

Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea

José Antonio Ocampo* y María Ángela Parra**

RESUMEN

Las relaciones entre América Latina y los países de la Unión Europea han sido tradicionalmente fuertes. Los lazos culturales y económicos que han unido históricamente ambas regiones se han transformando paulatinamente y han abierto múltiples espacios para la cooperación y el desarrollo. Desde la consolidación de la UE, esta relación se ha fortalecido y ha cambiado, al reconocer Europa a América Latina como una región, como un interlocutor importante en términos económicos y políticos, y dentro de ella, a cada país según su nivel de desarrollo. Progresivamente, América Latina ha empezado a dejar de ser receptora de ayuda y a establecer relaciones de reciprocidad que ofrecen grandes posibilidades de ampliación en el futuro. Pero la pobreza sigue siendo la preocupación principal de la política europea hacia la región. En este análisis, los autores también se centran en las posibles consecuencias que para América Latina tiene la futura ampliación de la UE hacia los países de Europa Central y Oriental (PECO).

Palabras clave: Unión Europea, América Latina, desarrollo económico, relaciones económicas, AOD, Europa Central, Europa Oriental.

*Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
(jaocampo@eclac.cl)

**Asistente del Secretario Ejecutivo de la CEPAL
(aparra@eclac.cl)

LA POLÍTICA EUROPEA HACIA AMÉRICA LATINA

Hasta mediados de los años noventa, las relaciones de la UE con los países latinoamericanos se limitaban a acuerdos de cooperación, asistencia financiera y tecnológica, y preferencias comerciales en el marco del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) (CEPAL, 1999). En la actualidad, la política europea de desarrollo hacia América Latina descansa sobre tres pilares: el diálogo político, los programas de desarrollo y los aspectos comerciales y económicos de la relación birregional (IRELA, 2000b). El reordenamiento de las relaciones de la UE con América Latina se asocia con la reformulación de la estructura del SPG. El nuevo esquema da prioridad a los países menos desarrollados, crea un mecanismo de graduación que margina de los beneficios, ahora más restringidos, a los países considerados más avanzados y establece condiciones tales como compromisos paralelos de protección medioambiental y de lucha contra el narcotráfico, entre otros. La lucha contra la pobreza aparece como el tema preponderante en la cooperación. Con este objetivo la Comisión está intentando que sus políticas de desarrollo resulten más efectivas, a través de una mejor coordinación entre los donantes, la focalización de la ayuda hacia los países y regiones más pobres, una mayor coherencia entre la ayuda de emergencia, el alivio de la deuda, la rehabilitación y el desarrollo. Paralelamente, se han consolidado los programas horizontales de cooperación y han aumentado los flujos de capital europeo hacia la región.

El enfoque diferenciado por regiones y por países de América Latina que se ha impuesto es una respuesta de la UE a su diagnóstico de la heterogeneidad de situaciones en el subcontinente. Este enfoque debería permitir desarrollar las potencialidades específicas de cada país o grupo de países en su relación con la UE, modulando la cooperación comunitaria en función de los diferentes niveles de desarrollo alcanzados por cada país o grupo de países. Consecuentemente, los gobiernos europeos consideran que la cooperación tradicional seguirá siendo todavía preponderante para los países de la Comunidad Andina (CAN) y Centroamérica, que básicamente mantendrían su calidad de receptores de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), aunque con distintos matices. La estrategia comunitaria para la Comunidad Andina incide en lo económico-social, condicionando las preferencias al cumplimiento de compromisos en la lucha contra las drogas, mientras que para Centroamérica, el punto principal es la pacificación y el apoyo a la democratización a través de ayudas humanitarias y mediante el diálogo político, cuyos orígenes se remontan a la participación de la UE en el proceso de paz de esta subregión en la década de los ochenta. Por otra parte, la UE impulsa el proceso de integración regional y reincorporación de la zona a la economía mundial.

En otro ámbito, las instituciones comunitarias consideraron que el Mercado Común del Sur (Mercosur), México y Chile ocupan un lugar de liderazgo político y económico a nivel latinoamericano, hemisférico y mundial y que, por lo tanto, la relación con estos países debe traducirse en la búsqueda de convenios de interés mutuo. Así, el Consejo

determinó crear las bases para generar, con cada uno de estos socios, un proceso que conduzca al establecimiento de una asociación de libre comercio, complementada con acuerdos políticos. En el 2000 entró en vigencia el tratado de comercio bilateral con México y se avanzó en las negociaciones con el Mercosur y Chile.

Finalmente, en otro plano se encuentra Cuba, país que recibe principalmente AOD por parte de la UE y que además se beneficia de acciones en favor de la sociedad civil y de cooperación destinadas a apoyar las reformas económicas emprendidas en el país.

AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO, COOPERACIÓN Y PROGRAMAS HORIZONTALES

Dado su alto nivel de desarrollo relativo, América Latina no es una región prioritaria en términos de AOD y recibe, por ello, muchos menos recursos que África o Asia. La ayuda dirigida hacia América Latina ha permanecido estable en relación con su participación en las asignaciones globales –cerca del 9% en la segunda mitad de la década de los noventa (IRELA, 2000b)–. La UE se ha mantenido como el primer proveedor de AOD en la región. España fue el país comunitario que otorgó prioridad a la cooperación con la región, al enviar más de un tercio de sus fondos de desarrollo a América Latina en 1998.

Aun cuando los flujos destinados a la Comunidad Andina superan los del Sistema de Integración Centroamericana, los flujos de ayuda per cápita todavía favorecen a América Central, que recibe cerca del doble de ayuda europea per cápita que la CAN. América Central es, de hecho, el mayor receptor de ayuda per cápita de la UE en el mundo. Por su parte, Bolivia, Perú y Nicaragua fueron los destinos prioritarios de ayuda de la UE en América Latina a lo largo de la década de los noventa.

De acuerdo con su estrategia de focalización, en 1998 se registró una acusada caída de la AOD europea dirigida a los países económicamente más avanzados de la región. Adicionalmente, es posible que los estados miembros de la UE no aumenten e incluso lleguen a disminuir los compromisos de cooperación en los próximos años, en razón de otras prioridades, entre ellas los fondos estructurales y de cohesión, las reformas de política interna, la expansión hacia el Este de Europa y la reconstrucción de los Balcanes. Esto explica el interés de la UE en tornar más efectiva la totalidad de sus políticas de desarrollo a través de la focalización hacia los países más pobres, de la participación de la sociedad civil y de una mayor coherencia entre la ayuda de emergencia, el alivio de la deuda, la rehabilitación y el desarrollo.

Cabe anotar, por otra parte, que otro componente de la asistencia comunitaria, los programas de promoción de inversiones (AL-INVEST, ECIP), parece ser actualmente

objeto de una mejor utilización que en el pasado y se le acredita el haber contribuido a aumentar la inversión extranjera directa de Europa en América Latina.

LAS RELACIONES COMERCIALES BIRREGIONALES

América Latina tiene una importancia limitada en el comercio comunitario europeo. El reciente acercamiento en el terreno político institucional no evitó el debilitamiento de sus relaciones económicas y comerciales (CEPAL, 1999). En términos relativos, las importaciones de la UE provenientes de los países latinoamericanos y caribeños disminuyeron del 3,2% al 2,0% entre 1980 y 1999 (véase gráfico 1). Por otra parte, el mercado de la UE permaneció relativamente estable para América Latina en los años ochenta, representando alrededor de un cuarto de las exportaciones latinoamericanas, para luego caer a 12% en 1999. Aun excluyendo México, la participación de la UE en las exportaciones latinoamericanas disminuyó del 27% al 19% (véase gráfico 2).

En 1980, los países latinoamericanos consumían cerca de 2,8% de las exportaciones de la UE, pero a consecuencia de la crisis de la deuda, dicha proporción se redujo a la mitad a fines de la década. La recuperación del crecimiento económico en los años noventa, en el marco de una notoria apertura comercial, se tradujo, por su parte, en un crecimiento sin precedentes de las importaciones latinoamericanas. La tasa promedio anual de crecimiento de las exportaciones europeas a América Latina, del 13% en los años noventa, superó en más de dos veces la tasa global de las exportaciones europeas. La región aumentó así su participación en las exportaciones europeas de un 1,5% a un 2,4% (gráfico 1). A partir de 1993 el saldo comercial de las transacciones entre América Latina y la UE, que había sido favorable para los latinoamericanos en los años ochenta, pasa a favorecer a los europeos (véase gráfico 3).

La otra cara del mismo problema es la composición del comercio entre América Latina y los países europeos. Las exportaciones europeas a la región están constituidas básicamente por manufacturas (el 95,5% de las exportaciones europeas a América Latina en 1999 era de bienes industrializados). Por el contrario, a pesar de que la proporción de los bienes primarios en las exportaciones de América Latina hacia Europa ha disminuido, aún representa un 45% del total en 1999. Los bienes difusores de progreso técnico sólo representan el 10% del total. Como indica claramente el cuadro 1, la diversificación de las exportaciones latinoamericanas hacia la UE es significativamente inferior a la que caracteriza el comercio intralatinoamericano, así como a las exportaciones de América Latina hacia Estados Unidos, particularmente si en este último caso se incluyen las exportaciones mexicanas.

Cuadro 1.

América Latina y el Caribe: composición de las exportaciones de bienes según destino y categoría

	Excluido México			Incluido México		
	Región	EEUU	UE	Región	EEUU	UE
Primarios	18,6%	42,6%	39,3%	17,7%	18,0%	36,6%
Industrializados						
Tradicionales	26,5%	17,5%	27,7%	26,6%	19,1%	25,4%
Con elevadas economías de escala	30,4%	24,1%	20,8%	30,1%	10,5%	19,3%
Duraderos	10,6%	3,0%	3,3%	10,5%	19,1%	7,3%
Difusores de progreso técnico	13,6%	12,9%	7,9%	14,9%	33,2%	10,5%

Fuente: CEPAL

En el marco de esta asimetría, las importaciones europeas desde América Latina se concentran tanto en productos como en países. Entre los principales productos latinoamericanos exportados, solamente algunas autopartes, que aparecen en el vigésimo puesto y representan cerca del 1% del total exportado por la región, pueden ser consideradas un producto con importante contenido tecnológico. Ninguno de los países latinoamericanos alcanza relevancia como proveedor de estos productos en los mercados europeos. Por otra parte, los grandes exportadores latinoamericanos (Mercosur y México) representan el 61% de las importaciones europeas desde América Latina y un 67% de las exportaciones europeas en 1999.

El promedio de los aranceles y los valores máximos que estos pueden alcanzar en el sector agrícola es considerablemente más alto que en el sector industrial. La UE impone derechos elevados a un importante número de productos agrícolas. Cerca de 280 partidas arancelarias del sistema arancelario se les aplican gravámenes que, en términos ad valorem, equivalen a más del 50% (CEPAL, 2001, p. 251). En este contexto, es claro que la principal controversia que enfrenta las dos regiones, al tratar de establecer acuerdos de comercio bilateral, se origina en la Política Agrícola Común (PAC) y en la asimetría que existe entre los aranceles a los productos industriales que exporta la UE y los mayores aranceles a los productos primarios, que siguen siendo la principal exportación de América Latina. Aunque la Comisión Europea ha sugerido una reforma radical de la PAC, encaminada a promover la competitividad del sector agrario comunitario, no se ven en ella soluciones claras a este problema.

En cuanto al comercio de servicios, la presencia europea se ha ampliado debido a la creciente participación de capitales españoles, e italianos en menor medida, en la privatización de los servicios públicos y de telecomunicaciones en la región. Cerca de dos tercios

de las exportaciones de servicios de América Latina hacia la UE consisten en transportes o viajes. Este último rubro ilustra la importancia del comercio de servicios de turismo, que ha tenido un gran dinamismo para América Latina en los años noventa (CEPAL, 1999).

LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EUROPEA

En 1998-1999 la UE fue la principal fuente de inversión extranjera directa a nivel global, así como el principal receptor mundial de inversión extranjera directa. Las empresas comunitarias participaron activamente en dos de los principales motores actuales de la inversión extranjera directa: la ola de fusiones y adquisiciones y los procesos de privatizaciones en las economías emergentes (IRELA, 2000a). Por su parte, América Latina y el Caribe aumentaron su importancia como receptores de inversión extranjera directa (CEPAL, 2000).

La combinación entre la supremacía de la UE como fuente de inversión extranjera directa a nivel global y el creciente atractivo de América Latina como plataforma de inversiones ha tenido un impacto significativo en la relación interregional: en 1998, la UE se convirtió en la principal fuente de inversiones en América Latina. Por otra parte, en 1998, diez de las quince mayores empresas transnacionales activas en América Latina eran europeas, al igual que nueve de los quince principales bancos (CEPAL, 2000).

Sin embargo, la inversión extranjera directa acumulada de Estados Unidos en América Latina durante los años noventa es un 79% mayor que el de las empresas de la UE (véase gráfico 4). Las firmas estadounidenses iniciaron con anterioridad su posicionamiento regional, buscando aprovechar los menores costes de producción y defenderse así de la competencia asiática en la producción de manufacturas. Estas inversiones estuvieron concentradas principalmente en México y la cuenca del Caribe. Recientemente, Estados Unidos ha iniciado una fuerte expansión en sectores de servicios en Brasil y el Cono Sur. En cambio, el porcentaje de inversión extranjera directa estadounidense acumulada es considerablemente menor en el caso de América del Sur, donde la inversión extranjera directa europea ha desempeñado un papel central desde el inicio del proceso de liberalización de las economías de la región.

Cabe señalar que gran parte de los flujos recientes de inversión extranjera directa europea hacia América Latina se ha llevado a cabo a través de fusiones y adquisiciones. A diferencia de la inversión extranjera directa estadounidense en la región, las inversiones europeas han generado relativamente pocos proyectos nuevos de magnitud considerable. Este tipo de operaciones de compra de capital accionario de grandes empresas latinoamericanas ha influido en la marcada concentración de la inversión extranjera directa europea en un grupo pequeño de países de América Latina.

Por otra parte, los flujos de inversión extranjera directa europea hacia América Latina se concentraron en el sector de servicios, en subsectores como telecomunicaciones, electricidad, comercio minorista y servicios financieros. Esto contrasta con los objetivos generales de la mayor parte de la inversión extranjera directa estadounidense en la región, que tiene una fuerte presencia en los sectores manufactureros.

La concentración de la inversión se observó también por países tanto receptores como oferentes. En 1998, por ejemplo, los flujos de inversión extranjera directa europea hacia América Latina se concentraron principalmente en Argentina, Brasil y Chile (90% del total). México recibió un 5%, mientras que los países de la CAN, América Central y el Caribe se repartieron el 5% restante. Durante el 2000 se consolidó la presencia en América del Sur y se inició una fuerte expansión hacia México, buscando aprovechar los beneficios simultáneos de los tratados de libre comercio de América del Norte y de la UE con México.

Por su parte, el origen de los flujos de inversión extranjera directa europea estuvo concentrado en un pequeño grupo de países. España fue el principal inversionista europeo en América Latina, seguido de los Países Bajos, el Reino Unido, Francia y Alemania. Sin embargo, ningún país de la UE ha incrementado tanto sus inversiones en América Latina en un periodo tan corto como lo hizo España (CEPAL, 2000). Entre 1994 y 1998, el porcentaje de la inversión extranjera directa total española captado por las economías latinoamericanas aumentó de un 55% a un 72%. Esta inversión se concentró en Argentina, Brasil, Chile y Colombia. La distribución sectorial también se concentró en los sectores bancario y de servicios. Los bancos españoles se han apropiado de casi un tercio de los activos extranjeros en este sector, superando la proporción de los bancos de Estados Unidos. Se consolida así la política de este país de aprovechar las ventajas de su relación con América Latina que, junto con su aporte en términos de cooperación, la convierten en un interlocutor fundamental para Latinoamérica.

EL EURO

El impacto del euro en las relaciones entre la UE y América Latina transitará, más que por los canales comerciales, por los canales financieros. La mayor parte de los países latinoamericanos se caracteriza, en efecto, por un alto grado de apertura financiera. Además, el desarrollo de las funciones financieras del euro constituirá la dimensión decisiva del proceso de internacionalización de la moneda única europea. La etapa inicial de la nueva moneda se caracteriza por una significativa expansión de las emisiones de obligaciones internacionales en euros y por la emergencia de la divisa europea como moneda de endeudamiento.

El elemento más relevante en este sentido es el incremento de las emisiones internacionales de bonos –principal fuente de financiamiento externo de la región latinoamericana en los últimos años–, en las que los empréstitos en euros se han caracterizado por su fuerte expansión, tanto para el sector público como para el sector privado. La oportunidad que ofrece el euro para mejorar el acceso a financiamiento externo seguramente llevará a que se acelere igualmente el uso de esta moneda dentro de la canasta de reservas internacionales de los países, para diversificar el riesgo cambiario. La continuación de uno y otro procesos dependerá, sin embargo, de la velocidad en que se profundice el desarrollo de un mercado financiero unificado y profundo en la zona del euro. Actualmente, el mercado de deuda interior europea representa cerca del 90% del PIB, frente a cerca del 170% en el caso del dólar, y la capitalización bursátil europea representa cerca del 50% de la estadounidense.

Este proceso tiene implicaciones en dos niveles. Por un lado, lleva a poner especial atención en la política de gestión de los compromisos externos de la región latinoamericana, así como en el impacto sobre el servicio de la deuda del comportamiento de las tasas de interés en la zona del euro. Por otro lado, obliga a reflexionar sobre sus consecuencias a medio y largo plazo en el plano de los regímenes cambiarios de América Latina.

Con respecto al segundo tema, aun cuando prácticamente ningún país de la región latinoamericana escapa al predominio del dólar, según un estudio reciente de Miotti, Plihon y Quenan (2001), el euro participa en numerosos casos en canastas de anclaje de facto. Por lo tanto, en una perspectiva de medio y largo plazo no debe desdeñarse el potencial de esta moneda para incrementar su participación en las canastas de anclaje. En efecto, el estudio mencionado muestra que la probabilidad de anclar una moneda nacional al dólar disminuye fuertemente cuando aumenta la participación de las deudas denominadas en euros. Dado que la participación del euro en la emisión de títulos públicos alcanzó niveles muy elevados en el caso de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela y que no es improbable que las firmas latinoamericanas se orienten cada vez más hacia la emisión de deuda denominada en euros, los países latinoamericanos que participen más activamente en el proceso de desarrollo de la moneda única europea como divisa de endeudamiento podrían considerar, a medio y largo plazo, el uso parcial del euro como moneda de anclaje en el marco de canastas. En todo caso, el dólar seguiría ocupando un lugar preponderante en esas canastas de monedas, habida cuenta del estatuto de la divisa estadounidense en la región.

EFFECTOS POTENCIALES DE LA EXPANSIÓN DE LA UE

La formación del espacio ampliado presenta severos desafíos a los objetivos de solidaridad e integración europeos, pues la inclusión de los países de Europa Central y

Oriental (PECO) elevará el número de países miembros a cerca de 25 en la próxima década. Los 10 países postulantes representan 105 millones de habitantes, con un nivel medio de ingreso per cápita que alcanza aproximadamente un tercio de la media comunitaria, y su adhesión a la UE se traducirá en un aumento de la heterogeneidad económica y social de la Unión (CEPAL, 1999).

Como miembros del bloque socialista, los PECO tuvieron un acceso muy limitado al mercado comunitario, enfrentándose a niveles elevados de aranceles y a restricciones cuantitativas. La liberalización del comercio colocó a estos nuevos socios paulatinamente en la cúspide de la pirámide de preferencias comerciales comunitarias. Dado el trato preferente otorgado por la UE a los países postulantes a la adhesión, cabe examinar si las importaciones comunitarias procedentes de los PECO se han desarrollado a expensas de América Latina. El estudio comparativo de las exportaciones hacia la UE por grandes categorías de productos revela una superposición bastante débil entre la composición de los flujos de importaciones de la UE originadas en los dos grupos de países. La similitud se encuentra principalmente en acero y textiles. Por otra parte, en lo que se refiere al abastecimiento de alimentos del mercado comunitario, a pesar del nivel bastante elevado de las preferencias comerciales concedidas a los PECO, los segmentos de exportación comunes a estos países y a América Latina son muy limitados. Así, al parecer, considerando el escaso grado de competencia entre estos dos grupos suministradores de la UE, los riesgos de desviación de comercio de la expansión de la Unión en desmedro de América Latina son limitados.

En cuanto a los flujos de inversión extranjera directa, las ampliaciones muestran que los nuevos estados miembros aumentan su atracción como receptores de inversión extranjera directa. También el mercado único ampliado estimula las inversiones externas intrarregionales de los nuevos países incorporados. Sin embargo, aunque la repercusión sobre los flujos comunitarios de inversión extranjera directa hacia terceros países sea difícil de prever, parece poco probable que la UE vaya a disminuir su interés por los mercados de América Latina debido a la aparición de oportunidades de inversión en los PECO. Lo más posible es que, frente a una situación favorable de mercado, se genere una inversión extranjera directa adicional. Esta hipótesis parece verse confirmada en los últimos años, ya que ha habido un auge de inversión extranjera directa, tanto hacia los PECO como hacia los latinoamericanos.

CONCLUSIONES

La UE ha manifestado su interés en continuar fortaleciendo sus lazos con la región. Los acuerdos políticos, el predominio de la Unión en la ayuda oficial al desarrollo recibida por América Latina y las preferencias arancelarias otorgadas a algunos bloques

latinoamericanos han ido acompañados, sin embargo, de una pérdida de importancia relativa del comercio recíproco. Sin embargo, en materia de inversión extranjera acontece lo contrario, como resultado de un proceso particular: la expansión de la inversión española en los sectores de servicios latinoamericanos, que ha situado a empresas de dicho país como jugadores fundamentales en los sectores bancario y de infraestructuras en la región.

En este ámbito, una de las tendencias regionales más importantes es la tendencia a la división de América Latina en dos grandes bloques receptores de inversión extranjera directa: por una parte México y América Central, donde parece estarse consolidando un predominio de las inversiones estadounidenses, por lo general en manufacturas y orientadas a la exportación; por otra parte América del Sur, donde se percibe una creciente participación de las inversiones directas europeas, orientadas principalmente a atender los mercados locales y con una particular concentración en los servicios.

A la luz de estas tendencias, la Unión Europea y América Latina deberían mostrar una mayor decisión para consolidar sus relaciones comerciales. Las asimetrías existentes en términos comerciales y en los problemas específicos que plantea la PAC deben constituir temas clave en la agenda de las negociaciones con el continente europeo. La expansión de la UE para incluir países de Europa Central no plantea, por su parte, amenazas importantes para América Latina.

Referencias bibliográficas

CEPAL "América Latina en la agenda de transformaciones estructurales de la UE", *Serie Temas de Coyuntura* 3, 1999.

– *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 1999*. CEPAL, 2000.

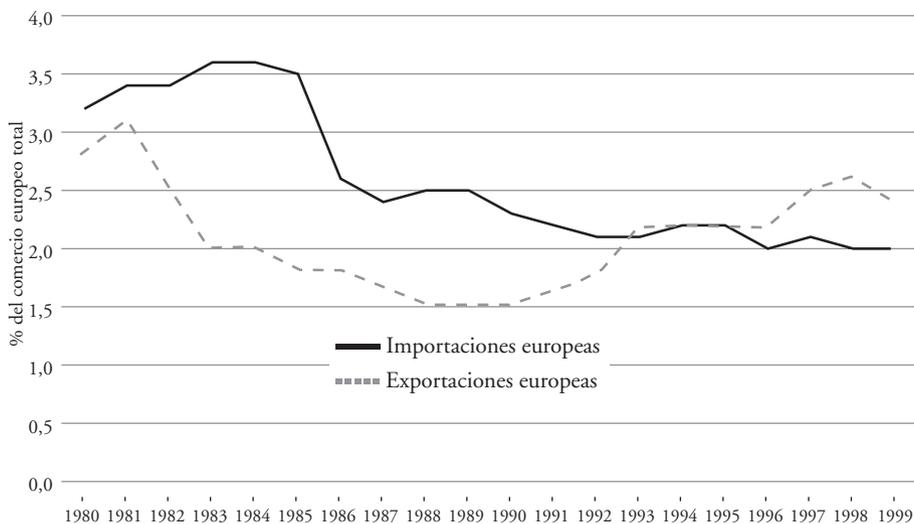
– *Panorama de la inserción internacional en América Latina y el Caribe 2000*. CEPAL, 2001, marzo.

IRELA "La inversión directa europea en América Latina: los réditos de la apertura y la privatización", *informe de IRELA*, 2000a, mayo.

– "La política europea de desarrollo hacia América Latina: tendencias y perspectivas", *informe de IRELA*, 2000b, septiembre.

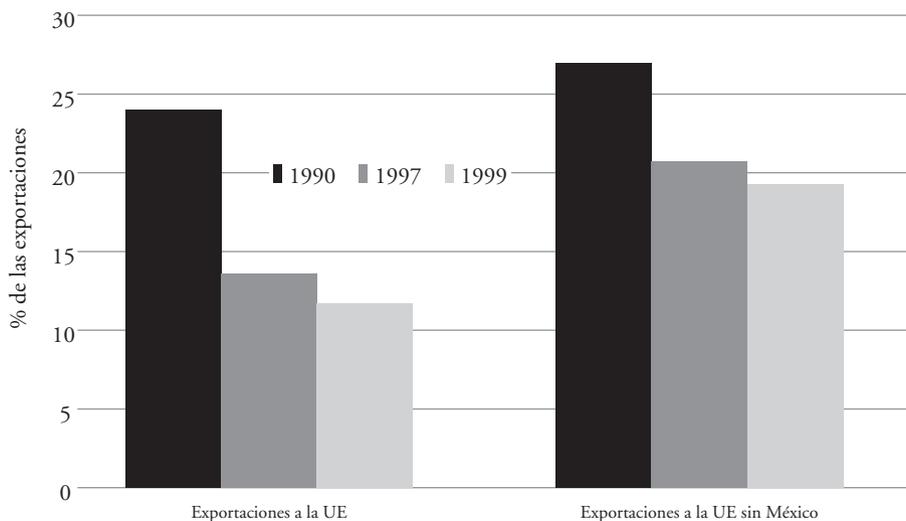
MIOTTI, L., PLIHON D. y QUENAN C. "Los efectos del euro en las relaciones financieras entre América Latina y Europa", *XIII Seminario Regional de Política Fiscal*. CEPAL, 2001, enero.

Gráfico 1. Participación de América Latina en el comercio de la Unión Europea



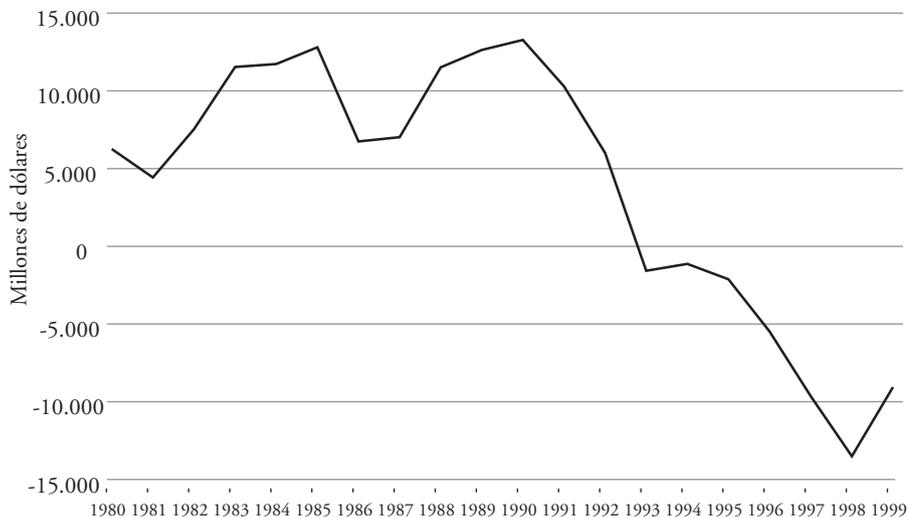
Fuente: COMTRADE

Gráfico 2. Exportaciones de América Latina a la Unión Europea



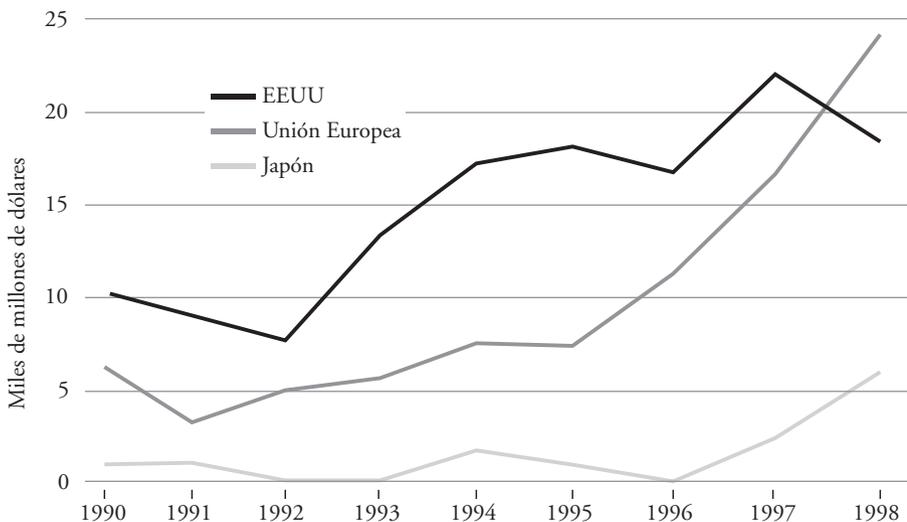
Fuente: CEPAL

Gráfico 3. América Latina y la Unión Europea: balanza comercial



Fuente: COMTRADE

Gráfico 4. América Latina: origen de la inversión extranjera directa



Fuente: CEPAL