

## **EUROPA Y AMÉRICA LATINA: ENTRE LA ILUSIÓN Y EL REALISMO**

ALBERTO VAN KLAVEREN

DURANTE LOS ÚLTIMOS AÑOS, las relaciones entre América Latina y Europa occidental han despertado grandes expectativas en sectores políticos e intelectuales situados a ambos lados del Atlántico. Sobre todo en Latinoamérica se ha alentado la esperanza de que los profundos vínculos históricos establecidos hace casi cinco siglos entre las dos regiones, unidos a los no menos profundos valores políticos y culturales que comparten o aspiran a compartir en la actualidad, darían lugar a una relación de carácter especial, que se expresaría también en el terreno económico. Aunque esta percepción nunca fue muy difundida en los medios europeos, algunos políticos e intelectuales del viejo continente que por razones diversas y en momentos distintos habían manifestado un cierto interés en América Latina, abrigaron esperanzas similares, y propiciaron —a menudo con el fuerte y efectivo respaldo de sus diplomacias— la percepción de que las expectativas latinoamericanas eran correspondidas desde el otro lado del Atlántico.

En el plano político, importantes sectores en América Latina tendieron a ver en Europa occidental una tercera opción entre las dos superpotencias, un contrapeso frente a Estados Unidos y un puntal esencial para los frágiles procesos de democratización que se emprendían en varios países de la región. Según esta visión, la nueva voluntad política europea también podría llevar a un compromiso mayor con los problemas económicos que sufría América Latina, que se traduciría en un aumento muy significativo de la cooperación económica, en el desarrollo de un enfoque comprensivo y específicamente europeo frente a su deuda externa, en la generación de nuevas y muy necesarias corrientes de inversión e incluso en un mayor acceso de los productos latinoamericanos a un mercado cada vez más restrictivo.

Si bien se han registrado avances en algunos de estos campos, no

cabe duda de que en general estas expectativas iniciales distan mucho de haberse cumplido, en parte por la existencia de algunos condicionamientos estructurales que penden sobre estas relaciones y en parte porque las mismas expectativas resultaron desmedidas, lo que refleja cierta ingenuidad y desconocimiento de las realidades, estilos y limitaciones propios de la acción externa de Europa occidental.

Las impresionantes transformaciones que se han producido en Europa a partir de la puesta en marcha del Programa 1992 para la profundización del mercado único europeo, el posterior e inesperado derrumbe de las dictaduras comunistas de Europa del Este y el estallido del conflicto del golfo Pérsico, parecen haber alejado todavía más el espejismo de relaciones especiales o preferenciales entre Europa y América Latina. Estos cambios han llevado a muchos analistas y dirigentes políticos a lamentarse por el abandono y olvido de los países latinoamericanos por parte de sus socios europeos, en lo que incluso los más pesimistas ven una muestra más de la marginación internacional de América Latina, tesis que a veces amenaza con convertirse en un augurio que se cumple. El optimismo algo ingenuo, propio de los años setenta y parte de los ochenta, se ve así gradualmente reemplazado por un nuevo pesimismo y fatalismo sobre el futuro de las relaciones interregionales. Sin embargo, ambas actitudes comparten la premisa de que la región es una suerte de objeto pasivo de la bondad y solidaridad o del egoísmo e indiferencia europeos, y que América Latina sería virtualmente incapaz de generar por sí misma condiciones que la conviertan en una interlocutora más relevante.

Antes que hacer un memorial de agravios de las relaciones entre las dos regiones, que por lo demás parece tan fuera de lugar y desmesurado como las visiones exageradamente optimistas y voluntaristas que se alentaron durante mucho tiempo, este trabajo procura explicar, en forma breve, los orígenes de las expectativas que se cifraron en estos vínculos, y destacar algunos errores de percepción que a veces parecen mantenerse hasta la actualidad; las tendencias centrales de estas relaciones en los últimos años; las limitaciones y obstáculos a un fortalecimiento de los lazos interregionales y, finalmente, las posibilidades que éstos ofrecen para el futuro cercano.

#### LOS ORÍGENES DEL ACERCAMIENTO

Obviamente, el desarrollo de las relaciones entre América Latina y Europa occidental observado en los últimos años no se ha dado en un vacío histórico. A diferencia de lo que sucedió por ejemplo en el caso de

las relaciones entre los países latinoamericanos y Japón, los interlocutores se conocían desde hacía mucho tiempo y estaban vinculados muy estrechamente por la historia, la cultura, la lengua, la religión, la política, la familia e incluso la economía. Para limitarnos al periodo que siguió a la Segunda Guerra Mundial, durante las décadas de los cincuenta y los sesenta, Europa occidental mantuvo una presencia económica importante en América Latina, visible sobre todo en el campo del comercio exterior, las inversiones directas y el financiamiento público y privado. Tampoco hay que olvidar las considerables corrientes migratorias entre el viejo continente y diversos países de América Latina.

Sin embargo, esta presencia económica europea, que en términos relativos era bastante superior a la actual, no estuvo acompañada por una presencia política equivalente. Por el contrario, pese a que una parte importante de las tradiciones políticas latinoamericanas se nutrieron de ideas y modelos procedentes del otro lado del Atlántico, los países y grupos políticos europeos tendieron a mirar con indiferencia y escepticismo la evolución democrática de la región. Los frecuentes golpes de Estado que la asolaban eran vistos como una demostración de la incapacidad estructural de los países latinoamericanos para construir democracias estables y como una manifestación de los típicos ciclos políticos que los caracterizaban desde la época de su independencia. La ocasional instalación de un gobierno democrático tampoco era motivo de entusiasmo o de interés especial por parte de Europa occidental. Las continuas violaciones de los derechos humanos en diversos países latinoamericanos tendían a ser ignoradas, y en todo caso no despertaban las corrientes de solidaridad que se harían frecuentes en la década de los setenta. Con algunas excepciones importantes, los contactos entre fuerzas políticas latinoamericanas y europeas tampoco fueron muy intensos en esa época, y no existían ámbitos que permitieran canalizarlos hacia una cooperación política más permanente que emprendiera la defensa de valores democráticos comunes.

La falta de interés político de Europa por América Latina durante esos años se puede explicar a la luz de dos consideraciones generales.<sup>1</sup> Por una parte, la agitada y muchas veces desoladora trayectoria de la región en materia de instauración y consolidación democrática ofrecía pocos incentivos para mayores contactos en este terreno; parecía confirmar la percepción, generalizada en Europa en esa época y mantenida por algunos sectores hasta hoy, de que los sistemas políticos latino-

<sup>1</sup> Alberto van Klaveren, "Europa y la democratización de América Latina", *Nueva Sociedad*, núm. 85, septiembre-octubre de 1986, pp. 134-140.

americanos tenían más en común con las tradiciones políticas del resto del Tercer Mundo que con las de Occidente, ámbito normalmente circunscrito según esta visión a Europa occidental, los países anglosajones de Norteamérica y unos cuantos países de Asia y Oceanía, por lo general con poblaciones de origen europeo. En esta percepción influyó también un cierto sesgo antropológico y hasta folklorista adoptado por algunos especialistas europeos en América Latina y alimentado, a veces generosamente, desde la misma región, ya fuera por convicción o por la necesidad de justificar situaciones autoritarias de distinto cuño, con argumentaciones que ponían énfasis en la singularidad y el carácter distintivo de la realidad latinoamericana, así como en la inutilidad de los esquemas europeos para entender realidades políticas y sociales propias de otras latitudes. Por otra parte, la tendencia de los países europeos a favorecer políticas exteriores pragmáticas y realistas, desprovistas de un fuerte contenido ideológico y centradas en intereses nacionales muy concretos como el comercio y las inversiones, los llevó a prescindir de incómodas consideraciones políticas e ideológicas en la conducción de sus relaciones con la región, en contraste con algunas políticas aplicadas, a menudo de manera no muy consistente ni mucho menos eficaz, por Estados Unidos.

Durante las primeras décadas de la posguerra tampoco se registró un interés europeo por explorar las posibles coincidencias con América Latina en el terreno de la política exterior. Antes bien, tendió a privar la percepción de que los países latinoamericanos estaban irremediablemente adscritos al área de influencia estadounidense y que no tenían la voluntad ni la capacidad de conducir políticas exteriores autónomas o siquiera más o menos consistentes y estructuradas. Hay que reconocer que esta visión no estaba tan alejada de la realidad en el caso de la mayoría de los países de la región y que, por otra parte, tampoco los países europeos se destacaban en aquella época por su autonomía externa dentro de un sistema bipolar, rígido y dominado por Estados Unidos.

Ciertos gobiernos latinoamericanos intentaron romper esta relativa indiferencia política europea, y buscaron una aproximación al viejo continente que les permitiera encontrar un contrapeso a la influencia estadounidense y diversificar sus vínculos externos. Cabe destacar los esfuerzos en este sentido del gobierno peronista en Argentina, dirigidos principalmente hacia Gran Bretaña, Italia, la República Federal de Alemania (RFA) y España; algunos intentos más esporádicos y vagos de acercamiento realizados por regímenes como el del presidente Prado en Perú, que se interesó en los países de la Europa latina a inicios de la década de los sesenta y la más elaborada, pero no por ello exitosa, política de estrechamiento de vínculos con los países de Euro-

pa occidental desarrollada en Chile por el gobierno demócrata-cristiano del presidente Frei.

Algunos de estos esfuerzos encontraron eco político en Europa occidental o, mejor dicho, coincidieron con tendencias favorables al acercamiento en el viejo continente. Por ejemplo la aspiración de la Francia degaullista a aumentar su margen de maniobra en el sistema internacional, a fortalecer la presencia francesa en el Tercer Mundo y, en general, a ofrecer una opción occidental distinta de la que invariablemente ofrecía Washington. El concepto de De Gaulle de una Europa poderosa y capaz de actuar por sí misma en el ámbito internacional se proyectó con fuerza en las dos giras que realizara como presidente de Francia a México y casi todos los países de Sudamérica durante 1964, pero no representó más que un gesto retórico sin consecuencias concretas.<sup>2</sup>

En un tono menos espectacular, otros líderes europeos manifestaron voluntades similares hacia América Latina, como fue el caso del presidente Saragat de Italia, quien luego de una visita a la región en 1965 llegó a declarar que ésta representaba el “futuro de Europa” y que “no es utópico predecir una sociedad que unirá a Europa y a América del Norte con los países sudamericanos”.<sup>3</sup> Si bien las potencias europeas que incluso tenían una presencia mayor en Latinoamérica, como la RFA y Gran Bretaña, exhibían un discurso más prudente y menos grandilocuente, también manifestaban en forma regular su voluntad de mantener relaciones privilegiadas con América Latina, aun cuando nunca quedó muy claro en qué podía consistir ese supuesto enfoque preferencial. También vale la pena recordar los esfuerzos de España para desarrollar una relación especial con los países iberoamericanos en aquella época, dentro del marco del concepto de la “hispanidad”, aunque en realidad la marginación de la España franquista de Europa occidental no le daba a esta relación un carácter político propiamente europeo-latinoamericano y, en parte, tendía a ser percibida, con razón, como un intento español de atenuar los efectos de su aislamiento internacional durante esos años.<sup>4</sup>

En realidad, estas tendencias hasta cierto punto convergentes no rindieron frutos visibles durante los años sesenta y comienzos de los se-

<sup>2</sup> Herbert Goldhammer, *The Foreign Powers in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1973, pp. 247-251.

<sup>3</sup> Citado en *ibid.*, pp. 57-58.

<sup>4</sup> Véase el volumen compilado por Howard J. Wiarda, *The Iberian-Latin American Connection*, Boulder, Westview Press, 1986, y también Fernando Morán, *Una política exterior para España*, Barcelona, Planeta, 1980, pp. 18 y 19.

tenta. Las manifestaciones de buena voluntad se quedaron precisamente en eso, las relaciones interregionales mantuvieron sus tendencias tradicionales, que en todo caso aseguraban una importante, aunque gradualmente declinante, presencia económica europea en la región y, sobre todo, aquellos intentos latinoamericanos de hacer contrapeso a la influencia de Estados Unidos mediante una mayor proyección europea se vieron frustrados, como lo reveló la experiencia demócrata-cristiana en Chile.<sup>5</sup> Europa occidental y, en particular, la Comunidad Europea (CE), tendieron a subordinar su política hacia América Latina al contexto más general de su política hacia el Tercer Mundo, dentro del cual la región tenía una posición más bien secundaria. Así, se dio la paradoja de que si bien la CE estableció su primer mecanismo formal de diálogo interregional precisamente con América Latina en 1971, esta región distó mucho de alcanzar un *status* especial para la CE; por el contrario, en los hechos ocupó uno de los lugares más bajos en las prioridades comunitarias. Por su parte, algunos de los países latinoamericanos más representativos prefirieron concentrar sus esfuerzos de innovación en materia internacional en el contexto del tercermundismo, a partir de las convergencias objetivas que existían con el resto de los países en vías de desarrollo, sin perjuicio de que esta afinidad tampoco haya arrojado resultados concretos más allá de una serie de llamamientos poco efectivos en favor de un nuevo orden económico internacional.

Por razones tanto económicas como políticas, las relaciones europeo-latinoamericanas recibieron un nuevo impulso hacia mediados de los años setenta. Entre las primeras, cabe destacar la crisis económica que afectaba a Europa occidental y la percepción de una buena parte de sus dirigentes de la vulnerabilidad externa del viejo continente, vulnerabilidad que requería, de acuerdo con la visión dominante en esa época, una política de acercamiento al mundo en desarrollo con el objeto de mantener y ampliar los mercados para los productos e inversiones europeos, asegurarse nuevas fuentes de aprovisionamiento de materias primas, en especial combustibles y minerales, y, en términos más generales, obtener la buena voluntad de los que eran percibidos como nuevos actores en el sistema internacional. Entre las segundas, hay que señalar el mayor interés e incluso identificación por parte de algunos sectores políticos europeos con respecto a los procesos políticos latinoamericanos y en especial la vigencia de los derechos humanos y los valores democráticos en la región. Este mayor interés estuvo muy mar-

<sup>5</sup> Manfred Wilhelmy, "Chilean Foreign Policy: The Frei Government 1964-1970", tesis de doctorado, Princeton University, 1973, pp. 247-251.

cado por las experiencias políticas vividas por diversos países, entre las que debemos subrayar el caso emblemático de Chile,<sup>6</sup> así como el fenómeno más general del autoritarismo de nuevo cuño establecido en esa época en Sudamérica, con su triste historial de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos.

El renovado interés de Europa en América Latina fue expresado por distintos líderes y fuerzas políticas europeas. Así, en un conocido intercambio de opiniones sostenido por los destacados dirigentes socialdemócratas Willy Brandt, Bruno Kreisky y Olof Palme, hubo consenso en recomendar la adopción de una estrategia que buscara implantar sus ideas y proyectos en el Tercer Mundo, sobre todo en América Latina.<sup>7</sup> La idea subyacente a este proyecto era la configuración de una "tercera opción" respecto de los intereses y acciones de las superpotencias en esa región. Aunque la mayoría de los más conservadores partidos y dirigentes demócrata-cristianos europeos no tenían un interés particular en buscar una opción distinta de la estadounidense con respecto al Tercer Mundo, de hecho también promovieron un acercamiento especial hacia Latinoamérica, a la que en realidad tradicionalmente habían estado más vinculados que los socialistas. Algunas circunstancias propias de los años setenta en América Latina le ofrecieron a la democracia cristiana un renovado espacio para potenciar su papel político, que se hizo especialmente visible en los procesos de transición democrática controlada en Centroamérica y algunas experiencias de redemocratización gradual en América del Sur,<sup>8</sup> sin perjuicio de la influencia que ya tenía en países como Venezuela y Chile.

La convergencia de estos intereses económicos y políticos con una América Latina que para finales de los años setenta y comienzos de los ochenta también emprendía procesos de democratización alentadores, generó grandes expectativas sobre el potencial de estos vínculos. Algunas de estas expectativas tenían sin duda una base real; incluso han empezado a cumplirse discretamente en ciertas áreas específicas. Otras, en cambio, se basaron en errores de percepción que en razón

<sup>6</sup> Sobre este tema véase Alberto van Klaveren, "Chile y Europa occidental: entre el apoyo a la democracia y el realismo económico", en Heraldo Muñoz (comp.), *Chile: política exterior para la democracia*, Santiago de Chile, Ed. Pehuén, 1989, pp. 189-206.

<sup>7</sup> Brandt, Willy, Olof Palme y Bruno Kreisky, *La alternativa socialdemócrata*, Barcelona, Ed. Blume, 1977.

<sup>8</sup> Luis Maira, "Los factores internacionales y las perspectivas democráticas de América Latina de los años ochenta", en Henry Pease García *et al.*, *América Latina 80: democracia y movimiento popular*, Lima, DESCO, 1981, pp. 189-190.

de su persistencia merecen al menos una mención más detallada.

En primer lugar, la misma simpatía que despertaba Europa occidental en diversos sectores de América Latina, hizo que éstos olvidaran la distinción elemental que debe hacerse entre una voluntad política general y las posibilidades reales de ejecutar esa voluntad o, si se prefiere, entre la retórica y la realidad. Curiosamente, esta actitud no sólo fue evidente en los sectores que favorecían el acercamiento; también se manifestó en los críticos de distintas procedencias que tendieron a exagerar las posibilidades de lo que ellos identificaban como una suerte de conspiración socialdemócrata para mantener bajo otra forma la dominación imperialista sobre América Latina,<sup>9</sup> o como una conspiración socialista destinada a corroer e infiltrar las sociedades latinoamericanas con el fin de introducir el comunismo.

En segundo lugar, con frecuencia se tendió a asignar la representación de Europa occidental a determinadas fuerzas políticas del viejo continente, por lo general más inclinadas hacia la izquierda, sin reparar en la enorme complejidad y pluralismo de la escena política europea, y sin tomar en consideración la elemental distinción que debe hacerse entre una posición de partido, más bien programática, y una de gobierno. Esta confusión fue particularmente visible en el caso de las tendencias socialdemócratas, que en ocasiones fueron identificadas con "la" opción europea, a partir de una visión poco diferenciada que tampoco prestaba demasiada atención a sus importantes variantes internas. En tercer lugar, también se registró un cierto error de percepción, por lo demás explicable, sobre las posibilidades de cambio abrupto en materia de relaciones exteriores (y de política interna en algunos casos) en Europa occidental y, en especial, en la CE, error que incluso se hizo extensivo a España en los momentos en que inició la larga negociación de su adhesión a la Comunidad.

En cuarto lugar, en ocasiones se tendió a perder de vista los distintos matices de un fenómeno que en apariencia surgía como común. Es el caso, por ejemplo, del tema de la vulnerabilidad externa de Europa occidental y América Latina<sup>10</sup> respecto de un orden internacional inestable e imprevisible y, también, respecto del tercer elemento de una relación triangular en la que participaban las dos regiones: los Es-

<sup>9</sup> Es la interpretación de James Petras, "La socialdemocracia en América Latina", *Le Monde Diplomatique* (en español), junio de 1980, pp. 15-17. En un sentido similar se ha expresado el periodista Gregorio Selser en varios artículos aparecidos en *El Día* durante los últimos años.

<sup>10</sup> Éste es el tema central del libro publicado por Eural (Instituto de Investigaciones Europeo-Latinoamericanas), *La vulnerabilidad externa de América Latina y Europa*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1985.

tados Unidos. Si bien había en efecto un cierto paralelismo en las situaciones objetivas de las dos regiones en algunos terrenos, por una parte se trataba de una similitud muy limitada dado que objetivamente la inserción de ambas en el sistema internacional era y es muy distinta, y, por otra, esta similitud no era asumida por la mayoría de los actores políticos del viejo continente, más allá de algunas elaboraciones intelectuales o de la retórica diplomática. En el caso de las relaciones con Estados Unidos, tanto los europeos que se interesaron por la región como los latinoamericanos tendieron a desestimar la fuerza que conservaban los vínculos atlánticos, pero esta apreciación no era compartida por el *establishment* europeo. Por último —pero no por ello menos importante— se asumió durante mucho tiempo que una voluntad política, que sin duda ha existido hasta ahora, se podía traducir de manera casi automática en una relación asociativa especial, de fuerte contenido económico, tema bastante complejo y, como veremos, también harto improbable para el futuro cercano.

Quizá todos estos errores de percepción, que han afectado más a los políticos y a los intelectuales que a los diplomáticos latinoamericanos, ya bastante curtidos por sus propias experiencias negociadoras en Bruselas y otras capitales europeas, se podrían reducir a una menor capacidad de análisis de los mensajes que se recibían y aún se reciben de Europa, explicable a su vez por una predisposición psicológica favorable al estrechamiento de vínculos en esa dirección. Esta carencia se hizo más notoria a la luz de la fuerte inflación retórica que se ha hecho presente en este terreno en los gobiernos y las instituciones de la CE y en el vasto espectro de entidades no gubernamentales y transnacionales que están involucradas en estas relaciones.

Lo anterior no quiere decir que el impulso para un mayor acercamiento entre Europa occidental y América Latina observado en la década de los años setenta se haya visto completamente frustrado. Por el contrario, las relaciones políticas entre las dos regiones han registrado importantes avances y, si bien el cuadro económico es poco satisfactorio, se han gestado algunos discretos compromisos en campos específicos, como la cooperación para el desarrollo de Centroamérica o la cooperación bilateral entre determinados países europeos y latinoamericanos.<sup>11</sup> No obstante, también es claro que las expectativas

<sup>11</sup> El *Anuario de políticas exteriores latinoamericanas* publicado por Prospél ha incluido desde su inicio en 1984, artículos sobre las relaciones europeo-latinoamericanas. Véase por ejemplo "América Latina y Europa occidental: el lento avance de una relación no muy especial", en Herald Muñoz (comp.), *El desafío de los 90: anuario de políticas exteriores latinoamericanas 1989-1990*, Caracas, Nueva Sociedad-Prospél, 1990, pp. 345-359.

cifradas en estas relaciones no se han cumplido, situación que con frecuencia ha producido recriminaciones, a veces destempladas, desde el lado latinoamericano.

#### LOS VÍNCULOS ECONÓMICOS: UNA RELACIÓN POCO ESPECIAL

Europa occidental sigue siendo un socio importante para América Latina, pero durante las últimas décadas se han registrado tanto una pérdida relativa del peso de América Latina en los flujos comerciales y de inversiones europeos, como algunos problemas comerciales.

En una perspectiva de largo plazo, la presencia comercial de América Latina en los mercados europeos ha bajado fuertemente; las exportaciones latinoamericanas han perdido relativamente más sus posiciones en el ámbito de la Comunidad Europea. La CE también ha perdido fuerza como importadora de productos latinoamericanos, aunque siga teniendo un papel significativo. En 1970 América Latina era la fuente de 8.1% de las importaciones y recibía 7.2% de las exportaciones de los 12 miembros actuales de la Comunidad; para 1988, estos porcentajes se habían reducido a 6 y 3.8%, respectivamente (cuadro 1). En el sentido inverso, mientras que en 1970 los 12 países de la Comunidad Europea proveían 27.3% de las importaciones y recibían 31.3% de las exportaciones latinoamericanas, en 1988 estos porcentajes se habían reducido a 17 y 21.1%, respectivamente (cuadro 2). En términos comparativos, el comercio con América Latina es cada vez menos importante para los países de Europa occidental que para Estados Unidos o Japón, y muestra además una estructura más asimétrica, ya que tiende a reducirse casi exclusivamente al intercambio de bienes primarios, productos agrícolas y combustibles latinoamericanos por bienes industriales europeos. En todo caso, cabe señalar que durante los últimos años la declinación tiende a detenerse (en parte debido a la revaloración de las monedas europeas en relación con el dólar), y que el comercio con Europa occidental ha arrojado importantes superávits para América Latina.

Los países de América Latina sólo disponen de un instrumento preferencial en materia comercial con la CE: el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Sin embargo, este esquema ha perdido importancia como resultado de la progresiva disminución de los aranceles co-

---

También se pueden consultar los numerosos trabajos de seguimiento realizados por el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) de Madrid.

CUADRO 1  
Participación de América Latina en las importaciones y exportaciones  
de la CE-12, Estados Unidos y Japón, 1970-1988  
(Porcentajes del comercio total)

Año	Importaciones			Exportaciones		
	CE-12	EUA	Japón	CE-12	EUA	Japón
1970	8.1	12.0	7.1	7.2	13.1	5.1
1975	5.9	12.0	4.3	7.0	14.5	8.0
1980	5.9	12.1	4.0	6.4	16.3	6.3
1981	6.5	12.3	4.6	6.4	16.7	6.4
1982	6.6	13.3	4.6	5.4	14.2	5.9
1983	7.3	13.8	5.0	4.3	11.3	3.7
1984	7.2	13.0	5.2	4.3	12.1	4.3
1985	7.5	12.6	4.7	4.1	13.1	4.1
1986	6.1	10.7	4.6	4.2	12.9	3.9
1987	5.8	11.0	4.0	4.1	12.5	3.3
1988	6.0	11.1	4.2	3.8	12.5	3.1

Fuente: Calculado por IRELA con base en *Direction of Trade Statistics*, Washington, D.C., FMI y Eurostat, Bruselas.

CUADRO 2  
Participación de la CE-12, Estados Unidos y Japón, en las importaciones  
y exportaciones de América Latina, 1970-1988  
(Porcentajes del comercio total)

Año	Importaciones			Exportaciones		
	CE-12	EUA	Japón	CE-12	EUA	Japón
1970	27.3	39.7	6.2	31.3	31.0	6.2
1975	24.2	33.9	9.0	25.5	28.5	5.3
1980	19.1	34.1	6.8	23.8	30.0	5.1
1981	18.0	35.1	7.3	22.4	28.4	5.4
1982	17.6	33.0	7.1	23.4	31.3	5.7
1983	16.7	31.0	5.5	23.3	34.9	5.7
1984	16.4	32.2	6.1	21.8	38.5	5.5
1985	17.5	35.3	6.4	22.9	38.7	5.6
1986	20.9	35.5	7.5	22.8	38.5	6.0
1987	19.4	39.5	7.1	20.0	43.5	5.4
1988	17.4	42.5	6.4	21.1	41.2	5.9

Fuente: Calculado por IRELA con base en *Direction of Trade Statistics*, Washington, D.C., FMI, 1976, 1987, 1989.

munitarios, y cubre tan sólo una parte de las exportaciones latino-americanas a la CE —no incluye las materias primas agrícolas y determinadas exportaciones calificadas como sensibles por la CE, precisamente debido a su alto grado de competitividad con respecto a la pro-

ducción europea. Aun cuando los países latinoamericanos comparten responsabilidades por no aprovechar al máximo el esquema de preferencias, parece claro que éste provee una cobertura mayor a las exportaciones de otros países en desarrollo que a las de América Latina. Por otra parte, un estudio de la CEPAL difundido en 1987 llegó a la desoladora conclusión de que las medidas proteccionistas adoptadas por la CE (y también por otras potencias industrializadas) afectaban más duramente a Latinoamérica que a otras regiones en desarrollo. Así, la tasa media tarifaria aplicada a las importaciones comunitarias procedentes de América Latina se situaba en 2.6%, en comparación con 0.9% para Asia o 0.2% para África. Las barreras no arancelarias —que son mucho más importantes— afectaban a 27.7% de las exportaciones latinoamericanas a la CE, y sólo a 10.4% de las africanas o a 9.9% de las asiáticas.<sup>12</sup>

CUADRO 3

Inversiones directas de los principales países miembros de la CE, de EUA y de Japón en América Latina, 1977-1986  
(Valor en millones de dólares)

<i>País de origen</i>	<i>1977-1988</i>	<i>1979-1980</i>	<i>1981-1982</i>	<i>1983-1984</i>	<i>1985-1986</i>
RFA	543.6	695.8	772.1	582.1	137.2
Bélgica	-9.3	60.7	30.1	31.0	21.3
España	209.5	379.5	458.9	170.1	175.1
Francia	257.6	432.8	720.6	221.3	227.5
Italia	-25.0	388.3	-67.5	342.5	129.6
Países Bajos	110.2	142.0	216.6	185.7	180.2
Reino Unido	444.6	535.0	664.0	672.8	1 574.8
Total 7 europeos	1 531.2	2 634.1	2 794.8	2 205.5	2 445.7
EUA	4 505.0	5 642.0	4 678.0	-210.0	523.0
Japón	628.4	1 354.6	1 948.1	2 360.1	2 543.5

Fuente: IRELA.

No deja de llamar la atención que en los últimos años quizá el único rubro importante del comercio interregional que ha mantenido una tendencia más o menos estable e incluso ascendente sea el de la transferencia de armas, comercio en el que Europa occidental ha logrado consolidarse como el principal socio externo de América Latina. Los mayores beneficiarios europeos de este comercio han sido Francia,

<sup>12</sup> Comisión Económica para América Latina (CEPAL), "El proteccionismo de los países industrializados: estrategias regionales de negociación y defensa", CEPAL, LC/G 1459, 8 de junio de 1987.

Gran Bretaña, la RFA, Italia y España. En años recientes este intercambio también empieza a darse en sentido inverso, mediante, por ejemplo, la venta de aviones y determinados tipos de armas de Brasil a diversos países del viejo continente. Cabe destacar aquí la existencia de empresas conjuntas de fabricación de armamento establecidas en ambas regiones, que conforman una modalidad *sui generis* de cooperación industrial, normalmente no prevista en los documentos comunitarios o los convenios bilaterales.

Los efectos de la política agrícola común (PAC) aplicada con tanta efectividad por la CE, han sido particularmente perniciosos para los exportadores agrícolas de la zona templada de América Latina y, también en algunos casos, para los exportadores de ciertos productos tropicales como el azúcar, que no sólo han visto cerradas sus posibilidades de acceso al protegido mercado comunitario, sino que han tenido que enfrentar la competencia subsidiada europea en terceros mercados. En consideración a la importancia que tiene la PAC en la política interna de los países comunitarios —en la medida en que permite la sobrevivencia de un sector agrícola que en otras condiciones se vería muy debilitado—, las únicas esperanzas realistas que puede tener América Latina de un cambio en esta situación son las negociaciones comerciales multilaterales que tienen lugar dentro del marco de la Ronda Uruguay. Si bien éstas incluyen por primera vez productos agrícolas, todavía no parece vislumbrarse un avance significativo en este sector. Asimismo, vale la pena subrayar la relevancia que asume en este contexto la concertación de los principales exportadores agrícolas latinoamericanos con los restantes miembros del grupo de Cairns, que en realidad constituye una coalición amplia y suelta entre regiones que rebasa las antiguas, pero no necesariamente realistas ni efectivas, divisiones Norte-Sur. El punto que interesa destacar aquí, sin embargo, es la falta de utilidad del diálogo interregional para abordar con seriedad uno de los principales conflictos que separan a las dos regiones.

Es un hecho conocido que los países latinoamericanos no disponen de un marco económico preferencial similar al que vincula al grupo ACP (69 países de África, el Caribe y el Pacífico) o a los países de la ribera sur del Mediterráneo con la CE. Aunque los diplomáticos y los expertos saben que para América Latina la posibilidad de una vinculación de este tipo es muy remota, esta aspiración, muy poco realista y bastante fuera de lugar en lo que toca a los países de mayor desarrollo relativo de la región, resurge de tiempo en tiempo en algunos círculos latinoamericanos. Sobre todo en el caso del grupo ACP, este esquema está dirigido a países de mucho menor desarrollo relativo que el promedio latinoamericano y que, al contrario de lo que se suele decir, tam-

poco incluye a todas las colonias independizadas recientemente de las grandes potencias europeas, lo que es particularmente evidente en el caso de Asia. En este sentido, quizá la comparación con los países de la ribera sur del Mediterráneo podría ser más pertinente, en parte por la mayor importancia económica que tienen para la CE. Pero en este último caso salta a la vista la prioridad estratégica que esos países tienen para Europa occidental (y en especial para varios de los miembros comunitarios mejor predispuestos hacia América Latina) y que, unida a unas relaciones históricas más recientes e intensas y a una imbricación económica similar a la que pueden tener por ejemplo México y Estados Unidos, les otorga una capacidad negociadora frente a la CE que América Latina no tiene. Esto ya era manifiesto antes de la guerra del golfo Pérsico, pero con seguridad se acentuará dentro de los próximos años.

Los esfuerzos desplegados por España, a menudo de manera muy solitaria, para incorporar algunos países latinoamericanos de características muy singulares a la Convención de Lomé, han chocado con la resistencia no sólo de la mayoría de sus socios comunitarios, sino también de la Comisión de la CE, partidaria de mantener el “encuadre tradicional” del grupo ACP, y a los actuales beneficiarios del esquema. Al aprobarse en 1989, después de una larga lucha diplomática, la inclusión de la República Dominicana y Haití en la Convención, tanto los países comunitarios como los miembros del grupo ACP dejaron clara su voluntad de no sentar un precedente para otros países de menor desarrollo relativo en América Latina. De este modo, incluso los países centroamericanos han quedado excluidos de un esquema que hubiera permitido el acceso de muchos de sus productos básicos a los mercados comunitarios, de la participación en mecanismos de estabilización de sus exportaciones, de la posibilidad de obtener préstamos del Banco Europeo de Inversiones y otras ventajas similares.

La cuestión de la deuda externa de América Latina, que por mucho tiempo ha sido el tema económico —y en cierto sentido también político— dominante en esa región, también afecta de manera muy directa las relaciones europeo-latinoamericanas. Más de un tercio de la deuda latinoamericana está contraída con los principales sistemas bancarios europeos, proporción que en los casos de algunos grandes deudores como Argentina y Brasil tiende a acercarse a la deuda contraída con Estados Unidos. Si bien la crisis de la deuda ha despertado atención en los medios europeos,<sup>13</sup> ésta se ha situado más en términos del

<sup>13</sup> Sobre este tema véase Gunnar Wiegand, “Western Europe and the Latin American Debt Crisis”, *Documento de trabajo del IRELA*, núm. 12, 1988.

discurso político que de los gestores económicos, como los bancos centrales o los ministerios de Hacienda, que en este tema, como en otros, tienden a mantener una independencia considerable.

A la larga, y pese a las esperanzas que se depositaron durante mucho tiempo en la posibilidad de un enfoque específicamente europeo de la deuda, la posición adoptada por el viejo continente no ha sido muy distinta de la estadounidense y a veces ha sido más reticente, como lo parecen demostrar las dudas planteadas por países como el Reino Unido, la RFA u Holanda frente a algunos aspectos del Plan Brady. Aunque en varias ocasiones se habló de posibles iniciativas europeas para la elaboración de un "menú de opciones" o para el apoyo a soluciones de tipo político, hacia fines de 1990 quedó claro que Europa se había desentendido del problema, no sólo porque su banca logró reducir su vulnerabilidad frente a la crisis sino porque considera que es un problema que compete más a Estados Unidos. Este distanciamiento no ha implicado la ausencia de discursos comprensivos por parte de autoridades en países como Francia, la RFA o la propia CE, aunque no han tenido ningún efecto palpable. Más valiosos resultan los apoyos de los gobiernos de España e Italia orientados hacia la condonación de una parte de las deudas contraídas por países latinoamericanos con sus sistemas bancarios, esfuerzos que no han imitado los principales acreedores europeos de América Latina. Más bien, al final ha pesado más la ortodoxia de los círculos financieros públicos y privados, reacios a establecer lo que consideran un precedente peligroso, complementada por algunos argumentos políticos y hasta éticos en el sentido de que perdonar parte de la deuda favorecería precisamente a los sectores privilegiados que se beneficiaron de ella y legitimaría una fuga de capitales latinoamericanos de proporciones gigantescas. Sin embargo, si bien las autoridades europeas han sido reacias a las soluciones políticas o a las condonaciones, han utilizado los mecanismos de conversión de deuda en acciones en forma profusa, y por esa vía han adquirido una cantidad nada despreciable de empresas en la región.

Afortunadamente, los demás aspectos de las relaciones económicas interregionales configuran un cuadro más positivo. Se registra un aumento significativo de las inversiones directas europeas en la región, que crecen a una tasa superior a la estadounidense. América Latina también está incrementando su participación en el total de las inversiones europeas en el Tercer Mundo. Se trata de montos relativamente discretos desde la perspectiva europea, pero que no obstante resultan significativos para Latinoamérica.<sup>14</sup> Por otra parte, pese a las predic-

<sup>14</sup> Sobre las inversiones europeas en América Latina véase el artículo de Alessan-

ciones un tanto catastrofistas que se suelen hacer en América Latina, no parece tan claro que estos flujos vayan a verse afectados por la reconstrucción económica de los países de Europa del Este. Más bien, los capitales privados europeos mantienen una actitud cautelosa con respecto a posibles inversiones en esos países, debido a que no se trata todavía de verdaderas economías de mercado y a que, en algunos, los riesgos políticos subsisten. El caso de Alemania del Este representa una excepción en este sentido.

América Latina no ocupa un lugar prioritario en el programa europeo de cooperación para el desarrollo, en parte porque esa cooperación está muy orientada hacia las ex colonias de las principales potencias del viejo continente, y en parte porque diversos países latinoamericanos simplemente han superado los extremos de pobreza establecidos para hacerse acreedores a dicha ayuda. Con todo, el hecho de que los países de Europa occidental destinen, en términos relativos, bastantes más fondos a la cooperación para el desarrollo que el resto de los países ricos, hace que estos flujos asuman una importancia considerable para América Latina, en especial para Sudamérica, subregión en la cual Europa occidental es el principal contribuyente en este terreno. También hay que destacar el papel desempeñado por las organizaciones no gubernamentales (ONG) europeas en la cooperación para el desarrollo en América Latina; éstas reflejan la riqueza de la sociedad civil del viejo continente y su proyección hacia la región está muchas veces basada en valores políticos compartidos. Sin embargo, el impacto de las políticas de estas ONG es a veces más limitado y modesto de lo que se piensa, en tanto que sus costos de administración pueden llegar a ser muy elevados, su capacidad de acción tiende a ser muy variable y, sobre todo en los países más grandes y estructurados, no siempre compensan lo que podría ser una acción más contundente para el Estado.

Poco a poco se ha producido una tendencia hacia la diferenciación de la cooperación europea con América Latina. Por una parte, la concepción de tipo más asistencial se ha mantenido con respecto a los países más pobres, concentrados sobre todo en Centroamérica, el Caribe y la región andina. Por otra, se ha desarrollado un enfoque más pragmático, que pone énfasis en nuevas modalidades de cooperación económica y establece de manera más clara y abierta cierta equivalencia entre los beneficios que reciben tanto los destinatarios como los otor-

---

dro Pio, "Caratteristiche ed evoluzioni degli investimenti europei nel processo di sviluppo latinoamericano", en Pio (comp.), *Europa-América latine: nuove forme di cooperazioni*, Milán, Ed. Unicopli, 1988, pp. 107-154.

gantes. Estas nuevas modalidades coinciden en asignar un papel de gran importancia a los sectores empresariales, tanto europeos como latinoamericanos, y se orientan sobre todo hacia los países de mayor desarrollo relativo de la región, cuyas exigencias de solidaridad e invocaciones de deberes morales no sólo fueron desatendidas, sino que en realidad siempre han parecido bastante fuera de lugar.

La insatisfacción general con el estado de las relaciones económicas interregionales también ha llevado a la adopción de iniciativas destinadas a abrir nuevas posibilidades. En el ámbito de la CE, cabe destacar la adopción, el 22 de junio de 1987, de un documento-marco relativo a América Latina por parte del Consejo de Ministros,<sup>15</sup> que ofrece orientaciones generales para la acción futura de la Comunidad en la región y que, en realidad, sólo entreaire de manera muy tímida la puerta para una cooperación más estrecha entre ambas regiones. El principal mérito de este documento, surgido gracias a la insistencia española, fue el de ser la primera expresión de voluntad del órgano rector de la CE hacia la región, expresión que tuvo además cierto alcance político.

Asimismo, en junio de 1990, la Comisión de la CE presentó un documento que sugiere las orientaciones que han de guiar la cooperación comunitaria con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia (PVD-ALA),<sup>16</sup> y que propone fijar objetivos financieros plurianuales para el periodo 1991-1995 y aumentar los recursos presupuestarios totales. Se establecen tres grandes ámbitos de acción: *a*) la cooperación científica y técnica, la investigación, el desarrollo y la planificación energética; *b*) las acciones para mejorar el entorno económico, y *c*) las acciones en el sector empresarial. La Comisión considera que estas modalidades de cooperación son altamente recomendables para los países latinoamericanos, dado que por su desarrollo relativo aparecen como posibles socios privilegiados de la CE en cuestiones como inversiones conjuntas y transferencia de conocimientos y de tecnología.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Consejo de las Comunidades Europeas, "Conclusiones del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros sobre las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina", Bruselas, 22 de junio de 1987, reproducidas en *Síntesis*, Madrid, núm. 4, 1988, pp. 350-353.

<sup>16</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, "Orientaciones para la cooperación con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia (PVD-ALA)", Bruselas, COM(90) 176 final, 11 de junio de 1990.

<sup>17</sup> Sobre este tema véase el trabajo de Guadalupe Ruiz-Giménez, "La construcción de la nueva Europa y sus relaciones con América Latina", presentado en el seminario "Las políticas europeas hacia América Latina en el nuevo contexto internacio-

Después de un intenso debate, que culminó con un compromiso entre las posiciones restrictivas de Francia y el Reino Unido, y la más generosa de España, el Consejo de la CE acordó un aumento, de carácter indicativo, de la cooperación comunitaria con América Latina, que podría alcanzar los 240 millones de dólares al año hasta 1995, cifra que parece incluso modesta en comparación con la cooperación bilateral prestada por países miembros de la CE como la REA, Italia u Holanda.

En el ámbito bilateral, que todavía conserva una gran importancia toda vez que sigue constituyendo el grueso de las relaciones no estrictamente comerciales con América Latina, cabe subrayar la suscripción de sendos acuerdos de cooperación por parte de Italia y España con los países de mayor desarrollo relativo de América Latina. En el caso italiano, los acuerdos se inauguraron mediante un ambicioso convenio con Argentina; después siguió la firma de otros con Brasil, Venezuela y Chile.

En el caso español, los países favorecidos han sido Argentina, México, Venezuela y Chile. Los convenios coinciden en abrir líneas de crédito, algunas de las cuales son de carácter concesional, y pretenden movilizar importantes cantidades de recursos financieros, sobre todo por la vía de la cooperación industrial. Estos acuerdos no agotan en modo alguno la cooperación económica europeo-latinoamericana. De hecho, países como la RFA y Holanda, que por razones de filosofía económica suelen ser un tanto reacios a firmar convenios de esta naturaleza, mantienen importantes programas de cooperación en la región. La REA, por ejemplo, aporta cerca de 40% de toda la ayuda oficial que recibe América Latina y, por lo menos en 1989, Holanda se convirtió en el segundo proveedor europeo de ayuda oficial para el desarrollo de la región.<sup>18</sup> La ausencia de convenios de carácter asociativo entre el Reino Unido y la RFA y los países latinoamericanos tampoco ha afectado sus posiciones como principales fuentes de inversión directa que la región recibe de Europa.

En una perspectiva de largo plazo, surge también la cuestión de los efectos de la unificación del mercado de la CE, que se pretende completar en 1992. La carencia de estudios sobre este tema,<sup>19</sup> que en par-

---

nal", organizado por AIETI, IRELA, CIDOB y el Programa RIAL, en Barcelona, del 4 al 6 de octubre de 1990.

<sup>18</sup> Para 1989, según los datos proporcionados por el IRELA, las principales fuentes de ayuda oficial europea recibida por América Latina fueron la REA (41.1%), Holanda (14.3%), Italia (12.8%), la CE (8.7%), Francia (5.9%) y España (4.0 por ciento).

<sup>19</sup> Para una buena síntesis preliminar de los principales aspectos involucrados

te se puede atribuir a las mismas incógnitas que todavía suscita el mercado unificado, impide contar con una evaluación concreta y clara sobre las consecuencias que tendría este proyecto para América Latina. Sin embargo, no parece demasiado aventurado suponer que la profundización de la integración europea conllevará algunas dificultades adicionales para las exportaciones latinoamericanas, no tanto por la improbable imposición de nuevos aranceles o un aumento muy significativo de las barreras no arancelarias, sino por el efecto de las desviaciones del comercio.

Por otra parte, estos efectos negativos bien podrían ser compensados por un aumento de las compras europeas como consecuencia de la aceleración del crecimiento económico en la CE.<sup>20</sup> El balance parece entonces más bien mixto, pero lo que está claro es que el avance de la integración económica europea requerirá un gran esfuerzo de adaptación de América Latina, para el que sólo unos pocos países parecen preparados. Diversos sectores latinoamericanos han optado por hacerse eco de las reticencias que despierta la Europa del 92 en sus principales competidores, o se han limitado a reiterar las reivindicaciones tradicionales de la región, que, por muy justas que parezcan, no resultan precisamente viables.<sup>21</sup>

#### LOS VÍNCULOS POLÍTICOS: UN ACERCAMIENTO GRADUAL

Si la evolución de las relaciones económicas entre Europa occidental y América Latina ofrece pocos motivos para la complacencia, el balance en el campo político tiende a ser más favorable. Es cierto

---

véase Luciano Berrocal, "Perspectiva 1992: el mercado único europeo, ¿nuevo desafío en las relaciones Europa-América Latina?", *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, núm. 15, enero-junio de 1989, pp. 205-225. Asimismo, el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas está realizando un importante proyecto sobre el tema de las consecuencias del Programa 1992 para América Latina.

<sup>20</sup> Para una evaluación optimista y no del todo desinteresada de los efectos del mercado único sobre las economías de los países comunitarios, véase Paul Cecchini (comp.), *Europa 1992: una apuesta de futuro*, Madrid, Alianza Editorial, 1987. Esta obra, conocida como el Informe Cecchini, ha sido publicada en todos los idiomas comunitarios.

<sup>21</sup> He intentado desarrollar este tema en "Las políticas latinoamericanas hacia Europa: reflexiones para una discusión necesaria", ponencia presentada en el seminario "Las políticas europeas hacia América Latina en el nuevo contexto internacional", organizado por AIEPI, IRELA, CIDOB y el Programa RIAL, en Barcelona, del 4 al 6 de octubre de 1990.

que quizá Europa occidental no ha llegado a ser el contrapeso político ambicionado por diversos sectores de las dos regiones. Pero no es menos cierto que los países europeos han mantenido, con diversos matices, posiciones independientes frente a los problemas latinoamericanos, que han establecido una red más amplia y pluralista de vínculos con la región, y que durante los años ochenta desempeñaron un papel constructivo en la búsqueda de una solución al problema más grave de América Latina.

Los procesos de democratización que está viviendo gran parte de los países latinoamericanos han dado lugar a una profunda renovación y al fortalecimiento de los lazos interregionales. Con ello, se tiende a configurar una red que no tiene parangón en el resto del mundo en desarrollo. Los intercambios de visitas oficiales y de trabajo se han multiplicado tanto que se hace muy difícil su seguimiento.<sup>22</sup> Los contactos y consultas informales entre los dirigentes latinoamericanos y europeos se han hecho tanto más frecuentes como normales y distan mucho del carácter meramente protocolario que asumían hace unas décadas. Los líderes y representantes de esta región parecen viajar ahora más a Europa que a Estados Unidos y, en general, la preocupación europea por la vigencia de la democracia y de los derechos humanos en la zona tiende a ser mejor recibida que la del gobierno de Washington.

Los vínculos transnacionales entre partidos políticos, sindicatos, Iglesia, empresarios, académicos y otros sectores de ambas regiones, se han hecho particularmente estrechos y constituyen, para más de un autor, el cimiento más sólido de las relaciones mutuas.<sup>23</sup> La influencia de las familias políticas europeas trascendió hacia otras regiones y dio lugar a políticas internacionales, precisamente debido al eco que encontraron en América Latina. Ninguna otra región en desarrollo tiene establecidos vínculos partidistas comparables con Europa.

Así como la preocupación europea por la vigencia de la democracia y de los derechos humanos se proyecta en mayor medida hacia América Latina que hacia otras regiones en desarrollo, los latinoamericanos manifiestan un interés especial en los modelos y experiencias europeos en ámbitos tan específicos como la concertación social, las relaciones

<sup>22</sup> Las cronologías sobre las relaciones europeo-latinoamericanas, publicadas por el IRELA a partir de 1985 en su serie *Documentos de Trabajo*, constituyen la mejor fuente de información sobre estas visitas e intercambios.

<sup>23</sup> Véase por ejemplo Wolf Grabendorff, "América Latina y Europa: esperanzas y desafíos", *Nueva Sociedad*, núm. 85, septiembre-octubre de 1986, pp. 126-133. Sobre el papel de las ONG en ese terreno véase PREAL, Europa-América Latina, *El desafío de la cooperación*, Madrid, Ed. Pablo Iglesias, 1988, en especial pp. 119-194.

cívico-militares, la descentralización, la participación local, la protección ecológica e, incluso, el proceso de integración en marcha en el viejo continente. Se han abierto grandes posibilidades de cooperación institucional que constituyen un complemento importante a las formas más tradicionales de cooperación, y en las que países como España pueden tener algunas ventajas comparativas. Por cierto, las naciones de Latinoamérica también han seguido con enorme atención y no poca admiración los procesos de transición y consolidación de la democracia que se han registrado en el sur de Europa, sobre todo en España. La influencia de las experiencias económicas europeas ha sido quizá menos visible, pero se ha podido detectar en algunos casos a pesar de que estos modelos y experiencias son difícilmente repetibles, tienen a veces varias lecturas y, como es obvio, responden a contextos muy distintos y específicos.

En un plano más concreto, el del conflicto centroamericano, Europa occidental también desempeñó un papel que fue valorado positivamente en América Latina. La histórica conferencia de los ministros de Relaciones Exteriores de todos los actuales países miembros de la CE, acompañados por representantes de la entidad comunitaria, con sus colegas de Centroamérica y del Grupo de Contadora, celebrada en San José de Costa Rica en 1984, inauguró un proceso de concertación interregional que se ha mantenido hasta hoy y que refleja la voluntad europea de contribuir a la solución de los problemas centroamericanos. Esta voluntad es menos natural de lo que pudiera pensarse. Después de todo, los países europeos no tenían un interés en el conflicto ni una proyección histórica en la subregión y, sobre todo, tendían a verla, con razón, como el patio trasero por excelencia de su gran aliado atlántico. En realidad, el interés europeo en este tema se debe a que, en cierta forma, ha representado uno de los pocos casos exitosos de una toma de posición prácticamente común, que ha permitido a Europa desempeñar un papel propio y más autónomo en una de las grandes cuestiones internacionales del momento. Desde la perspectiva europea, este nuevo papel también parecía necesario en la medida en que su aliado estadounidense estaba siguiendo una política errónea en el área, que podía aumentar las tensiones internacionales e involucrar a Estados Unidos en un conflicto muy costoso.

Fue así como a lo largo del prolongado conflicto centroamericano, la mayoría de los países de Europa occidental no ocultaron sus discrepancias con la política de Washington en lo que concierne tanto a la forma en que el gobierno de Reagan definió el conflicto como a los instrumentos que utilizó. En el caso de Nicaragua, las divergencias europeas se manifestaron con respecto al minado de los puertos, el apoyo

a la Contra, el bloqueo económico aplicado al régimen sandinista y la posibilidad de una paz negociada. Si bien las diferencias en el caso salvadoreño se han ido atenuando poco a poco, puede recordarse la declaración conjunta franco-mexicana de 1981, que reconocía al movimiento revolucionario salvadoreño FDR-FMLN como "una fuerza política representativa" que debía participar en toda solución política en El Salvador. Por su parte, el gobierno de Bonn había decidido apoyar a Napoleón Duarte bastante antes de que lo hiciera el propio gobierno estadounidense. Pero evidentemente, la posición europea más notable frente a la crisis ha estado representada por su apoyo abierto y activo al proceso de paz de Contadora y a la concertación regional centroamericana que le siguió, apoyo que le valió una mención expresa en el acuerdo de Esquipulas del 7 de agosto de 1987, y que llevó a los países centroamericanos a proponer la participación de dos estados del viejo continente, la RFA y España, además de Canadá, en el proceso de paz centroamericano. En todo este proceso también se detectó una creciente convergencia entre los países de Europa occidental y los estados más importantes de América Latina asociados en el Grupo de Contadora y su grupo de apoyo.

El papel de Europa occidental en el conflicto centroamericano no ha sido fundamental; incluso puede ser catalogado como discreto <sup>24</sup> Ciertamente no se trató de un interés prioritario para el viejo continente, y los recursos que se invirtieron en él fueron limitados. También se cumplió la premisa de que "Europa occidental nunca pondrá en entredicho la alianza con Estados Unidos en aras de esta, o de ninguna otra, confrontación regional".<sup>25</sup> Los límites a la acción europea se han hecho visibles en el campo de la cooperación económica con Centroamérica. Si bien ésta se ha enmarcado dentro de un acuerdo de cooperación entre la CE y los países del istmo centroamericano firmado en 1985, y si bien los flujos por este concepto han aumentado, se trata todavía de montos muy discretos y de un compromiso económico tibio y modesto. En todo caso, precisamente la falta de una proyección europea en la subregión hace que esta presencia, aunque discreta, tenga su valor. Tampoco debemos subestimar la importancia de la función legitimadora que cumplió Europa en cuanto a las opciones latinoamericana-

<sup>24</sup> Abelardo Morales Gamboa, "El discreto encanto por Centroamérica en el viejo mundo", en Atilio Borón y Alberto van Klaveren, *América Latina y Europa occidental en el umbral del siglo XXI*, Santiago de Chile, PNUD/CEPAL, Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina, 1989.

<sup>25</sup> José Miguel Insulza, "Europa, Centroamérica y la Alianza Atlántica", *Síntesis*, núm. 4, Madrid, 1988, pp. 264-279.

nas para la solución del conflicto. En definitiva, en los hechos y con frecuencia incluso en sus pronunciamientos públicos, los principales aliados de Estados Unidos cuestionaron la interpretación de Washington del conflicto como una confrontación típica entre Este y Oeste, con lo que se ofrecía una opción diversa desde la perspectiva occidental.

Europa occidental y América Latina también han iniciado una concertación política más amplia mediante el diálogo entre los 12 de la CE (que actúan dentro del marco de la Cooperación Política Europea) y el Grupo de Río, intercambio institucionalizado en diciembre de 1990 con la Declaración de Roma. En realidad, estos contactos políticos distan todavía de justificar la más bien retórica frase incluida en las conclusiones del Consejo de la CE de 1987: "la CE y América Latina están llamadas a jugar conjuntamente un papel activo en la sociedad internacional del futuro".<sup>26</sup> Aunque tampoco resulta claro si este marco pondría a América Latina en un plano muy distinto en comparación con otras regiones en desarrollo,<sup>27</sup> el hecho es que se trata de una instancia útil e interesante para los países miembros del Grupo de Río, y que ha servido para intercambiar inquietudes sobre los principales problemas externos de América Latina, como la crisis de la deuda o el conflicto centroamericano, y otras cuestiones internacionales de interés global. Siempre que se pueda evitar el peligro de una dispersión excesiva de la agenda y la transformación de estos encuentros en un foro más para el planteamiento de reivindicaciones generales de América Latina, las reuniones celebradas en este contexto podrían conformar uno de los principales ámbitos para materializar el todavía distante encuentro entre las dos regiones.

En cuanto a las relaciones propiamente bilaterales, si bien el tema de la disputa entre Argentina y el Reino Unido por la soberanía de las islas Malvinas seguirá representando por mucho tiempo un punto de fricción entre esos dos países, un nuevo y saludable pragmatismo argentino ha permitido restarle emotividad al conflicto y normalizar las relaciones entre ambas naciones, lo que a su vez facilitó la suscripción de un nuevo acuerdo entre Argentina y la CE.

El conjunto de estas tendencias configura, sin duda, un balance más favorable para las relaciones políticas europeo-latinoamericanas, que contrasta con la situación existente en el plano económico. Este ba-

<sup>26</sup> Consejo de las Comunidades Europeas, "Orientaciones...", *op. cit.*, p. 350.

<sup>27</sup> Según la afirmación de uno de los principales negociadores del documento, el diplomático español Juan Pablo de Laiglesia, "Las relaciones entre la Europa de los Doce y América Latina: un proceso de cambio acelerado", *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, núm. 13, enero-junio de 1988, pp. 143-144.

lance regional se ve igualmente complementado por algunos vínculos de orden bilateral establecidos entre España, Italia, la RFA, Francia, Suecia y Holanda, por ejemplo, y una gama muy diversa de países latinoamericanos.

#### LIMITACIONES Y POSIBILIDADES DE UN ACERCAMIENTO MAYOR

Pese a los avances que se han registrado en el plano político, Europa occidental y América Latina están todavía lejos de ese encuentro tan esperado que comenzó a proyectarse en los años setenta.

Una limitación fundamental para la materialización de dicho encuentro radica precisamente en la profunda contradicción entre las tendencias económicas y políticas que termina por trascender las propias relaciones políticas, como lo demuestran los permanentes llamados que hacen los líderes e intelectuales latinoamericanos en favor de una mayor cooperación económica entre las dos regiones. El desfase que se registra en este terreno se hace más evidente en razón de la profunda crisis económica que afecta a América Latina y que, desde la perspectiva regional, también plantea responsabilidades a los europeos.

Es obvio que las relaciones entre Europa occidental y América Latina se insertan dentro de un contexto global más amplio del que también fluyen limitaciones para su desarrollo. Desde la perspectiva europea, no cabe duda de que el impulso hacia el acercamiento a América Latina debe ser armonizado con otras prioridades de política exterior. Lamentablemente, la jerarquía de las prioridades europeas no es favorable para la región. La profundización de la integración europea, que tiene una dimensión económica plasmada en el Programa 1992, pero que también tiene una serie de aspectos políticos todavía más complejos, establecidos o sugeridos en el Acta Única Europea de 1986, configura sin duda uno de los acontecimientos más trascendentales ocurridos en la historia reciente del viejo continente y representa la prioridad más urgente para los 12 países involucrados en este proceso, a la vez que concita la atención de países vecinos que, en una forma u otra, no quieren quedarse totalmente al margen. Se trata, por otra parte, de un desafío que plantea muchas interrogantes y que, explicablemente, en el corto plazo puede inhibir la proyección de Europa occidental en otras regiones, sin perjuicio de que más adelante ésta aumente en forma significativa.

La agenda externa europea se ha vuelto aún más nutrida y compleja que antes. En primer lugar, está la preocupación y la necesidad de hacer frente a las grandes incertidumbres que todavía nublan el futuro

de la Unión Soviética, así como de atender los requerimientos que surgen de las nuevas democracias de Europa central y enfrentar las tendencias desestabilizadoras que afectan a la periferia europea. También subsiste la duda sobre la viabilidad de una política de seguridad propiamente europea. Sin lugar a dudas, el conflicto del golfo Pérsico ha demostrado las profundas diferencias de percepción que subsisten en este terreno, así como los obstáculos para una acción conjunta efectiva frente a una crisis mayor. El conflicto también vuelve a plantear la necesidad de una concertación europea frente al Medio Oriente, que ahora parece más difícil que antes, así como el aumento de los compromisos económicos con el norte de África. Estos desafíos no impiden la presencia europea en otras regiones que, como América Latina, no les plantean problemas tan directos, pero sí inhiben seriamente las posibilidades de establecer relaciones especiales con la región.

En el caso de América Latina, la omnipresencia de la deuda de los dos países mayores de la región también ha introducido un factor de inhibición en la consolidación de sus vínculos con otras regiones, en parte porque reduce los incentivos que puede ofrecer la región en materia económica y proyecta una imagen de marginación creciente, que suele ser alimentada por los propios latinoamericanos, y en parte porque pesa como una losa sobre cualquier diálogo que se entable fuera de ella, e impide, hasta cierto punto, la discusión profunda de otros temas, tales como las nuevas formas de cooperación con una región como Europa occidental. Además, algunos círculos latinoamericanos tienden a manejar esquemas simplistas y excluyentes en materia de relaciones internacionales, que postulan la necesidad de concentrarse exclusivamente en supuestas relaciones especiales con Estados Unidos, o en aperturas hacia el Pacífico algo nebulosas, sin tomar conciencia de las realidades complejas y plurales que caracterizan al actual sistema internacional.

La inestabilidad económica y política que ha afectado a la región en los últimos años, y que es imputable tanto al problema anterior como a factores claramente internos, también plantea limitaciones para la consolidación de los vínculos con Europa. Hay que admitir que países expuestos a una inflación que puede llegar al 100% mensual, a constantes rebeliones militares, a ocasionales prácticas de corrupción (no exclusivas de América Latina) o a los flagelos del terrorismo y del narcotráfico, no parecen socios muy apetecibles para un continente que aprecia la estabilidad sobre todo. El argumento de que Europa comparte algunas responsabilidades por esta situación puede ser pertinente y correcto en el plano ético, pero lamentablemente las relaciones internacionales no suelen regirse por estos criterios.

La complejidad de las relaciones interregionales constituye otro factor limitante nada despreciable, que se traduce en la coexistencia de varios niveles o planos en que se desarrollan los vínculos, y en cierta confusión respecto del papel de cada uno de los interlocutores. La diferencia más importante que se plantea en este terreno se da obviamente entre el nivel comunitario y el bilateral, pero la división de competencias entre ambos no es clara. Pueden haber pocas dudas respecto del papel que ejerce la CE en materia comercial, agrícola o pesquera, pero la promoción y financiamiento de las exportaciones de los países miembros se sigue realizando en el plano bilateral; la cooperación para el desarrollo puede proceder por ambas vías y la insistencia con que se habla en Bruselas de coordinarlas es el mejor reconocimiento de los problemas que subsisten en este campo. Aunque las instituciones comunitarias tienen un papel creciente en la cooperación política europea, sigue tratándose de una instancia distinta que responde a una lógica de cooperación intergubernamental. La Comisión de la CE ha reivindicado un papel más importante en la conducción de sus relaciones con otras regiones, pero es muy dudoso que esté capacitada para desempeñarlo, en razón de los limitados recursos humanos y materiales de que dispone; carece incluso de un verdadero servicio exterior comparable al de sus países miembros. Por su parte, el Parlamento Europeo, sin duda la institución comunitaria más sensible a los problemas latinoamericanos, posee atribuciones todavía muy reducidas en materia de relaciones exteriores y, a juzgar por el cúmulo de resoluciones muy diversas que aprueba durante cada periodo, a veces tampoco parece ejercerlas de manera particularmente sistemática y efectiva.

Las limitaciones existentes en el ámbito comunitario confirman el papel fundamental que siguen asumiendo los niveles bilaterales, entre los que se mantiene una fuerte diversidad de enfoques y de estilos, no siempre fácil de entender y de procesar para los países latinoamericanos. También cabe agregar que hay varios países de indudable importancia para América Latina que no pertenecen a la CE y que requieren todavía más un enfoque diferenciado.

En el caso de Latinoamérica, es obvio que no existe una organización parecida a la CE. Pero también es obvio que cualquier esfuerzo por crearla resultará artificial e incluso puede llevar a concentrar la acción en direcciones no muy útiles. Así, las expectativas depositadas por la CE y algunos círculos europeos en el Parlamento Centroamericano parecen exageradas y hasta ingenuas, y no revelan un gran conocimiento de las realidades parlamentarias del istmo, ni del funcionamiento de sus instituciones regionales. También llama la atención la importancia que le asigna la CE al Pacto Andino, no sólo por su evi-

dente y lamentable debilidad, sino también por la heterogeneidad de sus miembros en el contexto de las relaciones interregionales. El establecimiento de un interlocutor regional, posiblemente a partir del SELA, es una vieja aspiración latinoamericana, pero resulta ingenuo pensar que el poder de negociación de América Latina crecerá en forma drástica por esa vía. Además, nada obsta para que países individualmente considerados, o grupos de países, negocien en forma directa con la CE, como ha sucedido hasta ahora.

En un mundo cada vez más fluido e interdependiente, también es natural que los temas de la agenda interregional vayan cambiando, y provoquen ciertos problemas de adaptación y ajuste que incidan en las relaciones interregionales. En los últimos años este problema ha surgido con respecto al narcotráfico, que durante mucho tiempo fue considerado por los europeos, al igual que por los estadounidenses, como un problema limitado a los países productores. Sólo a partir de 1989 se ha comenzado a registrar una toma de conciencia por parte de Europa de su propia implicación en el problema, que ha llevado al establecimiento de algunos mecanismos de cooperación. Incluso en 1990 la CE adoptó la medida sin precedentes de suprimir los aranceles aduaneros para el acceso de las exportaciones de Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador, medida que se aprobó de manera excepcional para un periodo de cuatro años. La nueva política garantiza a estos países facilidades especiales en el mercado comunitario, al reconocerlos como países menos avanzados en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias. Esto significa que las cuotas y las barreras contingentes no serán aplicadas a sus productos textiles e industriales, y que se aplicarán derechos nulos a las principales exportaciones agrícolas de dichos países (con la posible introducción de un sistema de control para las importaciones de flores cortadas), con lo cual todas sus exportaciones a la Comunidad entrarán sin pagar derechos de aduana.<sup>28</sup> La medida constituyó un reconocimiento del principio de la corresponsabilidad en este campo, así como de la importancia que asume una política coherente de fomento de cultivos alternativos, que requiere que se garanticen mercados para ellos. La adopción de estas medidas, similares a otras anunciadas por el gobierno de Estados Unidos, puede tener un efecto muy significativo en el comercio exterior de los países favorecidos, entre los que destaca Colombia, por su ya demostrada capacidad exportadora.

La protección del ambiente representa otro tema nuevo en la agenda europeo-latinoamericana, y no cabe duda que es conflictivo. Como se sabe, las preocupaciones ecológicas están incidiendo fuertemen-

<sup>28</sup> *Europe*, núm. 5 357, 25 de octubre de 1990 y *El País*, 31 de octubre de 1990.

te en la política interna y, por ende, también externa de los países europeos. El argumento de que las responsabilidades europeas, históricas y actuales, en la contaminación global son muy superiores a las latinoamericanas, es básicamente correcto, pero no hará desaparecer la preocupación en torno a este tema.

Aunque los factores que hemos descrito en los párrafos anteriores representan obstáculos importantes para un estrechamiento de los vínculos entre las dos regiones, tampoco deben llevar a un fatalismo exagerado. Varios de estos factores pueden ser remediados o al menos atenuados, y cualquier evaluación realista de las posibilidades que existen en este terreno llevará a la conclusión de que, si se dejan de lado las expectativas desmesuradas que han plagado estas relaciones en los últimos años, queda disponible un espacio relevante para el acercamiento entre las dos regiones. Ciertamente, este espacio es más reducido que el ambicionado por algunos sectores situados a ambos lados del Atlántico, pero no por ello es poco valioso, sobre todo dentro de un contexto externo tan restrictivo y hasta adverso como el que debe enfrentar América Latina.

Así, por ejemplo, no se ve ningún obstáculo estructural para aumentar el compromiso económico europeo-occidental en América Central. Los costos de ese aumento parecen bajos para los europeos y no implicarían un enfrentamiento con Estados Unidos; en realidad, serían motivo de satisfacción para Washington.

En cuanto a los países más grandes de América Latina, también se ofrece un abanico bastante amplio de posibilidades de cooperación. Es cierto que las condiciones económicas latinoamericanas ya mencionadas plantean importantes obstáculos, pero también es cierto que la misma crisis ofrece oportunidades antes inéditas en materia de inversiones, compras de activos, etcétera. Países como Brasil o México tenían economías mucho más protegidas hace diez años que ahora, y las actitudes generales que se perciben en la región frente a las inversiones extranjeras son también más abiertas y liberales. La insistencia europea en la necesidad de explorar nuevas formas de cooperación industrial y científico-tecnológica abre otro terreno interesante, aunque requiere todavía mayor precisión.

Los frágiles pero todavía admirablemente vigentes procesos de democratización en América Latina han abierto un amplio espacio para una cooperación institucional poco costosa, que podría dejar una huella muy profunda en la historia de las relaciones interregionales, siempre que pueda ser encauzada en forma adecuada y no implique nuevas formas de paternalismo.

En cuanto al promisorio diálogo interregional que se ha abierto en-

tre los 12 miembros de la CE y el Grupo de Río, se trata de una experiencia que apenas está comenzando y que tiene un indudable potencial, siempre que se logre fijar una agenda razonable y concreta, y que se mantengan las condiciones básicas que le sirvieron de base, sobre todo en América Latina.

La misma diversidad que ha caracterizado a Europa occidental sigue ofreciendo un amplio espectro de opciones para los distintos países latinoamericanos, que no sólo involucra a los países más poderosos del viejo continente, cuyos compromisos externos a veces parecen también mayores, sino que incluye a países intermedios y pequeños, que pueden transformarse en socios especialmente valiosos para determinados Estados latinoamericanos. Se abre así la posibilidad de relaciones asociativas de carácter bilateral, que pueden representar costos razonables para sus protagonistas.

En suma, las advertencias frente al excesivo optimismo y voluntarismo que ha afectado a las relaciones europeo-latinoamericanas en los últimos años, no deben hacernos caer en un fatalismo exagerado y fuera de lugar. Los vínculos entre las dos regiones son susceptibles de un importante mejoramiento, que requerirá una inyección adicional de voluntad política, sobre todo por la parte europea, y también de una acción más realista, efectiva y sistemática por parte de América Latina, que supere la retórica y las actitudes alternativamente reivindicativas o mendicantes de décadas anteriores, y que sepa realzar el potencial que conserva la región, tanto en términos económicos como políticos. América Latina podría incluso adquirir cierto valor estratégico para Europa, no tanto en sentido militar, sino en función de la obvia necesidad europea, y estadounidense, de tender puentes hacia las zonas periféricas que le resulten más afines y confiables dentro de un sistema internacional más inestable, en el que precisamente las principales perturbaciones están surgiendo en la periferia.