, en tanto que los bancos franceses y alemanes han tenido algunas diferencias con la postura norteamericana, explicadas en el primer caso por la mayor concentración de los créditos franceses en África que en América Latina, y en el segundo caso por el bajo grado de exposición en nuestra región y por las elevadas reservas que la banca alemana acumuló desde comienzos de los años ochenta.

Pese a todo lo antes planteado, respecto a las nuevas tendencias que durante la década de los ochenta se hicieron presentes en las relaciones económicas entre la Comunidad Europea y América Latina, en nuestra opinión los principales cambios se dieron en el ámbito de las relaciones políticas entre ambas regiones, y dichos cambios apuntaron en direcciones opuestas.

Por una parte, la Guerra de las Malvinas significó un deterioro de las relaciones no sólo de Inglaterra con Argentina, sino del conjunto de la Comunidad Europea con la mayoría de los países latinoamericanos, y dicho deterioro se mantuvo al menos durante la primera mitad de la década de los ochenta.

Por otra parte, durante la misma década de los ochenta los países y órganos de la CE desarrollaron respecto a algunos problemas y regiones de América Latina una posición política propia, que en algunos casos fue claramente divergente de la postura norteamericana, con lo cual se puso fin —o al menos se suspendió transitoriamente— el característico desinterés político de los países comunitarios hacia nuestra región. Además del apoyo reiterado y explícito de los países y órganos comunitarios a los procesos de democratización y a las iniciativas de defensa de los derechos humanos en América Latina, probablemente fueron los conflictos en Centroamérica los que suscitaron las iniciativas comunitarias de mayor significación.

Desde 1983 —con la declaración del Consejo Europeo en Stuttgart— y sobre todo a partir de 1994 —con la celebración de la primera de las reuniones de “San José”— la Comunidad empezó a jugar un significativo papel de mediadora en el conflicto Centroamericano, reforzando las

gestiones del "Grupo Contadora" y ayudando a crear condiciones que impidieran una intervención militar directa de los EE.UU.

Sin embargo, ese nuevo interés político de la Comunidad Europea por América Latina se desarrolló simultáneamente a las nuevas y viejas tendencias en la vinculación económica que hemos reseñado en párrafos anteriores de tal modo que, si bien en algunos casos el acercamiento político se acompañó de mayores vínculos económicos, ello no ocurrió en general y, en los casos en que sucedió, fueron notorios los distintos ritmos de avance entre los dos aspectos de la relación bilateral, así como la permanencia tanto de problemas como de un escaso énfasis de la Comunidad en la vinculación económica.

III. La década de los noventa: el nuevo marco de la relación

En este último apartado, nos interesa revisar brevemente algunos de los elementos más recientes que a nuestro juicio están llamados a incidir en el presente y futuro de las relaciones económicas entre la Comunidad Europea y América Latina. Dicha revisión, nos parece que deja al descubierto un panorama poco halagador para las relaciones entre las dos regiones, y ello con independencia del interés por acrecentarlas que reiteradamente han manifestado —y que en algunos casos han intentado concretar— los gobiernos y organismos oficiales de ambos lados.

Del lado latinoamericano, todo apunta a que en los años por venir el énfasis principal estará puesto en la mayor vinculación con los Estados Unidos. En efecto, a partir del lanzamiento de la "Iniciativa Bush para las Américas" la gran mayoría de los gobiernos latinoamericanos iniciaron una verdadera carrera para participar en dicha Iniciativa, la cual se ha constituido en un objetivo más cercano y deseable que el que pudiera representar un eventual crecimiento de las relaciones económicas con la Europa comunitaria.

Del lado de la CE, son dos los hechos principales que hacen incierto el panorama futuro de las relaciones con América Latina: la próxima puesta en marcha del Mercado Unico Europeo (MUE) y los cambios en Europa del Este.

En lo que respecta al MUE conviene tener presente, en primer lugar, que en los medios académicos y políticos se ha venido desarrollando una ya larga discusión acerca de los posibles efectos sobre la economía mundial que traerá consigo la Europa del 93 y, particularmente, acerca de si se desarrollará o no una "fortaleza europea". En tal sentido, son

distinguibles todo tipo de posturas, desde aquellas según las cuales la Comunidad del 93 se constituirá en una palanca para la liberalización del comercio y del conjunto de las relaciones económicas internacionales, hasta aquellas que prevén que con el Mercado Único el comercio intra-comunitario crecerá a costa de las exportaciones e importaciones extra-comunitarias, que se acentuará el proteccionismo y que desaparecerán las preferencias comerciales actualmente acordadas de manera bilateral entre distintos países europeos y países en desarrollo.

Según sea la posición general —o la mezcla de ellas— que se adopte respecto al posible desarrollo de una fortaleza europea, es posible desprender consecuencias muy dispares para América Latina. Sin embargo, nos parece que lo más probable es que la futura Unión Europea implique para Latinoamérica un escenario como el que se describe en la siguiente cita, tomada de un Editorial de la Revista Nueva Sociedad: “La Europa del 92 significará una expansión de su mercado interno, que puede afectar especialmente la participación en él de las zonas de menor peso comercial relativo en el mundo, como la nuestra. A mediano plazo, aparte de la baja competitividad de algunos de nuestros productos, podrían presentarse dificultades adicionales para el acceso de bienes latinoamericanos al mercado comunitario”.³

En lo que se refiere a los cambios en los países de Europa del Este, sobran las evidencias acerca de la gran importancia que los países y organismos comunitarios están otorgando al desarrollo de sus relaciones con dichos países y, si de identificar prioridades se trata, es bastante claro que en esas relaciones Europa tiene y tendrá un interés bastante mayor que el correspondiente a los vínculos con América Latina. Al respecto, la siguiente cita refleja adecuadamente esa nueva situación:

“El poderoso huracán que remueve las raíces de los regímenes comunistas llega en forma de helado viento al sector de las ya tibias relaciones entre Europa y América Latina, contribuyendo a enfriarlas aún más. Los cambios en el Este acaparan la atención de los europeos, mueven a sus gobiernos a comprometer importantes esfuerzos de cooperación económica, política y financiera para que las reformas no se conviertan en explosiones incontroladas, abren nuevos mercados a sus productos y estimulan los apetitos inversores de los empresarios”.⁴

En el contexto recién descrito, y a pesar de las declaraciones públicas de personeros, de gobiernos europeos y de organismos de la Comunidad,

³ “Las evidencias de un contraste”, en *Nueva Sociedad*, No. 106, marzo-abril de 1990, p. 96.

⁴ Tito Drago, “Un viento helado sobre nuestras relaciones con Europa”, en *Nueva Sociedad* No. 106, marzo-abril de 1990, p. 129.

en las cuales se asegura que los fondos destinados a Latinoamérica no serán desviados, y que el apoyo hacia los países de Europa Oriental se hará mediante incrementos absolutos de los recursos comunitarios, se ha vuelto frecuente que los analistas independientes —e incluso algunos gobiernos latinoamericanos— opinen exactamente lo contrario, esto es, que dados los problemas económicos y presupuestarios de los países y órganos de la Comunidad, ésta difícilmente podrá apoyar a los países de Europa del Este a través de un incremento sustancial del presupuesto comunitario y que, por lo tanto, una de las fuentes de recursos para ese apoyo serán precisamente los fondos destinados, o en vías de destinarse, en general al capitalismo atrasado y en particular a América Latina. El siguiente, es un buen ejemplo de ese tipo de posturas:

“Creo que la colaboración de la Comunidad con los países de Europa del Este sí va a implicar sacrificios en el apoyo a América Latina. En el frente de la deuda, los banqueros internacionales de Europa ya han establecido que en cuanto al problema de recursos frescos de la banca comercial internacional, América Latina debe estar consciente de que los esfuerzos de la banca van a estar dirigidos básicamente a los países del Este. Muy pronto escucharemos excusas similares cuando se solicite un mayor apoyo de cooperación y comprensión a la Comunidad Europea”.⁵

En suma, por tanto, en el corto y mediano plazos lo más probable es que como resultado del MUE y del interés acrecentado de la Europa Comunitaria por los ex países socialistas, el espectro de posibles relaciones económicas entre la CE y América Latina se reduzca sensiblemente, privilegiándose otras relaciones por parte de la Comunidad y acentuándose la indiferencia mutua que ha caracterizado a los dos grupos de países. Respecto a plazos mayores es poco lo que se puede afirmar, salvo el hecho de que no parece razonable que, con un Mercado Único ya consolidado y con una presencia mundial en ascenso, la Europa de las próximas décadas pueda seguir restringiendo su interés a unas pocas zonas del capitalismo atrasado y dando la espalda a otras que —como América Latina— son una parte nada despreciable del escenario mundial en el que desplegará su acción la nueva Europa.

⁵ Roberto Junguito Bonet, “Relaciones entre la Comunidad Económica Europea y el Grupo Andino”, en *Integración Latinoamericana* No. 161-162, octubre-noviembre de 1990, p. 33.

Repercusiones previsibles del mercado único europeo en América Latina y el Caribe

*Alfredo Guerra-Borges**

I. Las razones del mercado único

a) Preámbulo

En una época de formación de grandes bloques económicos, indudablemente es el Mercado Único o Europa 92 el que concentra hoy en día la mayor atención. Diríase también que es el que suscita más expectativas e inquietud, por el hecho de que el proyecto europeo se implanta en un mundo que se encuentra en proceso cataclísmico de recreación. En la configuración de un nuevo escenario internacional América Latina puede salir perdiendo posiciones, si ella misma no se recrea.

El examen de las repercusiones del Mercado Único en América Latina es vasto y complejo. Lo que aquí se presenta es solamente un bosquejo de reflexión. En primer lugar, se hará una breve referencia a las causas que indujeron a la Comunidad Europea a decidir el paso audaz al Mercado Único; luego, se pasará revista a las tendencias del intercambio comercial en los años ochenta, las cuales prefiguran el escenario más probable de los próximos años; y finalmente, con base en lo expuesto se harán algunas conclusiones y conjeturas, tanto sobre la perspectiva de las relaciones Europa-América Latina en el contexto de los cambios que se

*Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

operan en el escenario internacional, como sobre la posición que América Latina debe asumir resueltamente frente al Mercado Unico.

b) La toma de conciencia

Luego de un periodo de importantes realizaciones y crecimiento económico que siguió a la firma del Tratado de Roma, la economía europea perdió aliento durante varios años y creció a ritmos más moderados que las economías de Estados Unidos y Japón. En la década pasada se recuperó el dinamismo, pero para entonces algunos problemas de suma gravedad aconsejaron realizar un balance de situación.

La investigación que la Comunidad llevó a cabo en 1985 estableció que el costo de la existencia de numerosas restricciones a su propio intercambio, lo que pasó a llamarse la "no Europa", podía estimarse en 224,000 millones de dólares por año. Tal situación debilitaba la posición de la Comunidad ante sus principales competidores internacionales, razón por la cual, en respuesta a la decisión tomada en marzo de 1985 por los jefes de Estado y Gobierno, la Comisión de la Comunidad preparó un programa y un calendario de medidas (el llamado Libro Blanco), para eliminar todas las restricciones a la libre movilidad de mercancías, de personas y de capitales en el ámbito comunitario. La suscripción del Acta Unica Europea en febrero de 1986, dio forma jurídica a la voluntad política de los Gobiernos de encarar la situación mediante cambios de gran trascendencia y enorme complejidad.

Para abril de 1991 el Consejo de Ministros de la Comunidad había aprobado 197 propuestas presentadas por la Comisión para alcanzar el Mercado Unico. La incorporación de directivas del Consejo de Ministros a la legislación interna de cada país marchaba para entonces con bastante retraso, no obstante lo cual hay optimismo en Bruselas de que el alumbramiento del Mercado Unico tendrá lugar el 1 de enero de 1993, como está previsto.

Como quiera que sea, el trabajo realizado hasta ahora es impresionante; comprende aspectos sumamente complejos relativos a la eliminación de controles aduaneros y de inmigración, la armonización de normas técnicas con base a los proyectos preparados por más de 240 Comités Técnicos, la uniformación de innumerables reglamentos nacionales relativos a la prestación de servicios, la convergencia de las tasas de impuesto al valor agregado, etcétera.

Un paso muy importante se dio el 1 de julio de 1990 al entrar en vigor la directiva que establece la completa libertad del movimiento de capitales, lo que constituye un avance hacia la proyectada unión monetaria.

Esta última implicará la adopción de una moneda única y la operación de un banco central comunitario.

Los Jefes de Estado y de Gobierno declararon en junio de 1991 que era posible lograr un acuerdo sobre la Unión Monetaria antes de fines de año. En pos de este objetivo, el 21 y 22 de septiembre de ese año se llevó a cabo en Apeldoorn, Holanda, una reunión informal de ministros de finanzas y jefes de bancos centrales en preparación de la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Monetaria y Política, que en diciembre de 1991 deberá conocer el proyecto de tratado de la Unión. Dentro de los lineamientos de Apeldoorn se contempla que la segunda etapa de la Unión Monetaria se inicie el 1° de enero de 1994; en esta etapa se establecería un Instituto Monetario Europeo, el cual, entre otras cosas, coordinaría las políticas monetarias de los doce bancos centrales en el periodo de transición de la segunda etapa (1994-1997). Durante la tercera etapa (que se propone iniciar en 1997) se establecería el banco central europeo y los tipos de cambio serían fijos con vistas a la adopción de una moneda única.¹

c) El trasfondo básico de la “no Europa”

No es sólo el costo de la “no Europa” lo que ha motivado la determinación histórica de crear el Mercado Único. Como se indicó anteriormente, el riesgo que ha corrido Europa, y que todavía corre, es el de ser relegada a una posición secundaria en los sectores de punta por Estados Unidos, pero principalmente por Japón. Esto comprometería su posición en el club de las superpotencias económicas. La Europa 92 es una clara expresión de la dura lucha que libran los grandes centros de la economía mundial por la superioridad económica y tecnológica, a la cual va asociada invariablemente la preeminencia política. “El rasgo más característico del escenario internacional es hoy día la formación de grandes bloques económicos de los países industriales, que rivalizan entre sí (...) El regionalismo de los países desarrollados tiene profundas motivaciones y conduce a una redistribución del poder económico y político...”²

¹ Bronwyn Curtis, *The meeting in Apeldoorn: implications for the Ecu*, Fixed Income Research. Market trends, Deutsche Bank Group, Weekly Review, Vol. V, No. 39, september 30, 1991, p. 3-5.

² Alfredo Guerra-Borges, *Integración económica de América Latina y el Caribe*, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, 1991, p. 11.

I.1. El rezago tecnológico

Al aprobarse el Libro Blanco y suscribirse el Acta Unica, era evidente que Europa se rezagaba cada vez más respecto de Estados Unidos y Japón. En el periodo 1973-1985, la tasa de crecimiento de la producción manufacturera en estos dos países fue mayor que en la Comunidad en seis y ocho veces, respectivamente.³

Cualitativamente la situación era más grave, pues el rezago principal se registraba en la fabricación de productos de tecnología de punta. La participación de las importaciones de este tipo de bienes en la demanda interna de la Comunidad aumentó de 9 por ciento a 17 por ciento en el período 1973-1982. "Más específicamente, la CEE importa el 50 por ciento de sus necesidades de microprocesadores y un 80 por ciento de sus microcomputadores".⁴

Por otra parte, en el periodo 1979-1985 las exportaciones de la Comunidad de bienes de demanda fuerte y moderada fueron cediendo terreno a Estados Unidos y Japón (por ejemplo las exportaciones de productos eléctricos, motores para vehículos, maquinaria industrial y agrícola, maquinaria de precisión para oficinas y otras más); en tanto que aumentó la participación de las exportaciones de los sectores tradicionales, considerados de demanda débil, como son cuero y calzado, textiles y vestido, minerales no metálicos y otros.

La pérdida de competitividad internacional de la Comunidad deja como saldo una lección muy importante, que consiste en que habiéndose decidido en 1951 y 1957 la integración regional,⁵ no se hizo uso pleno de sus potencialidades. Se trata de una experiencia que lamentablemente ha sido característica de los procesos de integración en América Latina también.

En primer lugar, en la producción y en el gasto de investigación y desarrollo, los países miembros de la Comunidad no aprovecharon debidamente las economías de escala que la integración hacía posibles. La existencia de miles de normas nacionales en materia de seguridad, sanidad, administración, medio ambiente, transporte, calificación profesional, etc. crearon obstáculos a la libre movilidad de las mercancías y los

³ Comunidad Europea, 0,6 por ciento por año; Estados Unidos, 3,6 por ciento; Japón, 4,8 por ciento. United Nations, *Industrial Statistics Yearbook 1985*, Vol. 1, p. 307, 578 y 618.

⁴ CEPAL, *Europa 1992 y sus consecuencias económicas sobre América Latina*, 1992, p. 14.

⁵ En 1951 se firmó el Tratado de París que dio origen a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero; y en 1957 se suscribió el Tratado de Roma que creó la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

factores. De hecho, el Mercado Común europeo ha estado constituido por 12 mercados nacionales, el mayor de los cuales (el mercado alemán) representa menos de la mitad del mercado japonés y una cuarta parte del estadounidense.⁶

En segundo lugar, la Comunidad ha carecido de una política industrial; por mucho tiempo los países esperaron en lo individual que las señales para la industria provinieran de la competencia, grave error teórico y práctico que se pagó con el rezago, pues el mundo está plagado de regulaciones. De acuerdo al GATT, solamente el 20 por ciento del comercio mundial es "libre" y el 80 por ciento restante es comercio "administrado".

A la espera de lo que la competencia revelara, la tecnología no fue incluida en las negociaciones que condujeron al Tratado de Roma. En 1957, la tecnología solamente fue considerada en el área de la energía atómica, y ello dio origen a la EURATOM. No es extraño entonces que en esa área la Comunidad ocupe hoy día una posición de vanguardia. Finalmente, después de varios intentos infructuosos para tomar acciones en esta materia, en los años 80 se cobró plena conciencia del problema tecnológico e industrial y se manifestó la voluntad política de lograr una estrategia de desarrollo que permita rivalizar con Japón y Estados Unidos. En virtud de lo anterior, al suscribirse el Acta Unica Europea se incorporó al tratado original de la Comunidad un Título denominado Investigación y Desarrollo Tecnológico. Además, en el área decisiva de las tecnologías la Europa comunitaria cuenta ya con definiciones estratégicas. El Consejo de Ministros ha aprobado varios programas, entre otros: el ESPRIT, que es el Programa Estratégico Europeo para Tecnologías de Información; el RACE, sobre Investigación y Desarrollo en Tecnologías Avanzadas de Comunicación para Europa; el BRITE, relativo a la Investigación Básica en Tecnologías Industriales para Europa; y el EURAM, que versa sobre Investigación Europea en Materiales Avanzados.

1.2. El problema estructural del desempleo

Otra profunda motivación del Mercado Unico es el problema estructural del desempleo, que en la Comunidad tiene características de mayor gravedad que en las demás economías industriales. Desde 1968 la tasa de

⁶ Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, *Un gran mercado sin fronteras*, 2a. edición, Luxemburgo, p. 10

desocupación se ha cuadruplicado (de 2.8 a 11.9 por ciento), no obstante que la población total de la Comunidad ha crecido mucho menos que la de Estados Unidos y Japón.

Dos características de la desocupación comunitaria subrayan la magnitud del problema: la primera es que el desempleo de largo plazo y de muy largo plazo, que comprende a quienes no han encontrado trabajo durante uno o dos años, respectivamente, ha aumentado de manera considerable en años recientes. El de muy largo plazo aumentó casi 50 por ciento entre 1983 y 1986.⁷

La segunda es que la desocupación afecta a una quinta parte de los jóvenes menores de 25 años. En lo que toca a la mujer, su tasa de desempleo es más alta que la del desempleo masculino, no obstante que ha aumentado la participación de la mujer en la fuerza de trabajo de la Comunidad. Semejante situación indujo a modificar el tratado original de la Comunidad, adicionando algunos artículos al Título III sobre Política Social e incorporando un Título V denominado Cohesión Económica y Social.

I.3. La cohesión económica

Con el incremento del número de miembros de la Comunidad se acentuaron las desigualdades de desarrollo e ingresos en el seno de ésta, lo que contradice el objetivo enunciado en el preámbulo del Tratado de la Comunidad de reducir las diferencias entre las distintas regiones y superar el retraso de las menos favorecidas. Las diferencias de ingreso por habitante son considerables, (Dinamarca, con el ingreso más alto, supera en unas cinco veces el nivel promedio de Portugal y aproximadamente en la misma proporción al de Grecia), mientras que, por otra parte, "de las 175 regiones que comprende en total la Comunidad, son 28 las que presentan claros signos de desarrollo retardado".⁸

La Comunidad se esfuerza en superar estas desigualdades, lo que por sí constituye no sólo una sabia política hacia el interior sino un ejemplo constructivo para la comunidad internacional. Pero pese a todo, es probable que los reajustes económicos que aparejará la creación del Mercado Único provoquen durante cierto periodo desequilibrios sociales internos, lo cual no solamente vendría a complicar la situación sino alentaría el resurgimiento del nacionalismo en las regiones que resulten desfavorablemente afectadas, y adicionalmente repercutiría en un incremento del proteccionismo en la Europa del 92.

⁷ CEPAL, *Europa 1992...*, p. 23.

⁸ CEPAL, *Europa 1992...*, p. 23.

Por breve e imperfecta que sea esta presentación de las razones subyacentes en la creación de la Europa del 92, su importancia radica en anticipar situaciones que se retomarán en la última sección de estas notas, pues el surgimiento del Mercado Unico lo mismo tendrá repercusiones favorables que desfavorables para América Latina. No sólo por lo que en sí mismo significa el surgimiento de una nueva entidad europea, sino por las reacciones que determinará en los demás países, principalmente en las políticas y estrategias de Estados Unidos y Japón.

II. Relaciones comerciales entre la Comunidad Europea y América Latina y el Caribe

Las relaciones comerciales y de cooperación económica, culturales y científico-tecnológicas entre la Comunidad y América Latina y el Caribe descansan en una red de convenios que define los espacios y potencialidades de tales vínculos. Lo que en esta sección se analizará son solamente las tendencias que ha tenido el intercambio comercial con la Comunidad, así como sus características estructurales, y a título ilustrativo de las repercusiones previsibles del Mercado Unico sobre las exportaciones latinoamericanas se hará somera referencia a algunos productos específicos. Una exposición detallada de tales repercusiones no es posible en el espacio de que se dispone, pues las variables que intervienen en cada caso son numerosas y están sujetas tanto a condicionamientos estructurales como políticos.

a) Tendencias recientes en el intercambio con la Comunidad

En su relación con la Comunidad el saldo ha sido tradicionalmente favorable para América Latina, no obstante lo cual la tendencia histórica del intercambio apunta en dirección poco satisfactoria, y se rezaga en relación a otras áreas. El valor de las exportaciones latinoamericanas a la Comunidad en el periodo 1981-1990 cayó en los primeros años, pero su recuperación ha sido más pausada que la que observaron las exportaciones a Japón y Estados Unidos en ese mismo periodo: en 1990 el valor de las exportaciones latinoamericanas y del Caribe al área de la Comunidad superaba solamente en 30 por ciento su nivel de 1981, en tanto que la cifra correspondiente a Estados Unidos y Japón era 56 y 53 por ciento mayor respectivamente. (Ver Cuadro 1).

La razón principal de ello ha sido que los productos agrícolas, que constituyen la proporción mayor de las exportaciones latinoamericanas a Europa, tropiezan con el proteccionismo de la política Agrícola Común de la Comunidad, y ello seguirá siendo así cuando menos algunos años más. La solución del problema de las exportaciones agrícolas no depende exclusivamente de una decisión de la Comunidad, sino del acuerdo a que puedan llegar en la Ronda Uruguay los Estados Unidos, Japón y la Comunidad, que son los países que otorgan a la agricultura subsidios multimillonarios. El acuerdo todavía parece remoto, como lo pone de manifiesto la violación de lo convenido en la Ronda en abril de 1988 sobre no aumentar los subsidios agrícolas. En 1990 la Comunidad (para sólo hacer referencia a ésta) otorgó a la agricultura ayudas que, en términos de su equivalente en subsidios, alcanzaron la suma de 80,000 millones de dólares, superiores en 20,000 millones a lo concedido el año anterior.⁹

Cuadro 1
Intercambio comercial entre América Latina y El Caribe y la
Comunidad Europea, Estados Unidos y Japón 1980-1991

(En miles de millones de \$ US)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
	Exportaciones (fob)										
A la comunidad	23.4	23.1	21.9	21.2	22.4	22.0	18.6	19.5	24.7	26.2	30.0
A EUA	33.1	33.6	31.9	36.4	44.1	40.2	33.0	39.0	40.0	43.2	52.6
A Japón	4.4	5.0	5.1	5.1	5.2	5.1	4.7	4.7	6.3	6.6	7.7
	Importaciones (cif)										
Desde la Comunidad	20.4	21.2	17.1	12.3	12.1	12.7	15.6	18.6	20.0	19.6	24.0
Desde EUA	36.5	40.3	30.9	22.7	23.8	26.2	25.2	28.5	34.0	38.2	48.3
Desde Japón	6.8	7.7	6.1	3.7	4.0	4.2	4.9	5.4	5.7	5.4	6.8

Nota: Los cuadros de la fuente utilizada se refieren a *Western Hemisphere*, por lo cual a las cifras de intercambio se dedujeron los valores correspondientes a Bermuda, Islas Falkland (Malvinas) y Groenlandia).

Fuente: International Monetary Fund, *Direction of Trade-Yearbook*, 1986 y 1991.

Si el intercambio se analiza desde el ángulo de las importaciones de bienes de América Latina desde la Comunidad, se puede ver que su

⁹ Estimaciones de la OCDE citadas en SELA: *La situación económica de la Comunidad Europea y sus relaciones con América Latina y el Caribe*, 1990 p. 10

recuperación, después de contraerse por efecto de las políticas de ajuste, ha quedado a la zaga de Estados Unidos, y tan sólo un poco menos de tres puntos porcentuales arriba de Japón. En efecto, en 1990 el valor de las importaciones de América Latina y el Caribe procedentes de la Comunidad fue 13 por ciento mayor que en 1981, mientras las importaciones originadas en Estados Unidos se situaron 20 por ciento por encima de su valor en dicho año (Cuadro 1). Es de prever que esta tendencia, lo mismo que la de las exportaciones, se mantenga en los años venideros, lo que no excluye un incremento en los valores absolutos del intercambio.

b) Características estructurales del intercambio con la Comunidad

El comercio de América Latina y el Caribe con la Comunidad Europea presenta ciertos rasgos estructurales que es conveniente tener en cuenta al considerar sus perspectivas.

En primer lugar, es característico de ese intercambio la desigual importancia que tiene para cada una de las partes: mientras el mercado de la Comunidad tiene gran importancia para América Latina y el Caribe, pues en 1990 constituyó el 22 y medio por ciento de su comercio total, en el mismo año la Comunidad exportó e importó de América Latina y el Caribe apenas el 2 por ciento de su comercio en ambas direcciones.

En segundo lugar, el comercio latinoamericano y del Caribe con la Comunidad está sumamente concentrado en sólo seis países (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Venezuela, que en 1990 realizaron cuatro quintas partes del intercambio total con dicha área).

En tercer lugar, tradicionalmente el mercado europeo ha sido más accesible para las exportaciones de los países ACP. En algunos productos los países del Caribe que son parte del Convenio de Lomé gozan de un trato preferencial que es decisivo para sus economías. Por el contrario, América Latina ha perdido terreno frente a nuevos exportadores como los asiáticos, que se han incorporado agresivamente al mercado de productos industriales.

Por último, en la composición del comercio latinoamericano y del Caribe predominan abrumadoramente los productos primarios, los combustibles y los bienes semielaborados, en tanto que más del 80 por ciento del comercio exterior europeo son manufacturas. Por consiguiente, sus principales socios comerciales son los países industriales. Ante todo la Comunidad misma, pero si se excluye el comercio intracomunitario los principales socios de la Comunidad son los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (Austria, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia y Suiza), que captaron en 1990 el 26 por ciento de las exportaciones comunitarias. A la Asociación le sigue en importancia Estados Unidos,

con un 18 por ciento de dichas exportaciones en el año indicado. El Japón, por tratarse de un mercado muy cerrado, recibió solamente el 5 por ciento de las exportaciones extracomunitarias (Ver Cuadros 2 y 3). Es conveniente indicar que las exportaciones de la Comunidad a los países de Europa Central y Oriental han tenido un nivel estable del 6 por ciento de las ventas extracomunitarias durante un buen número de años.

Cuadro 2
Exportación total e intracomunitaria de la Comunidad Europea
1980-1990

(En miles de millones de \$ US)

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Exportaciones intracomunitarias (fob)										
377.6	325.0	321.0	316.7	330.7	353.1	451.3	560.2	633.1	678.8	828.5
Exportaciones totales (fob)										
691.2	636.9	614.5	598.7	614.5	647.5	795.9	958.4	1062.7	1132.0	1370.9
Exportaciones intracomunitarias/ exportación total (%)										
55.0	51.0	52.0	53.0	54.0	54.0	57.0	58.0	60.0	60.0	60.0

Fuente: La del Cuadro 1 y cálculos propios.

c) El comercio por productos: algunos ejemplos de sus perspectivas

El análisis del comercio por tipo de producto y sus perspectivas en el Mercado Unico es por sí sólo materia de una exposición aparte, pues implica la consideración de numerosas variables, tanto económicas como políticas. No obstante, limitándose los comentarios a las conclusiones generales, se complementará lo que se lleva dicho con un esbozo de las perspectivas del comercio con la Comunidad utilizando para tal efecto una muestra pequeña pero representativa de dicho intercambio.¹⁰

¹⁰ Un estudio sobre las perspectivas del intercambio comercial lo ha hecho recientemente el Instituto de Relaciones Europeo-latinoamericanas, *A test of partnership*, 1990. Se ha consultado esta fuente.

Cuadro 3

Exportaciones extracomunitarias de la Comunidad Europea a regiones seleccionadas 1980-1990

(En miles de millones de \$ US)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
A la AELC*	59.7	62.6	60.0	58.4	60.0	64.8	85.8	104.3	113.4	118.3	140.5
A EUA	38.4	42.5	43.0	46.0	57.7	65.4	74.0	83.0	84.6	85.7	96.5
A Japón	6.7	6.6	6.5	6.8	7.4	8.0	11.3	15.7	20.0	23.2	28.3

* Asociación Europea de Libre Comercio.

Fuente: La del Cuadro 1

América Latina tiene una sólida posición en el mercado comunitario del café, en el que participa con un 53 por ciento de las compras europeas. A pesar de ser numerosos los productores y exportadores de café, más de dos terceras partes del total de café verde exportado lo realizan Brasil y Colombia. Son estos dos países también los que realizan casi la mitad de las exportaciones latinoamericanas de café descafeinado no tostado y prácticamente la totalidad del café soluble.

El crecimiento de la economía comunitaria por efecto del Mercado Unico se traducirá solamente en un modesto incremento de las ventas cafeteras debido a que la demanda del grano tiene baja elasticidad ingreso. Sin embargo, un mayor nivel del ingreso favorecerá la demanda de cafés suaves en beneficio de los exportadores latinoamericanos, toda vez que los africanos no producen estas variedades. Sin embargo, el efecto del desplazamiento de la demanda hacia cafés de mayor calidad será parcialmente contrarrestado por el hecho de ser Brasil un productor importante de variedades arábica y robusta no lavados, en las cuales son muy competitivos los productores africanos.

En el caso de los cafés solubles hay que tener presente que están fuertemente gravados, particularmente en Alemania e Italia. La reducción de impuestos beneficiaría a los latinoamericanos, pero los productores europeos se vienen oponiendo enérgicamente a la eliminación de dichos impuestos.

De los productos tropicales se hará referencia solamente al banano, cuyas exportaciones desde América Latina cubren un poco menos de la mitad del mercado de la Comunidad. Hasta 1984 la participación de las exportaciones latinoamericanas era un poco superior al 60 por ciento, pero el ingreso de España y Portugal a la Comunidad significó una pérdida de mercado para América Latina, pues ambos países no sólo

prohiben las importaciones de banano sino además lo exportan a la Comunidad desde la islas Canarias y de Madeira. Grecia por su parte, tiene prohibida toda la importación de banano que no provenga de Creta. Francia privilegia las importaciones de banano de sus Departamentos de Ultramar (Guadalupe y Martinica en el Caribe), así como de Camerún y Costa de Marfil. Italia otorga un trato preferencial a la producción de Somalia.

Si el Mercado Unico estableciera un régimen de libre competencia en el mercado bananero, América Latina sería altamente competitiva, pues su producción se realiza en grandes plantaciones, con técnicas avanzadas de siembra, corte y transporte de la fruta. En tal situación, el Caribe estaría situado en posición muy desventajosa, pues su producción es de alto costo debido a que se realiza en pequeñas explotaciones que a veces están localizadas en colinas casi inaccesibles. Sin embargo, el compromiso europeo con las exportaciones bananeras del Caribe es muy fuerte. Gran Bretaña ha garantizado su mercado para la fruta del Caribe, y el Mercado Unico tomará en consideración la importancia decisiva que las exportaciones de banano tienen para países de esa región. Por consiguiente, aunque la lógica del Mercado Unico debería conducir al libre comercio de banano en el área de la Comunidad, la decisión final será seguramente de índole política. "La solución probable es, por tanto, una cuota global para los productores latinoamericanos, presumiblemente con un elemento dinámico que garantice una participación creciente en el mercado".¹¹

En la exportación latinoamericana de carne la situación es bastante conocida. América Latina ha perdido posiciones en el mercado comunitario debido a la Política Agrícola Común, que en este rubro ha dado por resultado que la Comunidad llegue a ser un productor y exportador de primera magnitud. Se ha creado así una situación peculiar en la cual la Comunidad y América Latina libran una competencia muy intensa, tanto más intensa porque rivalizan sólo en el segmento del mercado mundial conocido como circuito de la aftosa, constituido por los mercados europeos (excepto Gran Bretaña y Dinamarca), la Unión Soviética, el cercano Oriente y Africa. Pese a lo anterior, América Latina (propriadamente Argentina, Brasil y Uruguay, en ese orden de importancia) cubre todavía el 20 por ciento de las importaciones de carne de la Comunidad. Se presume que por efecto del incremento del ingreso en el Mercado Unico se ampliarán las posibilidades de colocar carnes de calidad, lo que favorecería particularmente a Argentina y Uruguay, y que el incremento del

¹¹ IRELA, *A test of partnership*, Vol. A, p. 24.

consumo reducirá los excedentes que actualmente exporta la Comunidad a otros países.

En cuanto a los cereales, cuyas exportaciones al mercado europeo tuvieron en el pasado tanta importancia como las de carne, su comercio bilateral tiene en la actualidad un significado marginal tanto para América Latina como para la Comunidad. Por el contrario, la competencia de ambas partes en el mercado mundial es muy intensa. El problema para los proveedores de cereales a la Comunidad (Argentina y Brasil) es que no tienen ante sí la posibilidad de explotar cuando menos algunos nichos de exportación, a diferencia de lo que se dijo en relación a la exportación de cierto tipo de carnes. En el caso de los cereales, las perspectivas de la exportación latinoamericana a la Comunidad no están directamente relacionadas con la constitución del Mercado Unico, sino dependen ante todo de los acuerdos a que se llegue en la Ronda Uruguay.

Argentina y Brasil se han resarcido con creces de la pérdida del mercado europeo de carnes y cereales, gracias a su impresionante dinamismo en el comercio de productos oleaginosos. El mercado mundial de estos productos comprende varias categorías: las semillas oleaginosas, las tortas y harinas y los aceites con diferente grado de refinación, cuya exportación (principalmente por Brasil y Argentina) ha llegado a ser el rubro más importante del comercio de América Latina con la Comunidad, "sobrepasando al café y el petróleo en 1988".¹² No obstante el acelerado incremento de la producción comunitaria de productos oleaginosos, Brasil y Argentina la han superado alcanzando en 1988 una producción de 10 y 5 millones de toneladas, respectivamente. Para Argentina, los productos oleaginosos han llegado a ser su principal producto de exportación (lo que en otros tiempos fueron la carne y los cereales).

Las repercusiones del Mercado Unico en la demanda de aceites vegetales será insignificante, dependerá en todo caso de las acciones que se tomen en relación a la Política Agrícola Común y de los resultados a que se llegue en la Ronda Uruguay. El IRELA hace una observación interesante en el sentido de que habiendo tenido Brasil y Argentina un gran éxito en abastecer el mercado comunitario en los últimos veinte años, "hay en este caso un interés latinoamericano en que se mantenga el *statu quo* en relación a la Política Agrícola Común".¹³

Un caso de mutua dependencia (como importadores los europeos y exportadores los latinoamericanos) se presenta en los minerales y sus derivados. América Latina es el principal proveedor de la Comunidad en

¹² *Ibid*, p. 27

¹³ *Ibid*, p. 29

mineral de hierro, estaño, aluminio y cobre. Las exportaciones están altamente concentradas en muy pocos países: Brasil realiza el 100 por ciento de las exportaciones de mineral de hierro y de estaño refinado y más de cuatro quintas partes del aluminio primario. Chile, por su parte, realiza cuatro quintas partes de las exportaciones de cobre a la Comunidad y el Perú cubre la diferencia restante. Vistas las cosas desde el ángulo de la dependencia de la Comunidad respecto del abastecimiento latinoamericano se tiene el siguiente cuadro: en 1988 la Comunidad adquirió en América Latina el 47 por ciento de su importación total de cobre sin refinar, el 35 por ciento del mineral de hierro, el 32 por ciento del cobre refinado y el 19 por ciento del estaño refinado. La dependencia de las importaciones de aluminio, molibdeno, plomo refinado y bauxita se sitúa entre el 7 y 3 por ciento.¹⁴ "Las refinerías europeas han llegado a ser más dependientes de los abastecimientos latinoamericanos" y, en consecuencia, las importaciones han venido en aumento, excepto las de aluminio, molibdeno y bauxita.¹⁵

Al parecer, esta relación de complementariedad entre la Comunidad y América Latina tenderá a incrementarse en el Mercado Unico. El análisis de las perspectivas implica la consideración de múltiples aspectos, pero en resumen los efectos del Mercado Unico probablemente serán los siguientes:

Por efecto de la expansión de la economía habrá un incremento de la demanda total de minerales. No se anticipan restricciones en lo tocante a requerimientos técnicos y de calidad, pues este aspecto no depende del Mercado Unico sino de los procesos industriales de fundición y refinación. La importación de minerales sin procesar no encontrará obstáculos tarifarios, pero al igual que los demás países industriales la Comunidad grava los productos derivados con tarifas más altas a medida que incorporan más valor agregado. Además, se seguirán concediendo preferencias arancelarias a las importaciones procedentes de algunos países industriales.

Finalmente, la reestructuración de la industria europea, su mayor concentración en grandes empresas, ha robustecido su poder de negociación. Ello puede tener efectos desventajosos para América Latina en la fijación de los precios del mineral de hierro y el molibdeno, entre otros, que no son negociados en London Metal Exchange. Ciertamente, la industria seguirá dependiendo de la importación de minerales en bruto,

¹⁴ Cuadro 1, sección 4, Vol. B del estudio del IRELA.

¹⁵ IRELA, *op. cit.*, Vol. B, p. 217.

pero su mayor competitividad constituirá una barrera para las importaciones de minerales y metales procesados.

Por lo que se refiere al petróleo y sus derivados, este caso es mucho más complejo que el de los productos hasta ahora considerados. La situación y sus perspectivas pueden resumirse a grandes rasgos de la siguiente forma:

- Como punto de partida, hay que tener en cuenta que América Latina aporta apenas un insignificante menos del dos por ciento de las importaciones de crudo y derivados de la Comunidad.
- En segundo lugar, se pronostica que las importaciones del Mercado Unico se incrementarán varias veces más rápido que el consumo debido a un descenso de la producción europea. Las nuevas posibilidades de exportación podrán aprovecharlas, ante todo, los países petroleros que tengan capacidad ociosa. El Medio Oriente es por ello el que tiene mayor potencial para incrementar sus exportaciones al Mercado Unico.
- En América Latina, solamente México y Venezuela exportan crudo al mercado europeo. México no tiene capacidad ociosa, está produciendo prácticamente en el límite. Venezuela, por el contrario, opera con un 66 por ciento de su capacidad instalada, y por tanto, tiene buenas posibilidades de incrementar sus exportaciones. Además, Petróleos de Venezuela S.A. "está asociada con dos importantes compañías petroleras una de las cuales maneja el volumen más grande de crudos y tiene refinerías estratégicamente localizadas en la región de Ruh.¹⁶ Mediante estas asociaciones Venezuela mejorará sus posibilidades de mantener su cuota de participación en el mercado, principalmente en los destilados ligeros y los aditivos oxigenados, que tendrán gran demanda en el Mercado Unico.
- Las acciones que, por su parte, ha tomado México en años recientes pueden mejorar su posición como exportador al mercado europeo. Se tiene presente en este aspecto el acuerdo a que se llegó en 1990 para que Pemex participe en la empresa española Respoi. "La asociación con Respoi permitirá a Pemex participar en el mercado al por menor de algunos productos (...) Asociaciones como ésta de Pemex y Respoi parecen ser los mecanismos adecuados para asegurar y expandir los mercados de exportación europeos para los productores latinoamericanos y para estimular a las refinerías europeas para que se procuren suministros fuera del Cercano Oriente".¹⁷ A la anterior consideración

¹⁶ IRELA, *A test of partnership*, Vol. B, pág. 256.

¹⁷ *Loc. cit.*

del IRELA, cabe agregar que otro paso muy importante lo dio México al suscribir PEMEX, en abril de 1991, un acuerdo con el Ente Nazionale Idrocarburi, en el cual se contempla la posibilidad de "participación conjunta en el sistema de suministro de petróleo crudo, refinación, distribución y comercialización de productos en Italia".

Un par de comentarios finales se desea hacer en relación a las exportaciones latinoamericanas de manufacturas con destino a la Comunidad. Las estadísticas de comercio engloban en el rubro de exportaciones industriales dos categorías diferentes: los productos industriales propiamente dichos (donde convencionalmente se incluyen los productos químicos, las industrias clasificadas según el material y las industrias metal-mecánicas), y las materias primas semiprocesadas. El primer grupo, por lo general está sujeto a la misma inestabilidad de mercados y de precios que los productos primarios y semiprocesados.

Las exportaciones latinoamericanas de productos propiamente industriales a la Comunidad, tuvieron en los ochenta un incremento anual del 8 por ciento y constituyeron una quinta parte de la exportación total al mercado comunitario.¹⁸

La exportación manufacturera total de América Latina está concentrada en muy alto grado en Argentina, Brasil y México, pero en el comercio con la Comunidad dos terceras partes de la exportación industrial proceden de Brasil, tanto de productos tradicionales como de bienes de tecnología avanzada.

El efecto que tendrá el Mercado Unico en el incremento neto de las exportaciones industriales latinoamericanas probablemente será modesto, pero el desglose de esta conclusión global permite distinguir expectativas diferentes. En la hipótesis de una tasa de crecimiento baja de la economía comunitaria por efecto del Mercado Unico el pronóstico es pesimista para todos los tipos de productos, pero si la tasa de crecimiento fuera alta el Mercado Unico tendría un impacto positivo sobre las exportaciones que vienen exhibiendo gran dinamismo en años recientes, como los vehículos de motor, otro equipo de transporte, calzado y productos de papel.

Por el contrario, algunas industrias como la textil, el vestuario y el cuero, que hasta el presente han tenido una participación significativa en las importaciones de la Comunidad, se espera que registren tendencias

¹⁸ En los ochentas las exportaciones de productos industriales, en sentido estricto, con destino a Estados Unidos crecieron a razón de 23 por ciento. Este país sigue siendo el principal mercado para las exportaciones industriales de América Latina, particularmente de México.

poco favorables, aunque se considera difícil predecir en que medida el efecto del Mercado Unico podría contrarrestar estas tendencias. Por lo demás, la perspectiva de estos productos dependerá en gran medida del destino final que tenga el Acuerdo Multifibras (en el caso de los textiles) y de las barreras no arancelarias que vienen afectando el comercio del vestuario y de los productos de cuero.

Por lo que toca a las industrias del hierro y el acero, en las que América Latina ha registrado avances importantes, pero que han encontrado hasta ahora muchos obstáculos no arancelarios, parece ser que las perspectivas son desfavorables. Sin embargo, a juicio de algunos analistas, el impacto negativo probablemente se ha exagerado.¹⁹

III. Algunas conclusiones y conjeturas

En esta última parte se desea presentar algunas conclusiones y conjeturas, en primer lugar acerca de las perspectivas de las relaciones Europa-América Latina en el contexto de un mundo en transformación; y, en segundo lugar, sobre la actitud positiva que, a nuestro juicio, debería adoptar América Latina resueltamente ante la Europa del 92.

a) Europa y América Latina en el contexto de un mundo en proceso de recreación

Los cambios que tienen lugar en el escenario internacional, sobrevenidos sin que nadie siquiera los soñara, y de los cuales el Mercado Unico es tanto factor como resultado, tendrán una fuerte influencia en la perspectiva de las relaciones europeo-latinoamericanas, toda vez que el futuro de esas relaciones no dependerá exclusivamente de la dinámica interna del Mercado Unico.

Como se indicó en la primera parte, la razón de ser de la Europa 92 es restablecer la competitividad de la Comunidad frente a Estados Unidos y Japón, particularmente en las tecnologías de punta. Ha habido rezagos, se ha perdido terreno, pero no cabe duda que la Comunidad Europea pasará a ser en pocos años una potencia económica y política de magnitud

¹⁹ IRELA, *op. cit.*, Vo. B, p. 292.

mucho mayor de lo que es ahora, gracias a su decisión realmente histórica de eliminar todos los obstáculos nacionales que se oponían o se oponen al aprovechamiento óptimo de sus posibilidades. El Mercado Unico es el resultado lógico de la enconada rivalidad²⁰ existente hoy día entre Estados Unidos, Japón y Europa para prevalecer en la economía, lo cual requiere alcanzar la supremacía en tecnologías basadas primordialmente en el conocimiento y en sistemas de producción altamente integrados. Ninguno de los tres grandes centros rivales podrá prevalecer en todas las áreas tecnológicas. En el mundo que se está conformando aceleradamente “veremos un desplazamiento de la hegemonía de Estados Unidos hacia un oligopolio mundial, heterogéneo y altamente inestable, en el cual las empresas norteamericanas, japonesas y europeas lucharán entre sí por colocarse a la cabeza. Obviamente, sus fuerzas relativas son diferentes dependiendo de los sectores y de la tecnología en cuestión”.²¹

Vistas las cosas en perspectiva, es forzoso concluir que la Europa comunitaria está en inmejorable posición frente a Japón (cuyo creciente predominio en algunas tecnologías y en el comercio internacional parece incontenible) pero, sobre todo, frente a Estados Unidos. Ciertamente, la alianza de este país con Canadá mejoró considerablemente su capacidad competitiva, e igualmente serán muy importantes las alianzas que forjen en su “espacio natural” de expansión (América Latina y el Caribe), pero el potencial de ese espacio es inconmensurablemente menor que el “espacio natural” de la Comunidad: Europa Occidental, de inmediato, y en proceso de forja las alianzas con el resto de Europa. En suma, un espacio que en el futuro, bajo una forma u otra (integración, asociación o relaciones preferenciales) podrá extenderse desde Lisboa a Vladivostok.

En la actualidad es claramente perceptible que la Comunidad se orienta al establecimiento de un nuevo sistema de relaciones económicas y políticas en Europa, en relación a lo cual hay, cuando menos, tres aspectos a considerar.

El primero de ellos es el acuerdo suscrito en mayo de 1991 entre la Comunidad y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio para el establecimiento de un Área Económica Europea.²² Las negociaciones sobre algunos puntos pendientes concluyeron en octubre, de

²⁰ La competencia entre los bloques ha adquirido tal importancia que la Agencia Central de Inteligencia “ha modificado su accionar del anticomunismo al enfrentamiento de las potencias comercialmente hostiles a Estados Unidos como la Comunidad Económica Europea y Japón”, *Excelsior*, México 15 de octubre de 1991, sección A, p. 7 y 8.

²¹ Dieter Ernst, “Tecnología y competencia global: el desafío futuro para las economías de reciente industrialización”, *Pensamiento Iberoamericano*, Núm. 16, Madrid, 1990, p. 20.

²² Eva-María Mann, “Overview”, “Fixed Income Research. DM Bond Market Outlook” Deutsche Bank Group, *Monthly Review*, Vol. V, No. 5, May 23, 1991, p. 1.

manera que Austria, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia y Suiza, incluyendo también a Lichtenstein, pasarán a formar parte de lo que sin duda constituirá el mercado más grande del mundo (libre de barreras arancelarias y no arancelarias, con libertad de movimiento de la mano de obra y armonización de los mercados de dinero y de capitales y un ingreso por habitante que se sitúa en el tramo superior de la escala mundial). Lo anterior constituye la culminación de un proceso que pone de manifiesto la enorme fuerza de atracción de la Comunidad Europea, proceso cuya siguiente etapa será la incorporación aún no determinada de nuevos países a la Comunidad.

En efecto, la conformación del Area Económica Europea acerca el día en que los países de la Asociación Europea de Libre Comercio puedan incorporarse a la Comunidad. Austria y Suecia ya dan pasos en firme para ingresar a ésta. Con la perspectiva de integrarse más adelante al Mercado Unico los países nórdicos miembros de la Asociación Europea (Noruega, Suecia y Finlandia) implementan acciones, o es inminente que lo hagan, para pegar sus monedas al ECU (Noruega lo hizo ya desde octubre de 1990, el Banco Central de Suecia tomó esta decisión el 17 de mayo de 1991 y antes de fin de año se da por descartado que hará lo propio el Banco Central de Finlandia). Esto significa que los países nórdicos aceptan las prioridades de la Comunidad en cuanto a la estabilidad de las tasas de interés y de los tipos de cambio, y que se comprometen a endurecer sus monedas y tener bajo severo control la inflación. Asimismo, los países nórdicos mencionados decidieron abrir sus mercados de bonos a los extranjeros, los cuales estaban cerrados en Suecia desde 1939 y en Noruega y Finlandia desde 1984 y 1985, respectivamente.²³

El segundo aspecto a considerar es la atención prioritaria que presta la Comunidad al desarrollo de sus vinculaciones con los países de Europa Central y Oriental. Se vienen haciendo esfuerzos para estabilizar económicamente a esos países, y su reestructuración abre amplios espacios a la inversión y el comercio de la Comunidad. Para el caso baste mencionar que el déficit en la cuenta de capital de largo plazo de la balanza de pagos de Alemania en 1990 se debió en un 50 por ciento a los flujos netos de inversión alemana en el extranjero y a los préstamos de largo plazo, flujos que en parte importante se han canalizado a los países del Este. "En el periodo inmediato, a medida que Alemania forja sus vínculos con Europa

²³ *Loc. Cit.*

Oriental, estas corrientes hacia el exterior probablemente sigan siendo considerables.²⁴

El nuevo sistema de relaciones entre la Comunidad y el Este tendrá indudables consecuencias en América Latina. Sobre el particular, el Director del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, Wolf Grabendorff, apunta lo siguiente, que compartimos plenamente:

“En realidad, la sorprendente evolución de Europa del Este tiene mayores consecuencias de largo plazo para América Latina que para cualquier otra región del Tercer Mundo. Existe una situación de competencia entre América Latina y Europa del Este frente a Europa Occidental en cuatro niveles diferentes:

—Si se compara el grado de desarrollo entre esos países, no sólo en función de su producto interno bruto o su ingreso *per cápita*, se puede establecer que las dos regiones están integradas por países de clase media;

—Existe una situación análoga de competencia en el área de la ayuda al desarrollo...”;

—Asimismo, los latinoamericanos señalan con razón que los países europeos asumen una actitud más flexible en la cuestión de la deuda de Europa del Este, que no se aplica a la región latinoamericana...-;

“—Finalmente, aunque se sostiene que las economías latinoamericanas (...) ofrecen a los europeos oportunidades más viables y directas que las economías estatizadas y debilitadas en Europa del Este, estos países muestran ventajas por su ubicación geográfica, cuya importancia no debe subestimarse.”

“(...) por el momento, la nueva frontera para los europeos no está en el Sur sino en el Este...”²⁵

El tercer aspecto a considerar es la voluntad europea de reafirmarse ante el mundo no sólo económicamente sino también políticamente. La distensión internacional que puso en marcha el Sr. Gorbachov, los pasos concretos que en esa dirección se han dado y la situación interna en el país soviético, a los ojos de los europeos hacen innecesario el paraguas atómico que ofrecía Estados Unidos. El propio Sr. Paul Nitze, por 20 años figura principal en las negociaciones de desarme Estados Unidos-Unión Soviética, ha cuestionado la necesidad de tener armas no estratégicas con

²⁴ Gabriele Lamers, “Overview, Fixed Income Research. DM Bond Market Outlook”, Deutsche Bank Group, *Monthly Review*, Vol. IV, No. 9, october 2, 1991, p. 4.

²⁵ Wolf Grabendorff. “La posición de América Latina en el nuevo contexto internacional”. *Le Monde Diplomatique*, edición especial, p. III, 1991.

base en Europa, argumentando que igual papel que éstas lo pueden desempeñar "en otras áreas" las armas convencionales modernas, como quedó demostrado en la guerra del Golfo Pérsico.²⁶ Finalmente, en el ámbito europeo (y en concreto en Alemania, España y Francia) se ha manifestado ya la aspiración de dotar a la Europa unida de sus propias fuerzas de defensa. Como resultado de todo lo dicho, es evidente que se ha puesto en marcha un proceso de desvinculación estratégica de Europa respecto a Estados Unidos. La alianza entre ambos tendrá que descansar en el futuro sobre bases muy distintas a las que hemos conocido desde la terminación de la segunda guerra mundial.

América Latina puede sacar ventajas de un nuevo orden político internacional. Para los latinoamericanos tiene gran importancia que una Europa prácticamente reafirmada y económicamente más poderosa sirva de contrapeso a la pretensión norteamericana de ser reconocida como el eje de un mundo monopolar. Por supuesto, la monopolaridad es una pretensión que los propios europeos rechazan, para cuya concreción no existen ya las condiciones. El mundo de hoy es muy diferente del excepcional e irrepetible que se conoció a raíz de la segunda guerra mundial. No obstante su innegable peso internacional, Estados Unidos padece de una debilidad coyuntural en el corto plazo y de una vulnerabilidad estructural en el largo plazo que no le permitirán volver atrás la historia. Sobre esto no es posible extenderse en estas notas.

Acontecimientos de tal magnitud como los mencionados, es previsible que tengan consecuencias profundas en América Latina. Para no volver sobre las relaciones comerciales, se hará referencia solamente a la inversión y a la disponibilidad de crédito. Tanto la propia transformación de la Comunidad, como la reunificación alemana y las nuevas oportunidades de invertir en los países de la Asociación Europea de Libre Comercio y del Este europeo, además de los programas que se pongan en marcha de apoyo e inversión en la Unión Soviética, hacen necesaria la movilización de un volumen gigantesco de recursos financieros.

En la reunión anual de 1991 del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el Director gerente del Fondo dijo "que las transformaciones en Europa del Este, la Unión Soviética, la reunificación alemana y la reconstrucción de Oriente Medio demandarán en un año 100 mil

²⁶ Citado por Luis Bilbao, "Nuevo orden militar", *El Día Latinoamericano*, op. cit., p. 17.

millones de dólares, a lo que se sumarían las necesidades de financiamiento de los países en desarrollo de América Latina, Asia y África".²⁷⁻²⁸

b) Una posición a asumir por América Latina ante el "nuevo mundo"

Ante un panorama europeo preñado de signos contrarios, como se ha visto, y un contexto mundial no menos azaroso para América Latina, como se verá, la tesis que se sustenta en estas notas es la siguiente: América Latina puede volver auspiciosos muchos rezagos del mundo reestructurado, a condición que salga al encuentro de los desafíos con nuevas estrategias, reestructurándose ella misma a partir de sus estructuras productivas, lo que hasta ahora, pese a todo lo que se dice, todavía está por hacer.

Abundando en lo anterior, hay que tener en cuenta que los pronósticos con que se cuenta presentan escenarios muy restrictivos, pues se basan en hipótesis estáticas. Lo que está excluido de esos pronósticos (por refinadas que sean las técnicas econométricas empleadas) es el cambio de las políticas de América Latina, el giro que puede imprimirse a las perspectivas por efecto de los cambios de las estrategias latinoamericanas (nuevas especializaciones, nueva política comercial externa, reconversión tecnológica e institucional, etcétera).

La transformación productiva presupone la incorporación de nuevas tecnologías, y ello, a su vez, implica encarar agresivamente el primer gran desafío: el "neomercantilismo de alta tecnología", como llama Dieter Ernst a la política que vienen practicando Estados Unidos, Japón y Europa Occidental en el marco de su rivalidad.²⁹

Aun en el supuesto de un aumento del proteccionismo tecnológico es admisible la hipótesis de que, al menos algunos países, ante todo Argentina, Brasil y México, puedan incorporar tecnologías avanzadas en determinados sectores industriales. Las oportunidades serán mayores si la rivalidad dentro de la OCDE abre espacios a las estrategias de adquisición tecnológica de los países de industrialización tardía. "Hasta cierto punto, la creciente rivalidad dentro de la OCDE también ha aumentado la diver-

²⁷ Antonio Hernández Montoya, "La disputa por el capital", *El Día Latinoamericano*, México, 21 de octubre de 1991, p. 19.

²⁸ La reunificación alemana impone a Bonn compromisos financieros en los territorios de la ex-RDA como los siguientes, solamente en 1991: seguridad social, inversiones en infraestructura y otros, 90,000 millones de marcos (25 por ciento del presupuesto de gasto público federal en 1991); Fondo para la Unificación Alemana, 30,000 millones de marcos; Agencia para la privatización de las empresas del este, 20,000 millones, y aún hay más. SELA, *La situación económica de la Comunidad...*, p. 21.

²⁹ Dieter Ernts, *Tecnología y competencia global...* p. 22.

sificación de las fuentes de los flujos internacionales de tecnología, ampliando con ello las opciones disponibles para los países que importan tecnología".³⁰

El mundo en desarrollo, particularmente los países con un nivel relativamente alto de industrialización, constituyen importantes mercados de bienes y tecnología. La OCDE no puede excederse en su proteccionismo tecnológico, pues correrá el riesgo de ahogar la capacidad de importación de dicho mundo. La experiencia de los años 80 puso de relieve la fuerte interdependencia entre el centro y la periferia, al caer verticalmente las importaciones de los países en desarrollo. "En el caso del comercio entre Estados Unidos y los países latinoamericanos, esta situación constituye una causa importante del deterioro de la balanza comercial norteamericana, que se estima en alrededor del 22 por ciento en la primera mitad de los años 80. Por parte de Europa, Claude Cheysson ponía de relieve las repercusiones del fenómeno afirmando que incidía sobre las economías del Mercado Común Europeo al haber provocado un millón de desempleados".³¹

La transformación productiva de América Latina, el núcleo del cual serán las nuevas tecnologías, abrirá otras expectativas de exportación. Sin restar importancia a la colocación externa de productos agrícolas, será necesario superar la insuficiente especialización de América Latina en la exportación de bienes industriales. Las perspectivas están vinculadas a la producción de bienes diferenciados de calidad elevada y a la exploración tenaz de nichos de exportación en los mercados de la OCDE.

El Mercado Unico Europeo debe ser objeto de investigación permanente. Dada su enorme capacidad incremental será un mercado que, pese a sus obstáculos, o quizás por ello mismo, vuelve indispensable prestarle una atención especial. Hasta ahora Estados Unidos ha sido el principal mercado para las exportaciones industriales de América Latina, y sin duda lo seguirá siendo en el futuro, pero debido a sus problemas coyunturales y estructurales en años venideros perderá importancia en alguna medida. Lo contrario puede decirse de Europa.

Dos elementos fundamentales de la estrategia latinoamericana debieran ser los siguientes: en primer lugar, elevar su capacidad de negociación. En este sentido, hay que tener clara conciencia de que ningún país latinoamericano por sí solo tiene la fuerza de negociación necesaria para optimizar los resultados del trato con las grandes constelaciones de poder. La respuesta a la Iniciativa para las Américas y a la Europa del 92 es la

³⁰ *Ibid.*, p. 21

³¹ CEPAL, *Las políticas macroeconómicas de la Comunidad y sus efectos sobre las economías latinoamericanas y del Caribe*, 1990, p. 57-58.

integración latinoamericana. Esta, aparte de encerrar las potencialidades que muchas veces se le han atribuido con razón, permitiría la celebración de acuerdos multilaterales. Dos se han suscrito ya (con Centroamérica y el Grupo Andino), pero en lo venidero podrían lograrse acuerdos de mayor alcance y profundidad con base en las nuevas configuraciones de integración.

El segundo elemento es el establecimiento de un nuevo sistema de relaciones entre el Estado y los actores sociales. A fin de favorecer los cambios de propiedad de las empresas y de ampliar las esferas de acción y de influencia de la iniciativa privada, hoy día se superlativiza el papel del libre juego de las fuerzas del mercado, pero tan pronto se mitigue esta euforia habrá que retomar la experiencia del Japón y del Este asiático, cuyo éxito ha dependido en alto grado de un sistema original de relaciones entre el Estado y las empresas, que conjuga el papel del mercado con la acción del Estado en dirección de las estrategias mutuamente convenidas. Europa misma dista mucho de ser un paradigma del modelo neoliberal. Si lo fuera no se podría imaginar siquiera el Mercado Unico, el cual es fruto de una estrecha relación exitosa entre el Estado y los actores sociales.

Con referencia a América Latina, en general, hay que decir que las políticas de apertura que se vienen siguiendo son necesarias, sin duda alguna, pero una condición primordial para que tengan éxito es la transformación de los sistemas productivos. Sin embargo, la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos no tienen todavía una idea clara de lo que implica una estrategia de apertura al exterior.

La segunda condición primordial de un cambio económico y social eficiente es que la transformación productiva se opere con equidad. Lamentablemente en América Latina todavía no se opera la transformación productiva pero la inequidad social ha aumentado. Hay que poner término a esta peligrosa política que tras apariencias de restablecimiento económico está acumulando fermentos sociales explosivos. Europa está dando el ejemplo: la fuerza política interna del Mercado Unico descansa en la cohesión económica y social, y a tal fin se consagran recursos cuantiosos. América Latina necesita pasar del proceso postmilitar de democratización, importante pero todavía insuficiente, al establecimiento de una democracia en la que, por definición, haya un espacio para todos los sectores, incluyendo a los que hoy día están económica, social y políticamente desplazados.

América Latina y México ante la Unión Europea de 1992

*Fernando Berrocal Soto**

I. Los escenarios de la relación

Lo primero que se debe señalar es que las relaciones de la Comunidad Económica Europea con América Latina y el Caribe no se desarrollan dentro de un escenario único, sino que, atendiendo a la diversidad de situaciones y especificidades propias de América Latina y el Caribe, es posible distinguir, desde el ángulo de nuestra región, al menos siete situaciones principales que se pueden diferenciar:

- 1) Los países del Caribe ACP firmantes del Convenio de Lomé
- 2) México
- 3) Centroamérica y Panamá
- 4) Cuba
- 5) Los países del Grupo Andino (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia)
- 6) Chile
- 7) Los países del MERCOSUR (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay)

* Coordinador del proyecto SELA-CE *Fortalecimiento de las Relaciones entre América Latina y el Caribe con la Comunidad Europea* y vicepresidente del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), Madrid, España.

A su vez y desde el ángulo europeo, aun cuando el impulso y la dinámica comunitaria apuntan aceleradamente hacia el Mercado Único Europeo a finales de 1992, lo cierto es que en el ámbito de las relaciones externas en su más amplio sentido, el factor nacional sigue teniendo un peso propio y decisivo, además del propiamente comunitario. Esto que es una realidad para el caso de las ex-colonias europeas en África y Asia, no deja de serlo también —aunque no exactamente por las mismas razones— cuando se analizan con algún grado de detalle las relaciones entre América Latina y el Caribe con los países que integran la Comunidad Europea.

Sin pretender ser exhaustivos, vamos a considerar los aspectos más sobresalientes de cada uno de estos escenarios de relación:

1.1. Países del Caribe ACP firmantes del Convenio de Lomé

Quince países del Caribe son suscritores del Convenio de Lomé: Barbados, República Dominicana, Grenada, Guyana, Haití, Suriname, Trinidad y Tobago, Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Sant Kitts, Santa Lucía y San Vincent. El último acuerdo de Lomé, conocido como Lomé IV, fue firmado el 15 de diciembre de 1989 y tendrá una duración de 10 años, hasta el año 2000. Aunque no dejan de existir problemas y voceros autorizados de los países caribeños han expresado críticas por la insuficiencia de los instrumentos y en particular por la ausencia de un enfoque integral y coherente de cooperación y apoyo europeo al proceso de desarrollo económico de esta subregión latinoamericana, lo cierto es que el Convenio de Lomé IV, como remate de una relación de trato preferencial de Europa con sus ex-colonias que se inicia con Yaundé y se perfecciona con Lomé I, establece una serie de facilidades de acceso y privilegios en la relación entre este grupo de países del Caribe y la Comunidad Europea, de los que no gozan el resto de los países de América Latina. Esto es cierto aún para el caso de la República Dominicana y Haití, cuyos beneficios comerciales están restringidos por disposiciones especiales para sus principales productos de exportación (banano y azúcar). Los países caribeños firmantes de la Convención de Lomé constituyen, sin duda, un escenario particular y propio, singularizado y diferenciado del resto de los países de América Latina, en sus relaciones con la Comunidad Europea.

1.2. México

También México tiene, en el presente, especificaciones propias. No se trata, solamente, del Acuerdo de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos, aunque sin duda tal instrumento abre para la economía mexicana

enormes posibilidades, sino del cambio profundo en el sentido y la orientación de la misma política económica de México con respecto al mundo, incluyendo a la Comunidad Europea como un protagonista de primera línea. La actual política económica de liberalización, privatización e integración a la economía mundial, sumada a las realidades propias del mercado, el potencial de recursos naturales y la ubicación geográfica de México, es lo que hace nacer y lo que permite el desarrollo de estas posibilidades. De ahí la firma de un acuerdo avanzado, denominado de "tercera generación", entre este país y la Comunidad Europea en 1991. Pero en el caso de México, al igual que en el de otros países de los llamados grandes de América Latina, como Brasil y Argentina, la importancia de estas relaciones no se circunscribe al ámbito propio de la esfera comunitaria europea, sino también al de las relaciones bilaterales. En un estudio reciente sobre la materia para el SELA, se establece precisamente la importancia de este factor nacional y se señala la profundidad, por ejemplo, de las relaciones de México con Francia e Italia.

1.3. Centroamérica y Panamá

Desde el punto de vista político, los países del área centroamericana, en cierto sentido relativo, han constituido una prioridad para la Comunidad Europea y esa realidad, más allá de las expresiones de solidaridad y respaldo a los procesos de paz y democratización en el área, se ha transformado en un importante proceso de cooperación y ayuda económica comunitaria. Esta es una verdad, aunque no falte quien le señale y con razón faltantes y debilidades a las relaciones entre Centroamérica y Panamá con la Comunidad Europea. Desde que en septiembre de 1984 se inició el Proceso de San José por iniciativa del Gobierno de Costa Rica, pasando por los llamados Acuerdos de Esquipulas, hasta nuestros días, la Comunidad Europea ha sido un protagonista activo y a la vez respetuoso del largo y complejo camino que permitió la plena democratización de Nicaragua y evitó la guerra generalizada en Centroamérica. No es que los problemas hayan concluido en el área, como es obvio, pero sí que después de una década de agudas dificultades políticas, militares, económicas y sociales, la recuperación del proceso de integración centroamericana es una realidad en marcha y la paz en El Salvador una opción viable y posible a corto plazo. Igualmente los esfuerzos de los grupos en pugna en Guatemala como consecuencia del diálogo que se lleva a cabo en Querétaro. Esta circunstancia y este nuevo entorno de la realidad no es ajeno, en Centroamérica y Panamá, a la presencia, el interés y el nivel de cooperación y ayuda económica y técnica de la Comunidad Europea, aunque por supuesto el apoyo financiero comunitario no sea decisivo

para influir y reorientar el proceso de desarrollo regional ó que el banano y otras frutas y productos tropicales, transformados en principales rubros de exportación de países como Honduras, Costa Rica y Panamá, continúen enfrentando serias limitaciones y problemas de acceso al mercado europeo. En todo caso, por su propia especificidad y por la existencia de una dinámica institucional propia que arranca en 1984 y llega ininterrumpidamente hasta nuestro días, Centroamérica y Panamá constituyen otro escenario de las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina y el Caribe, que se inicia en este caso con el tema político y se arraiga con la negociación económica.

1.4. Cuba

Cuba es el único país de América Latina y el Caribe que no forma parte, con excepción del Sistema Económico Latinoamericano, de algún esquema de integración regional o subregional. Su vinculación con el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), que fue durante muchos años el escollo para una mejor relación con la Comunidad Europea hasta 1988, atraviesa ahora por las mismas vicisitudes de la crisis de identidad y reorientación de su destino político y económico que sacuden a la Unión Soviética y a los que fueron países socialistas del Este de Europa. Los resultados del reciente Congreso del Partido Comunista de Cuba, aunque apuntan hacia una relativa apertura de las políticas económicas, no pareciera que incidieran de manera alguna en la orientación general del sistema político de la isla. Ello presupone, por consiguiente, la continuidad de su aislamiento, al que no es ajeno la Comunidad Europea en razón de sus intereses de cúpula y su particular relación con los Estados Unidos de América, aunque los países europeos de manera alguna tengan necesariamente frente a la realidad cubana un esquema de tesis o contraposiciones similar al norteamericano. Cuba tiene, desde hace tres años, relaciones con la Comunidad Europea y participa activamente de las deliberaciones del Grupo Latinoamericano (GRULA) en Bruselas, así como en sus reuniones con la Comisión. No obstante, es obvio que Cuba es un escenario propio, en sí mismo, diferenciando hasta ahora del resto de los países de América Latina y el Caribe, en cuanto a las relaciones con la Comunidad Europea y el resto de los países capitalistas desarrollados.

1.5. Los países del Grupo Andino

Aunque las relaciones institucionales y de cooperación del Grupo Andino con la Comunidad Europea datan de mayo de 1980, cuando los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros del Acuerdo de Cartagena y sus homólogos europeos de la Comunidad firmaron una declara-

ción conjunta, el golpe de Estado de junio de ese año en Bolivia paralizó el proceso hasta que, a fines de 1983, en la ciudad de Cartagena de Indias, se suscribió el primer Acuerdo de Cooperación entre el Grupo Andino y la Comunidad Europea. A partir de esa fecha se desarrolló una positiva relación vinculante entre ambos esquemas de integración. Recientemente y como estímulo a la lucha internacional contra el narcotráfico, la CE amplió su marco de facilidades y de acceso a los países andinos. No obstante, el balance general de las relaciones entre este grupo de países —Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia— y la Comunidad Europea, deja la sensación de un cierto vacío de iniciativas concretas y de trascendencia institucional o económica, más allá de las dificultades propias y generales a todos los países de América Latina y que tienen que ver con la aplicación del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y las dificultades de acceso al mercado comunitario no resueltas en las negociaciones de la Ronda Uruguay, en el marco del GATT, como consecuencia de la aplicación de la política agrícola comunitaria (PAC). Los países andinos constituyen otro escenario en el que se desarrollan las relaciones entre nuestra región y la Comunidad Europea.

1.6. Chile

Chile, al igual que México en el presente, tiene también sus propias especificidades. Durante el largo y oscuro período de la dictadura, la Comunidad Europea suspendió todo tipo de colaboración con el gobierno pinochetista. Es más, de la parte europea surgieron algunas de las más importantes iniciativas de denuncia en materia de derechos humanos y Bruselas se transformó en uno de los mayores factores de presión internacional a favor del regreso de Chile a la comunidad de naciones democráticas. Durante esos años, el instrumento interno por excelencia utilizado por la Comunidad Europea fue el apoyo financiero a las ONG chilenas y ello redundó en el fortalecimiento de la sociedad civil en ese país, frente al aparato de represión estatal y militar. Significó también apoyo europeo para la transformación de su estructura económica productiva y de exportación y esto determinó que, en el amanecer de la democracia y frente a los retos del desarrollo y las exigencias de la economía en el presente, Chile muestre niveles dinámicos de adaptación y preparación para enfrentar el complejo reto de la competencia económica internacional. Así, hoy, la economía chilena es sin duda una de las más abiertas de nuestra región. Recientemente este país firmó, igual que México, un acuerdo de los llamados de "tercera generación" con la Comunidad Europea.

I.7. Los países del MERCOSUR

Uno de los procesos de integración más importantes que se está gestando en nuestra región, es el emprendido por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay. El MERCOSUR, por su peso político y su significación económica, está llamado a transformarse en uno de los factores más importantes de la relación entre nuestra región y la Comunidad Europea. Este es otro, sin duda, de los escenarios a considerar. En el caso de estos países y en particular cuando hablamos de Argentina y Uruguay, el peso de la tradición europea es determinante y quizás mayor que en otros países de América Latina. Ese "mirar hacia Europa", del sur de nuestro continente, es una de las constantes históricas de su desarrollo, aún para el caso de Brasil y el menos trascendente de Paraguay. A estos países, a la vez, y particularmente en el caso de Argentina y Uruguay, es a los que más han golpeado las políticas proteccionistas de la Comunidad Europea. El ejemplo de la carne y de los cereales, vis a vis las restricciones de acceso europeo, son más que elocuentes. Brasil por su parte, es el principal socio europeo entre los países de América Latina y el Caribe. Todas estas circunstancias caracterizan el marco de este otro vital escenario de relaciones entre nuestra región y la Comunidad Europea.

II. Las prioridades europeas

No hace mucho, en una edición de "Le Monde Diplomatique" dedicada al tema de las relaciones entre América Latina y el Caribe con la Comunidad Europea, el Comisionado Juan Abel Matutes, responsable de estas relaciones en la Comisión, expresaba que "...en los veinte primeros años de la construcción europea la intensificación de relaciones con América Latina no figuró entre las prioridades de la acción exterior de la Comunidad. Las cosas han cambiado. El asentamiento progresivo de la democracia en aquel continente llamó poderosamente la atención de una Comunidad comprometida en la defensa de la libertad y de los derechos humanos. La inquietud por las consecuencias de la evolución en la América Central institucionalizó contactos a alto nivel político y estimuló la cooperación comunitaria. Las ampliaciones de la Comunidad en los ochenta la han hecho más heterogénea, más rica en sus experiencias de desarrollo y más abierta a otras realidades, entre ellas, la de América Latina. *Estos son hechos, no juicios de valor y los hechos han impuesto sus propios correctivos. Lentamente* —concluye el Comisionado Matu-

tes— *la sensibilidad comunitaria en favor de América Latina ha ido despertándose*".

La dinámica de la realidad, en los últimos tiempos, no pareciera sin embargo apuntar hacia esa dirección, no por falta de interés de los responsables de la política exterior latinoamericana o comunitaria, sino por el peso específico mismo de las variables reales en el contexto de la economía y la política mundial. Es como si "la verdad verdadera", si se me permite el giro idiomático, conspirará contra "la verdad deseada". Los países de América Latina, lamentablemente, aún y cuando sus economías presentan signos importantes de recuperación y así lo reconocen en sus últimos informes la CEPAL y el SELA, de alguna forma continúan desdibujados, para decirlo de alguna manera, frente a la magnitud y la dimensión de los cambios y los procesos políticos y económicos que se están sucediendo en el mundo. Y ello, sin duda, repercute en el nivel de sus relaciones con la Comunidad Europea.

De ahí que sea legítimo y procedente preguntarse sobre la prioridad que le corresponde a nuestra región en la pirámide de los intereses políticos y estratégicos o económicos de la Comunidad Europea, vis a vis sus relaciones de cúpula con los Estados Unidos de América y el Japón, el resto de los países europeos fuera del esquema comunitario tanto en el oeste como en el este, la Unión Soviética, los países de la cuenca del Mediterráneo, las economías más desarrolladas y dinámicas de Asia, la misma República de China, y sus compromisos institucionales derivados de la Convención de Lomé para los países ACP del resto de África, Asia y el Caribe. El cuadro y la respuesta, obviamente, no son halagadores ni promisorios para América Latina.

No es así la realidad, sin embargo, si la óptica que aplicamos al análisis es la latinoamericana. Para nosotros, para América Latina y el Caribe, incluyendo los países beneficiados con el Convenio de Lomé, las relaciones con la Europa Comunitaria son históricas, vitales y decisivas. Así de trascendente es esta necesidad, y no sólo por razones de naturaleza económica o de transferencia de tecnología, o por exigencias de la cooperación y faltantes en el financiamiento externo, o por causa de la dimensión del mercado comunitario y la urgencia de que las negociaciones de la Ronda Uruguay —en el ámbito del GATT— lleguen a feliz término y se resuelvan las diferencias de fondo entre nuestra región y la Comunidad Europea, sino también y fundamentalmente por razones políticas y de equilibrio en nuestras relaciones externas con el mundo. La búsqueda y el logro real de un abanico de posibilidades y alternativas de cooperación y diversificación de mercados, es indispensable para América Latina y el Caribe, con el fin de retomar, después de la crisis de los ochenta y ante los acontecimientos mundiales más recientes, un grado adecuado de

autonomía en la toma de decisiones para su desarrollo, a fin de que sus posibilidades económicas reales no queden limitadas exclusivamente a la influencia financiera de los organismos internacionales o a la verticalización de su esquema de relaciones con los Estados Unidos de América y Canadá. Nuestra región necesita un margen de maniobra y de articulación múltiple con el mundo. La Comunidad Europea y también el Japón, dentro de esa concepción de nuestro entorno exterior, están llamados a desempeñar un papel de primer orden, en una etapa novedosa para las relaciones mundiales y que los países de América Latina y el Caribe deben encarar con audacia, decisión e imaginación y, sobre todo, con mayor poder y capacidad cierta de negociación. De otra forma, nuestra región perderá toda capacidad de protagonismo exterior antes de que concluya el siglo XX, en detrimento de sus propias posibilidades de desarrollo y modernización.

III. La realidad de las relaciones y el mercado único europeo

Todos sabemos que, según estadísticas del GATT, la Comunidad Europea es el socio más importante del comercio mundial. Incluso, como lo señala la CEPAL en un estudio de octubre de 1990, "los países comunitarios han aumentado su participación dentro de las exportaciones mundiales desde el 34.8 por ciento en 1963 hasta cerca del 38 por ciento en 1988, año en el cual la República Federal de Alemania se convertía en el principal exportador de bienes del mundo, representando el 11.2 por ciento del valor total de esos flujos internacionales, superando marginalmente tanto a los Estados Unidos como a Japón".

Estas tendencias, en lo fundamental, se mantienen y no han sido modificadas sustancialmente, ni siquiera por acontecimientos tan decisivos y dramáticos como la reunificación de Alemania. En un estudio más reciente del SELA, de septiembre de 1991, se señala que "en 1990 el producto interno bruto de la Comunidad Europea creció en términos reales en 2.9 por ciento, ligeramente por debajo del 3.3 por ciento registrado en 1989". Esa pequeña disminución, como lo ha expuesto en su Informe General la Comisión, "se explica principalmente por el ajuste de algunas economías a las políticas anti-inflacionarias aplicadas con constancia durante los últimos años, así como por el incremento de los precios del petróleo, debido a la crisis en el Golfo Pérsico del segundo semestre".

En ese marco, e influida Europa por un sentimiento generalizado de confianza y realismo, la Comunidad avanza hacia la constitución de un espacio económico sin fronteras. Desde la adopción del Acta Unica Europea, el proceso comunitario se ha impuesto alcanzar antes del primero de enero de 1993 el Mercado Unico Europeo y la plena reactivación de sus políticas comunes. El proceso, claro está, no se desarrolla exento de dificultades y problemas, pero los líderes europeos y los responsables en cada área específica sujeta a integración, muestran un día sí y al otro también una determinación y una voluntad comunitaria ejemplarizantes, que cuentan con el respaldo mayoritario de sus respectivos pueblos y sus organizaciones representativas. Porque si algo caracteriza al proceso comunitario europeo, es que el mismo en su dinámica trasciende a los niveles estrictos de cúpula, decisión gubernamental o debate parlamentario, incorporando y haciendo partícipes de la elaboración, negociación y adopción de las determinaciones a los partidos políticos, las centrales sindicales, las organizaciones empresariales, los círculos intelectuales y a los medios de comunicación colectiva. Quienes visitamos Europa con alguna frecuencia, quedamos impactados por la especie de plebiscito diario en que, en todos los países, se transforma cotidianamente el tema de la unidad y la construcción del Mercado Unico Europeo.

Según el documento "La situación económica de la Comunidad Europea y sus relaciones con América Latina y el Caribe", presentado por la Secretaría Permanente del SELA a consideración de la XVIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, —celebrada del 1 al 6 de septiembre de 1991—, "los países de América Latina mantuvieron una participación reducida en el comercio de exportación como de importación de la CE. En 1990, las exportaciones totales de la CE hacia América Latina sumaron 15,067 millones de ecus. Esta magnitud representa únicamente el 1.4 por ciento del total de las exportaciones totales de la CE y el 20 por ciento de las importaciones regionales aproximadamente. En lo que concierne a las exportaciones latinoamericanas hacia la CE, éstas alcanzaron en 1990 los 25,356 millones de ecus, equivalentes al 2.2 por ciento del total de las importaciones comunitarias en ese año y al 25 por ciento de las exportaciones de la región, aproximadamente. Se aprecia que, en términos nominales, se ha registrado una ligera disminución de las ventas de América Latina hacia la CE, que en 1989 sumaron 26,047 millones de ecus. El saldo de la balanza comercial de la región con la CE se mantuvo favorable, en un monto que alcanzó en 1990 los 10,289 millones de ecus, magnitud que equivale a alrededor del 21 por ciento del déficit comercial total registrado por la CE en sus intercambios con el resto del mundo.

“Las exportaciones de la región hacia la CE durante el año 1990 estuvieron concentradas en un grupo relativamente reducido de países. Brasil, por ejemplo, exportó por un total de 9,203 millones de ecus; Argentina por 3,474 millones; México por 2,947 millones; Chile por 2,617 millones y Venezuela por 1,784 millones. Tales países, con una exportación a la CE equivalente a 20,025 millones de ecus, aportaron el 79 por ciento del total del comercio de exportación regional hacia la Comunidad Europea.

“Una situación relativamente parecida se registró en materia de importaciones. El principal importador de productos originarios de la CE durante 1990 fue México, con 3,881 millones de ecus; seguido de Brasil con 3,653 millones; Venezuela con 1,692 millones; Argentina con 1,238 millones y Chile con 1,170 millones. La suma de las importaciones registradas por tales países, ascendió a 11,634 millones de ecus (77.2 por ciento del total de importaciones latinoamericanas procedentes de la CE).

“En 1990, el principal comprador de productos latinoamericanos en el mercado comunitario fue Alemania, con importaciones totales por 6,106 millones de ecus. Italia, los Países Bajos y Francia registraron importaciones por encima de los 3,000 millones de ecus cada uno. España, por su parte, adquirió productos de América Latina por 2,749 millones de ecus, mientras que el Reino Unido lo hizo por 2,940 millones. En cuanto a las exportaciones comunitarias hacia América Latina, el principal exportador fue Alemania con 5,254 millones de ecus, seguido de Italia con 2,408 millones; Francia con 2,331 millones; el Reino Unido con 1,764 millones y España con 1,398 millones”. Hasta aquí la cita del SELA.

Más allá de esta radiografía del intercambio es necesario decir, con toda claridad, que las relaciones de América Latina y el Caribe con la Comunidad Europea no se circunscriben, como es obvio, a esta parcial faceta de la realidad, y que tampoco su futuro está únicamente condicionado por los efectos que, sobre estas relaciones económicas y comerciales, traería consigo el Mercado Unico Europeo. Circunscribir la problemática de estas relaciones a dicho enfoque, es limitar de manera excesiva las posibilidades y la verdad misma de nuestras relaciones con Europa. No obstante, la mayoría de los trabajos conocidos hasta la fecha sobre el impacto del Mercado Unico Europeo y las relaciones con nuestra región, se mantienen dentro de estos parámetros limitados y excesivamente técnicos. Este es el caso, por ejemplo del Informe Cechini, que a juicio de la misma CEPAL y el SELA es, por ello, insuficiente. Tampoco escapan a esta visión restrictiva los estudios del IRELA y del IEAP, cuya matriz es el problema comercial. Otro elemento a considerar es que aunque exista un diseño general del proceso y un calendario que deberá cumplirse hasta la constitución del Mercado Unico Europeo, el proceso mismo está sujeto

a ajustes y en la realidad europea están y siguen sucediendo cambios sustantivos. El escenario de 1993 es una Europa sin fronteras, con libre circulación de las personas, las mercancías y los servicios. Todo ello, sin duda, incidirá sobre las relaciones comunitarias con América Latina y el Caribe y obligará a nuestra región a un esfuerzo mayor y más profundo para reestructurar el alcance y sentido de sus relaciones con la Comunidad Europea.

IV. Fortalecimiento de las relaciones entre América Latina y el Caribe con la comunidad europea

Si nuestra percepción de los distintos escenarios de relación con la Comunidad Europea es correcta, y si coincidimos en que estas relaciones deben ubicarse en una perspectiva mayor que la propiamente referida a los términos del intercambio, visto el contenido histórico y la trascendencia política de las mismas, a continuación me voy a permitir expresar algunas ideas que apuntan hacia el necesario fortalecimiento de las relaciones entre América Latina y el Caribe con la CE. Estas ideas, en alguna medida, son el producto preliminar de un trabajo que junto a otros consultores, estamos realizando para la Secretaría Permanente del SELA:

IV.1. Potenciar nuestra capacidad de negociación

Como si se tratara de un disco rayado y al igual que tantos otros consultores o personalidades latinoamericanas lo han dicho, con mayor propiedad antes que nosotros, es necesario insistir en la tesis del entendimiento entre nuestros países para conformar una posición negociadora firme y de mayor fuerza frente a la Comunidad Europea. De otra forma no hay nada que hacer. América Latina y el Caribe necesitan potenciar su capacidad de negociación internacional. Si por razones de naturaleza política y por el peso de sus interlocutores, el medio idóneo es el Grupo de Río, entonces hacia fortalecer esa instancia deben orientarse los esfuerzos regionales. Si la vía es utilizar el GRULA de Bruselas y expandir la capacidad técnica y de gestión del SELA, en los términos del Tratado de Panamá de 1975, o si bien la mejor alternativa es un enfoque de complementación y mutuo apoyo entre el SELA y el Grupo de Río, con el esfuerzo diplomático del GRULA, esa debe ser entonces la ruta a seguir por nuestras autoridades. Lo importante es definir las instancias de interlocución y darle a los negociadores regionales elementos de reflexión y discusión

frente a sus contrapartes europeas. Definidas esas instancias nuestra región debe, de previo, realizar una consulta interna que precise los términos de una posición conjunta frente a Europa y preparar una negociación de rigor técnico y responsabilidad política. Sin capacidad y poder negociador, América Latina y el Caribe sucumbirán frente a los interlocutores más poderosos y mejor preparados para defender sus intereses.

IV.2. La Ronda Uruguay del GATT

En segundo lugar, la consideración del tema de las relaciones en una perspectiva mayor y de más envergadura que la estrictamente referida a los términos del intercambio comercial. A pesar de ello y precisamente por eso, la alta prioridad que es necesario otorgarle a las negociaciones de la Ronda Uruguay en el GATT. En ese proceso, la posición latinoamericana se refuerza con las de otras zonas en desarrollo del mundo y aún con los propios Estados Unidos de América que, en esta materia, han estado sosteniendo una postura de principios coherentes y opuesta a la línea proteccionista de la Comunidad Europea y el Japón. Es difícil, claro está, establecer qué sucederá si se desploma el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, pero creo que todos coincidiremos en señalar que las posibilidades de maniobra y desarrollo de América Latina disminuirán sensiblemente si el futuro se articula sobre la base de "bloques fortaleza" altamente protegidos. Una "Europa-fortaleza" y un "Japón-Asia" encerrados en sí mismos, dejarían a nuestros países frente a la alternativa prácticamente única y excluyente de la conformación de un bloque o "zona de libre comercio desde Alaska hasta la Tierra del Fuego", en los términos de la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush. Independientemente de las ventajas o desventajas comparativas de un proceso de tal naturaleza, cuya consideración y análisis escapa a los propósitos de esta ponencia, lo cierto es que la hipótesis de una economía internacional abierta y altamente competitiva, sin barreras proteccionistas, ni restricciones no arancelarias, en el contexto de una creciente globalización de la producción y de los flujos de capital y tecnología, constituye sin duda una alternativa más racional y lógica para el mundo desarrollado, sean los Estados Unidos, Japón o la Comunidad Europea. De ahí la trascendencia de llegar a acuerdos en la Ronda Uruguay, en beneficio de los intereses económicos de América Latina y el Caribe en esa nueva realidad mundial.

IV.3. El área de las inversiones

Hasta en tanto no se despeje lo que sucederá con la Ronda Uruguay, el área de las inversiones parece ofrecer posibilidades más amplias y cons-

tructivas. Al respecto, es necesario señalar la existencia de grandes y marcadas diferencias en el flujo de las inversiones extranjeras entre los países y las subregiones de América Latina y el Caribe. Aunque la inversión norteamericana sigue siendo dominante con respecto a la europea o a la japonesa, el caso de México es significativo por los cambios estructurales que se están dando en ese país, seguramente influenciados por el Acuerdo de Comercio con los Estados Unidos y Canadá. Pero también son significativos los flujos hacia Brasil, Argentina y Chile, así como las nuevas realidades y posibilidades de inversión que se presentan prácticamente en todos los países de América Latina y el Caribe, como consecuencia de las políticas dominantes de privatización de las empresas públicas y apertura económica hacia el mercado exterior. En las últimas semanas, asimismo, se ha reflejado un esperanzador interés por los títulos y acciones de empresas latinoamericanas en puntos neurálgicos de la esfera de las finanzas mundiales, como es el caso de la Bolsa de Nueva York. Lo importante en todo caso, para nuestra región, es que la inversión europea se transforme en un verdadero elemento de desarrollo por la vía de la generación de producción para la exportación y la penetración del mercado mundial. Esa es la inversión de la que está urgida América Latina y el Caribe.

IV.4. La Cooperación Europea

De los trabajos realizados a la fecha por los consultores, en el proyecto CE-SELA a que hemos hecho referencia, se constata en general una insuficiencia significativa e importante de las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina y el Caribe, aún para el caso de los países cubiertos con las facilidades de Lomé y en el de los que han suscrito los acuerdos más avanzados de "Tercera Generación", como es el caso reciente de México y Chile.

A esa situación y a pesar de las declaraciones de la parte europea y de los documentos suscritos al más alto nivel político o los firmados con el Grupo Río, no escapa el ámbito de la cooperación. En esta área incluso, en algunos de nuestros países, el flujo de recursos hacia programas de cooperación proveniente de los países europeos considerados individualmente es más alto que el de origen comunitario. En este ámbito de la cooperación, nuestra región está ávida de cooperación técnica y científica. Asimismo y a efecto de potenciar las posibilidades de vinculación e intercambio comercial y financiero entre América Latina y la Comunidad Europea, es necesario orientar dicha cooperación hacia la capacitación de recursos humanos tanto en el sector público como en la empresa privada, particularmente en relación a los mecanismos, facilidades y regulaciones

en materia de comercio y acceso al espacio económico comunitario a partir del Mercado Único Europeo. Los programas de cooperación hacia nuestra región y particularmente en el caso de los países más pequeños o de desarrollo relativo menor, deben estar ligados a una visión integral y agresiva del desarrollo de América Latina y el Caribe, en una etapa en que la política económica general de la región da prioridad a la apertura y a la inserción en la economía mundial. Estos criterios, por ello, son válidos tanto para la cooperación europea como para la proveniente de los Estados Unidos o el Japón y aún para los organismos de las Naciones Unidas.

IV.5. Los procesos de integración latinoamericana

Así como en el pasado ciertos sectores, hicieron de la tesis del intervencionismo estatal y la sustitución de importaciones un mito intocable de la política económica, ahora otros sectores ideológicos quieren hacer del mercado y la gestión privada, el nuevo Dios de la política económica latinoamericana. Entre ambos extremos, la tesis de la integración pareciera incompatible con la de la apertura al comercio exterior y la inserción en la economía mundial. Nosotros no compartimos esa idea. Al contrario, y Europa en ello nos da el ejemplo, si ésta es —como en efecto— la hora de la globalización y la liberalización de las políticas económicas, también, y particularmente para economías atrasadas y débiles como las de América Latina y el Caribe, la integración sigue siendo una alternativa viable y consecuente para el desarrollo de nuestros países.

La experiencia regional en esta materia es rica en experiencias y realizaciones, sea que se hable del proceso de integración en Centroamérica, o del Grupo de países Andinos, o del MERCOSUR, o del CARICOM y aún de la ALADI y el SELA. No se trata claro está, de reconstruir después de la crisis de los años ochenta, el modelo de los sesentas y setentas, vinculado conceptualmente a esquemas de pensamiento y teoría económica superados por la realidad del mundo de hoy. Se piensa en un reto mucho más imaginativo y seguramente de contenido programático y no ideológico, para apuntalar nuestras economías y generar procesos de integración, cooperación y desarrollo entre nuestros países, en el marco de esquemas institucionales flexibles y de rápida y eficiente concertación política. La experiencia regional de nuestra relación institucional con la Comunidad Europea, pone de manifiesto que en Bruselas o en la sede del Parlamento Europeo y en las capitales de los países comunitarios, la sensibilidad y el apoyo franco y sincero hacia los procesos de integración en América Latina y el Caribe es mucho mayor que en otros centros de poder mundial.

Tal vez lo que explique esa verdad sea la propia experiencia europea; desde los primeros intentos de integración y el Tratado de Roma hasta nuestros días. A nuestro juicio, por ello, esta es otra de las avenidas de cooperación y ayuda que europeos y latinoamericanos podemos recorrer juntos, en la medida que uno de los imperativos de la hora actual en nuestra región consiste en fortalecer y dinamizar los procesos de integración existentes y su convergencia. El Sistema Económico Latinoamericano podría ser el instrumento de ese esfuerzo conjunto, en cuya base estarían el Mercado Común Centroamericano, el Pacto Andino, el MERCOSUR y el CARICOM.

IV.6. Una relación de largo alcance y mayor profundidad

Un punto a dejar claramente establecido es que la renegociación de las relaciones entre América Latina y el Caribe y la Comunidad Europea, no significa que necesariamente deban revisarse a fondo o modificarse los acuerdos jurídicos y las modalidades institucionales existentes, en tanto que el cambio en el sentido y en el enfoque de esas relaciones o de las expectativas de cooperación no lo ameriten. Nada parece indicar que haya espacio para acuerdos comerciales trascendentes entre nuestra región y Europa. Esa posibilidad es muy limitada. Lo que sí abre una nueva brecha en esas relaciones es la posibilidad de establecer programas conjuntos de alcance regional o subregional que obedezcan a un enfoque más amplio del desarrollo de América Latina y el Caribe y de las ventajas que tales programas pueden traer consigo también para la Comunidad Europea y sus agentes económicos, públicos o privados.

De lo que se trata, simplemente, es de crear las condiciones propicias para un diálogo múltiple y fructífero que haga posible, entre nuestra región y la Comunidad Europea, una relación de largo alcance y mayor profundidad que, a la vez, sea mutuamente beneficiosa. Esto, que se dice fácil, es el reto. Un reto especialmente para los latinoamericanos, porque todo parece indicar que si este cambio de fondo y forma se da, será más como una consecuencia de nuestra capacidad y empeño por acceder al mercado y a las posibilidades de lo que hoy en día se afirma que será, a partir del 1 de enero de 1993, no sólo el Mercado Único Europeo sino el Espacio Económico Europeo, es decir, una zona de libre comercio entre la CE y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), que abarcará una compleja realidad política, económica y social de 400 millones de seres humanos y 19 países altamente desarrollados. Frente a ese gigante de nuestro tiempo los países de América Latina y el Caribe, necesariamente, tienen que prepararse y redefinir los mecanismos institucionales y los términos de un diálogo que debe ser transparente, constructivo y

generador de posibilidades ciertas en sus relaciones con Europa. No hacerlo es condenar a nuestros pueblos, aún más, al retraso y a la marginación en este fin del siglo XX.

Balance y perspectivas de las relaciones económicas entre la Comunidad Económica Europea y Centroamérica durante la década de los ochentas

*Lázaro Peña Castellanos**

Introducción

Mil novecientos ochenta y cuatro marcó un hito en las relaciones económicas y políticas de la Comunidad Económica Europea (CEE) con Centroamérica (CA). En septiembre de ese año tuvo lugar en Costa Rica la Primera Conferencia de ministros de relaciones exteriores de la CEE, de CA y de los países que conforman el denominado Grupo de Contadora (Colombia, México, Venezuela y Panamá) dejando inaugurado un nuevo mecanismo de colaboración entre las naciones comunitarias y centroamericanas: el conocido Convenio de San José.

Durante veinte años, la Europa Comunitaria careció de una política concertada hacia Centroamérica, pero a comienzos de los ochenta, ésta se estructuró rápidamente bajo el influjo de los graves acontecimientos que se sucedían en el Istmo. En efecto, la tensión del conflicto militar casi generalizado en toda Centroamérica, incubaba un peligro potencial para la estabilidad mundial y, según los comunitarios, para la propia seguridad europea, que podría verse afectada si la escalada desembocaba en una confrontación Este-Oeste. Fue el peligro latente de una conflagración mundial, el que estimuló la formación acelerada de una política comuni-

* Departamento de Países Capitalistas Desarrollados, Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, Cuba.

taria hacia Centroamérica, y el que determinó el objetivo primordial de dicha política: la pacificación de la región.

Las consideraciones de los comunitarios con relación a la crisis partían de dos principios esenciales: uno de carácter global, extensivo a todo el mundo subdesarrollado, y otro más restrictivo, circunscrito propiamente a Centroamérica. Tales consideraciones eran las siguientes:

- a) La estabilidad económica y política en las regiones del tercer mundo constituye un imperativo para lograr mantener a dichas zonas al margen del conflicto global Este-Oeste.
- b) La estabilidad político-social en Centroamérica, no es sólo una cuestión de índole militar, sino que tiene vínculos insoslayables con las posibilidades de los países del área, de poder acceder a un proceso real de desarrollo económico en un marco de profundas transformaciones democráticas.¹

Para poder influir en ambos sentidos, los comunitarios proponían su colaboración económica y política a las naciones centroamericanas, y en los primeros años de la década de los ochenta se dedicaron a explorar formas posibles de inserción de su política en Centroamérica, siendo importantes en su momento dos acontecimientos:

El primero de ellos lo constituyó el conjunto de propuestas de la Comisión al Consejo Comunitario, en 1981, con vistas a priorizar la colaboración con Centroamérica, tanto en la esfera económica como política. Tales propuestas serían una llamada de la Comisión a las instancias ejecutivas de la Comunidad para estructurar formalmente una política comunitaria hacia la región centroamericana.²

El segundo acontecimiento, lo fue la propuesta del Parlamento Europeo, a la Comisión y al Consejo Comunitario, de ofrecer un acuerdo de colaboración a países centroamericanos no asociados. Como es obvio, tal propuesta del Parlamento reflejaba las consideraciones de los comunitarios en cuanto a las raíces económicas de la crisis existente en el Istmo.³

¹ Guido Ashoff, "La Cooperación al Desarrollo entre la Comunidad Europea y América Latina: experiencias y perspectivas", *Dossier No. 16*, Publicación IRELA, 1989, p. 6.

² "Regulación del Consejo de Ministros No. 442-81", en *Boletín de las Comunidades*, marzo de 1981, p. 3.

³ Alicia Gariazzo y David Lewis, "Relaciones Europa Comunitaria y Centroamérica", *Avances de Investigación*, Documento CRIES, 1990, p. 8.

La brecha que tan ansiosamente los comunitarios buscaban la encontrarían, sin embargo, en 1984, cuando por iniciativa de un conjunto de naciones latinoamericanas (proceso negociador de San José) se reclamó la intermediación de la CEE en el conflicto centroamericano. La conferencia de San José I dio apertura a un diálogo global entre la CEE y CA, y por tanto, otorgó a la Comunidad la posibilidad de asumir una intermediación en el conflicto centroamericano. Entre septiembre de 1984 y marzo de 1991, fueron estatuidas siete Conferencias en el marco de las relaciones políticas y económicas entre las dos regiones, las cuales confirieron al diálogo CEE-CA un carácter permanente.

El presente trabajo tiene por objeto hacer un balance del comportamiento de las relaciones económicas de la CEE con CA durante la década de los ochenta en el contexto del Convenio de San José y presentar algunas hipótesis sobre la posible perspectiva de su evolución; para ello, se ha estructurado en distintos apartados en los cuales se analizan los componentes principales de las relaciones económicas CEE-CA, destacando las relaciones comerciales y financieras.

Como ya lo señalamos, el objetivo primordial de la política comunitaria hacia Centroamérica, formulada a inicios de los ochenta, obedecía más a un interés político que económico. Es por ello que una primera característica general de las relaciones económicas CEE-CA haya sido su carácter subordinado y secundario respecto a las relaciones políticas.

En 1985, en la Conferencia de San José II, la Comunidad accedió a la firma de un Acuerdo Marco de colaboración con CA, el cual otorgó un carácter institucional a la cooperación económica entre ambas regiones. Como parte de dicho acuerdo, fue creada también una Comisión Mixta de carácter permanente, para el análisis de las diversas propuestas de colaboración económica. Sin embargo, la Comisión Mixta estatuida en el Acuerdo Marco, no posee prerrogativas ejecutivas contractuales, lo cual restringe en mucho su capacidad operativa. En general, el Acuerdo Marco ha adolecido de una debilidad extendida a todos sus órganos y resoluciones: la carencia de mecanismos contractuales que obliguen a la implementación de sus acuerdos.

Es esto lo que ha determinado la segunda peculiaridad esencial del Convenio de San José en lo referido a las relaciones económicas CEE-CA: la diferencia existente entre las consideraciones políticas de colaboración, y la implementación de una eficaz política de cooperación económica de la que está urgida Centroamérica.

I. Las relaciones comerciales CEE-CA durante la década de los ochenta

Existe una asimetría evidente respecto a la importancia que el comercio mutuo CEE-Centroamérica tiene para cada una de las regiones. En efecto, mientras para Centroamérica la Europa Comunitaria constituye un mercado de elevada prioridad, sin embargo, para esta última, su comercio con el Istmo es marginal.

Durante la década pasada, el flujo de exportaciones centroamericanas hacia los países comunitarios promedió en valores corrientes entre 1.3 y 1.5 miles de millones de dólares, lo cual significó, en términos porcentuales, alrededor del 25 por ciento del total de las exportaciones de esta área subdesarrollada.⁴ La estructura de las exportaciones no sufrió alteraciones importantes en el decenio, pues los rubros de productos básicos —esencialmente café, algodón y banano— continuaron abarcando más del 96 por ciento del volumen total.⁵

Por la vía de las importaciones, la Comunidad constituyó también un importante mercado para la región centroamericana. En efecto, como media, el 15 por ciento de sus importaciones totales, con montos cercanos a los mil millones de dólares, tuvo por origen el mercado comunitario.⁶ El componente de esas importaciones, en más del 90 por ciento, fueron las manufacturas, y por lo tanto de mayor valor agregado por unidad de producto, en comparación al valor unitario de las exportaciones del Istmo a la Comunidad.⁷

Si se analiza a la inversa la representatividad de los montos comerciales CEE-CA, la situación es diferente. Para la CEE, los montos de su comercio con Centroamérica apenas si constituyeron el 0.5 y el 0.4 por ciento de sus importaciones y exportaciones extracomunitarias, y por lo tanto fueron marginales.⁸ Durante la década, las exportaciones centroamericanas a la Comunidad disminuyeron en términos de valor mientras que las importaciones crecieron ligeramente, lo que determinó que la balanza comercial en dicho periodo, —que comenzó siendo favorable a CA en 400 millones de dólares— sufriera un deterioro acelerado, tal como se puede observar en el cuadro siguiente:

⁴ Alvaro de la Ossa y Teresita Caballero, *Proyecto FLACSO-IEAP*, Documento No. 7, agosto de 1990, p. 16.

⁵ *Ibid.* p. 28.

⁶ *Ibid.* p. 18.

⁷ *Documento de Trabajo IRELA No. 10*, junio 1987, p. 4.

⁸ *Ibid.*

Cuadro 1
Balanza Comercial de Centroamérica con la CEE
 (millones de dólares)

	1970	1980	1982	1984	1986
Exportaciones CA a CEE	299	1,568	1,344	1,144	1,350
Importaciones CA de CEE	347	1,167	1,274	1,124	1,283
Saldo Balanza Comercial	-48	401	70	20	67

Fuente: Proyecto Flacso - IEAP No. 7, agosto 1990.

Esta disminución del superávit de la balanza comercial de Centroamérica con la CEE, como es obvio, agravó la incapacidad de las economías del Istmo para hacer frente a las obligaciones acumuladas de sus sectores externos, a lo que habría que agregar que las iniciativas centroamericanas para detener la erosión de sus ingresos externos, han encontrado poca receptividad por parte de los comunitarios. Tales iniciativas se han centrado, principalmente, en los siguientes aspectos:

a) La diversificación de las exportaciones centroamericanas a la CEE

Durante la década de los ochenta los países centroamericanos realizaron ingentes esfuerzos con vistas a incrementar sus exportaciones no tradicionales. En efecto, tomados en conjunto, el valor de estos rubros se duplicó en menos de 10 años, alcanzando en 1986 y a precios corrientes, la cifra de 400 millones de dólares. Sin embargo, la receptividad de los mercados comunitarios a las nuevas exportaciones centroamericanas fue muy escasa, tal como se desprende del presente cuadro:

Cuadro 2
Exportaciones no tradicionales Centroamericanas
 (millones de dólares corrientes)

Destino	1978	%	1986	%
CEE	20.9	12.1	33.4	8.4
EU	76.6	44.2	0217.1	54.7
Otros	77.8	43.7	146.5	36.9
Total	173.3	100.0	397.0	100.0

Fuente: Proyecto FLACSO-IEAP No. 7, agosto 1990.

La diversificación de las exportaciones constituye una necesidad insoslayable para los países del Istmo, tanto para elevar los ingresos por exportaciones, como para disminuir la vulnerabilidad de sus economías respecto a las variaciones de precios de sus productos tradicionales. En este sentido, una mayor apertura de los mercados comunitarios a los nuevos rubros de exportación centroamericanos, como parte de una política de cooperación real de la CEE a la región centroamericana, podría abrir importantes alternativas a las economías del Istmo.

Por otro lado, el aumento de las exportaciones centroamericanas no tradicionales hacia Estados Unidos, que como se observa ha sido el mercado más receptivo, es un factor muy controvertido. De hecho, la apertura de mercados estadounidenses para ciertos productos no tradicionales centroamericanos, ha reflejado los efectos de la denominada "Iniciativa para la Cuenca del Caribe", proyecto norteamericano que lejos de promover un desarrollo de las economías de la región, ha acentuado la deformación de su crecimiento. Tales han sido los casos, por ejemplo, de Honduras y Costa Rica, países que se han convertido en nuevos receptores del modelo transnacional de la maquila industrial.

La colaboración comunitaria tendiente a una apertura de sus mercados a productos no tradicionales centroamericanos, de ser instrumentada en el marco de una política de colaboración al desarrollo, podría favorecer por tanto no sólo la evolución del sector externo en sí mismo, sino también procesos alternativos de desarrollo en base a los genuinos intereses de las economías del Istmo.

b) Necesidad de promover mecanismos tendientes a asegurar la estabilidad de los ingresos por exportaciones de las naciones centroamericanas

Uno de los males que más afectó los ingresos por exportaciones de las naciones centroamericanas en el decenio, lo constituyó el acentuado deterioro de los precios de sus principales productos exportables. En este sentido, los precios del café, el cual acapara más del 40 por ciento de dichos ingresos, sufrieron una caída casi permanente durante la década, lo cual determinó que en 1990, en términos corrientes, su nivel fuera un 42 por ciento menor de lo que era en 1980.⁹

Los países centroamericanos han venido realizando grandes esfuerzos, dentro de los marcos del Convenio de San José, para promover mecanismos estabilizadores de ingresos por exportaciones que compen-

⁹ *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe*, CEPAL, diciembre 1990, p. 30.

sen los efectos negativos de la caída de precios de sus principales exportaciones hacia la Europa Comunitaria; en concreto, los países centroamericanos han propuesto a la Comunidad, se diseñe un mecanismo similar al STABEX que rige en el denominado Convenio de Lomé en favor del grupo de países ACP.

Como es sabido, el STABEX regula la liberalización de fondos en dependencia de la significación que tenga el producto exportado en el total de los ingresos por exportaciones del país beneficiario, y de la cuantía de las pérdidas que el país sufra por el deterioro de los precios de dicho producto. Por ejemplo, según cálculos realizados, de haberse aplicado un sistema de compensación similar al STABEX, las naciones centroamericanas hubiesen recibido sólo en la primera mitad de los ochenta, un monto de compensación de 500 millones de dólares por la caída de los ingresos por exportaciones de café, cifra que representa el 7 por ciento del total de los ingresos centroamericanos por el conjunto de sus exportaciones a la Comunidad en esos cinco años.¹⁰ Hasta el presente, la Comunidad sólo ha hecho explícita su preocupación por el deterioro de los ingresos exportables de las naciones centroamericanas, pero no ha accedido a la implantación de mecanismos compensadores eficaces.

c) Necesidad de un trato preferencial a las exportaciones centroamericanas a la Comunidad

Las exportaciones centroamericanas continúan siendo afectadas por la política agraria comunitaria (PAC) en dos sentidos: por un lado, la PAC actúa como un mecanismo proteccionista que encarece las exportaciones centroamericanas a la Comunidad —según se ha calculado, Centroamérica paga alrededor de 200 millones de dólares anuales en impuestos, para poder acceder al mercado europeo con sus productos exportables—¹¹ y por el otro, la PAC constituye una forma sutil de subvención de las exportaciones agrícolas comunitarias, no competitivas, que de hecho deprime los precios internacionales de productos como el azúcar y la carne de vacuno en los mercados internacionales.

El Sistema General de Preferencias (SGP), constituye un mecanismo que atenúa los efectos de la PAC, y en general de las políticas proteccionistas comunitarias, para países de condiciones similares a los centroa-

¹⁰ Luis René Cáceres and George Irvin, *The Reconstruction of the CACM and European Cooperation in Central America, The Future of Economic Integration*, Westview Press, Boulder, San Francisco and London, p. 187.

¹¹ Declaración de Ernesto Leal, vicedirector de Nicaragua con motivo de la Conferencia de San José VII, periódico *Barricada*, 18 de marzo de 1991, p. 3.

americanos. En los últimos años, los países centroamericanos han demandado un tratamiento preferencial especial para sus exportaciones de café y banano; por ejemplo, en la Conferencia de San José VII, teniendo en cuenta las preferencias otorgadas por la CEE a cuatro países andinos en apoyo a los programas antidrogas desarrollados en dichos países, las naciones centroamericanas —afectadas por la decisión comunitaria— demandaron a la CEE se extiendan dichos beneficios a sus productos de exportación.

Reiteradamente, en todas las Conferencias de San José, la Comunidad ha manifestado su disposición a mejorar el acceso de los productos del Istmo al Mercado Europeo, mediante la ampliación de su SGP; incluso, en las conferencias de San José VI, celebrada en Dublín, y San José VII, celebrada en Managua, la Comunidad manifestó su intención de aplicar progresivamente reducciones arancelarias unilaterales para determinados productos tropicales centroamericanos, al margen de los acuerdos todavía inciertos de la Ronda Uruguay. Pero lo cierto es que constituye una necesidad perentoria para la región centroamericana que tales medidas se implementen en la práctica, teniendo en cuenta los negativos efectos previsibles que a la región le significará el establecimiento del Mercado Unico Comunitario para el año 1992.

El Mercado Unico Comunitario implicará, sin duda, una mayor concentración de políticas de toda índole entre los países miembros de la integración europea. Es de esperar por ello, una mayor comunión de la tarifa externa común proteccionista comunitaria, de efectos erosivos sobre los ingresos por exportaciones centroamericanas y resulta por tanto imprescindible que los países comunitarios cumplan con los compromisos contraídos en el Convenio de San José, en cuanto a tener en cuenta en su régimen de importaciones, los intereses centroamericanos en productos como el banano, la carne de vacuno, el café, y otros. Es también importante que la Comunidad extienda su SGP a los productos centroamericanos de exportación no tradicionales, tanto tropicales como industriales. En este sentido, sería deseable que la Comisión Mixta estatuida en los márgenes del Convenio no preferencial de cooperación con Centroamérica, pasara del análisis dilatado de las demandas centroamericanas a las propuestas concretas, con vistas a compensar el deterioro acelerado de los ingresos por exportaciones que hoy soportan las economías del Istmo, y que ahondan aún más la crisis de la región.

II. Las relaciones financieras de los países miembros de la CEE con Centroamérica

Durante la década de los ochenta, la deuda externa de los países centroamericanos creció aceleradamente, pasando, según cifras de CEPAL, de 8.5 miles de millones de dólares en 1980 a 20.1 miles de millones de dólares en 1990.¹² En la actualidad, la deuda desembolsada centroamericana representa aproximadamente el 60 por ciento del PIB de la región y ejerce, por lo tanto, una enorme influencia en el desenvolvimiento socioeconómico de los países del Istmo.

Según cifras suministradas por el Consejo Monetario Centroamericano y los Bancos Centrales, al término de 1988 la deuda pública centroamericana ascendía a 17.0 miles de millones de dólares, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 3

Centroamérica: Saldo de la deuda externa del sector oficial a fines de 1988

(millones de dólares y porcentajes)

País deudor	CEE	Total	CEE/Total (en %)
Costa Rica	312	3,834	8.1
El Salvador	115	1,791	6.4
Guatemala	321	2,340	13.7
Honduras	211	2,294	9.2
Nicaragua	657	6,773	9.7
Centroamérica	1,607	17,032	9.4

Fuente: *Boletín estadístico 1988*, Consejo Monetario Centroamericano y CEPAL, citado por Alvaro de la Ossa, *Relaciones Financieras CEE-Centroamérica*, Cuaderno Ciencias Sociales, FLACSO, Costa Rica, septiembre de 1990, p.50.

De las cifras se deduce que aproximadamente el 9 por ciento de la deuda pública centroamericana tiene por acreedores a instituciones de países comunitarios, y por tanto que la influencia de éstas en el tratamiento internacional que se dé a la deuda es significativo. Los países comunitarios reconocen que la problemática de la deuda externa centroamericana afecta la evolución socioeconómica de la región, pero hasta el presente

¹² "Balance Preliminar CEPAL", *op. cit.*, p. 34.

no han mostrado una disposición efectiva de cooperación ante el fenómeno y, de hecho, las propuestas europeas al tratamiento de la deuda centroamericana no han trascendido los marcos del Plan Brady, que además de insuficiente, obliga a los países de economías débiles a someterse a severos planes de ajuste recesivo.

El incremento acelerado de la deuda centroamericana durante la década de los ochenta se reflejó negativamente en la disminución de los flujos de préstamos (capital de préstamo a corto y largo plazos) recibidos por la región. Durante la década sólo crecieron los flujos correspondientes a transferencias unilaterales, tal como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 4
Flujos netos recibidos por Centroamérica
(millones de dólares)

	1980	1985	1988
Transferencias unilaterales	318.6	806.0	1253.1
Préstamos largo plazo	718.8	339.5	-350.5
Préstamos corto plazo	-608.9	-258.1	93.5

Fuente: *Estadísticas Financieras Internacionales del FMI*, sept. 1990; *Boletín Estadístico del Consejo Monetario Centroamericano*.

Por lo que se refiere al flujo de inversión directa hacia Centroamérica, ésta alcanzó en 1988, según la OCDE, un monto de 1.4 miles de millones de dólares, del cual aproximadamente el 23 por ciento correspondió a países europeos.¹³ Las cifras de la inversión directa comunitaria hacia Centroamérica desglosadas por países, y de acuerdo a datos de los países receptores, fueron las siguientes:

¹³ *Development Cooperation 1990 Report*, OECD 1990, p. 127

Cuadro 5

Inversión directa neta de los países de la CEE hacia Centroamérica al 31 de diciembre de 1988

(millones de dólares y porcentajes)

País	Inversión CEE	Inversión Total	Porcentaje
Costa Rica	81.4	556.0	14.6
El Salvador	30.6	154.4	19.8
Guatemala	67.3	225.5	29.8
Honduras	27.7	244.2	11.3
Nicaragua	34.6	46.6	74.2
Total	241.6	1,226.7	19.7

Fuente: Ministerio de Economía, Bancos centrales y Organizaciones empresariales, tomado de Relaciones Financieras CEE-CA, op. cit., p.53.

De los datos presentados, se deduce que Costa Rica constituyó el país centroamericano que mayor flujo de inversión directa captó en 1988, con más del 45 por ciento del monto total inversionista. El estímulo a la llegada de inversión privada europea a la región centroamericana, al parecer será una tendencia mantenida en la presente década. De hecho, en la actualidad el apoyo a este flujo financiero se ha convertido en un nuevo concepto de ayuda al desarrollo de los países comunitarios. En efecto, la Comunidad ha abierto una nueva línea de fondos para ser usados como préstamos de corto plazo a empresas europeas que inviertan en Centroamérica, con la ventaja adicional de que tales préstamos sólo tendrán que ser amortizados en caso de éxito financiero por parte del inversionista.

Como es obvio, el estímulo a la inversión directa mediante fondos de ayuda constituye una reestructuración de los flujos financieros comunitarios hacia la región, que no necesariamente implica un aumento global de los flujos financieros por concepto de ayuda. Por otro lado, no es de esperar que la participación comunitaria como garante de capital de riesgo estimule el incremento acelerado de los flujos privados hacia el Istmo debido a que los factores que desestiman los flujos inversionistas hacia Centroamérica están estrechamente vinculados a la situación de crisis de la región y a su agotadora deuda; es por tanto en estas áreas, mucho más abarcadoras, donde los efectos de la colaboración comunitaria serían realmente significativos.

III. Las perspectivas de la colaboración comunitaria a Centroamérica

Centroamérica fue una prioridad política para Europa Occidental en la década de los ochenta, pero en el presente, luego de alcanzada una semi-estabilidad militar y política en la región, es muy probable que la atención europea hacia el Istmo disminuya. Sin embargo, es importante para los comunitarios mantener un nivel de intervencionalidad económica y política con Centroamérica, teniendo en cuenta, tanto los intereses europeos ya asentados en la región, como las afectaciones competitivas que les pudiera ocasionar el nuevo proyecto norteamericano para Latinoamérica, "La Iniciativa de las Américas", o la expansión de los intereses nipones en la región. Como muestra de la existencia de tales intereses por parte de los europeos, se pudieran apuntar los compromisos asumidos por la CEE en las Conferencias de San José VI y VII, en cuanto a apoyar más eficazmente la integración regional centroamericana, tanto en el área financiera como en la comercial, y en cuanto a mantener en el nivel presente sus compromisos de ayuda oficial.

En realidad, las perspectivas de la cooperación efectiva CEE-CA están influenciadas por diversos factores, entre ellos: la evolución del proceso de integración centroamericano, los cambios en las prioridades políticas comunitarias, la evolución del Mercado Unico del 92, las condiciones actuales de la ayuda comunitaria, el desmoronamiento del sistema socialista mundial, etcétera.

Es un argumento manido que los comunitarios, por su vocación integracionista, son propensos a prestar ayuda a los procesos de integración latinoamericanos, pero la laxitud de los vínculos CEE-CA a lo largo de los sesenta y los setenta no confirma esta hipótesis. Aún así, en los últimos años se ha podido constatar un apoyo comunitario al actual proceso integracionista en Centroamérica.

Durante 1990 los gobiernos de los países del Istmo emprendieron diversas acciones tendientes a revitalizar el proceso integracionista. En este sentido, un acuerdo importante lo constituyó la Declaración de Antigua de junio de 1990, la cual recogió el compromiso de los gobiernos de la región de trabajar conjuntamente con vistas a: "Reestructurar, fortalecer y reactivar el proceso de integración de los organismos regionales centroamericanos, adecuando o rediseñando su marco jurídico e institucional para imprimirle el renovado dinamismo y facilitar su readaptación a las nuevas estrategias de apertura externa y modernización productiva que emprenden los países centroamericanos aspirando a la

formación y consolidación de la Comunidad Económica del Istmo Centroamericano”¹⁴.

Desde el punto de vista económico, en la reunión de Antigua los países centroamericanos lograron el imprescindible consenso en cuatro aspectos importantes:

- a) La disposición de todos los gobiernos de la región de acometer una profunda revisión y modernización del sector público en busca de una mayor austeridad y eficiencia, y con vistas a estimular la actividad de los agentes económicos.
- b) Prestar apoyo individual y regional a las acciones que emprendan las naciones centroamericanas en los procesos respectivos de renegociación de deuda.
- c) Promover conjuntamente el crecimiento del sector productivo de la región, el cual está llamado a jugar un papel central en la transformación de la economía del Istmo, y en el proceso económico de integración de la región.
- d) Poner en marcha el denominado Plan de Acción Económico de Centroamérica (PAECA), con vistas a implementar los acuerdos generales adoptados e impulsar el proceso integracionista centroamericano.

Como es sabido, el PAECA constituye un conjunto de medidas y acuerdos jurídico económicos para viabilizar o coordinar las acciones de los gobiernos centroamericanos en tres direcciones principales y complementarias: estrechamiento de los vínculos económicos regionales, modernización competitiva del aparato productivo de los países del Istmo, y coordinación de las políticas económicas gubernamentales para la implementación de los procesos de ajuste macroeconómico estructural en cada país de la región.

En el presente, la integración centroamericana ha modificado sus objetivos y estrategias. Si durante la década de los sesenta y en los setenta la base fundamental de la política integracionista la constituyó la sustitución de importaciones, en la actualidad las prioridades fundamentales de los diseños de política económica son otras: el reacomodo de las economías del Istmo al contexto competitivo internacional, la consecución del crecimiento en condiciones de ajuste macroeconómico, la liberalización del sector externo, y el crecimiento de las exportaciones; se parte del supuesto de que la apertura del sector externo propiciará un incremento de la competitividad del sector productivo y por tanto una inserción eficiente en la economía internacional para los países de la región.

¹⁴ *Declaración de Antigua, Guatemala, 17 de junio de 1990, punto 26.*

En estrecho vínculo con el proceso de reanimación del comercio intraregional, se han dado pasos importantes para la revitalización del Sistema Regional de Pagos y para la renegociación de las deudas intraregionales pendientes, lo cual ha contado con el apoyo financiero y técnico de la CEE. En otros sectores de la economía también se han observado algunos avances de carácter integracionista, aunque sólo a nivel de acuerdos, tal es el caso de los sectores agropecuario, de la construcción, del transporte, del turismo, etcétera.

El PAECA, como ya se señaló, intenta también como otro de sus objetivos fundamentales impulsar los procesos de coordinación en torno a los programas de ajuste macroeconómico de cada país y sentar sobre estas bases el crecimiento regional. La asimilación de la macroeconomía del ajuste dentro de la estrategia de la integración centroamericana, constituye un factor ineludible en el actual contexto internacional para los gobiernos del Istmo, pero asumir el ajuste estructural, tal y como lo propugnan el FMI y los centros capitalistas industrializados, distorsiona profundamente el proceso integracionista de la región, dado que determina un cambio de las prioridades del proceso y de los actores que lo ejecutan.

En efecto, la programación financiera en que se estructura la estabilización recesiva, comprende dos aspectos fundamentales:

- a) La restitución del equilibrio macroeconómico mediante la contracción de la demanda por las vías financiera, fiscal y monetaria.
- b) Transformaciones estructurales de la economía: liberalización del sector externo (comercial y financiero) y privatización creciente del sector público.

En el caso de algunas naciones centroamericanas, los planes de ajuste implementados a lo largo de la década de los ochenta se beneficiaron de condiciones atenuantes, dada la situación político-social convulsa de los países en que fueron aplicados, y las prioridades e influencia de los actores extraregionales, en primer lugar Estados Unidos, en el conflicto centroamericano; por ejemplo, El Salvador, Honduras y en menor medida Guatemala, pudieron contar durante el período 1982-1988 con importantes flujos externos de asistencia norteamericana, los cuales, en cierta medida, permitieron a estos países atenuar los efectos recesivos de los planes de estabilización económica, e incluso evadir algunas de las presiones más drásticas del FMI.

Sin embargo, tales flujos asistenciales excepcionales recibidos, tuvieron escaso efecto en estos países ya que el crecimiento económico se mantuvo deprimido a lo largo del decenio debido a que en realidad la

recesión fue un fenómeno extendido en el Istmo durante los ochenta. En efecto, durante la década, la variación acumulada del PIB conjunto de los cinco países centroamericanos fue de sólo 8.8 por ciento, lo cual determinó una disminución del PIB *per cápita* de 17.2 por ciento en los diez años,¹⁵ además de que durante el periodo considerado sólo creció el valor de las exportaciones en dos países, —Costa Rica 37 por ciento y Honduras 16 por ciento— mientras que en El Salvador, Guatemala y Nicaragua las exportaciones se redujeron 47, 17 y 30 por ciento respectivamente, lo cual afectó el potencial inversionista de la región en su conjunto¹⁶ y se reflejó gravemente en la capacidad de los países centroamericanos para poder hacer frente a sus obligaciones externas. En tal sentido, a fines de 1990 la relación entre la deuda total desembolsada y las exportaciones de bienes y servicios por países fue la siguiente:

Cuadro 6
Relación deuda total desembolsada/valor de las exportaciones de
bienes y servicios
(en porcentajes)

País	1980	1982	1985	1990
Costa Rica	184	285	307	155
El Salvador	97	209	219	253
Guatemala	61	144	232	200
Honduras	147	259	309	316
Nicaragua	269	703	1,433	2,250

Fuente: CEPAL, *Balance Preliminar 1990*.

En la actualidad, la deuda externa no sólo constituye para los países centroamericanos el factor más erosivo de sus ingresos externos, tal y como se desprende del cuadro anterior, sino que además se ha tornado en el vehículo de compulsión de los organismos financieros internacionales y los centros acreedores para promover el ajuste recesivo. De hecho, el ajuste estructural es la condicionalidad preeminente, para toda renegociación de los créditos vencidos y para todo acceso a cualquier forma de colaboración financiera o comercial, proveniente de los centros industrializados, a que aspire un país del Tercer Mundo, incluidos los centroamericanos.

¹⁵ *Balance Preliminar CEPAL, op. cit.*, pp. 26-27.

¹⁶ *Ibid.* p. 28.

Si durante los ochenta, los países centroamericanos gozaron de algunas prerrogativas diferenciadoras con relación a la implementación del ajuste estructural, en correspondencia con las prioridades políticas de actores externos, en la actualidad éstas han desaparecido, y por lo tanto, todos los gobiernos del Istmo están compulsados a acometer el ajuste con gran rigor. Es por ello que el ajuste macroeconómico se ha convertido en un condicionante general de las relaciones económicas y políticas de CA con los centros industrializados.

Los vínculos económicos y políticos de la Comunidad Económica Europea con Centroamérica no es de esperar que sean, en este sentido, una excepción; en efecto, las perspectivas de la colaboración de la CEE a Centroamérica están muy influenciadas por las condicionantes actuales de la ayuda comunitaria: el ajuste recesivo. En la última Conferencia de San José celebrada en Nicaragua en marzo de 1991, los personeros de la Comisión fueron explícitos en señalar el consenso general comunitario respecto al tema cooperación y desarrollo. Tal consenso radica en que la condición esencial y primera al desarrollo —que impone la CEE como determinante para otorgar su ayuda— es la calidad de las políticas macroeconómicas internas, entendiendo por ello el saneamiento antiinflacionario, la priorización del equilibrio de la balanza de pagos, y la apertura a la inversión externa y a las corrientes comerciales.¹⁷

De hecho, la política comunitaria actual hacia Centroamérica se enmarca dentro de los nuevos conceptos de colaboración al desarrollo que hoy privan en la integración europea. A finales de 1990, a iniciativa del señor Abel Matutes, comisario para las relaciones con América Latina y las relaciones Norte-Sur, la Comisión propuso al Consejo y al Parlamento la puesta en marcha de un conjunto equilibrado de instrumentos de cooperación alrededor de dos ejes fundamentales:

- a) Ayuda al desarrollo poblacional más pobre.
- b) Cooperación económica con las regiones con fuerte potencial de crecimiento.

La Comunidad reserva sus instrumentos de ayuda concesional para los países ACP y para algún otro país que forme parte del grupo de naciones más pobres. América Latina en general, es considerada por la CEE como región con fuerte potencial económico, por lo que la instrumentación de la ayuda comunitaria tiende a ser cada vez más condicionada y menos concesional; Centroamérica en particular, aunque con algunos matices,

¹⁷ Ver intervención del Comisario Abel Matutes en la Conferencia de San José VII, *Documentos San José VII*, Managua, Nicaragua, marzo 1991, p. 5.

no es excepción dentro de esta clasificación. De hecho, el comisario Matutes en la Conferencia de San José VII constató un cambio de las prioridades de la ayuda comunitaria hacia Centroamérica, en preferencia del relanzamiento del comercio exterior (intra y extraregional), del sector financiero y de la modernización de ciertas actividades productivas centroamericanas estratégicamente seleccionadas.¹⁸

Otro elemento que en el futuro de las relaciones económicas CEE-CA también tendrá una influencia notable, es la evolución del denominado Mercado Unico Comunitario. Las perspectivas que plantea a Centroamérica el Mercado Unico de 1992 son más bien desfavorables, ya que la solidificación de la tarifa externa común y la mayor eficacia para su implementación (factor que el Mercado del 92 propiciará) significarán la acentuación del proteccionismo comunitario, deprimiendo aún más los ingresos por exportaciones de las naciones del Istmo, —tanto los provenientes de los mercados comunitarios como aquellos obtenidos en terceros mercados—. Los comunitarios se han comprometido a tener en cuenta los intereses centroamericanos en los regímenes de importaciones de productos tropicales y en el SGP, pero tales compromisos no han sido implementados hasta el presente, y además carecen de obligatoriedad contractual.

Por último es de prever que la CEE continúe priorizando, a lo largo de la presente década, su política integracionista europea, y su influencia hacia los países de la Europa del Este, lo cual también influirá notablemente en las relaciones CEE-CA.

Ciertamente, la CEE se encuentra envuelta en un difícil y costoso proceso integracionista que restringe los fondos presupuestarios que la Comunidad destina a la colaboración con países subdesarrollados no asociados. En este sentido, se debe tener presente que al interior de la Comunidad aún existen regiones relativamente atrasadas y una polarización evidente entre los llamados países del Norte y del Sur de la propia integración. Tal factor, sin dudas, contribuye a disminuir la cuantía de los fondos que la CEE destinará en la presente década a su política colaboracionista hacia el Tercer Mundo en general y hacia Centroamérica en particular.

También las nuevas incógnitas y posibilidades que se abren con el proceso regresivo de Europa de Este, desvían la atención política y financiera de la CEE hacia la propia región europea, en salvaguarda de sus propios intereses económicos y políticos y en oposición competitiva con Estados Unidos y Japón. Este factor, obviamente, estrecha aún más los márgenes de los fondos de ayuda de la Comunidad hacia el Tercer

¹⁸ *Ibid.*

Mundo, y la disponibilidad de los flujos no concesionales provenientes de fuentes privadas para el conjunto de países subdesarrollados, incluidos entre éstos los países centroamericanos.

La Europa del 92 ¿es posible la diversificación económica mexicana?

Fernando Carmona*

"[...] Lo real es lo que importa, no lo aparente. En la política lo real es lo que no se ve [...]"

José Martí¹

"Es necesario que México sea realmente un Estado independiente. Este es, en suma, nuestro único problema internacional"

Luis Cabrera²

Introducción

Vivimos sin duda años convulsivos, cuando se experimenta una profunda y extensa recomposición del capitalismo mundial en un marco de crisis que asuela sobre todo a nuestros países subdesarrollados, dependientes estructuralmente de las metrópolis financieras, comerciales, científicas, políticas y militares de este sistema, en medio de un proceso de rápidas

* Investigador Titular y Coordinador del Seminario de Teoría del Desarrollo del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, responsable del proyecto PROMELADL

¹ José Martí, *La Conferencia Monetaria de las Repúblicas de América*. Obras completas. Editorial de Ciencias Sociales. La Habana 1975. Tomo 6, Nuestra América, p. 158.

² Luis Cabrera, *Los problemas trascendentales de México*. Conferencia dictada el 27 de octubre de 1934. Obras completas. Ediciones Oasis, S.A. México 1975. iv. Obra política, p. 91.

transformaciones tecnológicas, creciente transnacionalización del capital, interdependencia de las economías e integración, en fases y con modalidades distintas, de tres grandes bloques económicos regionales en torno a las principales potencias capitalistas, competitivos entre sí y aun —se dice, no obstante lo anterior y de la obvia persistencia y profundización de contradicciones internacionales— también son tiempos de inexorable “globalización” de la sociedad humana.

Lo fundamental de este complejo proceso histórico, incluso ciertos aspectos relevantes de la crisis que afloró en la ya de hecho ex Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (¿o habría que decir en Rusia, o sea una parte de Europa?) y en otros países europeos hasta hace poco considerados como socialistas, crisis desde luego con causas propias pero no ajena a la crisis y recomposición del capitalismo, fue ya abordado en las sesiones anteriores del presente Seminario. De mi parte he intentado una apreciación general en otros trabajos.³ Seguramente hay mucho por añadir sobre el acontecer universal desde una perspectiva histórica mexicana, o sea la de un país subdesarrollado, del “tercer mundo”, qué, por sus características (tamaño, historia, nivel de desarrollo, ubicación geográfica, expresiones de la crisis y de la política económica) y sus relaciones económicas internacionales, no es “cualquier país” sino uno paradigmático en no pocos aspectos.

Sin embargo, aquí procuraré centrarme en las posibilidades y límites para la diversificación económica de nuestro país, en el sentido de la fuente y destino de sus relaciones internacionales, por la más o menos pronta firma de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá, la existencia de los indicados bloques regionales del capital transnacional y las necesidades de la siempre proclamada integración latinoamericana (y caribeña), concretamente desde el ángulo de las relaciones económicas mexicanas con la Comunidad Europea, con la “Europa del 92” (o propiamente la que ya reestructurada empezará a operar el 1o. de enero de 1993).

³ Me refiero a ensayos recientes, entre ellos: *EUA/América Latina. La defensa de nuestra soberanía, el mayor desafío*, publicado en el libro *Hagamos cuentas ... con la realidad*. (con Alonso Aguilar M.). Editorial Nuestro Tiempo. México 1991; *La Perestroika. ¿Reconfirmación del sistema o abandono de principios?*. *El Gallo Ilustrado*. Suplemento de Aniversario del Periódico *El Día*. México, 30 de junio de 1991; *Las leyes del desarrollo y el pensamiento latinoamericano de hoy. (Treinta proposiciones)*, incluido en un libro del Seminario de Teoría del Desarrollo, Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc), UNAM, que formará parte de una colección por iniciarse con el pie de imprenta de *Problemas del Desarrollo*, o sea la revista trimestral del IIEc, por entrar a prensa en estas fechas; y *América Latina ante un mundo cambiante. (Un intento de recapitulación)*, que se publicará en el número 88 de *Problemas del Desarrollo*, enero-marzo de 1992.

Considero necesario discernir tanto las tendencias y contradicciones objetivas en dichas relaciones, surgidas de la actual reestructuración del capitalismo —a su vez precedida por otras recomposiciones— en la escala planetaria, que modifica la división internacional del trabajo y las formas de inserción en el mercado mundial de las distintas categorías de países, desarrollados y subdesarrollados, como el alcance, con la connotación que Martí le asignaba, de las políticas económicas internacionales en acción, específicamente la mexicana.

I. Sobre las relaciones históricas con el “norte”

No es ocioso recordar que el Estado mexicano, ya con un carácter capitalista aun antes de que este modo de producción llegara a ser el determinante en nuestra sociedad desde los años de la Reforma, como lo recordaba Luis Cabrera nunca llegó a ser en verdad independiente,⁴ aunque justo cuando este ideólogo de la Revolución Mexicana pronunciaba las palabras arriba citadas, estaba por iniciarse el gobierno cardenista con el cual la lucha histórica de los mexicanos por la independencia económica nacional, con la reforma agraria, la nacionalización del petróleo, el fortalecimiento del Estado y otras acciones, alcanzaría su punto más alto, sin lograr plenamente ese objetivo. Sin embargo, en aquellos años, por lo menos hasta el estallido de la Segunda Guerra Mundial, el comercio exterior mexicano mantuvo esencialmente el destino y el origen que había tenido a lo largo de toda la etapa postcolonial (como también durante la Colonia): tanto las exportaciones como las importaciones, principalmente —unos dos tercios— se enviaban o venían de un pequeño grupo de países de Europa; además, durante un periodo de 123 años a partir de la consumación de la Independencia —desde 1821 hasta 1944—, las transacciones internacionales de México año tras año arrojaban una balanza comercial superavitaria.

Hasta los años del gobierno de Lázaro Cárdenas, las fuentes financieras e incluso tecnológicas más importantes del país eran también europeas (aún cuando entre 1913 y 1942 la deuda externa de México no aumentó, excepto eventualmente por las expropiaciones cardenistas), si

⁴ Me apoyo en las tesis de Alonso Aguilar M., *Dialéctica de la economía mexicana*. Editorial Nuestro Tiempo, México 1968, 1a. ed. Cf. asimismo, F. Carmona, *El Estado, determinante de la sociedad civil en el capitalismo monopolista de Estado*. Estrategia. Publicaciones Sociales Mexicanas, México, año VIII, No. 38, marzo abril de 1982, pp.

bien a partir del conflicto bélico mundial la influencia del capital, las finanzas, el comercio y la tecnología de los EUA, reiniciaron las tendencias en la economía mexicana que ya se habían hecho sentir con fuerza durante el Porfiriato, interrumpidas durante casi tres décadas por las convulsiones militares y sociales de la propia Revolución Mexicana, la Gran Depresión y las nacionalizaciones del cardenismo.

Los cambios más importantes en la estructura y las relaciones económicas exteriores mexicanas ocurrieron, pues, con peculiaridades históricas y diferencias con otros países latinoamericanos, pero como en estos mismos, a partir de los años siguientes, durante el último medio siglo, en el cual pueden distinguirse varias etapas. Es conveniente, por lo tanto, abrir un breve paréntesis para subrayar algunas cuestiones.

Como es bien sabido, este medio siglo registra cambios gigantescos en la población, la economía, el mercado y la política mundiales. En especial desde los setenta, fueron años de paridad nuclear y distensión, sobre todo en Europa, del conflicto "Este-Oeste" en un momento, y más tarde, tras de la derrota norteamericana en Vietnam, nuevas revoluciones en Africa, Asia y América, y de clímax de la OPEP y del Movimiento de Países No Alineados, años de rearme nuclear, «guerra de las galaxias» y una «segunda guerra fría» iniciada aun antes del comienzo del primer gobierno de la "nueva derecha" estadounidense, que al parecer concluyó al producirse el derrumbe del llamado campo socialista.

Desde el ángulo que nos ocupa, antes que nada son años sobre todo de crisis estructural y reajuste de los mecanismos capitalistas de regulación (económicos, técnicos, laborales, políticos) en el "primer mundo", endeudamiento masivo del "tercero", exitosas aplicaciones tecnológicas nuevas y no obstante descenso en el ritmo de crecimiento en los países desarrollados desde esta propia década y durante los ochenta, respecto a decenios anteriores, empero contrastante, en particular después de la recesión de 1980-82, casi sin excepciones, con lo logrado en los países subdesarrollados, convertidos en grandes exportadores netos de capital y sumidos en el estancamiento.

Además, los ochenta fueron años en que se acentuó la pérdida de la influencia económica mundial de los EUA frente a la Comunidad Económica Europea, en primer término la Alemania hoy reunificada, y frente a Japón, con los cuales aquella superpotencia comparte su contradictoria hegemonía en el "Grupo de los Siete". Pero también, precisamente, del derrumbe del "Este" socialista europeo, del impulso que aún prosigue desde el "Norte" industrial y "postindustrial" a la transnacionalización globalizadora apuntada a nuestro "tercer mundo" endeudado y en crisis, tanto por vías económicas, políticas e ideológicas como incluso militares (ahí están las todavía frescas huellas de esta estrategia y esta política en

Las Malvinas, Granada, Nicaragua, Libia, Panamá y sobre todo Irak), donde se abre paso a las políticas del "neoliberalismo", e incluso a los países ex socialistas y también socialistas de Europa lanzados al eufemismo de la economía "de mercado", es decir, al capitalismo. (¡Nadie puede sorprenderse de la pretensión estadounidense de "unipolarismo" y de regir un "nuevo orden mundial" que esta superpotencia pregona a los cuatro vientos desde enero de 1991!)

No obstante, hasta mediados de los años setenta el mundo parecía marchar en una dirección que apuntaba hacia el Nuevo Orden Económico Internacional, es decir, hacia un nuevo sistema de relaciones internacionales regido por la cooperación y la solidaridad, respetuoso de las soberanías de los países pobres por encima de los poderes transnacionales, proclamado por la gran mayoría de Estados, los del "tercer mundo" miembros de la ONU, con el apoyo de los entonces socialistas del "segundo mundo" y unos cuantos europeos del "primer mundo", algunos de ellos ahora también miembros "no principales" de la Comunidad Económica Europea (CEE), dirección luego totalmente revertida en particular desde el decenio de los ochentas.

En este periodo semisecular se profundizó la dependencia estructural de México, pero no tanto frente a las metrópolis europeas del sistema, con las cuales, por el contrario, se debilitó la fuerza de los viejos lazos económicos y aun culturales, ni respecto al vigoroso y resurgente capitalismo japonés, cuanto en relación con los EUA. Aunque explicable este proceso por las condiciones de la Segunda Guerra y la postguerra, en las cuales nuestro vecino del norte emergía convertido en la mayor superpotencia mundial, esta evolución no deja de ser paradójica, especialmente en el caso de las vinculaciones económicas con Europa.

Desde la inmediata posguerra, en efecto, en el fragor de la reconstrucción y como parte de ella, se dieron los primeros pasos que conducirían a la creación de la CEE (el "Benelux", la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la Comunidad Europea de la Energía Atómica...) así como de sus propios mecanismos de financiamiento, concertación de políticas económicas nacionales y toma de decisiones supranacionales.⁵ A partir de los años cincuenta fue creciente el fortalecimiento y el avance hacia la integración económica de las principales potencias (Francia y Gran Bretaña, los aliados de los EUA durante la Segunda Guerra, y Alemania e Italia, los enemigos, por cierto con una menor carga armamentista en la "guerra fría", todos miembros del "Grupo de los Siete") y otros Estados, desde luego no sin numerosos problemas y contradicciones acrecentados

⁵ Cf. Cecilia Escobar Montero, *La Comunidad Económica Europea*. Coordinación de Humanidades, UNAM. Col. Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas. México 1985.

por el derrumbe socialista en países que al fin de cuentas, según la geoeconomía y la geopolítica, son parte de la futura "Casa Común" europea.

En particular desde los años sesenta, sin embargo, se advierte una renovada y progresivamente mayor presencia económica mundial del Viejo Continente, sin embargo proyectada preferentemente hacia Europa "occidental" misma y aquella porción afroasiática del "tercer mundo" que constituyó su vasto imperio colonial. Por el peso de los acontecimientos, también tenderá a pesar más Europa centro-oriental e incluso algunas repúblicas de la ex URSS, que incluso, como las del Báltico, han solicitado ya su incorporación a la CEE, así como la ya inminente Unión de Estados Soberanos que agrupará a las repúblicas que se mantengan en ella e incluso algunas de estas mismas.

Las relaciones económicas europeas con Latinoamérica por supuesto continuarán, en particular con las naciones que tengan algunas "ventajas comparativas" en ciertos productos y quizá sobre todo, con las que no son nuevos sino "viejos países industriales" como Brasil, México y Argentina, que junto con Venezuela en 1980, por ejemplo, concentraban nada menos que el 46 por ciento —México el 10.85 por ciento— de todo el valor agregado en el "tercer mundo" (Corea del Sur y Tailandia, sumados, en dicho año apenas alcanzaban el 6.5 por ciento y la inmensa India el 8.27 por ciento de los países "en desarrollo").⁶

Para México, empero, las relaciones económicas con los países capitalistas desarrollados, con el "Norte", han significado en este medio siglo y al parecer significarán aún más en el futuro, fundamentalmente las relaciones con los EUA. Incluso en las que pudieran fortalecerse en los próximos años con las naciones de la CEE, Japón u otros países, todo parece indicar que en el interés de la mayoría de éstos la atención estará puesta tanto en la inversión, el mercado interior y las importaciones desde México como, a menudo de manera principal, en el gran mercado del vecino —o si se prefiere de los vecinos— del norte.

⁶ Según cálculos de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). Cf. *El Exportador Mexicano*. México, año III, No. 138, 23 de octubre de 1989. Desde luego esta composición se modificó sustancialmente en los ochenta, en favor de los «tigrillos» del sureste asiático, pero el peso de México y otros países latinoamericanos sigue siendo muy grande.

II. ¿Sólo plataforma de y hacia los EUA?

Espero no trillar demasiado los caminos del lugar común, sino en todo caso, el de la necesaria reiteración de cuestiones relevantes, de algunas de las cuales me he ocupado en algunos trabajos recientes.⁷ Abunda la información estadística y documental para fundamentar lo que aquí se sostiene; pero considero que en esta época de crisis universal, cambios, incertidumbres, confusión e interminables desafíos, lo más trascendente es no perder de vista los hechos centrales.

Cuenta mucho en la perspectiva económica internacional mexicana su ubicación geográfica, al sur de los EUA y con accesos marítimos abiertos tanto hacia la Cuenca del Pacífico como hacia Europa, hacia la CEE. Mas sobre todo, que hacia dentro de su territorio, México es un país con un mercado interno, un nivel de integración y una estructura social más evolucionados que en la mayoría de los subdesarrollados, el cual ha multiplicado sus transacciones internacionales (en dólares constantes, por ejemplo, su exportación creció unas 5 a 7 veces en 25 años).

Pese al gran atraso relativo que el subdesarrollo entraña, el estancamiento económico y la caída de la inversión —la privada y en particular la estatal— durante toda una década, que ha dado lugar a un visible deterioro de mucho del acervo nacional de capital ya existente y a la notoria baja en el ritmo de su modernización y ampliación, es un país que en el último medio siglo, y más que la gran mayoría de países del “tercer mundo”, (desde luego, como éstos, apoyándose en financiamientos externos, cuyos intereses y servicios de capital cobran a precio de sangre los Shyllock trasnacionales), erigió una amplia infraestructura energética, de transportes y comunicaciones, servicios urbanos, salud y educación, una importante planta productiva industrial, capacidad de construcción y cuenta con valiosos recursos no renovables, renovables y permanentes (minerales, hidrocarburos, agrícolas, forestales y pesqueros, variados climas, plataformas continentales) en explotación, todo lo cual incluye sectores más o menos modernos, tanto de propiedad nacional como extranjera.

México tiene desde luego una burguesía experimentada y fuerte, bien rentista, bien burocrática o bien empresarial, cuyas fracciones más poderosas, sobre todo las monopolistas, son verdaderamente las que detentan

⁷ Véase: F. Carmona, *¿Es posible la integración latinoamericana independiente?* Estrategia, año xvii, No. 100, julio-agosto y *Tratado de Libre Comercio. Algunos problemas fundamentales*, misma publicación, No.101, septiembre-octubre, ambos de 1991, así como *Conferencia Iberoamericana. Reflexiones sobre un encuentro trascendente. Momento Económico*, IIE, UNAM, No. 58, noviembre-diciembre de 1991.

el poder económico, político e ideológico del Estado nacional. En general, explicablemente tales fracciones no sólo están dispuestas a asociarse con el capital extranjero trasnacional, sino que desde hace varios decenios cada vez más dependen y se imbrican con éste, en primerísimo lugar con el de los EUA, cuya ideología y valores tienden a compartir y frente al cual sólo defienden intereses secundarios, no consecuentes y tenazmente los de una genuina soberanía e independencia nacionales. Sin embargo, ellas constituyen la espina dorsal de la clase dominante-dominada mexicana, aunque con vértebras muy flexibles, trasnacionalizada y a la vez trasnacionalizadora.

Dispone asimismo nuestro país de una numerosa y creciente fuerza de trabajo ya fundamentalmente asalariada (en el último decenio más que nunca desperdiciada en el desempleo, condenada al éxodo dentro de México o a los EUA, o bien a sobrevivir en la «economía informal») joven en su gran mayoría, gran parte de la cual alcanza ahora una escolaridad más elevada, mayor disciplina de trabajo, experiencia e incluso cierto adiestramiento en procesos modernos de la producción y los servicios. Y lo que no es menos importante desde el punto de vista del empresariado nacional y trasnacional, que hoy debe conformarse con salarios reales mucho más bajos y para defenderse cuenta sólo con una débil organización sindical.

Además, y este es un factor decisivo en el proceso de incorporación de capitales extranjeros a la economía mexicana, nuestro país ofrece una relativa pero prolongada estabilidad económica, política y social, que hasta hoy ha resistido los radicales reajustes de la recomposición del capitalismo nacional, una verdadera revolución conservadora a expensas de la soberanía nacional y las condiciones de vida y la soberanía del pueblo, estabilidad que sobresale en el contexto latinoamericano y del “tercer mundo”.

Sin la correlación interna de fuerzas surgida de la estructura económica, social y política de país no podría explicarse que en México se profundice su dependencia y se integre crecientemente a la economía de los EUA avanzando hacia un Tratado de Libre Comercio con una gigantesca superpotencia (que absorbe el grueso de nuestras transacciones exteriores) y con una potencia menor (que según el Banco Nacional de Comercio Exterior apenas significa algo más del 1 por ciento de nuestro comercio internacional), las cuales pertenecen al “Grupo de los Siete”, para constituir con ellos, pese a la enorme y agigantada “asimetría” del subdesarrollo mexicano, “el mercado más grande del mundo”.

Remarquemos, sin embargo, que este TLC no sólo responde a los intereses y necesidades de la estrategia estadounidense frente a Japón, Alemania y los respectivos bloques económicos rivales del capital tras-

nacional japonés y europeo, de mercados adicionales, abasto seguro de energéticos y materias primas todavía no sustituidos por la revolución tecnológica, infraestructura de bajo costo, fuerza de trabajo más barata, disciplinada y susceptible de capacitación, plantas maquiladoras cercanas y complementarias de sus procesos productivos propios, ventajas fiscales y otras, amén de que un tratado con México es un paso concreto importante para el gobierno de los EUA hacia el más amplio horizonte de la "Iniciativa para las Américas".

En todo caso, a mi juicio, el TLC define una esencial coincidencia económica, práctica y a la vez ideológica, una suerte de "matrimonio de conveniencia" de las fracciones hegemónicas de la clase dominante mexicana con el capital trasnacional sobre todo de los EUA. Mejor dicho, ese Tratado también responde a los intereses y la estrategia de éstas, fortalecidas como nunca antes en la última década, pero urgidas de capitales, técnicas y asimismo asientos, así sea de segunda clase, en un viaje por el planeta, que se espera rápido, en busca de una mayor competitividad internacional, a bordo de un vehículo, de modelo estadounidense, sin desentenderse completamente de otros modelos —el japonés y acaso sobre todo el europeo— que también compiten en la "globalización" trasnacionalizadora.

Eso sí, en particular los más fuertes empresarios mexicanos viajan al amparo del Estado nacional, con pasajes cubiertos por las enormes ganancias arrancadas al pueblo trabajador mediante los bajos salarios, las ventajas fiscales, las privatizaciones, la especulación y otros atributos de la propia recomposición capitalista de nuestro país, impulsada por la política económica vigente desde fines de 1982, pese a que los "beneficios" cada vez se comparten con el capital extranjero, inclusive en las casas de bolsa mexicanas (en julio de 1991 la asociación nacional de éstas estimaba que la inversión extranjera "en cartera" ascendía a más de 12 mil millones de dólares),⁸ en tanto que la inversión extranjera directa se acercaba ya a los 35 mil millones de dólares, tres quintas partes provenientes de los EUA.

Lázaro Cárdenas, el gobernante mexicano que más hizo por la soberanía y la independencia nacional en este languidescente siglo, dejó escrito en octubre de 1970, poco antes de su muerte, que "[...] sigue presente la indiscriminada penetración de capitales norteamericanos [...] los préstamos europeos y asiáticos no revisten peligrosidad porque están

⁸ Véase: declaración del presidente de la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa, en *El compartimiento del mercado de valores del 20 de julio al 16 de agosto de 1991*. Nacional Financiera, El Mercado de Valores. México, año LI, No. 17, 1° de septiembre de 1991, p. 30.

lejos de establecer hegemonía [...] y no lesionan nuestra soberanía como ha sucedido en varias instancias con la desmedida afluencia de capital norteamericano”.⁹ Dos décadas después, los intereses dominantes en el país habían alentado esa penetración y esa afluencia de capital hasta un punto que es apenas la antesala de inversiones extranjeras que ahora se esperan en una escala mucho mayor.

Pero dichas fracciones hegemónicas no buscan la soberanía ni la independencia económica nacional, ni siquiera la diversificación de las inversiones extranjeras y del comercio exterior, sino —¡oh, perogrullo!— su ganancia, su seguridad, desarrollarse dentro y fuera de nuestras fronteras. Como otros capitalistas latinoamericanos así lo han probado con sus fugas e inversiones de capital en los EUA y otras metrópolis. Incluso puede decirse que las “repatriaciones” de capital de los últimos años, en general se comportan en forma semejante al extranjero y por ello son expresiones de la transnacionalización de la economía mexicana.

En este proceso, ante la perspectiva de un futuro «Merco-Norte» americano, México se convierte, más que en el pasado, en una plataforma para las inversiones extranjeras y el comercio exterior de las empresas transnacionales, atractiva tanto y sobre todo para el capital de los EUA —y Canadá— como para el proveniente de la CEE, Japón u otros países. Por esto, desde el ángulo de las empresas norteamericanas enfrentadas a las de los otros bloques, un aspecto crucial en las negociaciones del TLC con México es el de las “reglas de origen” que se apliquen a nuestro país.

III. Realidades y posibilidades concretas

La resultante hasta hoy del proceso de transnacionalización dependiente de la economía mexicana, queda bien reflejada en la estructura del comercio exterior de nuestro país. Para los EUA y aun Canadá el comercio con México es de un rango bastante secundario, por más que en algunos años nuestro país se haya convertido en el “tercer socio comercial” de aquella superpotencia, e igual sucede en el caso del comercio de Europa occidental y el conjunto de países de la CEE.

Pero en el juego de “asimetrías” del desarrollo capitalista desigual, no puede decirse lo mismo respecto a las transacciones internacionales

⁹ Mensaje póstumo —inconcluso— de Lázaro Cárdenas a las fuerzas revolucionarias de México. México, D.F., octubre de 1970. Palabras y documentos públicos de Lázaro Cárdenas.

mexicanas (véase Cuadro), que como se recordará incluyen no sólo la exportación de petróleo, que comenzó a ser creciente y con precios entonces ventajosos en 1977-78, otras materias primas y alimentos, sino proporciones crecientes de bienes industrializados, que han aumentado a ritmos mayores que en otros muchos países latinoamericanos.

Sobresale el peso enorme del comercio mexicano con los países capitalistas desarrollados, de alrededor de nueve décimas partes del total; pero también que el valor total del intercambio (exportaciones más importaciones) con los 12 países comunitarios del Viejo Continente en 1990 (de enero a noviembre) apenas representó el 20.5 por ciento y el de Japón 7.4 por ciento del comercio efectuado con los EUA, hay que señalar que el comercio con la CEE una década antes reportaba 16.1 por ciento.

Comercio exterior de México

(Porcentajes)

País	1980		1990	
	Export.	Import.	Export.	Import.
EUA	65.4	66.9	70.7	64.6
CEE	7.6	13.7	12.2	15.5
Japón	4.5	5.4	5.3	4.7
A.L.	7.9	7.5	8.1	6.6
Resto mundo	14.6	6.5	3.7	8.6
Total:	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Tomás Peñaloza Webb, *Las relaciones económicas de México con Europa*. Comercio Exterior. México, Vol. 41, Núm. 4, abril de 1991, cuadros 1 y 2, pp. 330 y 331.

Nota: datos de enero a noviembre

También es significativo que en el indicado lapso del año anterior, las exportaciones mexicanas a los países de la CEE concentraron el 91.7 por ciento del total enviado a Europa y las importaciones el 83.2 por ciento del total respectivo. De otro lado, mientras que la exportación de México a las cuatro potencias europeas miembros del "Grupo de los Siete" (Alemania, Francia, Inglaterra e Italia) alcanzó el 37.4 por ciento de las ventas al conjunto de la CEE, las hechas a España representarán el 42.7 por ciento, en tanto que del lado de las importaciones nuestras compras a esos cuatro países, fueron del 72.0 por ciento y a España de sólo el 10.9 por ciento.¹⁰

¹⁰ Véase la fuente indicada en el cuadro anterior, en particular las tablas 3 a 6, pp. 332-338.

Se encontrará la explicación fundamental a esas diferencias si se piensa en el nivel relativo de desarrollo de cada uno de esos países, y en concreto en el de industrialización y las fuentes tradicionales y nuevas de los suministros que se adquieren en el exterior, incluyendo desde el luego el petróleo que en el caso de aquellas potencias más bien descansa en importaciones desde el Cercano Oriente, Africa y Asia. En cambio, del lado de nuestras importaciones, amén de su más o menos obvia relación con las actividades de las trasnacionales industriales alemanas, francesas, inglesas e italianas establecidas en México, puede decirse que en forma más amplia también denotan la dependencia mexicana en materia de bienes de capital e intermedios, cuyos principales proveedores europeos son aquéllas.

Sin embargo, estos escuetos datos asimismo indican tendencias y posibilidades abiertas por la recomposición del capitalismo monopolista —del sistema del imperialismo, que a esto me refiero—, en un mundo al final de cuentas no tan “unipolar”, limitado por las contradicciones y rivalidades que él mismo crea. En mi concepto así lo entiende el gobierno de México, que dista de limitarse al tratado trilateral con los EUA y Canadá y cuyo Presidente no sólo ha reiterado su presencia en Europa, acompañado de empresarios mexicanos de distinta talla que realizan encuentros con sus homólogos, exploran el terreno, suscriben convenios y hacen planes para negocios concretos, sino que asimismo se acerca a Japón y la Cuenca del Pacífico, a la misma futura Unión de Repúblicas Soberanas y naturalmente a Centro y Sudamérica, convoca a la primera Conferencia Iberoamericana de Guadalajara, con la señalada presencia de Cuba socialista para reafirmar el deseo de todos los mandatarios de avanzar hacia la integración latinoamericana, promueve un TLC con Chile y más o menos pronto otro trilateral con Colombia y Venezuela (el “Grupo de los Tres”), e invita nuevamente al presidente Fidel Castro a la última reunión de este Grupo en Cancún, apenas concluido el IV Congreso del Partido Comunista de Cuba que reafirmó la voluntad soberana de las mayorías isleñas de transitar por la vía socialista y de reintegrarse a Nuestra América, en los momentos más difíciles y cuando se endurece el acoso imperial estadounidense contra la revolución de ese pequeño país.

En lo que respecta a las relaciones económicas de México con Europa, vale la pena señalar que, pese a su papel más modesto y menos efectivo que las famosas “cartas de intención” que exige el FMI a los gobiernos, se ha suscrito recientemente un nuevo acuerdo-marco —de “tercera generación”, o sea más integral— con la CEE, y que aun empresarios mexicanos afiliados a la Cámara de la Industria de Transformación se han vuelto “[...] conscientes de [...] su papel protagónico” y organizan sus propias “misiones” al Viejo Continente para “[...] concretar acciones orientadas

a la promoción de relaciones inter-industriales a través de mecanismos de coinversión, transferencia de tecnología, asistencia técnica, subcontratación, maquila, capacitación e intercambio de información [...]”¹¹

Por su parte las empresas de Europa han organizado en nuestro país ocho cámaras, “[...] que abarcan prácticamente todas las empresas europeas establecidas en México” (la Belgo-Luxemburguesa-Mexicana, la de Comercio Británica, la de Comercio Irlandesa-Europea en México, la de Comercio Italiana, la de Comercio e Industria de los Países Bajos en México, la Española de Comercio e Industria, la Franco-Mexicana de Comercio e Industria y la Mexicano-Alemana de Comercio e Industria), y a partir de 1991 decidieron crear el Consejo Mexicano de Cámaras de Comercio e Industria de Países de la Comunidad Europea, conocido como “EUROCAM”, para “ligarse en un grupo supranacional” y lograr “una representación reforzada en este país”.¹² Y desde luego para promover sus intereses propios, europeos y mexicanos cuentan con embajadas, consulados y otras representaciones en sus respectivos países.

Las tendencias hacia la intensificación de las relaciones con Europa están bien arraigadas y podrán verse estimuladas por la situación que engendre el TLC de México con las potencias del norte de América, que responden a causas económicas e históricas. Aunque el “libre comercio” que hoy se pregona diariamente es la estrecha libertad que las transnacionales cada vez más dominantes en el mercado mundial permiten, no hay “reglas de origen” que no puedan cumplirse, tanto más en un país semindustrializado como el nuestro, uno de cuyos atractivos consiste en ofrecer condiciones para aportar en energéticos e infraestructura general, materias primas, bienes intermedios —algunos producidos en su territorio por las propias transnacionales— y fuerza de trabajo, un valor agregado suficiente como para que sus producciones sean aceptadas como producción “nacional”. Cumplida esta condición, cualquier abierta discriminación de productos fabricados en México por empresas europeas por la parte estadounidense del TLC, por ejemplo, sería flagrante —y contraproducente— al “nuevo orden mundial” de «libertad-de-comercio-transnacional», un verdadero reconocimiento a la guerra económica entre empresas, países y bloques.

¹¹ Lic. Armando Ruiz-Galindo Urquidí, *Introducción*. Cámara Nacional de la Industria de Transformación. Recorridos Internacionales. Sin fecha. La publicación se refiere a un reciente viaje de estudio efectuado por una misión de esta Cámara, a España, Francia, Alemania, Italia, Suiza, Gran Bretaña, Bélgica y Austria.

¹² Cf. Cámara Mexicano-Alemana de Comercio e Industria. *Cooperación*. México, año decimoséptimo, No. 136, enero-febrero de 1991, p. 64.

Nosotros no podemos dejar de ver, como bien lo afirmara Lázaro Cárdenas, que los capitales europeos en México no tienen la magnitud para "crear hegemonía", ni están en condiciones de crearla en un largo futuro sobre nuestro país. Por ello estos podrían, al menos en ciertas ramas, contribuir a resistir las presiones del hegemónico capital trasnacional estadounidense. Tampoco se puede perder de vista que no todo el escenario es cubierto por las trasnacionales de cualquier origen, y que existen márgenes, sobre todo en la escala del subdesarrollo de economías como la mexicana, para la acción incluso internacional de los capitales medianos no, o al menos no todavía, monopolistas, para asociarse con capitales extranjeros, si bien sus posibilidades son limitadas tanto frente a las monopolios y oligopolios trasnacionales como nacionales.

Sin embargo, en tanto los intereses dominantes de una poderosa oligarquía determinen la política económica y social vigente en México, la trasnacionalización continuará por las actuales vías de un creciente sesgo unilateral hacia la cada vez menos silenciosa integración a los EUA. También serán más débiles las posibilidades de abrir caminos independientes de integración interna, de una mínimamente racional articulación de nuestra economía avanzando en forma decidida hacia la producción propia de maquinaria y equipos y la elevación de la capacidad científica y técnica nacional, y sobre estas firmes bases, progresar hacia la integración con Latinoamérica y la diversificación económica internacional. Estos caminos pasan por los de la unidad y la solidaridad de los pueblos y los gobiernos latinoamericanos que conducen a una integración genuinamente independiente de nuestros países, que imponga condiciones de cooperación y no permita que sea el capital trasnacional el que decida por nosotros el destino de desigualdad, injusticia y discriminación de las mayorías que éste nos asigna.

En la hora que vivimos todo parece complotar contra la aspiración de soberanía, independencia, justicia y libertades para nuestros pueblos, lo cual debe relegarse al reino de las utopías inalcanzables. Sin embargo la historia no sólo crea desafíos, sino que también abre posibilidades de avanzar entre un mar de contradicciones como las que hoy existen en el mundo. Pero una vez más llegó el turno del pueblo mexicano y de los de toda Latinoamérica.

El programa de prospectiva tecnológica de la CEE

*Leonel Corona**

Presentación

En 1992 el programa FAST (Forecasting and Assessment in the field of Science and Technology) cuenta con catorce años de experiencia en investigaciones de prospectiva tecnológica a nivel de la Comunidad Económica Europea (CEE). Una retrospectiva de sus planteamientos, metodologías, problemas y resultados permite evaluar las posibilidades para apoyar la formulación de políticas científicas y tecnológicas en el marco de la integración regional europea.

FAST no tiene paralelo en otras regiones del mundo, si se considera que es una red de investigación dentro de un organismo ejecutivo lo que le ha permitido incidir en las decisiones, y promover la creación de nuevas instituciones para la investigación comunitaria. Tal es el caso de la incubación del programa ESPRIT para la informática, o BRITE para la biotecnología, entre otros. Sus planteamientos y experiencias organizativas son referencia obligada en iniciativas similares de integración, respecto a:

1. Las áreas de cooperación y conflicto nacionales, regionales y globales entre las políticas científicas y tecnológicas de los estados nacionales y las empresas internacionales. Las articulaciones entre dichos tres niveles y su impacto en las políticas del Estado, considerando el papel protagónico de las empresas multinacionales privadas en proceso de globalización y su creciente importancia en el área de ciencia y tecnología y la innovación tecnológica.

*División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía, UNAM.

2. Los desarrollos institucionales globales, regionales y nacionales, para regular los cambios socioeconómicos asociados con la ciencia y la tecnología, así como orientar los conocimientos científicos y tecnológicos a partir de las demandas sociales (pág. 65).

En este contexto, FAST es un mecanismo de alerta y de desarrollo institucional europeo que atiende ambos aspectos: los espacios de cooperación y conflicto y los mecanismos de regulación, pues considera tanto las demandas como las ofertas científico tecnológicas en un horizonte de largo plazo.

El motivo de esta reseña parte de la hipótesis de que el programa FAST es una referencia indispensable para construir (guardadas las condiciones específicas), mecanismos de prospectiva y evaluación tecnológica en los distintos esquemas de integración americanos.

I. La nueva división internacional del trabajo: el sector de conocimientos

Los recientes cambios en la producción mundial se engloban bajo el rubro de una "nueva" división internacional del trabajo, DIT. Este concepto mezcla tanto los cambios en los patrones de intercambio como el movimiento de inversiones productivas, el retorno de ciertas industrias a los países centrales y el redespiegue industrial hacia algunos países subdesarrollados. El comercio internacional incluye productos intermedios de un proceso productivo en curso (maquiladoras), dispositivos, componentes, materias primas y productos terminados. En este comercio internacional cobran mayor importancia los servicios financieros, comerciales, industriales, de comunicaciones, tecnológicos y científicos.

Para caracterizar los fenómenos actuales de la DIT es necesario analizar dos aspectos interrelacionados: la "división del trabajo", y su aspecto internacional.

La división del trabajo, comprende tres niveles de agregación relacionados (Corona 91):

1. La división del trabajo en tareas, las cuales llevan a la definición de "oficios" ligados a habilidades y capacidades de trabajo específicas. Los oficios se definen a partir de las formas de participación del trabajador en los procesos de trabajo: artesanal, manufacturero, automatizado y científico-tecnológico.¹

2. La división social del trabajo que se corresponde con las ramas productivas diferenciadas básicamente en el sector de medios de producción y de medios de consumo. Aunque la tecnología es demandada en ambos sectores, el vector del cambio técnico está más incorporado en el sector de maquinaria, de tal suerte que la capacidad tecnológica depende en buena medida del desarrollo de las ramas de maquinaria y equipo y de la capacidad tecnológica interna. Los componentes necesarios para llevar a cabo el cambio tecnológico con los avances científicos en que se apoyan, constituyen el sector de conocimientos. Es decir, que a los insumos productivos clásicos del trabajo y de los medios de producción fijos (herramientas, equipo y maquinaria e instalaciones), y medios de producción circulantes (materias primas y auxiliares), se agregan actividades de investigación y desarrollo, y de difusión tecnológica, insumos indispensables para las llamadas ramas "intensivas de conocimientos".
3. La división funcional del trabajo involucrado en las fases de circulación del capital productivo, comercial, y de circulación financiera; y el que corresponde al capital que se consume "improductivamente", esto es asignado a la producción de bienes y servicios de consumo "suntuario", pues son las ganancias no reinvertidas.

Históricamente la división del trabajo se desenvuelve en los tres niveles. Se pueden diferenciar dos grandes periodos: en el primero, que se corresponde con la revolución industrial, la división del trabajo (aspecto dominante), potencia el comercio internacional (aspecto determinante). En el segundo periodo, ocurre una inversión de dichos aspectos, las relaciones económicas internacionales (que incluyen el comercio internacional), se convierten en el aspecto dominante al impulsar la misma división del trabajo (aspecto determinante). Dicho de otra manera, los cambios en la división del trabajo basados en la Revolución científico-técnica, son difundidos a partir del desenvolvimiento de las relaciones económicas internacionales.

En la nueva división internacional del trabajo sirve de base y se desenvuelve dentro de la globalización e integración de la economía mundial, la cual se ha venido construyendo sobre dos procesos de internacionalización que se sobreponen y refuerzan: el que surge de las

¹ Extrapolar la definición de oficios más allá de los procesos de trabajo artesanales, se basa en una dinámica permanente de creación, conservación y cambio. Así por ejemplo, la destrucción de capacidades artesanales vía el aprendizaje se repite para oficios modernos, como el de programador de computadoras, o el dibujante industrial, cuando son sustituidos por aplicaciones específicas de *software*.

empresas trasnacionales y la constitución de bloques regionales de naciones.

Los procesos de internacionalización de las empresas y de regionalización han creado el fenómeno de la mundialización o globalización basado en empresas oligopólicas a escala mundial en las que es difícil identificar una sola territorialidad —jurídica, económica, o tecnológica— debido a numerosas interrelaciones e integraciones en las distintas fases productivas, (Petrella, R. pág. 4-5). Las empresas con una estrategia mundial producen, distribuyen y consumen bienes y servicios organizados sobre bases y mercados mundiales.

Ambos procesos se apoyan, pues “las empresas tienen necesidad de los Estados para hacer frente a la mundialización y para mundializarse; y los Estados tienen necesidad de las empresas mundializadas para asegurar la continuidad de su legitimación y de su porvenir en tanto que formaciones políticas y sociales locales”. (Petrella, R. pág. 20)

La competencia económica entre las empresas, es también una confrontación entre los Estados, aliados con las empresas, donde las redes de acción y las alianzas son cada vez más complejas y mundializadas. Los nuevos procesos de integración regional responden a dichas alianzas y establecen nuevas formas de regulación de conflictos y cooperación.²

II. Internacionalización de la ciencia y la tecnología: ¿cooperación o conflicto?

De manera general cabe destacar tres criterios que permitirían calificar la consistencia de una economía en la situación actual de la DIT: primero, la seguridad para satisfacer los bienes básicos de subsistencia de su población; segundo, la capacidad de reproducir su planta productiva interna, y en particular la del sector de conocimientos; y tercero, la capacidad de inversión productiva de sus circuitos de capital. A continuación se amplían estos criterios:

Primero: respecto a las ramas, la prioridad está en los bienes de consumo básico, pues el elemento central de la riqueza es el hombre, medio y fin de la capacidad productiva social.

² La cooperación y el conflicto como instrumentos de la regionalización, es un enfoque distinto al voluntarismo, tradicionalmente planteado para la integración de América Latina. En efecto, un conflicto para la integración es, por ejemplo, la creciente agudez de la competencia entre países latinoamericanos para captar inversiones extranjeras.

Segundo: con el desenvolvimiento del proceso de trabajo, desde el artesanal al automatizado, se aumenta la capacidad productiva social, pero el aspecto central es contar y tener acceso a la reproducción del proceso. Es decir, tener la posibilidad para determinar, sea por acceso y capacidad productiva, o por ambos, la dinámica social del cambio tecnológico. La necesidad de hacer explícitas las políticas y la capacidad de reproducción son básicas para el conjunto de los procesos productivos, desde el artesanal al automatizado y el científico. Así, la capacidad artesanal se reproduce sobre la base del aprendizaje. La inconsciencia de su importancia social tiene como consecuencia la pérdida histórica de múltiples oficios que son claves en la producción familiar y comunitaria. También, no es suficiente contar con actividades científicas y tecnológicas, pues es necesario reproducir los insumos de la ciencia: la formación de científicos y tecnólogos, y los materiales y reactivos, los equipos e instrumentos para la ciencia.

Tercero: Las fases de circulación deben ser resultado de la dinámica de las ramas productivas, de otra suerte se llega a las decisiones aberrantes de cerrar plantas productivas, según reglas que surgen de una economía especulativa.

Los criterios anteriores pueden orientar las políticas productivas y tecnológicas de los países que no han logrado integrar históricamente actividades que involucren los tres niveles de la división del trabajo, pues se enfrentan a capacidades productivas sociales truncadas.³ Sin embargo, no todos los truncamientos son iguales, pues en la segunda etapa las posibilidades de estabilidad y riqueza económica dependen de la forma en que se encadenen sus especializaciones en el contexto internacional, para asegurar la reproducción interna del aparato productivo.

El sector de conocimientos se ha constituido con base en la circulación internacional de conocimientos, lo que implica considerar: primero, la capacidad interna de absorción y respuesta de los grupos de investigación a temas específicos del conocimiento científico y tecnológico. Y segundo, las políticas nacionales, regionales y globales en los flujos de conocimientos, principalmente tecnológicos. Con estas premisas, los flujos internacionales de conocimientos afectan el comportamiento de los actores directos, los centros de investigación, las universidades y las empresas multinacionales.

³ La característica de una industrialización trunca, propuesta por Fajnzylber (83), para referirse a la carencia de un sector de bienes de capital, es ampliada aquí al conjunto de la economía, y así incluir la carencia y la no vinculación productiva de un sector de conocimientos.

Para las empresas, se constata el surgimiento de acuerdos internacionales de cooperación, con vistas al intercambio de información y en ocasiones de personal; en otros casos, a invertir capital de riesgo (Joint ventures) en pequeñas empresas especializadas de alta tecnología y, con frecuencia creciente, contratar trabajos de investigación con los laboratorios de origen extranjero. También se observa un incremento de diversos servicios internacionales de información científica y tecnológica (Brainard R, Leedman Ch. 1988).

Las universidades y los centros de investigación de excelencia se involucran de manera creciente en investigaciones por cuenta de empresas extranjeras y docencia en acuerdos de cooperación internacional. Los acuerdos internacionales de cooperación de las empresas incluyen la realización de inversiones en centros de investigación ligados a "ciudades científicas" generalmente situados en la universidades.

Por tanto, la política científica y tecnológica está ante la encrucijada de continuar con una visión volcada al interior, destinando la mayor parte de los presupuestos a las actividades en sus propios países, ante nuevos fenómenos de internacionalización donde la cooperación internacional constituye uno de los aspectos fundamentales del desarrollo científico y tecnológico contemporáneo.

El marco de la nueva DIT y los espacios de cooperación y de conflicto, permiten situar las experiencias del programa FAST de la CEE que interrelaciona los niveles nacionales, regionales y globales de las actividades científicas y tecnológicas.

III. FAST-CEE, ejemplo de promoción de la investigación cooperativa

FAST es un instrumento para identificar las direcciones de largo plazo de las actividades de investigación y desarrollo de la Comunidad Económica Europea. El mandato del programa FAST de la CEE, de prospectiva y evaluación tecnológica, se aprobó el 25 de julio de 1978 con los siguientes objetivos generales:

1. Contribuir a la definición de prioridades en investigación y desarrollo en el largo plazo.
2. Promover estudios sobre la oferta de recursos, cambio tecnológico, y cambio social.

Las orientaciones para llevar a cabo dichos objetivos son:

1. Detectar problemas y conflictos en el desarrollo de la CEE y definir alternativas a partir de las actividades de investigación y desarrollo.
2. Establecer redes de prospectiva flexibles e informales de acuerdo con los problemas estudiados, para intercambiar información e investigadores entre los centros participantes.

FAST se coloca como una respuesta a la crisis económica y social guardando distancia tanto de los planteamientos nacionalistas como de enfoques meramente mundialistas, pues "entonces el Mercado Común se contrae o expande a la escala mundial de acuerdo con el caso". El camino propuesto es el de una cooperación activa, pues de otras suertes "se corre el riesgo que los europeos sean pasivos consumidores de productos y servicios diseñados afuera, y entonces perder el control de su propio destino". (pág. 185)

El programa FAST se ha desarrollado en tres etapas: 1978-83, 1984-87, y 1989-92.

En la primera etapa, FAST I, se seleccionaron los temas y horizontes siguientes:

- Trabajo y empleo, un problema central de los 80.
- Sociedad informática, cambio radical a 20 años.
- La biosociedad, nuevas oportunidades en un periodo de 30 años.

Se realizaron 36 proyectos con la participación de 54 centros de investigación europeos. Las tres tendencias básicas detectadas son (FAST 1984, pág. 177):

1. La industria se hace científica y la ciencia se convierte en industrial. También el cambio tecnológico se hace cada vez más político, particularmente por los problemas de empleo.
2. La competencia internacional amenaza los sectores clave, lo que requiere enfrentarse con el incremento y la reorientación de su acción en investigación y desarrollo.
3. El aspecto central es la capacidad social para manejar el proceso tecnológico, pues el desarrollo tecnológico en sí mismo no garantiza ni el crecimiento económico, ni la competitividad, ni el bienestar social.

Las tendencias anteriores permiten elaborar una estrategia científica y tecnológica comunitaria que considera el incremento de la economía mundial y la transformación social (pág. 184). El éxito de la estrategia depende de una política integradora de los componentes industriales,

científicos, tecnológicos, sociales y educativos, pues el cambio es un proceso social global.

La premisa es la necesidad de “una estrategia común de investigación y desarrollo que sea natural, inevitable e indispensable”, con cuatro tareas:

1. Facilitar la transformación de la empresa que está en el centro del proceso de cambio.
2. Desarrollar la infraestructura de los servicios comunitarios, en particular las telecomunicaciones europeas.
3. Enfrentar el doble reto de las tecnologías de la información en lo tecnointustrial y en lo social.
4. Evolucionar hacia un administración integrada del uso del suelo y los recursos renovables.

Las tareas anteriores presuponen una fuerte movilización de la ciencia y la tecnología en proyectos europeos comunes en tres temas centrales; a saber:

Tecnologías de la información: La sobrevivencia de Europa depende de su maestría sobre las nuevas tecnologías de la información en su capacidad industrial y social. La creación, intercambio, transmisión y el uso de información deben ser desarrollados por y para las personas que la usan (pág. 181). Dejar a otros el trabajo de diseñar y producir la infraestructura informática implica enajenar el mismo “sistema nervioso” de la sociedad (págs. 180 y 181).

Biotecnología: Se propone crear una red de capacidades básicas, para impulsar ciertas especializaciones a nivel comunitario. La unión permitirá atender, primero, la mayor diversidad de opciones, pues la selección científica y tecnológica es arriesgada en la biotecnología; y segundo, la dificultad de crear y administrar grandes esfuerzos interdisciplinarios (págs. 181 y 182).

Servicios: A largo plazo el motor estable de un nuevo crecimiento serán los servicios. El crecimiento se basará en la expansión de los servicios actuales y en nuevos servicios que surgen de las innovaciones técnicas, de las innovaciones sociales y de la terciarización de la producción. Se pueden ver los rasgos de una división internacional en los servicios, bancos de datos, satélites, expertos y conocimientos científicos.

Las orientaciones de la investigación y desarrollo al nivel Comunitario son:

1. Renovación industrial en dos ejes: el agro-químico-energético, y el de las ramas del complejo electrónico-espacial.
2. Contribuir al diseño y desarrollo de la infraestructura de los servicios para los próximos 30 años, en particular es urgente iniciar el diseño y la creación del sistema de telecomunicaciones.
3. Relacionar la transformación del empleo con las nuevas interacciones del hombre y la máquina.
4. Estimular el desarrollo del potencial científico y tecnológico de los países del tercer mundo, y...
5. El dominio social e institucional del cambio tecnológico.

En resumen, los mensajes centrales de FAST I son:

1. A partir de prever cambios en la sociedad industrial y sus implicaciones para la ciencia y la tecnología, se demuestra que para alcanzar cierta autonomía y control sobre el futuro de la CEE, no hay otra opción que colaborar en una estrategia científica y tecnológica común para el desarrollo socioeconómico (pág. XI).
2. El desarrollo tecnológico por sí mismo no garantiza ni el crecimiento económico, ni la competitividad, ni el bienestar social, si no está acompañado de innovación social. La transformación social e industrial son dos aspectos de un mismo proceso, y no dos procesos separados.
3. Aunque la tecnología tiene un papel limitado para resolver las rupturas sociales, cuenta con la potencialidad de mejorar un aspecto crucial: la capacidad de adaptación a los nuevos retos que surgen de las rupturas, tales como:

- La creciente brecha entre países ricos y pobres
- Los problemas ambientales
- El sistema financiero y monetario mundial
- Entre una sociedad que produce y otra que consume
- Entre lo que se aprende y lo que se necesita conocer
- La estabilidad urbana.

4. La propuesta es crear una maestría social del cambio tecnológico, lo que implica una mayor consideración en las negociaciones, al nivel de una empresa, rama, región, país y en la división internacional del trabajo. (Se propone un GATCH —acuerdo general sobre el cambio tecnológico—, similar al GATT, pág. 183).

La segunda etapa, FAST II, se enfoca hacia los siguiente temas:

1. El ambiente de trabajo ante las tecnologías avanzadas: el aspecto central es la orientación antropocéntrica que se opone a la tecnocéntrica de la revolución industrial. Con las nuevas tecnologías se enfatizan las investigaciones básicas en ORGWARE (Sistema de relaciones que liga la tecnología, las variables socio-organizacionales y las estructuras de comunicación).
2. Optomatrónica: la fotónica, los nuevos materiales, y la microelectrónica, están integrando nuevos componentes básicos y nuevos productos. Las propiedades físicas de los nuevos materiales, (fotónica y electrónica), son la médula de los nuevos componentes electrónicos. Por tanto, la investigación básica debe ser expandida drásticamente en estos campos. La manufactura de los dispositivos optomatrónicos, requiere nuevos procesos y equipos de producción que deben ser facilitados por una conjunción de experiencias en diferentes industrias, de manera similar a como se preparó Japón para la mecatrónica (robots, relojes).
3. Ciencias del conocimiento: Las acciones emprendidas en ESPRIT II y en BRAIN llevaron a incluir las investigaciones en ciencias del conocimiento e inteligencia artificial. Sin embargo, no existe una orientación interdisciplinaria suficiente en los centros de investigación europeos.
4. Euroservicios para pequeñas empresas y las regiones menos desarrolladas: se pretende expandir la participación de las pequeñas empresas y de los países menos desarrollados en los grandes programas de investigación de la CEE: ESPRIT, RACE, BRITE, etcétera.
5. Alimentación y salud: la nueva generación alimenticia.
6. Productos integrados del suelo.
7. Desarrollo de normas jurídicas para la innovación.
8. Negociación mundial en ciencia y tecnología.

En los temas anteriores, los criterios para la investigación y desarrollo en el mediano y largo plazo, deberán observar las siguiente direcciones:

- I. Importancia crucial a la investigación básica estratégica para la gestión social de la economía "servindustrial" (servicios e industria). El regreso a la ciencia básica se sustenta en la búsqueda de un conocimiento científico transdisciplinario, que incluya humanidades, ciencias sociales y organizativas, y tecnología básica.
- II. Acciones que promuevan una mejor integración de la ciencia y la tecnología en la sociedad (pág. 99). En general se considera un objetivo indirecto, pero dada la complejidad y la interactividad creciente se demanda una explicitación de los efectos finales en las mismas actividades de investigación y desarrollo.

- III. La investigación y desarrollo debe apoyar los ejes productivos de los próximos 15-20 años; servicios, educación-capacitación-aprendizaje, alimentación, usos del suelo (tierra rural vs. urbana).
- IV. Alianza científica y tecnológica con los países menos desarrollados.

Para la tercera etapa en proceso (1989-92), se creó un programa más amplio con el nombre de MONITOR, dentro del cual se ubica FAST, lo que por otra parte implicó una restricción respecto a sus alcances, pues se limitó a las investigaciones prospectivas. Entre sus proyectos se incluye una elaboración del papel de la ciencia y la tecnología en los escenarios mundiales de los procesos de integración (y desintegración) más importantes.

IV. Diversidad de niveles y diversidad tecnológica. El camino a seguir

El grado de internalización del "sector de conocimientos" plantea un cambio cualitativo en la acumulación internacional del capital, lo que afecta las formas de concentración de poder mundiales. Por tanto la nueva DIT implica que:

Primero: Las perspectivas económicas para los países y regiones se correlacionan con su inserción en el nuevo desdoblamiento de la DIT, que comprende la constitución del "sector de conocimientos" dentro de la fase del capital productivo, pero sobre todo, su capacidad para reproducirlo.

Para ello es necesario hacer explícitas las políticas y la capacidad de reproducción para el conjunto de los procesos productivos, desde el artesanal, el automatizado y el científico. Las políticas científicas y tecnológicas deberán plantearse como objetivo el contar con la capacidad de determinación social del cambio tecnológico, sea por acceso y/o capacidad interna, en una gestión integrada de los niveles nacional, regional y global.

Segundo: La alternativa actual de los países se encuentra en desarrollar y aplicar políticas que permitan su incorporación en los procesos de globalización económica y participar en movimientos de integración regional. La incorporación deberá permitir fortalecer su capacidad productiva interna en sus ejes de bienes básicos, y en mantener, vía la capacidad reproductiva, su base industrial y de servicios, mediante una

adecuada y flexible política hacia adentro y hacia el acceso de insumos del exterior.

Tercero: el nivel de capacidad científica nacional es básico, pues el conocimiento generado internacionalmente circula cuando se apropia ahí donde se puede captar, evaluar y reaccionar ante él, donde existe capacidad de investigación ante los problemas planteados.

Los resultados de FAST pueden ser emulados respecto a la necesidad del desarrollo tecnológico, con la conciencia de que en sí mismo no garantiza ni el crecimiento económico, ni la competitividad ni el bienestar social. Ya que el éxito de la estrategia científica y tecnológica depende de una política integradora de los componentes industriales, científicos, tecnológicos, sociales y educativos, pues el cambio es un proceso social global.

Desde el punto de vista de la Región latinoamericana, FAST muestra que para alcanzar niveles de autodeterminación regional, no hay otra opción que incluir en los esquemas de cooperación una estrategia científica y tecnológica común para el desarrollo socioeconómico.

Referencias

- Brainard R, Leedman Ch. (88): "Perspectivas de la política científica y tecnológica", en *Problèmes Economiques*, 14 de diciembre 1988.
- Corona, Leonel (91): *México ante las nuevas tecnologías*, CIIH-UNAM, Editorial Porrúa, México 1991.
- Fajnzylber, Fernando (83): *La industrialización trunca de América Latina*, Editorial Nueva Imagen, México.
- FAST (84): *Eurofutures. The challenges of innovation*, CEE, Butterworth, 1984.
- FAST-CEE (88): *The FAST II Programme (1984-1987). Results and Recommendations*, Volume 1, Bruxelles, Dec. 1988.
- Petrella, R. (89): *La mondialisation de la technologie et de l'économie*, Futuribles, septembre 1989.

Relaciones políticas de la Comunidad europea y América Latina

*Aida Lerman Alperstein**

I. Vínculos oficiales

La cooperación política europea es el mecanismo para la concertación de la política exterior de la Europa comunitaria y es éste un instrumento relativamente reciente y no totalmente acabado, porque la integración política, a diferencia de algunos aspectos de carácter económico, implica una mayor subordinación de la soberanía nacional a un órgano supranacional.

El comienzo de la implementación de la Cooperación Política Europea —CPE— lo ubicamos en el año de 1970, cuando en el informe de Luxemburgo se fijaron algunos objetivos y medidas de cooperación que se encauzarían a través de las relaciones de los ministros de Asuntos Exteriores de los estados nacionales. Dos años más tarde, en Copenhague, se estableció un compromiso de consulta colectiva antes de que cada miembro formulara una posición definitiva respecto a asuntos de política exterior que involucraran a todos.

Ya en la década de los años ochenta el proceso se afianzó con el Informe Londres, donde se aportaron mejoras de procedimiento para agilizar las consultas y los contactos con terceros países. Este informe, del año de 1981, fue seguido por una serie de iniciativas del Parlamento

* Departamento de Producción Económica, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Xochimilco.

Europeo en el Nuevo Tratado y la Declaración Solemne que retomaba la propuesta Gensher-Colombo sobre el afianzamiento de la CEE. El proceso de formulaciones se profundizó en Luxemburgo en 1985, con la elaboración del Acta Unica que confirmó la necesidad de crear un sólo organismo que incorporara todo lo relativo a la actividad europea. El Acta Unica que entró en vigor en 1987, fue un paso importante pero no rebasó el marco de lo deseable, porque los estados nacionales se resistían a depositar en un órgano supranacional sus decisiones.

Lentamente se avanzaba en la coordinación y concentración de políticas comunes cuando ocurrió la guerra del Pérsico. Las sanciones comerciales a Irak y la ayuda financiera a los estados árabes afectados y a los refugiados, se realizaron conjuntamente entre los miembros de la Comunidad Europea; sin embargo, en el momento en que la guerra entró en una fase diplomático-militar los Doce comenzaron a separarse y a tomar posiciones independientes que generaron serias controversias entre los países que enviaron hombres y material bélico al Golfo —como Francia, Gran Bretaña, Italia y España— y los que se abstuvieron. El lograr la unanimidad en materia de política exterior no se presenta como algo inminente sino que, por el contrario, se presenta incierto y azaroso.

1.1. Cooperación política europea y América Latina

Al analizar los documentos elaborados por la Comunidad Europea, se observa que América Latina ocupó el último lugar en las relaciones de Europa con otros países. En el Documento sobre Identidad Europea del año de 1973, en orden de prioridades aparecen primero los países de Europa no miembros de la CEE; le siguen los del Mediterráneo, africanos y los del Cercano Oriente; Estados Unidos y otros países pertenecientes a la OCDE como Japón y Canadá; URSS y los de Europa del Este; China y otros asiáticos y sólo al final se incorpora a América Latina.¹

Es a partir de la guerra de las Malvinas en 1982, cuando la CE fijó su atención en este continente a nivel institucional, si bien el comienzo fue poco propicio porque se adoptaron sanciones contra Argentina en apoyo a Gran Bretaña. Este conflicto puso a prueba la capacidad de concertación política de la CEE, al declarar la Comisión de la Comunidad Europea el 6 de abril de 1982 la condena a Argentina por su intervención armada contra el territorio británico y que esta acción violaba no sólo el derecho internacional sino el de los habitantes de las Islas Falkland. El Parlamento Europeo apoyó tal declaración y el 22 de abril manifestó estar profunda-

¹ Instituto de Cooperación Iberoamericana, ICI, *Encuentro en la Democracia*, Edit. de Cultura Hispánica, Madrid, 1986, p. 242.

mente disgustado por la invasión y consideró que la Comunidad tenía una doble responsabilidad de solidaridad hacia su miembro asociado británico y hacia las Islas Falkland en su carácter de territorio asociado. Se invitaba a los ministros de Relaciones Exteriores a reunirse en el marco de la Cooperación Política Europea para no perder de vista que en el conflicto del Atlántico Sur estaba en juego la autoridad de las Naciones Unidas y la solidaridad de la Comunidad.²

El consenso inicial logrado entre los miembros de la CE fue abandonado poco después de finalizar el conflicto, cuando cada estado optó por posturas independientes y diferenciadas frente a la cuestión de las Malvinas. Incluso dichas posturas se expresaron en votos contrarios a la posición británica en el seno de las Naciones Unidas.

Al cabo de los años, la atención brindada a América Latina cambió y en el año de 1986 la Comisión elaboró un documento al Consejo de Ministros en el cual se exponía la necesidad de mejorar las relaciones con este continente tanto a nivel comercial, integración regional y cooperación y en el plano político contribuir al proceso de democratización de los países dominados por regímenes dictatoriales y al de pacificación en América Central.³

El 22 de junio de 1987, el Consejo de Ministros de la CE en Luxemburgo aprobó, en base a la propuesta realizada por la Comisión, el documento de carácter político en el que se plasmaba una posición global para ampliar las relaciones entre la CEE y América Latina. Este documento coronaba el proceso de acercamiento a partir del cual se concretó tanto el restablecimiento de sistemas democráticos en la mayor parte de América como la participación creciente en Centroamérica, participación que permitió crear un espacio para la solución negociada. También en este proceso destacó la incorporación de España y Portugal a la CEE, puesto que en el Acta de Adhesión se propugnaba explícitamente por dicho acercamiento.

En junio de 1989, los Jefes de Estado de la Comunidad reunidos en Madrid, destacaron nuevamente la necesidad del reforzamiento de las relaciones con América Latina y externaron su preocupación por los acontecimientos de Centroamérica, mostrándose partidarios de una solución política y por una cooperación económica que la apoyara.⁴

² Banco Interamericano de Desarrollo, INTAL, Documento *La Comunidad Europea ante el problema del conflicto del Atlántico Sur*, 1983.

³ Instituto de Relaciones Europeo/Latinoamericanas, IRELA, *Cronología de las relaciones entre Europa Occidental y América Latina: 1986*, Madrid, 1987, p. 94, Documento de Trabajo No. 11.

⁴ Periódico *Excelsior*, México, D.F., 21 de diciembre de 1990, Sección A, p. 10.

A nivel oficial se produjeron encuentros tanto de carácter bilateral como multilateral entre organismos de la Comunidad Europea —Consejo de Ministros, Comisión y Parlamento Europeo— con el Grupo Contadora y el Grupo Río (que es el organismo de Cooperación Política de once países latinoamericanos).

En el caso de Centroamérica, desde 1982 la Comisión de la Comunidad solicitaba la aprobación de un programa de cooperación financiera para la zona, preocupada por la inestabilidad reinante, solicitud que no tuvo éxito porque en el seno del Consejo de Ministros no se logró consenso para aprobar la solicitud. Dos años más tarde, en septiembre de 1984, la Comunidad organizó encuentros ministeriales periódicos en los cuales participaba el Grupo Contadora (integrado por Venezuela, Colombia, México y Panamá) y representantes de los países centroamericanos y de la Comunidad Europea. La primera de ellas tuvo lugar en San José de Costa Rica y fue conocida como San José I, a la que le sucedieron la de Luxemburgo en 1985, Guatemala en 1987, Hamburgo en 1988, San Pedro Sula, Honduras, en febrero de 1989, Irlanda en 1990 y Nicaragua en marzo de 1991.

Fue en Luxemburgo en 1985, al reunirse los ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros de la CEE, España y Portugal con los cancilleres de América Central y del Grupo Contadora, que firmaron el Acta de Institucionalización del diálogo y un Acuerdo de Cooperación que sugería un crecimiento de la ayuda financiera europea a esa región de América Latina. Al mismo tiempo el Parlamento, atento a lo que ocurría en el área centroamericana, exigía un alto a la política desestabilizadora de Estados Unidos hacia Nicaragua porque podía conducir a ese país a un gobierno no democrático. Se agregaba que se debían respetar los derechos humanos y evitar la ingerencia extranjera en los asuntos internos de Centroamérica, en una clara alusión a Estados Unidos que apoyaba a los grupos contrarrevolucionarios. Se solicitaba además, que en las posteriores reuniones de San José se analizara la creación del Parlamento Centroamericano, como un elemento clave para la integración.

En todos los encuentros se bregó por la aplicación del plan de Esquipulas (plan de pacificación elaborado por Contadora) y por programas de ayuda a la región. El apoyo de la Comunidad Europea al proceso de paz resultó beneficioso, si bien desde la región se considera que ella permaneció en silencio frente a los reiterados desacatos por parte de Estados Unidos al derecho internacional. Tampoco queda claro el real compromiso en lo económico; por ejemplo, los intercambios comerciales son limitados, las inversiones directas de capital privado son bajas, la participación financiera para la resolución del problema de la deuda externa no alcanza niveles relevantes y en la última reunión no se logró que

Europa otorgara un trato preferencial para las exportaciones centroamericanas.

Institucionalmente se produce también un diálogo entre la CE y el Grupo Río desde el año de 1980, cuando el grupo estaba conformado por ocho países latinoamericanos, Venezuela, México, Colombia, Perú, Uruguay, Argentina, Brasil y Panamá, (éste último separado en 1988). El grupo constituye un mecanismo de consulta y concertación de la política exterior de América Latina. A partir de junio de 1987 se resolvió fortalecer el diálogo de la CE con nuestra región y se intensificaron los contactos con el Grupo Río, con reuniones en Nueva York en 1987, Hamburgo 1988, Granada 1989 y Roma 1990.

En Nueva York se expusieron los problemas más acuciantes para América Latina y se demandó apoyo para la reconstrucción centroamericana y en Acapulco, ese mismo año, se envió un mensaje de reconocimiento a los esfuerzos de Contadora. En Hamburgo las conversaciones giraron en torno a las relaciones Este-Oeste, comercio internacional y deuda externa, considerando la importancia del sistema democrático y de la pacificación para la inversión y revitalización económica. El problema de la droga y la necesidad de coordinar acciones entre los países productores y consumidores, fue tema también de los encuentros entre ambos organismos.

En Roma, el 20 de diciembre de 1990, se consolidaron las relaciones con la participación de once miembros por parte del Grupo Río, al integrarse Bolivia, Ecuador, Chile y Paraguay. Se firmó el Acta de Roma, en la cual los latinoamericanos externaron su preocupación ante la posibilidad de que el conflicto del Golfo Pérsico y los cambios de Europa del Este llevaran a la CEE a "desinteresarse" de América Latina y de sus problemas. La CEE ofreció en esa ocasión una ayuda económica de 3,570 millones de dólares para Asia y América Latina, reafirmando la imperiosa necesidad de mantener y proteger el respeto a los derechos humanos, sin dejar de mencionar el apoyo a la soberanía de los pueblos, a la autodeterminación y a la justicia social. Los latinos, a su vez, ofrecieron afianzar las democracias en el área como base para superar los problemas económicos. En fin, no sólo una serie de buenos deseos, sino la obtención de una importante ayuda y un acuerdo exitoso para México firmado posteriormente, en abril de 1991.

El Ministro de Relaciones Exteriores de Italia, Gianni de Michelis anunció también un próximo encuentro entre el Grupo de Río y la Comunidad Europea para principios del año de 1992, a fin de determinar la mejor forma de integración entre las dos regiones. Reconoció que actualmente a la CEE le interesa más el proceso de integración con Europa Oriental, pero que al finalizar éste y consolidarse, se profundizará el de

integración con América Latina. Señaló que la idea que se tiene es similar a la Iniciativa para las Américas del presidente estadounidense George Bush.⁵

Respecto al Parlamento Europeo, en los últimos años se ha mostrado activo en las cuestiones latinoamericanas, aportando una serie de resoluciones que abogaron por: solución del conflicto centroamericano, fortalecimiento de la Democracia, no intervención extranjera en asuntos internos de los países latinoamericanos, deuda externa, ampliación del comercio, etc. El Parlamento Europeo contribuyó a través de una larga lucha presupuestaria a incrementar la participación de América Latina en materia de Cooperación, así como también en el desglosamiento de las partidas entre ésta y Asia. Sin embargo, no tiene atribuciones más allá de proponer y por lo tanto su accionar es sólo un vehículo para sensibilizar a la opinión pública y a los organismos de la Comunidad que tienen el poder de decisión.

El representante español al Parlamento Europeo, Enrique Barón Crespo, ha sintetizado correctamente la situación de este organismo cuando declara: "Con todo sigue existiendo una cierta discordancia entre los intereses europeos y la Acción económica directa, ya que es sintomático constatar que resulta más fácil aprobar una resolución parlamentaria de condena sobre la cuestión de violación de derechos humanos de América Latina que aprobar la importación de una partida de carne de vacuno de Uruguay".⁶

II. Vínculos no oficiales

La expresión no oficial de los vínculos de cooperación política entre América Latina y Europa está dada por la integración de partidos políticos latinoamericanos a las Internacionales Socialdemócrata y Democratacristiana, integración que se efectivizó en la década de los sesenta cuando movimientos políticos de arraigo en la sociedad civil comenzaron a ligarse a partidos europeos con los cuales compartían algunos aspectos ideológicos.

⁵ Agencia IPS, 6 de marzo de 1991.

⁶ Le Monde Diplomatique, edición en español. *Relaciones de la Comunidad Europea y América Latina*, año 1990, p. vu.

II.1. La internacional demócratacristiana y América Latina

Los partidos demócratacristianos latinoamericanos adquirieron cierta presencia en los años cincuenta, si bien desde antes hubo encuentros como el de Montevideo en 1947 que contó con la participación de destacadas figuras como Eduardo Frei, Dardo Regules y Tristán de Ethayde, entre otros. Allí se elaboró la Declaración de Montevideo, que señalaba la necesidad de que el movimiento cristiano reemplazara el capitalismo individualista o estatal por el humanismo económico, cuyo objetivo era satisfacer las necesidades materiales de la persona humana a través de: 1) predominio de la moral sobre el vicio; 2) predominio del consumo sobre la producción; 3) predominio del trabajo sobre el capital; 4) sustitución del patronato por la asociación y 5) sustitución del salario por la participación.⁷ Con esta declaración se produjo un enfrentamiento en el seno del movimiento demócratacristiano latinoamericano, que condujo al alejamiento de aquellos simpatizantes que no veían en el capitalismo un obstáculo para el logro de sus objetivos políticos, criticando el carácter utópico del concepto de humanismo económico.

En la segunda mitad de este siglo, como ya apuntamos, se conformaron los principales partidos demócratacristianos: Democracia Cristiana en Chile, COPEI en Venezuela, en El Salvador, Guatemala, Honduras y débilmente en Argentina y Brasil. Estos partidos se declararon partícipes en la Internacional que concentraba sus actividades solamente en Europa y América Latina y en ambas regiones lo común era no ser partidos católicos confesionales, si bien en lo ideológico predominaba el elemento católico de la Doctrina Social de la Iglesia con los cambios habidos tanto a finales del siglo XIX como los de la segunda guerra mundial, puesto que en los años veinte y treinta la incorporación en su programa de la perspectiva corporativista, los había llevado a apoyar a los movimientos fascistas europeos.

La base social era la misma, sectores de clase media y pequeños propietarios, extendiéndose hacia el campesino propietario de tierra. Pertenecen también a sus filas grupos de la burguesía, representada por industriales y grandes propietarios de tierras. Su influencia en el sector obrero y sindical era casi inexistente.

En América Latina distinguimos dos periodos en la conformación del movimiento: el primero que llega hasta finales de los años sesenta y el segundo, de esos años hasta la actualidad.

⁷ Carlota Jackish, *Los Partidos Políticos en América Latina, desarrollo, estructura y fundamentos programáticos. El caso Argentino*, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, CIEDLA, Buenos Aires, 1990, p. 94.

El primer periodo se caracterizó por el intento y/o aplicación de reformas sociales, preferentemente agrarias (hecho no contemplado por los europeos) apoyadas por Estados Unidos en el momento en que la Alianza para el Progreso era un medio para contrarrestar la influencia de la Revolución Cubana sobre los movimientos sociales latinoamericanos. En Chile por ejemplo, Frei lanzó un programa de Reforma Agraria destinada a los medianos y pequeños propietarios, con los cuales se buscaba ampliar la base social del campesinado. Estas reformas generaron una fuerte pugna en el sector terrateniente tanto del partido como de los conservadores que le habían dado su apoyo para ganar las elecciones. Esta Revolución en Libertad, como la denominaba Frei, era vista por Estados Unidos como la fuerza emergente que debía respaldarse para dar forma a una nueva etapa de la política latinoamericana.

A comienzos de la década de los setenta, la política reformista se transformó al ganar las elecciones en Chile el socialista Salvador Allende. El partido se escindió y un amplio sector conformó el MAPU (Movimiento de Acción Popular Unitaria), que sostenía cambios en el contexto de un marco ideológico impregnado de elementos marxistas. La parte oficial del partido, con principios conservadores, apoyó incluso el golpe de estado pinochetista hasta que al cabo de los años pasó a la oposición y hoy es gobierno con el apoyo de fuerzas políticas del socialismo y comunismo. La Internacional Democristiana no escatimó esfuerzos para apoyar a su candidato, solidarizándose con la apertura democrática y declarándose en esos años contra el régimen represivo de Pinochet.

En Centroamérica y en la última década, Estados Unidos asignó a los partidos democristianos, especialmente en El Salvador y Guatemala, un papel determinante en los conflictos del área, que impidió un arreglo con los sectores revolucionarios. Como por ejemplo, el gobierno de José Napoleón Duarte, alineado al país del norte y apoyado por él. En Honduras, sin embargo, mantiene una línea reformista que le permite conservar su inserción en el sector campesino; en Guatemala, a partir del arribo a la presidencia de Vinicio Cerezo en 1986, se aplicó una política de respeto a los Derechos Humanos y a la pacificación de la región junto a Contadora. Incluso la orientación a aceptar los lineamientos estadounidenses no es absoluta por parte de los partidos democristianos, y lo demostraron durante el conflicto de las Malvinas, cuando por ejemplo, Vinicio Cerezo en su discurso de inauguración del XVI periodo ordinario de sesiones de la Organización de Estados Americanos respaldó la posición de Argentina en el conflicto.⁸

⁸ IRELA, *Doc. de Trabajo No. 11*, p. 85.

Sin embargo, respecto a Nicaragua fue incuestionable su alineamiento a los Estados Unidos, y lo constatamos por las declaraciones de destacados miembros de la Internacional, como por ejemplo el presidente del grupo democratacristiano del Parlamento Europeo y vicepresidente de la Internacional Egon Klepsh, que planteaba cortar los recursos a Nicaragua si el régimen sandinista no iniciaba un diálogo con la contra,⁹ del Director del Instituto para la Solidaridad Social de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania Joseph Thesing, que se pronunciaba a favor de una presión interna y externa a Nicaragua para lograr una disminución del control gubernamental sobre la sociedad¹⁰ y la del presidente de la Internacional, Faminio Piccoli, que se lamentaba de la represión a los derechos civiles en Nicaragua y Chile.¹¹

En la actualidad, los vínculos ideológicos entre los partidos latinos y europeos se basan en el aparato doctrinario que tiene como eje la Economía Social de Mercado, cuya influencia en América Latina se debe sobre todo a la Democracia Cristiana Alemana, cuyo gobierno fundamenta la misma. La unificación de Alemania y el modo en que se superen los problemas económicos en la parte oriental, pondrán a prueba la verdadera capacidad de la economía social de mercado para salir de la crisis, declaró el Director Ejecutivo de la Unión Juvenil de la Unión Demócrata Alemana, Axel Wallrabenstein y aseguró que esa experiencia servirá a los países latinoamericanos para implementar economías sanas en esta región junto a una estrecha cooperación con Estados Unidos y Europa, sobre la base de mercados cada vez menos proteccionistas.

La economía Social de Mercado es una atractiva alternativa que se presenta para los gobiernos latinoamericanos frente a los modelos estatistas. Considera esencialmente que la propiedad privada es el pilar fundamental y una característica de diferenciación sustancial frente a otras propuestas económico-sociales. En ella no hay sitio para la nacionalización ni la colectivización, aclarando sin embargo que la propiedad privada debe estar al servicio de los ciudadanos. Relativo al nivel laboral, se enfatiza el compañerismo y se declara en contra de la lucha de clases, postulando la cogestión de los trabajadores como la expresión de la ideología social cristiana y la base de la Economía Social de Mercado.

Se declara partidaria de una sociedad en la que la libertad personal y la justicia social tienen la misma prioridad y pretende presentar una alternativa consecuente frente a las propuestas colectivistas de los mar-

⁹ *Ibid.*, p. 9.

¹⁰ *Ibid.*, p. 19.

¹¹ *Ibid.*, p. 77.

xistas. Durante la última década se postulaba a nivel de política exterior que era indispensable la pertenencia al Pacto del Atlántico para evitar la guerra y asegurar la libertad mundial justamente a través de la alineación a los Estados Unidos.¹² Seguramente que con los últimos acontecimientos mundiales, como los cambios en Europa del Este y la Guerra del Golfo Pérsico, podría variar esta postura, porque ya se está discutiendo dentro de la Comunidad Europea la creación de un órgano de defensa propio, si bien podría estar dentro de la misma OTAN.

II.2. La internacional socialista y América Latina

Después de la segunda guerra mundial, la Internacional Socialista (IS) comenzó a interesarse por el Tercer Mundo, pero al contener en su programa un fuerte sentimiento anticomunista junto a la defensa de la Alianza Atlántica, propio del clima de guerra fría imperante en la época, no logró penetrar en América Latina porque en la región la actitud antinorteamericana estaba muy arraigada al mismo tiempo que Europa, y la Social Democracia, consideraban a Estados Unidos un aliado natural en la defensa del mundo libre, además de aceptar como zona de influencia del país del norte este continente.

En el año de 1955, se constituyó el sector latinoamericano de la Internacional Socialista a solicitud de los partidos de Uruguay y Argentina, disuelto al poco tiempo tanto por su anticomunismo que le impedía aliarse con partidos marxistas, como fue el caso del partido socialista de Chile en el año de 1961, como por el hecho de que la clase obrera y los sectores populares eran antiimperialistas.

El Secretario se declaró solidario con la lucha del pueblo cubano y ofreció su apoyo completo e incondicional a la Revolución Cubana al mismo tiempo que denunció el intento por parte de los Estados Unidos de proponer un doctrina de desarme con el propósito de quitar al gobierno cubano la posibilidad de defenderse del imperialismo y las dictaduras vecinas.¹³

La Revolución Cubana profundizó las desavenencias internas en los partidos de orientación socialdemócrata y se produjeron rupturas en los mismos. Importantes sectores integraron e incluso fundaron movimientos guerrilleros, como fue el caso de Raúl Sendic y el movimiento Tupamaro en Uruguay. Ello contribuyó a truncar el proyecto de confor-

¹² Konrad Adenauer Stiftung, *Programa Básico de la Unión Demócratacristiana de Alemania*, Bonn, 1979.

¹³ Felicity Williams, *La Internacional Socialista y América Latina*, UAM, México D.F., 1984, p. 198.

mar un sector latinoamericano de la IS y fue recién en la segunda mitad de los años setenta cuando se produjo el desarrollo de la perspectiva socialdemocrática en América Latina y la Internacional Socialista se convirtió en un polo aglutinador de partidos y movimientos.

Los vínculos se afianzaron en el año de 1976, durante la Reunión de Dirigentes de Europa y América Latina en pro de la Solidaridad Democrática Internacional, que se efectuó en Caracas, Venezuela, y contó con la participación de los europeos Willy Brandt, Mario Soares, Michel Rocard y Bruno Kreisky y los latinoamericanos Haya de la Torre, Dudley Thompson, Muñoz Ledo, Anselmo Sule y Ricardo Balbín. Llama la atención que en las resoluciones del evento figurara el rechazo a todos los imperialismos y a toda ingerencia extranjera en los asuntos internos que afectara la soberanía de los países y obstruyera su derecho al progreso. Este fue el elemento que permitió el acuerdo entre las dos regiones, puesto que se criticaba no sólo a los soviéticos sino también al imperialismo norteamericano y este nuevo enfoque se observó en el planteamiento de Dudley Thompson de Jamaica, al insistir en la necesidad de que la socialdemocracia rompiera con el espíritu de guerra fría y el anticomunismo para identificar en el imperialismo al enemigo principal. En ese mismo sentido se expresó el chileno Aniceto Rodríguez, al plantear a los europeos que la solidaridad internacional y la lucha por la Democracia Social en América Latina estaban indisolublemente ligadas al problema de la lucha en contra del imperialismo y sus agentes reaccionarios internos.¹⁴

Carlos Andrés Pérez, importante miembro de la socialdemocracia venezolana, afirmaba que en esa reunión de Caracas se había dado el primer paso para la aproximación entre Europa y América Latina por canales directos y sin intermediación ni formulismo y agregaba que la identificación entre los socialdemócratas pasaba por la convicción de que ni el capitalismo ni el comunismo son las mejores fórmulas para el futuro de la humanidad.¹⁵

En el XIII Congreso de la Internacional realizado en 1976 en Ginebra, el flamante presidente de la misma, Willy Brandt, se pronunció en contra de las dictaduras militares que asolaban a América Latina y porque la Internacional debía presionar en la defensa de los derechos humanos. Agregaba que como Estados Unidos jugaba un papel decisivo en la determinación del futuro de América Latina, los partidos miembros de la IS debían usar su influencia para persuadir a la nueva administración norteamericana a emprender una revisión de sus políticas hacia las

¹⁴ Revista *Nueva Sociedad*, No. 24, Caracas, 1976, p. 67 y ss.

¹⁵ *Nueva Sociedad*, No. 31-32, 1977, p. 5 y ss.

dictaduras militares y de las actividades de las compañías multinacionales. La Internacional se empeñaría en aumentar con medios políticos y económicos su asistencia al resto de los gobiernos constitucionales latinoamericanos.¹⁶

Dos años más tarde, el encuentro de Vancouver fue el Congreso de la Internacional en el que participaron además de los europeos, veintinueve organizaciones latinoamericanas, entre ellas el Frente Sandinista de Liberación en calidad de observador, y se aprobó un Programa de Acción para Nicaragua. En 1980, en el camino de afianzamiento de las relaciones entre ambas regiones, se llevó a cabo en la República Dominicana la primera conferencia regional de la IS para América Latina y El Caribe, a la cual fue invitado Fidel Castro lo que demostraba una vez más el cambio de orientación de la socialdemocracia. En esta oportunidad Willy Brandt reiteró el deseo de apoyar a los países para obtener la democracia y la justicia social y que por ello mantendrían su apoyo a Nicaragua en el terreno de la cooperación, además de expresar su preocupación por la violencia observada en El Salvador, Guatemala y Honduras.

La intensificación de los vínculos entre Europa y América Latina por medio de este organismo no gubernamental, se produjo a partir de la segunda mitad de la década de los setenta como ya se marcó, pero, ¿por qué se profundizó en esta década la socialdemocratización en la escena política latinoamericana?

Para algunos analistas, fue el interés del capital europeo por penetrar en América Latina y la socialdemocracia jugó el papel de vehículo para facilitar dicha penetración. Otros manifiestan que fue la crisis petrolera producida en 1974 lo que generó ese repentino interés, al tener que diversificar sus fuentes de aprovisionamiento y de allí que fueran "casualmente" México y Venezuela los primeros contactos.

Estas interpretaciones son parciales, puesto que no contemplan el hecho de que la Internacional Socialista no es una organización monolítica, sino que en su seno se plantean diferencias y contradicciones entre los distintos partidos que la conforman y además porque los aspectos políticos y culturales jugaron ciertamente un papel significativo en ese acercamiento. Se mencionan también, entre otros elementos que coadyuvaron a dicho acercamiento, el fin de la guerra fría; la ruptura entre la Unión Soviética y China; el auge de la competencia del Eurocomunismo; las alianzas entre comunistas y socialistas en las elecciones de Chile y Francia; el derrocamiento de Salvador Allende en 1973; y el cambio de actitud respecto a Estados Unidos que creó la posibilidad de un campo

¹⁶ *Ibid.*, No. 28, 1977, p. 124.

político socialdemócrata autónomo. Por el lado latinoamericano, el acercamiento se debió a que movimientos y amplios sectores tanto de origen marxista como populista, vieron que la Internacional Socialista podía facilitar la democratización luego del fracaso de la Democracia Cristiana, del populismo y la guerrilla; constituyéndose en una alternativa a la proliferación de regímenes dictatoriales y a la poca confianza que merecía el socialismo real con la postura benevolente de la Unión Soviética hacia la dictadura argentina y de China hacia Pinochet. Europa era, además, la posibilidad de disminuir la dependencia económica con los Estados Unidos.

Como lo manifestó el socialista sueco Pierre Shori "Ha habido de hecho sin que esto estuviera preestablecido en la estrategia de nadie una serie de aperturas, de contactos, de relaciones. La sola necesidad de montar y desarrollar mecanismos de asilo y refugio, de salvar vidas, de reinstalar en países extranjeros a miles de exiliados en nuestros países ha contribuido a establecer sistemas de cooperación solidaria y a que se fueran trabando relaciones con partidos y organismos europeos socialdemocráticos con los cuales la izquierda no había dialogado".¹⁷

Entre los partidos latinoamericanos que se afiliaron o adhirieron a la Internacional Socialista podemos nombrar al Partido Socialista Popular de Argentina, Partido Laborista de Barbados, Radical de Chile, de Liberación Nacional de Costa Rica, de la Revolución Dominicana, Movimiento Nacionalista Revolucionario de El Salvador, Partido Nacionalista de Jamaica, Acción Democrática y el Movimiento Electoral del pueblo de Venezuela, Febrerista de Paraguay, Movimiento Nacionalista Revolucionario y de Izquierda Revolucionaria de Bolivia, Nueva Joya de Granada, Frente Unido de la Revolución y Partido Socialista Democrático de Guatemala, Frente Sandinista de Liberación Nacional de Nicaragua, Partido Revolucionario Institucional de México, Unión Cívica Radical y Movimiento Peronista Montonero de Argentina, Partido Trabalhista de Brasil, Socialista de Chile, Izquierda Democrática de Ecuador, Partido Social Democrático y Movimiento Independiente de Puerto Rico, y Frente Amplio de Uruguay, entre los más importantes.

Los partidos latinoamericanos que se relacionan con la Internacional Socialista no son partidos socialdemócratas en el sentido clásico "es decir del tipo weberiano; partido de origen y base social obrera, orgánicamente vinculado a los sindicatos, con una referencia doctrinaria esencial al Socialismo como finalidad histórica, con una presencia de corrientes minoritarias de izquierda, de tendencia marxista, que lleva una política

¹⁷ *Ibid.*, No. 40, 1979, p. 116.

concreta de gestión reformadora del capitalismo de corte keynesiano, que tiene una orientación internacional de defensa del mundo libre y su campo de acción privilegiado es el parlamento...".¹⁸ Algunos de estos rasgos comenzaron a transformarse en la última década, sobre todo los referidos a la gestión económica de tipo keynesiana.

Como ya se mencionó, en el año de 1982 se produjo un serio traspies en las prometedoras relaciones entre Europa y América Latina; la Guerra del Atlántico Sur, más conocida como el conflicto de las Malvinas, generó la interrupción de los contactos. Europa apoyó a Gran Bretaña y los países latinoamericanos se alinearon en defensa de Argentina. ¿Cómo reaccionó la Internacional Socialista? No hubo una posición homogénea, Willy Brandt declaró al respecto que: "el conflicto de las Malvinas/Falkland pertenece a largo plazo a la dimensión norte-sur y comprendo muy bien los intereses de los argentinos quienes destacan el aspecto colonial. Lo que nuestros amigos latinoamericanos interpretaron de otra manera que algunos europeos, se refiere a un aspecto político específico relacionado con el gobierno militar argentino de aquel momento. Sea del agrado de uno o no, como se comprenderá fácilmente los gobiernos militares argentinos tenían una malísima imagen en Europa. La cruel política de violación de los derechos humanos seguida por ellos ha ejercido una influencia muy negativa sobre la opinión pública europea, por encima de los países y partidos políticos. En tal sentido muchos europeos se sorprendieron por el respeto e incluso solidaridad ofrecidos a la Argentina por los latinoamericanos de las más diversas corrientes políticas..."¹⁹

Como que la representación europea de la Internacional Socialista no comprendió que las motivaciones de los latinoamericanos por apoyar a Argentina obedecían a una actitud antiimperialista, y sin duda los europeos veían en ello un mal precedente que podía llevar a otros a intentar recuperar territorios que están hoy en manos europeas.

Para el año de 1986, cuando se realizó el Congreso de la Internacional Socialista en Perú, parte de las asperezas provocadas por el conflicto habían sido superadas y los vínculos nuevamente se fortalecieron. En el Manifiesto de Lima se expresó el apoyo a los procesos democratizadores de América Latina y se declaró que los mismos debían ser acompañados por una democracia económica y social para garantizarlos. Se aseguraba que como el Socialismo Democrático impulsaba la tarea de constituir sociedades más libres y justas, apoyaba todavía a Nicaragua a pesar de

¹⁸ Michael Lowy, "trayectoria de la Internacional Socialista en América Latina" en *Cuadernos Políticos*, No. 29, México, 1981, p. 43.

¹⁹ *Nueva Sociedad*, No. 66, 1983, p. 27 y ss.

que los objetivos definidos por la Revolución Sandinista como al No Alineamiento, Pluralismo y Economía Mixta, aún no se habían realizado, y que continuaría brindando su cooperación para lograrlo. "La invasión a Granada por parte de Estados Unidos en 1983 constituyó un peligroso precedente que no debe repetirse. La militarización de la región centroamericana y del Caribe debe ser denunciada al igual que todo intento de involucrar a esa zona en el conflicto este-oeste".²⁰ Se hacía en esa oportunidad un llamado a Gran Bretaña para que iniciara negociaciones con el gobierno de Argentina en los aspectos relacionados con el futuro de la Islas Malvinas.

Como observamos, los vínculos entre los partidos latinoamericanos y los europeos en el seno de la Internacional Socialista se han fortalecido en los últimos años y los congresos así lo han demostrado. Ahora cabe hacerse una serie de interrogantes sobre el futuro de las relaciones, porque parecen estar en un momento donde los planteamientos de la socialdemocracia se debilitan. Percibimos que el espacio para una política reformista se estrecha en ambas regiones. ¿Significaría ello la crisis de las políticas socialdemócratas? Durante mucho tiempo la izquierda latinoamericana consideró que la transformación de la sociedad pasaba por la conducción del Estado para la industrialización y el crecimiento. "Asistimos a la crisis irreversible de este modelo de Estado Nacional Antiimperialista, aunque formas estatales inspiradas en sus principios aún subsistan en distintas partes del mundo...El estado populista de compromiso hizo agua, pero el cuerpo de ideas que condujo a la izquierda latinoamericana a defenderlo como un instrumento insustituible para abrir una perspectiva de desarrollo autónomo sigue en pie, sigue nutriendo las concepciones y las estrategias de esa izquierda."²¹

En el congreso realizado en Estocolmo, en junio de 1989, se declaró que el socialismo democrático se fundamenta en los mismos valores que le dieron origen, pero que éstos deben formularse asimilando críticamente las experiencias pasadas y con una proyección de futuro. Se agregaba que el control de la economía es hoy crucial, control que no es simplemente el control formal por parte del Estado sino que es participación de los trabajadores y los ciudadanos en las decisiones económicas y sociales. Las nacionalizaciones son necesarias sólo en algunas circunstancias puesto que no son en sí mismas el remedio para todos los males. Ni la propiedad privada ni la estatal garantizan por sí mismas la eficiencia económica ni la justicia social. La política económica debe pasar por la

²⁰ *Ibid.*, No. 85, p. 68 y ss.

²¹ *Ibid.*, No. 111, 1990, pág. 20.

descentralización del mando y la autonomía de las empresas. La crítica al capitalismo sigue vigente pero el ángulo de ataque ha cambiado, no se puede privar a la sociedad del dinamismo que genera la competencia.²²

Si los vínculos de América Latina y Europa se profundizaron a través de la Socialdemocracia en la década pasada, fue porque ésta presentaba un programa para superar la crisis a través de una política de reformas económicas y sociales con intervención estatal que se mantiene todavía viva como pensamiento de la izquierda latinoamericana. Sin embargo, en la práctica los gobiernos con dicha tendencia fracasaron al no poder aplicar ese programa en un contexto internacional cambiante y en donde la política neoliberal predomina por el momento. ¿Esto significa que al reformular sus valores la Socialdemocracia perderá influencia en este continente? Probablemente no, si en América Latina se tiene la suficiente ductilidad para generar estrategias acordes a lo que la realidad postula, porque como lo plantea la Internacional Socialista la centralización excesiva no es garantía de una mayor justicia social, hecho que podemos constatar en los países del ex-bloque socialista de Europa del Este.

Como podemos observar, las relaciones políticas entre la Comunidad Europea y América Latina se fortalecieron en la pasada década. Se produjeron encuentros con organismos subregionales, como las reuniones de San José desde 1984, con Centroamérica y el grupo Contadora y con el Grupo de Río. Dentro de los organismos comunitarios, fue el Parlamento quien demostró una gran sensibilidad frente a la problemática de este continente, no obstante que sus proposiciones no superan ese marco al carecer de capacidad de resolución.

La profundización del diálogo político se observó además a nivel de partidos, expresados en las dos Internacionales que tienen mayor influencia y vínculos antiguos, es decir la Demócratacristiana y la Socialdemócrata, que se afinaron en la etapa de dictaduras cuando la opción democrática era la salida, sobre todo la Socialista, porque los gobiernos demócratas no demostraban una vocación de apertura.

Además de los partidos, los contactos se intensificaron entre organizaciones de trabajadores, sindicatos, instituciones religiosas y humanitarias que prestaron un invaluable apoyo a la lucha contra la represión.

En la actualidad esos vínculos son todavía indispensables, porque la democratización en América Latina no está totalmente consolidada. Amplios sectores de su población no han resuelto problemas de existencia básica y por tanto la democracia económica es hoy un objetivo a lograrse, dentro de un orden dominado por las propuestas neoliberales.

²² *Ibid.*, No. 103, 1989, págs. 100 y ss.

III. Conclusiones generales

Desde 1985 la Comunidad Europea ha concedido mayor atención al diálogo entre ambas regiones, coincidiendo con la democratización de América del Sur, el conflicto centroamericano y la incorporación de España y Portugal a la Comunidad. Esos países han abogado porque ésta adopte una política más amplia y más flexible que se adecue a las necesidades globales de América Latina y a las características singulares de las naciones que la integran.

El interés de la Comunidad Europea por América Latina se observa en el estrechamiento de las relaciones con América Central, el acentuamiento de la Cooperación con el Grupo Andino y el diálogo político con el Grupo de Río. También debe destacarse el permanente interés del Parlamento Europeo por la problemática latinoamericana, aunque ello no se traduzca en acciones concretas hacia la región.

La creciente preocupación política que se manifiesta tanto a nivel oficial como a través de los organismos no gubernamentales (partidos, sindicatos, organizaciones humanitarias y religiosas) tiene como contrapartida una tendencia cada vez más débil de los lazos económicos y hasta retrocesos en los intercambios comerciales.

Como se apuntó, el deterioro de las relaciones comerciales de América Latina con la Comunidad Europea debemos insertarlo en el deterioro a nivel mundial que sufre el comercio latinoamericano, por la baja de los precios de sus productos exportados, la disminución de la demanda y la enorme lentitud demostrada por los estados para intensificar dichas exportaciones. Pero también el proteccionismo de los países industrializados, que ha tendido a profundizarse en los últimos años, explica esta situación.

En ese sentido la declaración del Dr. Wolf Grabendorff, director del Instituto de Relaciones Europeo-latinoamericanas, IRELA, es muy esclarecedora; "La decisión de la Comunidad Europea al crear un bloque comercial unificado fue tomada para fortalecer a los estados miembros no para fortalecer a otros países. Debemos tener esto muy claro".²³ Inclusive debemos considerar que los cambios ocurridos en Europa del Este afectarán negativamente a América Latina en lo inmediato porque esa región constituirá una fuerte competencia en materia de comercio, ayuda y capitales, cuando la Comunidad Europea se integre en 1992. Si bien, como ya se marcó, dentro de este organismo hay países —caso de España— que tratan de apoyar a Latinoamérica a nivel cooperación,

²³ Periódico *Excelsior*, 13 de marzo de 1991, Sección F, pág. 1-6 México D.F.

crédito, etc., no siempre logra buenos resultados, porque la Comunidad es heterogénea y no todos los miembros están dispuestos a apoyar a este continente.

América Latina y México ante la Unión Europea de 1992, se terminó de imprimir en el mes de julio de 1992 en los talleres Litográfica 85, S.A. de C.V. Cascada 914, Col. Banjidal, México, D.F. Tipografía en láser realizada en Edición y Producciones La Galera, S.A. de C.V., Alfonso 254, Col. Alamos, México, D.F., en tipo times. La edición consta de 1000 ejemplares.

El libro que entregamos a los lectores, corresponde a una selección de las ponencias presentadas en el Seminario Internacional "América Latina y México ante la Unión Europea de 1992", que se realizó en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) el mes de octubre de 1991. Durante tres días, un total aproximado de 25 especialistas estuvieron dedicados a analizar la formación de la Unión Europea y las relaciones de ella con los países de América Latina, respondiendo así a la convocatoria hecha por las instituciones que apoyaron la realización de dicho Seminario: el Proyecto "México y América Latina ante los desafíos de la Integración" (PROMELADI), el cual es patrocinado por la DGAPA-UNAM; el Departamento de Producción Económica de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Xochimilco; la representación en México de la Fundación Friedrich Ebert; y el Programa de Estudios de Economía Internacional de la BUAP.

Atendiendo tanto a la calidad de las ponencias presentadas en el Seminario, como a la indudable actualidad y trascendencia de los temas abordados, se consideró conveniente promover la difusión de esos materiales, para lo cual las tres últimas instituciones arriba mencionadas, más el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, acordaron la publicación del presente libro.

En él se reproducen las ponencias de:

Orlando Caputo, Rolf Linkohr, Carlos Rozo, Federico Manchón, Héctor Sotomayor, Hilda Puerta, Alfredo Hualde, Jaime Estay, Alfredo Guerra-Borges, Fernando Berrocal, Lázaro Peña, Fernando Carmona, Leonel Corona y Aída Lerman.