

LAS RELACIONES DE LA COMUNIDAD EUROPEA CON AMÉRICA LATINA: UNA POLÍTICA SIN ILUSIONES*

WOLF GRABENDORFF

CINCO AÑOS DESPUÉS del paréntesis ocurrido en las relaciones europeo-latinoamericanas a consecuencia del conflicto de las Malvinas¹ y dos años después del ingreso de España y Portugal a la Comunidad Europea (CE), es oportuno realizar una recapitulación de las relaciones de la CE con América Latina. Por sugerencia del presidente del gobierno español, Felipe González, quien entre todos los jefes de gobierno de Europa no sólo tiene un interés personal más pronunciado, sino que también dispone de los conocimientos más diferenciados sobre América Latina, el Consejo Europeo decidió en 1986 en La Haya² encargar a la Comisión de la CE la elaboración de nuevas directrices para las relaciones con Latinoamérica.³ En virtud de dichas propuestas,⁴ el Consejo de Ministros aprobó el 22 de junio de 1987 su primer documento sobre América Latina desde la fundación de la Comunidad.⁵ Éste

* Versión alemana publicada en *Europa-Archiv*, 42 (22), Bonn, 25 de noviembre de 1987.

¹ Véase Eberhard Rhein, "Die Beziehungen zwischen Lateinamerika und Europa nach dem Malvinas-Konflikt aus Brüsseler Sicht", en Hans J. Petersen (ed.), *Die Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Lateinamerika*, Baden Baden, Nomos, 1983, pp. 25-31, y Klaus Bodemer, "Perspectivas de las relaciones interregionales entre la Comunidad y América Latina", en *Integración Latinoamericana*, núm. 100, Buenos Aires, abril de 1985, pp. 22-31.

² "Los problemas agrícolas del mercado interior y América Latina, otros temas de la reunión de la CEE", *La Vanguardia*, Barcelona, 28 de junio de 1986.

³ Las últimas directivas fueron publicadas por la Comisión el 6 de abril de 1984 con el título "Orientaciones para un fortalecimiento de las relaciones entre la Comunidad y América Latina" (Comunicación de la Comisión al Consejo), Comisión de las Comunidades Europeas, COM (84) 105 final, 6 de abril de 1984.

⁴ "La Comunidad Europea y América Latina" (Comunicación de la comisión al Consejo), Comisión de las Comunidades Europeas, COM (86) 720 final, 2 de diciembre de 1986.

⁵ Véase "Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on Relations between the European Community and Latin America", Council of the European Communities, 7120/87 (Press 110), 22 de junio de 1987, publicado en *Europe*, núm. 1460, "Documents", Bruselas, 26 de junio de 1987.

se refiere, por un lado, a la existencia de una visión similar de las dos regiones en cuanto al orden político y económico mundial y, por otro, a su disposición para desempeñar en común un activo papel internacional.

En el documento del Consejo de Ministros queda manifiesta la especial importancia que reviste un aumento de la coordinación de la cooperación que mantienen diversos países miembros de la CE con América Latina, ya que éstos representan un múltiplo de los recursos desembolsados por la propia Comunidad.⁶ El documento del Consejo de Ministros también se refiere específicamente a la declaración común de intenciones de España y Portugal con motivo de su ingreso en la Comunidad, en la cual se expresa el compromiso de fortalecer y desarrollar las relaciones entre la CE y América Latina.⁷ Sin embargo, queda en tela de juicio hasta qué punto se refleja la ampliación de la CE hacia el sur en sus vínculos con América Latina.⁸ Claramente, las relaciones birregionales no han sufrido hasta la fecha un cambio sustancial. España se ha esmerado en obtener dentro de la Comunidad una mayor atención para los problemas de Latinoamérica, sin desarrollar necesariamente una función de puente, tal como se afirma o se critica a menudo,⁹ sino más bien la de valedor de los intereses de la región dentro de la CE, como ya lo llegó a realizar anteriormente Italia y —dentro de ciertos límites— también Alemania Federal.

Sin duda alguna, la última ampliación de la CE ha contribuido a fomentar en líneas generales una mayor sensibilización hacia los temas del Sur. Pero, teniendo en cuenta las amplias prioridades intracomunitarias que desde su ingreso en la Comunidad deben afrontar España y Portugal, es posible afirmar que solamente una alianza de diversos estados miembros —en particular Italia y la RFA, junto con España

⁶ Las ayudas financieras al desarrollo concedidas por la CE han representado un 1.7% del total recibido por América Latina, mientras que a nivel de los países miembros han alcanzado un 23.9% (Estados Unidos 32.4%). Véase “La Comunidad Europea y América Latina (Comunicación de la Comisión al Consejo)”, 1986, anexo 3.

⁷ El texto está en “Declaración común de intenciones relativa al desarrollo y a la intensificación de las relaciones con los países de América Latina”, publicado en el Instituto de Cooperación Iberoamericana, ICI (ed.), *Encuentro en la democracia: Europa-Iberoamérica*, Ed. Cultura Hispánica, Madrid, 1986, p. 151 y ss.

⁸ Véase Gabriel Rosenzweig, “España y las relaciones entre las Comunidades Europeas y América Latina”, *Documento de Trabajo IRELA*, núm. 8, Madrid, 1987.

⁹ Para una visión general del problema véase Guido Ashoff, “Konsequenzen der EG-Süderweiterung für die Beziehungen zwischen der EB und Lateinamerika”, en Hans J. Petersen (ed.), *Die Beziehungen*, op. cit., pp. 213-236. Más crítico se expresa en el mismo volumen Michael Ehrke, “Zur Brückenfunktion Spaniens im Rahmen der künftigen Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Lateinamerika”, pp. 253-268.

y Portugal— logrará alcanzar a largo plazo una mayor consideración de los intereses de América Latina en el seno de la Comunidad.

El *shock* producido por el conflicto de las Malvinas reveló la situación de las relaciones con una región a la que se había prestado escasa atención y, desde el punto de vista latinoamericano, hasta discriminada. A partir de ese momento, la comunidad se ha esforzado notablemente en mejorar sus relaciones con Latinoamérica. Decisivos cambios en la política exterior e interior de la región han acelerado asimismo este proceso.

LA POLITIZACIÓN DE LAS RELACIONES

Durante los años setenta hubiera sido inimaginable la politización que se ha producido hoy en día en las relaciones CE-América Latina¹⁰ a consecuencia del destacado perfilamiento internacional que desde principios de los años ochenta caracteriza a ambas regiones, aunque en forma sustancialmente diferente.¹¹ Sin embargo, el proceso de coordinación de las relaciones bilaterales y birregionales no siempre ha sido fácil para ambas partes, llegando a menudo a confrontar las expectativas excesivamente elevadas de los latinoamericanos con el mínimo denominador común acordado por la Cooperación Política Europea.¹² Así, en la mayoría de las cuestiones relativas a la cooperación con América Latina, la Comisión de la CE ha asumido una función precursora a la que, en ocasiones, algunos de los países miembros sólo han querido corresponder con dificultad.

Dicha politización de las relaciones contribuyó, por un lado, a restar atención a los problemas centrales de las relaciones comerciales entre ambas regiones, engendrando al mismo tiempo dificultades y problemas con terceros países, como se ha dado en el caso de la potencia preponderante para las dos regiones: Estados Unidos. Al contrario de lo que ocurre en las relaciones económicas, resulta difícil imaginar relaciones políticas y estratégicas entre América Latina y Europa en las que no se tomen en consideración los intereses de Estados Unidos.¹³ Por consiguiente, la intensa y espectacular cooperación política entre la CE

¹⁰ Luigi Boselli, "La Comunidad Europea y América Latina: el nuevo reto", *Cuadernos del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos*, núm. 11, México, 1985.

¹¹ Luigi Boselli, "Die Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Lateinamerika. Auf dem Wege zu neuen Zielen?", en *Europa Archiv*, 32 (14), 1977, pp. 427-432.

¹² Esperanza Durán, *European Interests in Latin America*, Chatham House Papers, núm. 28, The Royal Institute of International Affairs, Londres, 1985, p. 97.

¹³ Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, "Relaciones entre Europa e Iberoamérica en

y los estados del istmo centroamericano ha llegado a ocasionar, incluso más allá de sus repercusiones sobre las propias relaciones birregionales, complicados problemas dentro de la Alianza Atlántica.

Un factor decisivo en la política exterior que llevó a la politización de las relaciones, fue la crisis de América Central. Desde la revolución en Nicaragua en 1979, América Central se fue transformando rápidamente en un centro de crisis internacional¹⁴ que requirió la adopción de una posición europea común. La reunión de ministros de Asuntos Exteriores de la Comunidad Europea —incluyendo a los futuros miembros, España y Portugal— con los estados de América Central y el Grupo Contadora, celebrada en 1984 en San José, Costa Rica,¹⁵ ha sido denominada con obvias intenciones “como el punto final de la doctrina Monroe”. Aquel encuentro significó un punto crucial en el compromiso de Europa en América Latina,¹⁶ convirtiéndose al mismo tiempo en una prueba para la Alianza Atlántica: ¿trataría la CE de desempeñar un papel complementario o competitivo en América Central?¹⁸ Justamente debido a los intereses primordiales que Estados Unidos posee en la región, quedaba extremadamente limitada la capacidad de consenso en el seno de la Comunidad.¹⁹ Es por esto que el acuerdo firmado en Luxemburgo

el marco de las relaciones Norte-Sur y Este-Oeste”, en ICI, *Encuentro*, op. cit., p. 240. Respecto al problema general de relaciones triangulares, véanse Wolf Grabendorff y Riordan Roett (eds.), *América Latina, Europa Occidental y Estados Unidos: ¿un nuevo triángulo atlántico?*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984.

¹⁴ Véase Wolf Grabendorff, “América Central como región de crisis internacional”, *Estudios Internacionales*, 16 (63), Santiago de Chile, julio-septiembre de 1983, pp. 483-497.

¹⁵ Véase el texto de la declaración en *Cuadernos Semestrales-Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, núm. 18, México, segundo semestre 1985, pp. 413-418.

¹⁶ Véase Fernando Morán, “Europe’s Role in Central America: A Spanish Socialist View”, en Andrew J. Pierre (ed.), *Third World Instability: Central America as an European-American Issue*, Council on Foreign Relations, Nueva York, 1985, pp. 6-44.

¹⁷ Véase Alois Mertes, “Europe’s Role in Central America: A West German Christian Democratic View”, en *Third World Instability*, pp. 106-113; asimismo Ottfried Henning, “Was Können die Europäer tun?: Europäische und Deutsche Mittelamerikapolitik”, en Jürgen Aretz y Rüdiger May (eds.), *Zentralamerika in der Krise*, Günter Olzog, Munich, 1985, pp. 29-45.

¹⁸ Hemos tratado este tema, en Wolf Grabendorff, “Centroamérica: ¿un dilema para las relaciones entre Europa y Estados Unidos?”, *Política Internacional*, núm. 7, Caracas, julio-septiembre de 1987, pp. 8-11.

¹⁹ “La conferencia de Luxemburgo aclaró que el potencial y la voluntad política de la CE tienen sus limitaciones en crear una política exterior autónoma hacia regiones no prioritarias en los campos económico y estratégico y que además están tan cerca geográficamente a Estados Unidos.” Klaus Esser, “Zentralamerika-USA, EG und Bundes Republic Deutschland”, DIE, Berlín, 1987, p. 59.

con los estados del istmo centroamericano²⁰ y el apoyo al proceso de paz en dicha región confirmado en la conferencia de Guatemala,²¹ representan hitos clave en el camino de acercamiento de la CE hacia América Central. Así, también, la CE se ha convertido en un actor que participa en el manejo de la crisis de una región que siempre ha tenido la vista especialmente enfocada hacia Europa en su búsqueda de una diversificación de su política exterior.

La capacidad de la CE para transmitir, incluso bajo circunstancias anómalas de crisis, sus conceptos de integración regional, o de cooperación y de solución pacífica de conflictos, configuró un apoyo internacional importante al Grupo de Contadora. Algunos de los ministros de Asuntos Exteriores de Europa, entre los cuales cabría destacar especialmente a Hans-Dietrich Genscher, Leo Tindemans y Francisco Fernández Ordóñez y al comisario de la CE, Claude Cheysson, han tenido una influencia en la contención del conflicto centroamericano que no se debe subestimar. Incluso al término de la actual situación de conflicto en Centroamérica, el apoyo de la Comunidad seguirá siendo un factor de especial consideración. A pesar de las críticas de Estados Unidos y de alguno de los estados de América Central, su contribución a la creación de una infraestructura regional sólida, no sólo desde el punto de vista económico, sino también político, resultará imprescindible. El segundo aspecto en el cual se ha revelado la politización de las relaciones entre los dos continentes, se refiere a un tema de política interior: la democratización o, en su caso, la redemocratización. En este sentido Europa se ha convertido en el interlocutor favorito de América Latina. Precisamente durante los años de persecución, muchos partidos políticos y sindicatos latinoamericanos entraron en contacto personal y político con algunas de sus organizaciones homólogas de Europa, a pesar de que algunos estados miembros de la Comunidad mantenían buenas y estrechas relaciones con las dictaduras militares reinantes. La solidaridad que se manifestó en esa época engendró la esperanza que expresan hoy en día muchos de los políticos que han llegado al poder en América Latina a través de elecciones democráticas: Europa no debiera darse por satisfecha con discursos halagadores referentes al proceso democratizador, sino que debiera realizar una aportación en todos los demás sectores de su rela-

²⁰ Véase el texto, en *Cuadernos Semestrales-Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, núm. 18, *op. cit.*, pp. 395-405.

²¹ Véase el "Comunicado Económico Conjunto" y el "Comunicado Político Conjunto" de la Tercera Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica, Comunidad Europea y Grupo de Contadora, Guatemala, Guatemala, 9 y 10 de febrero de 1987.

ción para evitar que la crisis social y económica lleve al resurgimiento de dictaduras autoritarias.²²

Evidentemente, ha resultado más fácil que ambas partes reconozcan su corresponsabilidad en el sector político, en el cual tienen más intereses comunes que, por ejemplo, en sectores como la cooperación económica o la deuda externa. Dado que la CE se declara plenamente a favor de las instituciones democráticas, el proceso de democratización en América Latina ha contribuido sin lugar a dudas a un acercamiento de Latinoamérica a la Comunidad. El Parlamento Europeo, cuya sensibilidad e interés por América Latina son bien conocidos allá, desempeña un papel decisivo en este contexto. La necesidad de crear “familias políticas” dentro de la región, es decir, de organizar a nivel de partidos una cooperación democrática que supere las fronteras de los propios países, puede haberse convertido quizás en la forma de política transnacional más poderosa, no ya sólo a nivel europeo, sino también entre Europa y América Latina.

Tanto las características de la política interna como de la política exterior latinoamericanas han tenido sin duda alguna influencias positivas en las relaciones birregionales, sin que esta constatación deba pasar por alto dos aspectos negativos de esta evolución. Tanto la crisis centroamericana como los procesos de democratización son procesos que se desarrollan a un nivel global, es decir se trata de conflictos o evoluciones que no muestran ningún rasgo específico de las relaciones birregionales, pudiéndose exceptuar quizás únicamente a las relaciones transnacionales que los europeos mantienen en este sentido. Por otro lado, una politización de las relaciones basada en conceptos de actualidad y coyuntura es más vulnerable frente a cualquier cambio político, mientras que las relaciones económicas muestran una estabilidad mayor debido a los intereses concretos de ambas partes.

ESCASO AVANCE EN LOS PROBLEMAS FUNDAMENTALES

Los problemas centrales entre la Comunidad y América Latina surgen de sus relaciones económicas. Esto seguirá siendo así en el futuro. Tanto

²² Más solidaridad con las democracias en América Latina reclama Elena Flores, en “Europa y América Latina: el desafío de la cooperación”, *Leviatán*, núm. 27, Madrid, primavera de 1987, pp. 93-101. La significación de Europa para la democratización de América Latina es tratado por Alberto van Klaveren, en “Europa y la democratización de América Latina”, *Nueva Sociedad*, núm. 85, Caracas, septiembre-octubre de 1986, pp. 134-140.

la política agraria común, estrechamente vinculada al reproche de una política proteccionista, como las críticas latinoamericanas a las exportaciones subvencionadas de los excedentes comunitarios o las restricciones para el acceso a los mercados, muestran diversos aspectos del déficit estructural de las relaciones. Este déficit únicamente podría ser superado a largo plazo, siempre y cuando las relaciones económicas experimentaran modificaciones sustanciales en su contexto mundial.²³

La disminución en un 38% de las importaciones de América Latina procedentes de la Comunidad, desde 1980 hasta 1985,²⁴ indica el declive de los precios de las materias primas, muestra las repercusiones de la crisis del endeudamiento y refleja la asimetría de las relaciones económicas entre las dos regiones. Aparte de las razones mencionadas, la disminución del comercio tiene otras causas internas, externas e institucionales que no se pueden constatar para todos los estados de la misma manera.²⁵ En el decrecimiento de las relaciones comerciales influyen además las oscilaciones monetarias, la distancia geográfica y la voluntad de conceder créditos de exportación con criterios amplios. Mientras en los años setenta la participación de la CE en el comercio exterior latinoamericano se aproximó temporalmente a la de Estados Unidos, a partir de entonces ésta ha disminuido notablemente en comparación con el caso estadounidense; así, en 1985 la participación de la CE era de un 17.9% en las importaciones (Estados Unidos: 41.3%) y de un 21.5% en las exportaciones (Estados Unidos: 47.5 por ciento).²⁶

La férrea crítica de los países latinoamericanos a la CE ha perdido parte de su contenido usual a consecuencia de las nuevas gestiones y esfuerzos realizados por la comunidad para facilitar al menos en algunos aspectos las exportaciones de América Latina hacia la CE a través

²³ Véanse Edith Kürzinger, "América Latina y la Comunidad Europea: Repercusiones de los Cambios en la Economía Mundial", *Documento de Trabajo IRELA*, núm. 3, Madrid, 1986, y Leopoldo Giunti, "Relaciones Económicas Europa/Iberoamérica", en ICI, *Encuentro*, pp. 35-49.

²⁴ "La Comunidad Europea y América Latina", *op. cit.*, 1986, p. 7.

²⁵ Sobre los perfiles diferentes de los estados miembros de la CE frente a América Latina, véase Rolf J. Langhammer, "Handelsbeziehungen EG-Lateinamerika: Marktzugangsprofile einzelner EG-Staaten gegenüber der Region", en Klaus Esser y Albrecht von Gleich (eds.), *Lateinamerika: Entwicklungsprozesse am Wendepunkt*, Institut für Iberoamerikakunde, Hamburgo, 1984, pp. 74-83. Respecto a los problemas del comercio en general, véase Hubert Julienne, "Cooperación económica entre la Comunidad Europea y América Latina: posibilidades y opciones", *Documento de Trabajo IRELA*, núm. 4, Madrid, 1987. Estadísticas más detalladas se pueden encontrar, en "Economic Relations between the European Community and Latin America: A Statistical Profile", *IRELA Working Paper*, núm. 10, Madrid, 1987.

²⁶ "Economic Relations", *op. cit.*, pp. 7-8.

de programas especiales, el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y tolerando los altos déficit comerciales de los latinoamericanos. La mayor conflictividad ha permanecido en aquellos casos en los que la Comunidad compite con países latinoamericanos a través de sus exportaciones agrarias subvencionadas en terceros mercados, dándose este caso a menudo en países de la misma América Latina. Argentina y Uruguay son los más afectados por esta política de la Comunidad debido a sus estructuras de exportación agraria y, por consiguiente, son los críticos más vehementes de la política comercial de la CE.²⁷

La Comunidad Europea se ha comprometido hasta ahora en muy escaso grado con el tema fundamental que ocupa a América Latina y que domina en términos absolutos las relaciones de la región con los países industrializados: el endeudamiento externo. Sólo el comisario de la CE, Claude Cheysson, se esforzó por entablar un diálogo con el grupo del Consenso de Cartagena, para contribuir a disminuir las tensiones entre los dos continentes.²⁸ Sin embargo, sus esfuerzos se frustraron debido a que los países miembros no estaban dispuestos a seguir este camino, y finalmente se abandonó este diálogo europeo-latinoamericano, argumentando que el endeudamiento no era de competencia de la Comisión. Aunque precisamente en esta difícil problemática para la relación con América Latina sería de gran importancia la presentación de una opción europea,²⁹ la mayoría de los países miembros persiste en verlo como un problema exclusivo de los bancos, lo cual implica no hacerle frente en sus verdaderas dimensiones. Las democracias latinoamericanas se encuentran atrapadas en un círculo vicioso producido por la estrecha vinculación entre el proceso de estabilización democrática y la desestabilización económica debida a la salida neta de capitales y al crecimiento simultáneo de la deuda externa. Por el momento no se ve ninguna solución al problema. Al igual que la cuestión referente a la política agraria y a algunos sectores del comercio exterior, se trata aquí de un problema estructural de las relaciones que no se podrá disminuir ni resolver por medios financieros.

El único problema de naturaleza no económica que presiona las rela-

²⁷ "Rechazo de Sanguinetti y Alfonsín a prácticas desleales y proteccionismo de la CEE y de Estados Unidos", *El Día*, México, 23 de febrero de 1986.

²⁸ La primera sesión del diálogo tuvo lugar el 15 y 19 de abril de 1984; "Diálogo político entre la CEE y el grupo de Cartagena respecto al problema de la deuda", *Unomásuno*, México, 18 de abril de 1985.

²⁹ Una perspectiva latinoamericana sobre este punto se encuentra, en Atilio A. Borón, "De San José a Luxemburgo: perspectivas y obstáculos de la conexión europeo-latinoamericana en 1985", en Heraldo Muñoz (ed.), *América Latina y el Caribe. Políticas exteriores para sobrevivir*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986, pp. 595-600.

ciones birregionales a largo plazo se encuentra ubicado en el Atlántico Sur. La crisis de las Malvinas, que en un principio era un tema bilateral entre Argentina y Reino Unido, se convirtió en el “pecado original” de las relaciones birregionales debido a que la invasión argentina llevó a la CE a adoptar un embargo comercial entre el 16 de abril y el 22 de junio de 1982. La fuerte reacción de la Comunidad en aquella ocasión no pudo ser comprendida ni por Argentina ni por gran parte de los demás países de la región, ya que hasta dicho momento la CE siempre se había comportado en forma bastante moderada respecto a las medidas del boicot económico.

Si se toman en consideración las votaciones de las Naciones Unidas sobre el tema de las Malvinas, se puede observar que en los últimos años ha crecido la disposición de los países miembros de la CE a presionar levemente al Reino Unido para aumentar su disposición a la negociación con Argentina.³⁰ La Comunidad se da perfectamente cuenta de que Argentina continuará siendo un país clave y a la vez problemático en las relaciones entre ambas regiones.³¹

Ya en 1980, es decir con anterioridad al conflicto de las Malvinas, Argentina no renovó el acuerdo comercial con la CE concertado en 1971. Además, el caso argentino es a todas luces anómalo, tanto en sus relaciones económicas como por la ausencia de relaciones diplomáticas con uno de los países miembros. Este caso pone claramente de manifiesto la tremenda interdependencia que se ha ido generando entre cada una de las áreas de problemas. Incluso se puede decir que las relaciones entre Buenos Aires y la CE resumen los problemas birregionales más críticos y conflictivos, en tanto son afectadas por la política agraria, el proteccionismo comercial, el endeudamiento y la intransigencia de Londres en las negociaciones con respecto a las Malvinas.³² Las nuevas iniciativas de la Comunidad tampoco contienen muchos puntos de referencia que permitan visualizar un rápido progreso en estos problemas centrales, los cuales continuarán ensombreciendo en el futuro el perfil de las relaciones europeo-latinoamericanas.

³⁰ *Ibid.*, pp. 600-602.

³¹ Véase Guido Ashoff, “Relations between Argentina and the European Community: Present State and Opportunities for Improvement”, en Guido Ashoff y Klaus Esser (eds.), *Argentina-Economic Cooperation with the Federal Republic of Germany and the European Community: Problems and Prospects*, German Development Institute (DIE), Berlín, 1985, pp. 61-135.

³² Wolf Grabendorff, “Argentinien's neue Aussenpolitik: Demokratisierung und Verschuldung”, *Europa Archiv*, 39 (19), 1984, pp. 595-602.

ESCASEZ DE RELACIONES INSTITUCIONALES

Siempre ha sido un problema para la Comunidad Europea encontrar los interlocutores latinoamericanos adecuados para el diálogo interregional.³³ América Latina es la excepción en los mecanismos de diálogo que están en vigor con otras partes del llamado “Tercer Mundo”, tales como el diálogo euro-árabe, la cooperación con la ASEAN y la Convención de Lomé. El diálogo oficial con los embajadores latinoamericanos en Bruselas (GRULA) se rompió en 1982 a consecuencia del embargo de la CE a Argentina y ha sido reanudado únicamente de modo informal en 1985 por iniciativa del comisario Cheysson. El SELA ha intentado en diversas ocasiones establecer un diálogo global entre la CE y América Latina,³⁴ pero éste se ha visto obstaculizado por una cierta ilusión latinoamericana de “igualdad de trato”. El argumento que emplea con fundada razón la Comunidad consiste en que la heterogeneidad de la estructura económica de América Latina y el escaso desarrollo de sus estructuras regionales de decisión impiden una situación de diálogo simétrica entre ambas regiones.

Una posible salida, a menudo considerada negativa por parte de Latinoamérica, se encuentra en la subregionalización de la cooperación, basada en el fomento comunitario de los enfoques de integración subregional latinoamericana. En primer lugar, habría de mencionarse el Pacto Andino, cuyos aportes integradores han sido crecientemente apoyados por la CE, y con el que en 1983 se ha concertado un acuerdo de cooperación,³⁵ ratificado en 1987 por el último de los cinco estados andinos participantes. Este acuerdo plantea una serie de actividades de cooperación entre la Comunidad y el Pacto Andino, sobre todo en el sector de programas y proyectos regionales.

Políticamente tiene, sin embargo, más importancia el tratado de cooperación entre los estados del istmo centroamericano y la Comunidad

³³ Luigi Boselli, “Die Beziehungen”, *op. cit.*, y Wolf Grabendorff, “América Latina y Europa: esperanzas y desafíos”, *Nueva Sociedad*, 85, Caracas, septiembre-octubre de 1986, pp. 126-133.

³⁴ Las propuestas elaboradas se pueden consultar en SELA (ed.), *América Latina y la Comunidad Económica Europea: Problemas y Perspectivas*, Monte Ávila Editores, Caracas, 1984.

³⁵ “Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea, por una parte y, por otra, el Acuerdo de Cartagena y sus Países Miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela”, Servicio de Prensa e Información, Comisión de las Comunidades Europeas, Delegación CE-Caracas, 1985. Las perspectivas generales de las relaciones entre la CE y el Pacto Andino son analizadas en *El Pacto Andino, América Latina y la Comunidad Económica Europea en los años 80*, INTAL, Buenos Aires, 1984.

Europea, a pesar de que el diálogo político tan destacado no forma parte del acuerdo, sino que únicamente queda anexo al tratado de cooperación económica. La intención política, así como la calidad de la ayuda al desarrollo, es determinante para esta región, en la misma forma que lo es el principio de la "regionalidad englobada", que impide la exclusión de un país de las medidas de cooperación por razones políticas —en este caso Nicaragua. Sin embargo, este hecho no puede disimular el peso que adquieren los argumentos ideológicos en el debate interno de la Comunidad en el momento de discutir las posibilidades y formas de cooperación con América Central. Por otra parte, los estados centroamericanos no logran expresarse unánimemente más que en algunos apartados, a causa de sus problemas bilaterales.

En el Cono Sur, la Comunidad se enfrenta con el enfoque subregional más enrevesado, no ya solamente debido a las tensiones específicas entre la CE y Argentina, sino también a causa de la tradicional competencia entre Brasil y Argentina en el sector de la representación regional del comercio exterior. Esta competencia se ha logrado superar recientemente, a raíz del propósito integrador común establecido en 1986.³⁶ En caso de una consecución exitosa de esta iniciativa integradora, a la que podrían llegar a unirse Uruguay y —después de su democratización— Chile y Paraguay, el Cono Sur probablemente formaría, debido a su grado de desarrollo y al potencial económico de los estados integrantes, el socio más interesante para la Comunidad. Son pocos los países que no están incluidos en estructuras de relaciones subregionales con la CE,³⁷ de los cuales algunos, como México y Brasil, disponen de acuerdos birregionales, mientras que con otros, por ejemplo Haití y la República Dominicana, se está elaborando un sistema de cooperación que muestra cierta similitud con los Convenios de Lomé.

Cuando la Comunidad utiliza el argumento de la falta de interlocutores adecuados en América Latina, los países latinoamericanos a menudo replican señalando la carencia de interés por parte de la CE y la complejidad de sus mecanismos de toma de decisiones. La institución comunitaria con intereses más destacados en la relación con América Latina es el Parlamento Europeo. Además de publicar una considerable serie

³⁶ "Acta para la integración argentino-brasileña", en *Integración Latinoamericana*, 11 (116), Buenos Aires, septiembre de 1986, pp. 97-104. "El programa de integración argentino-brasileño", en *Integración Latinoamericana*, 12 (122), Buenos Aires, abril de 1987, pp. 1-58.

³⁷ Una excepción es el caso de Cuba por su integración al CAME, de modo tal que sus relaciones con la Comunidad podrían institucionalizarse sólo después de un acuerdo CECAME.

de informes realmente constructivos referentes a la situación de las relaciones con Latinoamérica y a la necesidad de intensificación,³⁸ en los encuentros interparlamentarios celebrados en Brasilia en 1985 y en Lisboa en 1987 quedó claramente plasmado el desarrollo positivo de las relaciones en este nivel.

Entre las instituciones con interés en la región se encuentra, en segundo lugar, la Comisión, que, bajo la competencia del comisario Cheysson, ha tomado diversas iniciativas innovadoras respecto a América Latina, y cuyas propuestas al Consejo de Ministros sobre la ampliación de las relaciones, hechas el 2 de diciembre de 1986, eran más amplias que las orientaciones aprobadas en definitivo por el mismo Consejo de Ministros. Debido a que las competencias de la Comisión son sobrestimadas por América Latina, ella se ve a menudo ante la disyuntiva de tener que enfrentar responsabilidades por cualquier resultado negativo obtenido en la cooperación económica o en la cooperación para aplicar las políticas de desarrollo. Sin embargo, es justamente el Consejo de Ministros el que muy a menudo actúa de forma restrictiva sobre la actuación de la Comisión. Asimismo, algunos estados miembros son muy proclives a fortalecer sus relaciones bilaterales con países de América Latina mediante la arrogación de los resultados positivos de la cooperación europeo-latinoamericana. Por mucho que las directrices del Consejo de Ministros sobre América Latina dejen entrever la esperanza de un cambio cualitativo en las relaciones interregionales, hay que constatar del mismo modo que el papel que ha desempeñado hasta el momento América Latina en el Consejo de Ministros ha sido de muy poca importancia; sucede prácticamente lo mismo en el marco de la Cooperación Política Europea, donde los temas relacionados con América Latina aparecen en muy contadas ocasiones. La intensificación de las relaciones institucionales se hace difícil debido a la falta de una estructura de diálogo en América Latina y a la complejidad y diferenciación de los mecanismos de decisión por el lado europeo. Sin embargo, esta intensificación es imprescindible para la estabilización y el desarrollo de las complejas relaciones birregionales. La abundancia de partícipes ha hecho surgir en algunas ocasiones conflictos y emociones en un nivel bilateral, que posteriormente han sido transferidos a un nivel birregional, y disminuyendo así considerablemente la capacidad de control y de evaluación a largo plazo de las relaciones birregionales.

³⁸ Véanse especialmente los informes de los europarlamentarios Heidemarie Wiczorek-Zeul y Ernest Glinne sobre América Central y de Jochen van Aerssen y Marlene Lenz sobre América Latina.

NUEVAS FORMAS Y ESFERAS DE COOPERACIÓN

Se están comenzando a desarrollar novedosas e intensas formas de cooperación,³⁹ que quedan reflejadas en las múltiples visitas recíprocas de América Latina y Europa a nivel diplomático, que se extienden también a contactos con la Comunidad Europea y a los encuentros de las comisiones conjuntas previstas en los diferentes acuerdos de cooperación. Un ejemplo de esta tendencia son las consultas políticas regulares con los estados de América Central, que tal vez señalen la intensificación de la cooperación política. Al margen de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1987, se mantuvieron conversaciones entre algunos ministros de la CE y el Grupo de Río,⁴⁰ que abarcaron campos mucho más amplios que la mera problemática de América Central. Es probable que lleguen a institucionalizarse estos contactos, en la medida en que el Grupo de Río sea capaz de desarrollar una cooperación política informal latinoamericana. A nivel parlamentario, la CE está dispuesta a prestar apoyo técnico para la formación del Parlamento Centroamericano, con el cual se podría crear un tercer interlocutor para establecer formas de cooperación parlamentaria más intensas, además del Parlamento Latinoamericano y del Parlamento Andino.

Entre las nuevas esferas de cooperación se deben mencionar, en especial, aquellas destinadas al fomento de inversiones⁴¹ y al financiamiento de la exportación. En torno a la cooperación industrial se podría ampliar principalmente la cooperación tecnológica, para la cual habría que desa-

³⁹ Entre los años 1985 y 1987 se registraron 60 visitas oficiales, de Europa a América Latina, de soberanos, presidentes, vicepresidentes, jefes de Gobierno y ministros de Asuntos Exteriores, mientras que la cifra para las visitas equivalentes de América Latina a Europa fue de 98; además, se registraron 29 visitas de comisarios de la CE a América Latina y 17 giras correspondientes a la CE. Véase "Cronología de las relaciones entre Europa Occidental y América Latina", 1985 y 1986, *Documento de Trabajo IRELA*, 2 (1986) y 11 (1987), Madrid.

⁴⁰ Las conversaciones entre los ministros de asuntos exteriores de los 12 estados miembros de la CE y sus homólogos del Grupo de Río sostenidas el 23 de septiembre de 1987 en Nueva York constituyen el primer paso hacia una institucionalización del diálogo político entre las dos regiones. "La CE y Latinoamérica institucionalizan su diálogo político en Nueva York", *El País*, 24 de septiembre de 1987, Madrid.

⁴¹ Las inversiones directas de la Comunidad Europea en América Latina representan aproximadamente el 50% del total de las inversiones comunitarias en países en vías de desarrollo. A su vez, representan cerca del 20% de las inversiones extranjeras en América Latina (Estados Unidos, 54%; Japón, 15%). En los años 1984-1985 los países miembros de la CE invirtieron en Sudamérica 1 200 millones de dólares estadounidenses, mientras que Estados Unidos retiró 170 millones; véase "The European Community and Latin America", 1986, *op. cit.*, p. 10.

rollar previamente instrumentos adecuados, que todavía están poco elaborados. Otras esferas nuevas son el programa de medio ambiente, de drogas y de cooperación en el problema de los refugiados. Con respecto a la cooperación para el desarrollo, adquiere una relevancia especial el apoyo al mejoramiento de la producción de alimentos.⁴² Es preciso reconocer el esfuerzo que realizan ambas partes para abandonar las áreas problemáticas y callejones sin salida generados por las acusaciones recíprocas, para alcanzar una objetivización de la cooperación que privilegie las esferas en las que queda de manifiesto una evidente complementariedad y convergencia de intereses. A la ampliación de estas nuevas esferas de cooperación se refieren las palabras del delegado de la CE en América Latina, Luigi Boselli, cuando dice: "Si las afinidades políticas presentes se traducen en relaciones económicas, Europa y América Latina podrían convertirse en los socios naturales del tercer milenio."⁴³

POLÍTICA SIN ILUSIONES

En consideración a las posiciones dispares de América Latina y de la CE en el contexto del sistema internacional, referidas especialmente a la asimetría en sus relaciones mutuas, se hace necesaria la implantación de una política interregional desapasionada, lo que no tiene que equivaler necesariamente a una política sin perspectivas.⁴⁴ En la medida en que los países latinoamericanos reconozcan la existencia de esta asimetría por razones de intereses diferenciados y prioridades geopolíticas,⁴⁵ abandonando en cierta manera esa ilusión de una participación simétrica, se abrirá a los más distintos niveles el camino hacia una cooperación más estrecha entre ambas regiones. El informe del Consejo

⁴² En este sentido ha tenido mucho éxito la cooperación entre la Comunidad y CADESCA (Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica). Véase "CADESCA, un ensayo viable", en *Informe Centroamericano*, Guatemala, 5 de marzo de 1987.

⁴³ Luigi Boselli, "E.C. Boosts Ties to Latin America: Political and Economic Dialogue is Institutionalized at Ministerial Level", en *Europe*, Washington, noviembre-diciembre de 1985, pp. 12-14.

⁴⁴ Desde el punto de vista de la Unión Soviética las relaciones no tendrían ninguna perspectiva. Véase Vladimir Kulistikov, "Los escollos de la alternativa eurooccidental", en *América Latina*, Moscú, marzo de 1985, p. 47 y ss.

⁴⁵ Manfred Mols condensó en seis puntos las razones de la asimetría de las relaciones entre Europa y América Latina en su artículo "Reciprocal Perceptions of Europe and Latin America: A European Perspective", *Aussenpolitik*, 38 (1), Hamburgo, 1987, pp. 73-85; una versión resumida en castellano, en *Le Monde Diplomatique en Espagnol*, 8 (97), México, febrero-marzo de 1987, pp. 26-27.

de Ministros representa una base sólida para una cooperación de estas características. Para Latinoamérica, la Comunidad solamente puede ser un socio entre varios otros, a menudo el socio más anhelado, aquél con el que se configuren las relaciones de forma más enrevesada; esto es un hecho que los latinoamericanos han llegado a experimentar en alguna ocasión.

Las estrechas relaciones bilaterales entre algunos países de la Comunidad y América Latina, que para ellos asumen un importantísimo papel en sus estructuras, deben ser incorporadas paulatinamente al sistema de relaciones birregionales de la CE, incluso en aquellos casos en los que este proceso no es visto con mucho agrado. También los participantes transnacionales, que han logrado tejer hasta el momento una red de enlace sumamente densa entre ambos continentes, deberían integrarse en forma creciente y con apoyo de la comunidad al diálogo birregional, aportando su amplio espectro pluralista.

Teniendo en cuenta todas las mejoras deseables en las relaciones europeo-latinoamericanas, no se deben subestimar tampoco las restricciones inherentes a ellas. Esas restricciones no encuentran su fundamento en la situación de desarrollo de las dos regiones, ni en sus diferentes posiciones en el contexto del conflicto Norte-Sur, sino principalmente en la evolución histórica de la Comunidad Europea, que conllevó una preferencia institucional por África y Asia que no es posible corregir a corto plazo,⁴⁶ y cuyos resultados se aprecian en las obligaciones contraídas frente a países terceros como consecuencia de los convenios de Lomé y de los acuerdos preferenciales con los estados del sur del Mediterráneo, que dejan poco margen de acción para una ampliación de la cooperación con América Latina. Además, la política agraria europea desempeña un papel político tan importante en la CE, que en esta esfera tampoco resulta probable alcanzar progresos rápidos que puedan tener repercusiones inmediatas para América Latina.⁴⁷ Finalmente, el papel de la Comunidad en América Latina queda condicionado por Estados Unidos en su calidad de socio más importante de la alianza occidental, ya que algunos de los países miembros prefieren concordar con los intereses de Washington a elaborar una nueva política hacia América Latina.

Visto de manera realista, se puede constatar que las relaciones económicas entre las dos regiones no van a sufrir una mejora esencial durante

⁴⁶ Véase Rafael Estrella, "Europa y América Latina: la Cooperación al Desarrollo", *Leviatán*, núm. 27, Madrid, primavera de 1987, pp. 103-112.

⁴⁷ Sobre las posibilidades limitadas para una mejor relación económica. Véase Sandro Sideri, "Europa y América Latina en la crisis mundial", en *Integración Latinoamericana*, 10 (100), Buenos Aires, abril de 1985, pp. 3-21.

los próximos cinco años, fecha de la celebración del V centenario del encuentro entre las dos regiones. Ese año se completa la creación del mercado interior unificado, con la supuesta consecuencia del empeoramiento para el acceso de productos latinoamericanos a la Comunidad. Así, no es irreal el escenario de la marginación económica del continente por parte de Europa, que los latinoamericanos vislumbran con temor. Justamente por ello, la Comunidad Europea tiene que esforzarse en ampliar rápidamente y asegurar políticamente los demás niveles de la relación con América Latina. De lo contrario, existiría el peligro de que en 1992 no quedara otra cosa que celebrar más que la dimensión histórica del papel de Europa en América Latina.