

# ¿COOPERACION O DIVERGENCIA? HACIA UNA NUEVA AGENDA EN LAS RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS

*Jorge Heine*

Partiendo de la base de que Europa Occidental y América Latina tienen un desequilibrio entre vínculos políticos fuertes y lazos económicos débiles, el autor explica los antecedentes y la evolución entre ambas regiones. Así el acercamiento que comenzó en los sesenta se intensificó en los ochenta, pero con la connotación previamente mencionada.

Más adelante se identifican las percepciones mutuas. Por un lado, las enormes expectativas de América Latina se vieron frustradas y en este sentido se explican algunas políticas aplicadas por la Comunidad Europea como el proteccionismo, la Política Agraria Común, la pasividad frente a la deuda externa y la excasa cooperación. Por otra parte, Europa no ve a América Latina como una región prioritaria y percibe que sólo drásticos cambios en su estructura productiva podrán evitar su marginalización económica.

Luego se establecen los cursos posibles de las relaciones birregionales frente a los cambios en el mundo y analiza las consecuencias que estos han tenido en ambas áreas.

Con respecto a las medidas para revertir la marginalidad económica mutua plantea que las convergencias entre ambas son más bien un mito y que el desafío de los noventa implica un nuevo enfoque en las relaciones: una agenda más económica que política. Finalmente concluye que si Europa rechaza este enfoque y los países latinoamericanos son incapaces de implementar nuevas estrategias habrá que mirar hacia otras regiones, por ejemplo la Cuenca del Pacífico.

## I. Armonía política y estancamiento económico: la condición de las relaciones europeo-latinoamericanas

### 1. Introducción

*"Si las afinidades políticas presentes se traducen en relaciones económicas, Europa y América Latina podrían convertirse en los socios naturales del tercer milenio"*

*Luigi Boselli, Jefe de la Delegación de la Comunidad Europea para América Latina, 1986.*

Jorge Heine / ¿Cooperación o divergencia? Hacia una ...

*"La América no anglosajona está más lejos de Europa que en ningún otro momento"*

*Fernando Morán, Miembro del Parlamento Europeo y ex Ministro de Asuntos Exteriores de España, 1989.*

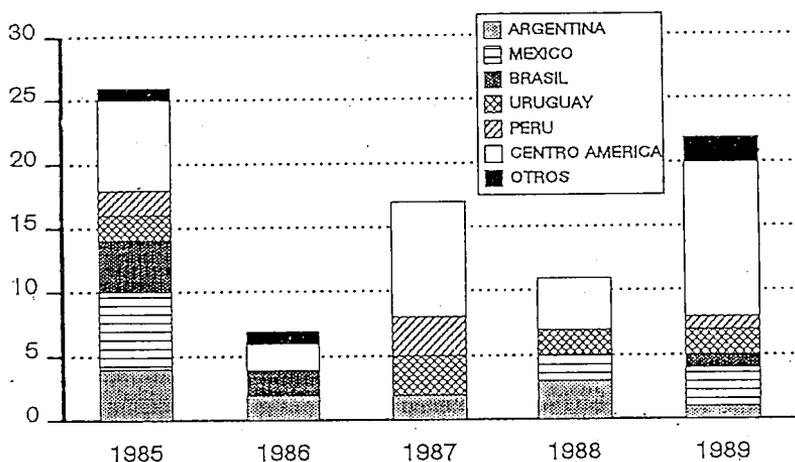
El que dos distinguidos representantes de la Comunidad Europea puedan hacer dos afirmaciones tan aparentemente contradictorias no se debe únicamente a los cataclísmicos acontecimientos ocurridos en Europa en 1989. Se debe también a las muy distintas percepciones existentes en Europa acerca del estado actual y del curso futuro probable de las relaciones euro-latinoamericanas. En lo que pareciera existir consenso, sin embargo, es que al albor de la última década del siglo xx la paradoja central de estas relaciones, esto es, el desfase entre relaciones cada vez más estrechas y armoniosas en el plano político y vínculos económicos estancados que continúan siendo un objeto de permanente frustración para América Latina, mantiene su plena vigencia.

El notable acercamiento político que se ha ido produciendo entre ambas regiones, ha sido subrayado por numerosos observadores.<sup>1</sup> Como resulta aparente en el Gráfico 1, las visitas oficiales al más alto nivel de representantes gubernamentales se han rutinizado en el curso de la última década. Mientras en los años sesenta una visita a Europa por parte de un presidente latinoamericano era considerada una manifestación de independencia ante Washington, hoy en día el "viaje a Europa" de todo candidato presidencial latinoamericano que se precie ha pasado a ser una verdadera institución, con paradas obligatorias en Madrid, Roma, París y Bonn.

---

<sup>1</sup>Ver, por ejemplo, los capítulos de Atilio Borón sobre el tema en los *Anuarios de Política Exterior de América Latina y el Caribe*, compilados por Heraldo Muñoz y publicados por el Grupo Editor Latinoamericano en Buenos Aires de 1984 en adelante; Hubert Julienne, "Cooperación económica entre la Comunidad y América Latina: Posibilidad y opciones", *Documento de Trabajo N°4*, IRELA, Madrid, 1987; Manfred Wilhelmy "Las políticas latinoamericanas hacia Europa Occidental", *Documento de Trabajo*, N°6, IRELA, 1987.

GRAFICO 1

VISITAS OFICIALES DE PRESIDENTES DE AMERICA LATINA  
A PAISES DE EUROPA OCCIDENTAL

**Fuente:** Compilado por el autor.

Este progresivo acercamiento político se ha traducido también en un fuerte estrechamiento de lazos y vínculos diplomáticos y de cooperación política en numerosos planos y actividades. La labor desarrollada por la Comunidad Europea en América Central —sobre todo a partir de los Acuerdos de San José firmados en 1984 (calificados en su momento como el evento "que puso fin a la doctrina Monroe")—, el protagonismo de órganos comunitarios así como de los gobiernos y organizaciones no gubernamentales europeas en la lucha por la democratización y la defensa de los derechos humanos en América Latina en los ochenta y el notable crecimiento de las internacionales partidistas —compuestas mayoritariamente hoy en día por partidos europeos y latinoamericanos—, son algunas de las expresiones de este proceso, como lo ha sido el diálogo político entre el Grupo de Río y los Doce.

No se puede decir lo mismo de lo ocurrido en las relaciones económicas. Como revela el Cuadro 1, el comercio birregional ha sufrido un deterioro progresivo, llevando a lo que un analista ha calificado como una "marginalidad recíproca donde cada región se

vuelve relativamente menos importante en el intercambio de la otra".<sup>2</sup> Así, mientras la Comunidad Europea recibía un 31.3% del total de las exportaciones latinoamericanas en 1970, para 1980 no recibía sino el 24.4%, y en 1987 el 21%. Un deterioro similar han sufrido las importaciones latinoamericanas provenientes de la Comunidad Europea, que han caído de un 27.3% del total en 1970 a un 19.5% en 1987. Este deterioro contrasta particularmente con la cada vez mayor importancia que ha asumido Estados Unidos como destinatario de las exportaciones latinoamericanas, aumentando su cuota de las mismas de un porcentaje inferior al europeo en 1970 (un 30.9%) a un 44% en 1987.

CUADRO 1

PARTICIPACION DE AMERICA LATINA EN EL COMERCIO EXTERIOR DE LA COMUNIDAD EUROPEA

*Comercio extracomunitario de la Comunidad Europea*

	Importaciones	Exportaciones
1970	8.10	7.21
1975	5.94	7.08
1980	5.90	6.35
1982	6.59	5.37
1983	7.30	4.27
1984	7.24	4.29
1985	7.45	4.11
1986	6.08	4.24
1987	5.78	4.10
1988	6.04	3.79

Fuente: IRELA

Esto significa que en términos del comercio extra-comunitario las importaciones latinoamericanas representaron un mero 6.04% del total en 1988 (habiendo sido un 8.1% en 1970), baja que ha sido aún más dramática en materia de las exportaciones europeas a

<sup>2</sup>Wilhelmy, *op. cit.*

América Latina, que han caído de un 7.21% del total en 1970 a un 3.79% en 1988. Y no es únicamente esta creciente "marginalidad comercial mutua" la que ha generado serias preocupaciones en distintos organismos regionales en América Latina y en Europa, sino también el alto grado de concentración y la naturaleza profundamente asimétrica de estos flujos. En 1988, el 70% de las exportaciones latinoamericanas a la Comunidad Europea estuvieron concentrados en cuatro países: Brasil, Argentina, México y Chile. Alrededor del 80% de las exportaciones latinoamericanas a la Europa comunitaria está compuesto por productos primarios, mientras que el 95% de las exportaciones europeas a América Latina está integrado por bienes manufacturados, de los cuales un 50% son bienes de capital y equipo.

En un momento en que el imperativo exportador se ha hecho particularmente urgente para que América Latina pueda enfrentar sus compromisos financieros internacionales, su incapacidad para penetrar con mayor éxito el mercado europeo constituye un problema cuya gravedad es difícil minimizar. Esto es especialmente cierto en vísperas de la creación del Mercado Unido Europeo de 1993 y de los cambios ocurridos en Europa Central y Oriental en 1989. La creación de un "nuevo espacio económico europeo", que incorporaría a través de distintas modalidades y mecanismos a los países de la actual Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI) y a los del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) a la actual Comunidad Europea, aparece por vez primera como una posibilidad real. El resultado final podría ser una Europa "del Atlántico a los Urales" y una potencia económica muy superior a los Estados Unidos y al Japón. De continuar las tendencias que se han dado durante los últimos veinte años, América Latina podría verse crecientemente marginada de una participación activa de esta nueva frontera económica mundial.

El propósito de este trabajo es examinar la evolución de las relaciones europeo-latinoamericanas durante los últimos veinte años; identificar las percepciones existentes en América Latina respecto de Europa y viceversa; establecer los posibles cursos que pueden seguir las relaciones birregionales ante los realineamientos que se están produciendo en la economía política mundial; y plantear algunas medidas para revertir la tendencia a la "marginalidad económica mutua" identificada anteriormente.

## 2. *Antecedentes y evolución de las relaciones europeo-latino-americanas*

La evolución de las relaciones birregionales debe necesariamente ser analizada dentro del marco más amplio del sistema político internacional que emerge con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial.<sup>3</sup> Este sistema se caracteriza por una estructura bipolar en que las dos superpotencias, los Estados Unidos y la Unión Soviética, ejercen un predominio indiscutido en sus respectivas esferas de influencia. La Guerra Fría acentuó la tendencia a limitar la diversificación de los vínculos diplomáticos, económicos y especialmente militares de los países en vías de desarrollo. En esta división del mundo, América Latina se encontró dentro de la órbita norteamericana, al igual que Europa Occidental. El relativo enclaustramiento diplomático latinoamericano que se manifiesta durante los primeros quince años de la postguerra —y que sólo se rompió con la revolución cubana—, por una parte, y el ensimismamiento de una Europa concentrada en su proceso de reconstrucción, primero, y de desmantelamiento de sus antiguos imperios coloniales después, tuvo como resultado que hasta fines de los años sesenta los lazos entre ambas regiones fuesen relativamente limitados.

Cabe resaltar, sin embargo, que en el período de pre-guerra, y remontándose al siglo XIX, hubo una presencia económica europea importante en América Latina. A fines del siglo XIX, las inversiones inglesas en la región eran más significativas que las norteamericanas, con una fuerte presencia a lo largo y lo ancho del continente en sectores como ferrocarriles, servicios de utilidad pública y la minería. Alemania también tenía inversiones considerables, apoyándose muchas veces en las colonias de ascendencia germana existentes sobre todo en los países del Cono Sur. Los efectos de la Gran Depresión, primero, que conllevaron fuertes pérdidas para muchos inversionistas ingleses, generando gran desconfianza hacia inversiones en la región desde entonces<sup>4</sup> y de la Segunda Guerra Mundial, después, llevaron a la liquidación de gran parte de estas inversiones y de los mercados para productos europeos que se habían desarrollado a lo

---

<sup>3</sup>La obra de Atilio Borón, desarrollada en los capítulos citados, así como en las numerosas publicaciones de Centro de Investigaciones Europeo-Latinoamericanas (EURAL) en Buenos Aires, se ha destacado por subrayar la importancia de un enfoque de esta naturaleza.

<sup>4</sup>Al respecto, ver Victor Bulmer Thomas (comp.), *Britain and Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989); y Laurence Whitehead "Gran Bretaña y América Latina", *Revista de Estudios Europeos*, N°11, La Habana, 1990, pp. 70-76.

largo de décadas, con el consiguiente auge de la presencia económica norteamericana en las Américas.

A mediados de los sesenta, las tendencias hacia un relajamiento de las tensiones propias de la Guerra Fría (que habían sido particularmente agudas en los años cincuenta) hicieron posible, sin embargo, un doble fenómeno. Por un lado, Europa Occidental, una parte significativa de la cual (los "Seis") se encontraba abocada a la construcción del Mercado Común Europeo, comienza a asumir posiciones algo más autónomas e independientes en el escenario internacional. Ellas encontraron expresión en la negativa de Charles De Gaulle a subordinar la política exterior francesa a las concepciones norteamericanas de lo que debería ser la defensa de Europa y también en la *Ostpolitik* iniciada por Willy Brandt como Canciller de la República Federal de Alemania a fines de los sesenta.

Por otro lado, América Latina comienza a mirar más allá de los estrechos límites del panamericanismo y a diversificar sus relaciones diplomáticas y económicas, en un intento por disminuir la dependencia de los Estados Unidos. La apertura hacia los países socialistas, algo hasta entonces tabú, así como hacia los países de Asia y Africa, con los que la región comenzaba a conformar lo que Peter Worsley bautizó como "el Tercer Mundo", fueron expresión de ello.

La zona con mayor potencial económico para poder hacer un aporte efectivo al desarrollo económico de América Latina, sin embargo, era considerada Europa Occidental. Antiguas afinidades culturales se engarzaron con un interés latinoamericano en el dinamismo demostrado por el Mercado Común Europeo para impulsar una creciente confluencia entre ambas regiones. El ejemplo de la integración europea captura la imaginación latinoamericana, y las frustraciones con los lentos avances de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que había surgido muy poco después de la firma del Tratado de Roma, lleva al desarrollo de esquemas subregionales como el Grupo Andino, fundado en 1969, mientras otros proyectos como el Mercado Común Centroamericano comienzan a adquirir especial vitalidad. El declinar de la hegemonía norteamericana, manifestada dramáticamente en su empantanamiento y posterior derrota en Vietnam, así como sus crisis políticas internas, que culminan en la renuncia del Presidente Nixon en 1974, crea también un espacio favorable para un mayor acercamiento entre Europa y América Latina. Lo mismo ocurre con el proceso de distensión entre las superpotencias.

La emergencia del Tercer Mundo en el escenario internacional, como consecuencia de los acelerados procesos de descolonización en Asia, Africa y el Caribe contribuye a que América Latina comience a definirse cada vez más como parte de ese conglomerado mucho más amplio de países en vía de desarrollo. Esto se manifiesta con particular vigor en los gobiernos de orientación reformista o revolucionaria, como los de Juan Velasco Alvarado (1968-1975) en el Perú, Eduardo Frei (1964-1970) y Salvador Allende (1970-1973) en Chile, Fidel Castro (1959-) en Cuba, Luis Echeverría (1970-1976) en México, y Carlos Andrés Pérez (1973-1978) en Venezuela. La crisis del petróleo de 1973, primera ocasión en que los países del Sur logran poner en jaque a los del Norte industrializado, y en la cual Venezuela, país fundador de la OPEP, termina siendo uno de los principales beneficiarios, constituye un hito fundamental en ese sentido. Esta nueva identidad tercermundista, cristalizada en nuevos foros multilaterales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y en una participación mucho más activa en el Grupo de los 77 en Naciones Unidas y en el Movimiento de Países no Alineados, tiene como una de sus premisas la necesidad de diversificar los lazos políticos y económicos, para así disminuir la dependencia. Esto implicaba no sólo aumentar los intercambios en el plano horizontal (hasta entonces muy reducidos), esto es, Sur-Sur, sino que también en el plano vertical de las relaciones Norte-Sur.

El resultado neto de estos enormes cambios en el sistema internacional es un acercamiento entre una América Latina en búsqueda de nuevos horizontes que le permitan superar su subdesarrollo y una Europa Occidental más segura de sí misma y ansiosa por proyectarse con mayor vigor en el escenario internacional. Aun gobiernos militares, tradicionalmente mucho más cautelosos en emprender iniciativas internacionales que pareciesen reñidas con el panamericanismo, comienzan a expandir significativamente sus lazos con Europa, algo particularmente válido para Brasil, pero también para Argentina y Uruguay. La misma crisis del petróleo ratificó para Europa la necesidad de asegurarse fuentes confiables de abastecimiento de materias primas, lo que lleva a la firma de numerosos acuerdos marco de la Comunidad Europea con distintos países latinoamericanos, así como con el Grupo Andino, como puede verse en el Cuadro 2.

## ESTUDIOS INTERNACIONALES

## CUADRO 2

ACUERDOS COMERCIALES Y DE COOPERACION ENTRE LA  
COMUNIDAD EUROPEA Y AMERICA LATINA

<i>Países de América Latina</i>	<i>Tipo de Acuerdo</i>	<i>Firma</i>	<i>Entrada en vigencia</i>
Uruguay	Comercial	abril 1973	agosto 1974
México	Comercial	julio 1975	noviembre 1975
Brasil	Cooperación	septiembre 1980	octubre 1982
Pacto Andino	Cooperación	diciembre 1983	febrero 1987
Centroamérica	Cooperación	noviembre 1985	marzo 1987

**Fuente:** Guido Ashoff, "Ni especiales, ni privilegiadas, ni mejores relaciones: Cooperación para el desarrollo CE-AL", *Nueva Sociedad*, 106 (marzo-abril 1990), p. 181.

Ya en ese momento comenzó a plantearse lo que pasaría a ser, para algunos europeos "el problema central de las relaciones europeo-latinoamericanas",<sup>5</sup> esto es, el encontrar interlocutores válidos en representación de las respectivas regiones, problema bastante más agudo por el lado latinoamericano que por el europeo. A la natural asimetría existente en el nivel de desarrollo de ambas regiones y en la naturaleza de su intercambio comercial (Europa es mucho más significativa para el comercio exterior de América Latina que viceversa), cabe agregar entonces la asimetría que surge de la relativa ausencia de mecanismos regionales latinoamericanos con el grado de representatividad y afiatamiento de sus contrapartes europeas. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento Latinoamericano son tal vez el ejemplo más destacado de ello. El surgimiento del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en 1975 ha contribuido en parte a disminuir esta dificultad, pero aún resta mucho camino por recorrer en la materia.

En el plano multilateral, entonces, lo que ha habido es una búsqueda permanente de distintos mecanismos de interlocución birregional. Por el flanco latinoamericano los grupos correspondientes de embajadores acreditados en Nueva York ante las Naciones Unidas y en Bruselas ante las Comunidades Europeas (GRULAS) han debido asumir una representación que ha sido más bien *ad-hoc* y de carácter formal, debido a la falta de una infraestructura de coordina-

<sup>5</sup>Wolf Grabendorff, "América Latina y Europa: esperanzas y desafíos", *Nueva Sociedad*, N°85, Caracas, septiembre-octubre 1986, p. 128.

ción y seguimiento que le permita funcionar con un mínimo de efectividad.

CUADRO 3

PLANOS DE DESARROLLO DE LAS RELACIONES  
EUROPA - AMERICA LATINA

<i>Plano</i>	<i>Principales actores europeos</i>	<i>Principales actores latinoamericanos</i>	<i>Intensidad de vínculos</i>
Multilateral	global: CE parcial: CE, PE	G-8, SELA, GRULAS Pacto Andino, MCCA, Parlamento Latinoamericano	Débil Regular
Bilateral	RFA, Italia, España	Brasil, Argentina, México, Venezuela	Fuerte
Transnacional	Internacional Socialista, Unión Demócrata Cristiana, Internacional Liberal, Iglesia Católica, BID		Muy fuerte

**Fuente:** Compilado por el autor.

En el plano estrictamente bilateral, cabría señalar que sólo la República Federal Alemana, España e Italia han desarrollado algo que se aproxime a una "política latinoamericana" con algún grado de continuidad y respaldo presupuestario, aunque Francia lo ha hecho en ciertos períodos y Holanda ha asumido un lugar de liderato en materia de cooperación al desarrollo en América Latina. Por el lado latinoamericano, a su vez, son contados los países que han logrado plasmar una "política europea" —en general, se trata de aquellos países con un mayor activismo internacional, como Brasil, México, Venezuela y Argentina, como puede verse en el Cuadro 3.

### 3. *El impacto de los ochenta*

Los setenta se caracterizaron, ante todo, por la cambiante configuración del entorno internacional en el cual se insertan las relaciones europeo-latinoamericanas. Los ochenta, en cambio, fueron testigo de un acontecimiento traumático en las mismas (la guerra de las Malvinas en 1982), así como del desarrollo de una serie de procesos —el conflicto centroamericano, la transición a la democracia y la crisis de la deuda externa en América Latina— que aumentaron considerablemente el interés europeo en la región.

El embargo comercial decretado por la Comunidad Europea en contra de Argentina después del estallido del conflicto con el Reino Unido por las Islas Malvinas en abril de 1982, particularmente grave para un país que tradicionalmente ha orientado parte importante de su comercio exterior hacia Europa, generó gran resentimiento en Argentina. La solidaridad latinoamericana con Argentina, por otra parte, hizo pensar a muchos que se iniciaba un período de distanciamiento entre ambas regiones.<sup>6</sup> En la práctica, sin embargo, aunque llevó a un rompimiento de relaciones diplomáticas (que no se restablecieron hasta 1990) y a un cese casi total de comercio entre el Reino Unido y Argentina, los ochenta terminaron produciendo un considerable acercamiento entre Europa y América Latina.

La crisis centroamericana que irrumpe a partir de la revolución sandinista en Nicaragua en 1979 y la guerra civil en El Salvador constituye una de las instancias en que se materializa este acercamiento. La participación europea en los esfuerzos de pacificación de Centroamérica reviste particular interés por tratarse de una subregión en la cual Europa tiene intereses económicos mínimos y que tradicionalmente ha sido considerada una zona álgida en la esfera de influencia de los Estados Unidos. La simpatía que despertó en Europa, particularmente en sectores de izquierda, la revolución sandinista, el rechazo a la ofensiva militar de la administración Reagan en contra de la misma y el consenso existente en Europa en torno a que las causas de la crisis eran más bien sociales y económicas que ideológicas, fueron algunos de los factores que contribuyeron al perfil cada vez más alto de la Comunidad Europea y sus países miembros en el istmo, lo que no dejó de generar ciertas tensiones al interior de la Alianza Atlántica.

El problema de la deuda externa de América Latina, que estalla con ocasión de la declaración mexicana de agosto de 1982, es otro de los factores que atrae la atención europea hacia América Latina. Dado que la banca europea era la acreedora de aproximadamente un tercio del total de esta deuda, muchos gobiernos latinoamericanos intentaron obtener apoyo europeo para una posición flexible de los países acreedores en relación al pago de la misma. Estos esfuerzos alcanzan especial ímpetu a partir del Consenso de Cartagena en 1984, en que se plantea la necesidad de una solución negociada y política del problema de la deuda. Esta posición latinoamericana

---

<sup>6</sup>Ver al respecto Atilio Borón y Julio Faúndez (comps.), *Malvinas hoy: herencia de un conflicto*, (Buenos Aires: Puntosur, 1989).

encuentra una acogida algo más favorable en Europa que en los Estados Unidos, y conduce a tres reuniones del Grupo de Cartagena con la Comisión Europea para examinar posibles soluciones al problema.<sup>7</sup>

Dada la naturaleza de los sistemas políticos europeos (abrumadoramente de carácter parlamentario) en que los partidos políticos juegan un rol decisivo, las relaciones con regímenes militares se ven especialmente dificultadas por el rechazo que despiertan los mismos en los electorados europeos y la transición a la democracia en América Latina —el paso de las dictaduras militares que eran mayoritarias en la región a fines de los setenta, a regímenes de democracia representativa— ejerce también un enorme interés en Europa, llegando a ser, en palabras de un observador, "la principal área de coincidencia en las relaciones entre Europa Occidental y América Latina".<sup>8</sup> Conscientes de las dificultades que enfrentan las fuerzas democráticas en América Latina y sacudidos por las violaciones a los derechos humanos que caracterizaron a muchas de estas dictaduras, organismos como el Parlamento Europeo comienzan a asumir un rol cada vez más activo tanto en materia de resoluciones de apoyo a la democracia en la región, como en términos de apoyo material a las fuerzas políticas de oposición. De hecho, la lucha por la democratización de América Latina da lugar al desarrollo de lazos muy estrechos entre numerosos partidos políticos europeos y sus homólogos latinoamericanos, a través de la intermediación de las internacionales partidistas.

#### 4. *España y el diálogo euro-latinoamericano*

La incorporación de España a la Comunidad Europea en 1986 encarna, como pocos otros acontecimientos, la paradoja central de las relaciones birregionales en los ochenta, esto es, la considerable mejoría de las relaciones políticas acompañada de un estancamiento de las relaciones económicas.

La "Declaración común de intenciones relativa al desarrollo y a la intensificación de las relaciones con los países de América Latina", emitida por la Comunidad Europea con ocasión de la adhesión de España y Portugal a la Comunidad en junio de 1985, viene a

<sup>7</sup>Gunnar Wiegand, "Western Europe and the Latin American Debt Crisis", *Documento de Trabajo*, Nº12, IRELA, Madrid, 1988.

<sup>8</sup>Alberto van Klaveren "Introducción", *Síntesis*, Nº4, Madrid, 1988. Número especial dedicado a las relaciones América Latina-Europa Occidental, p. 17.

ser un adecuado reflejo de esta situación. Como ha señalado un observador español, "mientras en los párrafos conceptuales y políticos se diseña un marco de relación igualitaria, de socios naturales, en los que se fijan las líneas económicas por las que se pretende discurra la relación de Europa con América Latina, se olvidan las necesidades reales latinoamericanas y se ofrecen con cicatería los medios europeos".<sup>9</sup>

España desempeña hoy en América Latina un rol que no había tenido en el siglo y medio transcurrido desde el fin de las guerras por la independencia. Los largos años del franquismo, con el relativo aislamiento internacional que trajeron consigo, no fueron sino la culminación de un largo período de progresiva alienación entre América Latina y la llamada madre patria. Con el inicio de la transición española a la democracia, sin embargo, esto comienza a cambiar. Los sucesivos cambios de nombre de lo que fue otrora el Instituto de Cultura Hispánica (a Centro Iberoamericano de Cooperación en 1977 y finalmente a Instituto de Cooperación Iberoamericana en 1979) y la progresiva afiliación de España a organismos regionales latinoamericanos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1979, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 1980 y su incorporación como observador a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1982, han ido reflejando este cambio.

La exitosa transición a la democracia ocurrida en España, asimismo, ha tenido importantes repercusiones para las relaciones birregionales. Por el lado europeo, contribuyó a sensibilizar a las potencias noreuropeas acerca de las dificultades inherentes a las transiciones del autoritarismo y la importancia de apoyo internacional, especialmente en aquellas áreas —formación de cuadros en los partidos políticos y las organizaciones sindicales, desarrollo de medios de comunicación de orientación democrática— que habían enfrentado mayores limitaciones en los regímenes autoritarios. Por el lado latinoamericano, lo que ha sido denominado como el "modelo español" de transición exitosa, no sólo en lo político, sino que también en lo económico, encarnado en la tasa de crecimiento económico más alta de Europa durante 1987 y 1988, ha encendido el imaginario colectivo

---

<sup>9</sup>Juan Pablo de Laiglesia, "Las relaciones entre Europa y los Doce y América Latina. Un proceso de cambio acelerado", *Pensamiento Iberoamericano*, N°13, Madrid, enero-junio de 1988, p. 143.

de las élites políticas latinoamericanas como pocos sucesos en la historia reciente de Europa.

La relevancia de la experiencia española de paso de una economía fundamentalmente agraria, archi-protégida, basada muchas veces en tecnología obsoleta y en principios de dirección general anticuados, a una de las economías más dinámicas de Europa es considerado de gran pertinencia para el desafío que enfrentan muchos países latinoamericanos a comienzos de los noventa. El proceso de apertura de la economía al comercio internacional, la naturaleza de la reconversión industrial que ha tenido lugar para adaptarse a las realidades económicas de la Europa comunitaria, el hacer esto en forma simultánea con incrementos en las prestaciones sociales (indispensables para compensar largos años de abandono de las mismas), son todos factores que se están dando y se darán en el futuro inmediato en muchos países latinoamericanos. Si superponemos a ello el desafío inherente al proceso de transición política del autoritarismo a la democracia por el que pasó España y por el que también están pasando muchos países latinoamericanos, y una cultura política con elementos compartidos, veremos que el "modelo español" tiene mucho que ofrecer a América Latina.

Habiendo dicho esto, es importante constatar que como ha señalado un observador latinoamericano, "la vocación de España es europea, sus intereses son europeos y sus vínculos presentes y futuros son necesariamente europeos".<sup>10</sup> El cómo compatibilizar esta realidad con sus lazos históricos transatlánticos ha sido uno de los dilemas centrales enfrentados por España en los ochenta. La noción de España como "puente" entre América Latina y Europa, planteada por algunos como un posible eje en torno al cual articular el nuevo rol de España fue pronto desechado. Países como Argentina, Brasil o México no necesitan a España de intermediario para entenderse con Francia o Italia, o aun con la Comunidad Europea. Lo que ha terminado por imponerse es la noción de España como país catalizador de iniciativas comunitarias en relación a América Latina. Así, España impulsó la primera comunicación del Consejo de Ministros de la Comunidad Europea en relación a América Latina ("Nuevas orientaciones de la Comunidad Europea para las relaciones con América Latina", del 22 de junio de 1987), que señaló entre otras, que "la Comunidad y sus Estados miembros consideran muy oportu-

<sup>10</sup>Diego Luis Castellanos, "Hacia una revisión de las relaciones con la CE", *Nueva Sociedad*, Nº106, Caracas, mayo-abril 1990, p. 124.

no en este momento intensificar sus relaciones con los países de América Latina, a la luz de una serie de evoluciones que tienden a aproximar a ambas regiones, en especial el restablecimiento de regímenes democráticos y la aparición de zonas de integración regional".

España fue también la impulsora de las reuniones del Grupo de los Ocho, o Grupo de Río, con los Doce a nivel de cancilleres (la última de las cuales tuvo lugar en Granada en abril de 1989) en el contexto de esfuerzos por incrementar el diálogo y la concertación política entre ambas regiones. Con los dos integrantes españoles de la Comisión Europea, Abel Matutes y Manuel Marín, a cargo, respectivamente, de las relaciones con América Latina y de cooperación internacional, España se ha posicionado en forma clave para tener un impacto no inconsiderable en el manejo de las relaciones de la Europa comunitaria con América Latina. Como puede apreciarse en el Gráfico 2, el único jefe de gobierno europeo con un interés sistemático y sostenido en América Latina es Felipe González; es el único que ha visitado la región todos los años entre 1985 y 1990; que años como 1987, más de la mitad del total de visitas oficiales de jefes de gobierno europeos fueron efectuados por el Presidente del gobierno español.<sup>11</sup>

Con todo lo positivo que ha sido el impacto de la presencia española en la Comunidad para los efectos del diálogo político con América Latina, en lo económico España no sólo se ha visto imposibilitada de revertir la tendencia al estancamiento, sino que, en alguna medida ha contribuido a ella. Dada la competencia de muchos productos agrícolas españoles (y también portugueses y griegos) con las exportaciones tradicionales latinoamericanas (con un fuerte componente de productos agropecuarios), la entrada de España a la Comunidad Europea ha significado mayores obstáculos para productos latinoamericanos; países como Cuba, que habían desarrollado un fuerte intercambio comercial con España en los sesenta y los setenta, vieron drásticamente reducidas sus ventas de tabaco y azúcar (en el caso de este último producto, a cero).<sup>12</sup>

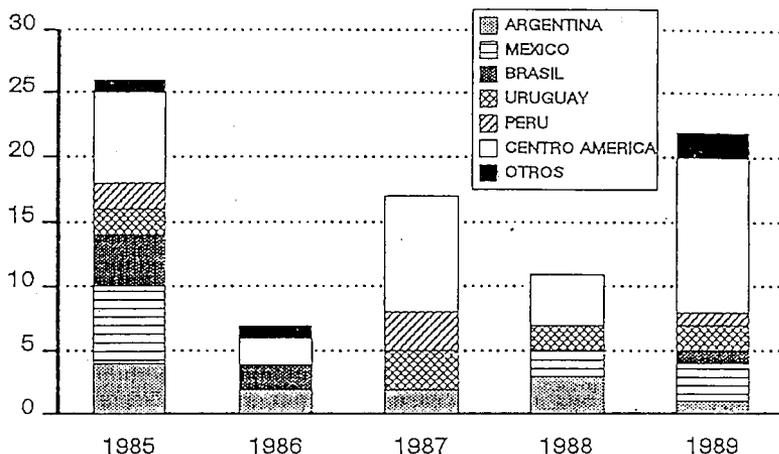
---

<sup>11</sup>Entre 1985 y 1989, Felipe González realizó un total de 11 visitas oficiales a países latinoamericanos, siendo el jefe de gobierno europeo que más visitas realizó a la región.

<sup>12</sup>Ver al respecto, Olga Alvarez, "Relaciones Cuba-Europa Occidental", *Revista de Estudios Europeos*, N°11, La Habana, 1990, pp. 93-107.

GRAFICO 2

VISITAS OFICIALES DE JEFES DE GOBIERNO DE  
EUROPA OCCIDENTAL A AMERICA LATINA



Fuente: Compilado por el autor.

## II. Europa en la óptica latinoamericana: ¿una ilusión frustrada?

### I. La esperanza europea

*"América Latina no sólo saludó con entusiasmo el nacimiento de la Comunidad Europea, sino procuró incluso reeditarla... veíamos en la naciente entidad un elemento determinante para el emergente poder multipolar mundial que favorecía nuestra común vocación de autonomía, que alentaba la diversificación de relaciones económicas.. y que nos ofrecía oportunidad de aliviar dependencias históricas"*

*Carlos Alzamora, Embajador del Perú ante las Naciones Unidas, 1986.*

*"La nueva relación entre Europa y América Latina parece en cinco siglos haber estado esperando la oportunidad que se puede hoy encontrar"*

*Jaime Paz Zamora, Presidente de Bolivia, 1986.*

Las razones de esta gran ilusión que ha representado Europa para políticos como Eduardo Frei y Jaime Paz, para intelectuales como Carlos Fuentes y para diplomáticos como Carlos Alzamora no son difíciles de identificar. A los tradicionales vínculos históricos entre ambas regiones, vínculos que se remontan a la época colonial, y a la antigua vocación europeizante de las élites latinoamericanas, cabe agregar la particular coyuntura histórica de los años sesenta, década determinante en forjar la *Weltanschauung* del grueso de las élites gobernantes de América Latina en los ochenta y los noventa. En un momento en que la región iniciaba su reincorporación al sistema internacional después de casi dos décadas de sujeción al panamericanismo, Europa Occidental, comenzando ya a disfrutar de la prosperidad posterior a la reconstrucción e iniciando un imaginativo proceso de integración económica, aparecía como una alternativa atractiva a la subordinación económica y política a los Estados Unidos, ofreciendo un modelo de sociedad aparentemente muy superior. Mientras los Estados Unidos se desgarraban en la lucha por los derechos civiles de la minoría negra, los asesinatos de algunos de sus más destacados hombres públicos y su cada vez mayor presencia militar en Indochina, Europa aparecía como una opción más civilizada y a la vez progresista al *american way of life*.

A la percibida cercanía cultural, se agrega el de la distancia física. A diferencia de la posibilidad siempre presente del intervencionismo norteamericano, Europa aparecía como una potencia (o conjunto de ellas) no amenazante, sin intereses estratégicos en América Latina, y, por ende, con el potencial para desarrollar una relación madura, implícita en el concepto de "diagonalidad" algo intermedio entre la relación vertical con los Estados Unidos y las de carácter horizontal con otras regiones del Tercer Mundo. Es ello lo que ha llevado a la imagen de Europa como la "tercera fuerza que, al margen del juego bipolar, estará en condiciones de proporcionar a América Latina una opción de diversificar sus relaciones que, al no responder a diseños geopolíticos globales, garantizaría una mayor autonomía y equilibrio".<sup>13</sup> Y como ha señalado el mismo analista, "habitualmente

<sup>13</sup>José Miguel Insulza, "¿Qué espera América Latina de Europa Occidental?", *Nueva Sociedad*, N°85, Caracas, septiembre-octubre 1986, p. 119.

la instalación de nuevos regímenes democráticos va acompañado de propuestas de política exterior que asignan un lugar prioritario a las relaciones con Europa y aunque hechos posteriores obliguen a redimensionar las esperanzas de los nuevos gobernantes, ello no cambiará sustancialmente la imagen de una Europa cercana y autónoma".<sup>14</sup>

En buena medida, entonces, la historia de las relaciones europeo-latinoamericanas durante el último cuarto de siglo ha sido una de permanentes esperanzas latinoamericanas de que los nuevos acontecimientos que tienen lugar en el continente europeo vayan a redundar en beneficio de mayores y mejores relaciones con América Latina, las que, a su vez, posibilitarían el ansiado "despegue" en materia de desarrollo económico autosostenido que hasta ahora ha eludido a los países de la región. Ello ocurrió con la incorporación del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca y la formación de la "Europa de los Nueve" en los setenta, y aún con mayor fuerza, con la incorporación de España, Portugal y Grecia en los ochenta. Lo es ahora con el anunciado Mercado Unico Europeo y la unificación de Alemania. Las cifras, sin embargo, nos indican otra cosa.

## 2. *La realidad económica*

Como ya se ha señalado anteriormente, los intercambios económicos entre ambas regiones han estado lejos de responder a esas esperanzas. De hecho, desde la fundación de la Comunidad Europea, América Latina no ha hecho sino perder cuotas de mercado en el continente europeo. En algunos casos esta caída ha sido dramática. Argentina, de ocupar el séptimo lugar en el mundo entre los países con mayor comercio con la Comunidad Europea en la época de la fundación, descendió al vigésimo cuarto lugar veinte años después, en 1977.<sup>15</sup>

La participación de América Latina en el comercio mundial ha bajado considerablemente en los últimos treinta años. Y en los años ochenta, mientras la Comunidad Económica ha aumentado su participación en las exportaciones mundiales de un 35.7% en 1982 a un 39.3% en 1988, América Latina ha disminuido las suyas de un 5.2% a un 4.1%. Y el declinar del comercio birregional ha sido mucho más

---

<sup>14</sup>*Ibid.*

<sup>15</sup>Atilio Borón, "Transición, vulnerabilidad externa y autonomía nacional: el papel de las relaciones europeo-latinoamericanas", *Síntesis*, N°4, p. 61.

acelerado que el que se ha dado con otras regiones del mundo. Como puede verse en los cuadros 4 y 5, el valor de las exportaciones latinoamericanas a la Comunidad Europea se mantuvo estancado entre 1980 y 1987, mientras que las importaciones de la Comunidad Europea cayeron drásticamente.

América Latina en ese sentido incluso ha perdido terreno en relación a otras regiones en vías de desarrollo. Si del total de las importaciones extra-comunitarias América Latina vio disminuir su cuota en un 8.7% en 1965 a un 5.8% en 1987, su pérdida relativa de mercado en relación a otras regiones del Tercer Mundo fue aun más acelerada, cayendo de un 23.3% a un 18.1% durante el mismo período.

Las frustraciones de la relación comercial no son sino uno de los múltiples aspectos del estancamiento en las relaciones económicas birregionales. A juicio de la mayoría de los observadores latinoamericanos esta situación se debería fundamentalmente a las políticas aplicadas por la Comunidad Europea y sus países miembros. Entre ellas se identifican las siguientes:

a) *El proteccionismo*

Los múltiples mecanismos elaborados por la Comunidad Europea para proteger a sus productores de la competencia extra-comunitaria han sido identificados tradicionalmente como el principal obstáculo a relaciones económicas más fluidas entre ambas regiones. De hecho, las barreras "a la entrada de productos latinoamericanos a la Comunidad Europea cubre una mayor proporción de las importaciones (20.72%) totales que en otros mercados como Canadá (8.14%), Estados Unidos (18.93%) y Japón (13.01%)".<sup>16</sup> Esto es particularmente cierto para las manufacturas, donde la cobertura llega a un 44.94%, lo que contrasta con el 17.3% para el total de países de capitalismo avanzado.

---

<sup>16</sup>Castellanos, *op. cit.*, p. 61.

CUADRO 4

IMPORTACIONES DE LA COMUNIDAD EUROPEA (12) DE  
AMERICA LATINA  
(En millones de dólares)

País	1970	1975	1980	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
TOTAL	5006	9799	23216	21636	22307	22307	23110	20000	22681	27403
MEXICO	163	464	2785	4330	4498	4059	3914	2198	3376	2901
GUATEMALA	60	239	387	226	173	154	176	202	196	239
HONDURAS	49	68	202	161	125	141	213	212	238	232
EL SALVADOR	69	171	348	198	230	186	156	212	154	206
NICARAGUA	34	115	138	106	116	125	109	145	98	109
COSTA RICA	52	138	263	230	223	226	213	314	336	419
PANAMA	45	138	255	232	277	271	295	262	379	434
CUBA	97	473	448	356	325	274	308	280	338	442
HAITI	14	24	91	65	77	62	64	87	50	50
REP. DOMINICANA	29	165	113	66	84	81	87	98	107	155
COLOMBIA	241	563	1701	1282	1237	1264	1270	1998	1927	1559
VENEZUELA	422	1063	3138	2880	3146	2721	2959	1434	1380	1362
ECUADOR	60	156	283	176	156	146	219	249	302	387
PERU	374	337	763	713	625	689	733	701	745	805
BRASIL	1233	3267	6653	6460	6802	7533	7992	7251	8397	10876
CHILE	685	694	1978	1408	1307	1214	1338	1504	1666	2546
BOLIVIA	99	138	138	143	182	151	126	122	95	127
PARAGUAY	33	109	273	192	300	255	244	165	291	433
URUGUAY	111	180	349	303	234	225	190	295	425	1039
ARGENTINA	1136	1297	2810	2109	2096	2530	2504	2271	2181	3082
ALADI	4557	8268	20971	19996	20583	20787	21489	18188	20785	25117
GRUPO ANDINO	1196	2257	6123	5194	5346	4971	5307	4504	4449	4240
MCCA	264	731	1338	921	867	832	867	1085	1022	1205

Fuente: IRELA

## ESTUDIOS INTERNACIONALES

## CUADRO 5

**EXPORTACIONES DE LA COMUNIDAD EUROPEA A  
AMERICA LATINA  
(En millones de dólares)**

PAIS	1970	1975	1980	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
TOTAL	3905	10415	19156	14937	11417	11863	11874	14277	16072	16189
MEXICO	516	1264	3468	2921	1835	1761	2144	2010	2132	2717
GUATEMALA	54	118	199	206	123	137	149	144	216	246
HONDURAS	22	41	106	61	95	125	110	93	103	89
EL SALVADOR	43	87	95	83	91	88	95	98	98	115
NICARAGUA	32	60	56	94	87	115	122	148	152	144
COSTA RICA	53	86	150	80	108	132	159	150	174	150
PANAMA	158	499	572	760	619	524	695	649	500	446
CUBA	252	718	808	488	443	604	709	673	500	605
HAITI	15	31	60	53	65	54	75	72	88	96
REP. DOMINICANA	59	94	174	154	172	130	154	195	231	236
COLOMBIA	205	432	943	810	799	811	794	852	949	950
VENEZUELA	461	1481	2552	2844	1343	1569	1751	1890	2347	2824
ECUADOR	76	211	468	470	361	336	378	443	428	394
PERU	181	663	625	770	510	480	391	589	760	475
BRASIL	764	2983	3765	2585	2007	2350	2045	3446	3872	3687
CHILE	263	330	984	724	522	769	602	694	950	1003
BOLIVIA	42	109	131	72	53	89	79	69	92	86
PARAGUAY	21	47	160	116	100	107	92	171	181	160
URUGUAY	73	114	366	183	132	157	146	212	271	253
ARGENTINA	615	1047	3474	1463	1952	1525	1184	1679	2028	1543
ALADI	3217	8681	16936	12958	9614	9954	9606	12055	14010	14062
GRUPO ANDINO	965	2898	4719	4966	3066	3285	3393	3843	4576	4699
MCCA	204	392	606	524	504	597	635	633	743	744

Fuente: IRELA

En contra de la imagen que muchas veces se proyecta este proteccionismo no está, ni con mucho, confinado a productos agropecuarios. De hecho, su existencia explica el por qué apenas un 20% de las exportaciones de América Latina en la Comunidad Europea sean productos manufacturados, en contraste con un 40% de las exportaciones a los Estados Unidos. El impulso que reciben las relaciones euro-latinoamericanas en los setenta en lo político coinciden con un momento en que comienza a tomar forma un nuevo tipo de proteccionismo en el mundo. Después de las rebajas arancelarias de la Ronda Tokio del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y bajo el impacto de la recesión causada por el primer *shock* petrolero, Europa comienza a aplicar una enorme variedad de restricciones para-arancelarias, incluyendo

cuotas, restricciones "voluntarias" y otro tipo de obstáculos destinados a proteger industrias de tecnología atrasada.<sup>17</sup>

La aplicación del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) es particularmente reveladora en ese sentido. En la práctica, el Sistema Generalizado de Preferencias constituye el único mecanismo de acceso preferencial con que cuentan los países latinoamericanos a la Comunidad Europea. La forma en que se ha aplicado, sin embargo, ha resultado en una discriminación sistemática en contra de los productos latinoamericanos. Desde luego, no cubre bienes agropecuarios, que componen un 50% de las exportaciones latinoamericanas a la Comunidad Europea. Por otra parte, los ajustes anuales a que es sometido dificultan la planificación de productores latinoamericanos en el mediano plazo. Y los múltiples medios utilizados para proteger a las muchas veces ineficientes industrias europeas, desde el aumento de la lista de productos calificados como "sensibles" (y por lo tanto sujetos a cuotas u otro tipo de restricciones) hasta la calificación de ciertos países como "competitivos" (y por lo tanto sujetos a restricciones por país) han tenido como resultado neto el poner severas trabas a las importaciones de acero y textiles, entre otros, a la Comunidad Europea.<sup>18</sup> Se produce entonces un efecto perverso. Por una parte, los europeos señalan que América Latina está perdiendo cuotas de mercado en el mundo y en la Comunidad Europea porque su oferta exportable continúa siendo demasiado tradicional, enfatizando productos como los agrícolas, que no son los más dinámicos en el comercio internacional. Por otra, cuando productores latinoamericanos incursionan con relativo éxito con bienes manufacturados en los mercados europeos, se encuentran con todo tipo de barreras, barreras que no se encuentran en otras economías de capitalismo avanzado.

#### b) *La Política Agrícola Común (PAC)*

El complejo sistema de subsidios agrícolas, que absorbe las dos terceras partes (23.000 millones de dólares en 1986) del presupuesto de la Comunidad Europea ha sido, desde luego, la *bête noire* tradicional de los partidarios de liberalizar plenamente el comercio internacional. En lo que a América Latina se refiere, su efecto ha sido

<sup>17</sup>Ver al respecto, Silvia M. Canela, "¿Por qué no comerciamos más con Europa? Protecciónismo y discriminación de la Comunidad", *Nueva Sociedad*, N°85, septiembre-octubre 1986, pp. 150-158.

<sup>18</sup>*Ibid.*

doblemente negativo. Por una parte, el que Europa hoy en día se autoabastezca en gran parte en materia alimentaria ha significado que abastecedores tradicionales (como Argentina) hayan sufrido una importante pérdida de mercado. Por otra, los enormes excedentes agrícolas, vendidos en los mercados internacionales a una fracción de su costo de producción, o distribuidos por medio de programas de cooperación al desarrollo, deprimen los precios en los mercados mundiales, perjudicando especialmente a los productores de países de climas templados, con una oferta agrícola exportable similar a la europea afectando así también a parte importante de América Latina, sobre todo a los países del Cono Sur.<sup>19</sup>

Cada cierto tiempo la Comunidad Europea anuncia reformas a la Política Agraria Común; sin embargo, las posibilidades de una reforma integral —de un sistema que, aunque en muchos aspectos irracional y dispendioso, responde a un complejo sistema de equilibrios políticos consustanciales a la Comunidad Europea desde su inepción— son mínimas. El que Estados Unidos, pese a numerosos intentos, no haya tenido éxito en convencer a la Comunidad Europea de la necesidad de dismantelar, aunque sea gradualmente la Política Agraria Común, pareciera indicar que ella, más que una variable, continuará siendo un parámetro en la política económica de la Comunidad.

c) *Inacción europea frente a la deuda externa latinoamericana*

Si la Política Agraria Común y sus efectos de desplazamiento del mercado europeo de abastecedores latinoamericanos han sido algo inherente a la Comunidad Europea desde la firma del Tratado de Roma, el estallido de la crisis de la deuda externa latinoamericana a comienzos de los ochenta constituyó una situación inédita en la postguerra. Ante ella muchos gobiernos latinoamericanos pensaron que la Comunidad Europea podría hacer valer su condición de "tercera fuerza" en el sistema internacional. De acuerdo a este razonamiento, el carácter más pragmático de los políticos europeos, su pluralismo y su voluntad de buscar soluciones negociadas a los problemas internacionales les haría dar buena acogida a los planteamientos latinoamericanos acerca de la necesidad de una solución

<sup>19</sup>Silvia M. Canela, "La política agrícola de la CEE: desarrollo y crisis actual", *Documento de Trabajo*, N°4, EURAL, Buenos Aires, 1985.

política al problema de la deuda externa, solución rechazada por las posiciones libremercadistas a ultranza predominantes en los Estados Unidos. Esta creencia estaba avalada, asimismo, por las distintas condiciones enfrentadas por la banca europea en relación a la banca norteamericana. Aunque el monto total de esta deuda es más o menos la misma que la existente con los Estados Unidos (unos 98.000 millones de dólares a fines de 1987), la banca europea (particularmente la continental) que se encuentra en una posición menos vulnerable, ha podido hacer provisiones de reservas en montos más que suficientes para el caso de no pago de la misma y está sometida a reglamentaciones menos rígidas que sus contrapartes norteamericanas. La opinión pública europea ha tenido, asimismo, una actitud más favorable a la búsqueda de una solución al problema de la deuda, lo que facilita algún tipo de negociación política en la materia.

Como se ha señalado anteriormente, sin embargo, después de una serie de tres reuniones entre la Comunidad Europea y el Grupo de Cartagena, estas gestiones llegaron a su fin, por entender los países miembros que la materia escapaba a la competencia de la Comisión —algo que no fue alterado por una declaración del Parlamento Europeo subrayando la importancia de una solución política al problema de la deuda.

#### *d) Falta de prioridad en materia de cooperación*

Otro ítem en el *cahier de doléances* con que muchos latinoamericanos enjuician la política europea hacia la región ha sido la relativamente baja prioridad que la Comunidad Europea asigna a sus programas de cooperación con América Latina. Se subraya en ese sentido que América Latina recibe apenas entre un 5% y 6% del total de la ayuda al desarrollo distribuida por la Comunidad Europea, lo que se compara desfavorablemente con el 16% asignado por Estados Unidos y el 8.5% entregado por el Japón.

Esto no constituye una representación completamente certera de la realidad. No toma en consideración el que la cooperación al desarrollo (a diferencia de asuntos como la política comercial o la política agrícola) no es una función plenamente comunitarizada dentro de la Comunidad Europea.

En su calidad de países no asociados a la Comunidad al igual que los países de Asia, y a diferencia de los integrantes del grupo de países del Africa, Caribe y el Pacífico —los países latinoamericanos enfrentan serias dificultades para obtener algún tipo de prioridad en

materia de cooperación en los organismos comunitarios. Aunque el Parlamento Europeo ha expresado en repetidas oportunidades su voluntad de incrementar la cooperación con América Latina, sus resoluciones han encontrado poco eco en la Comisión, y, sobre todo, en el poderoso Consejo de Ministros.

El problema de fondo, sin embargo, no es tanto la cantidad absoluta de la cooperación al desarrollo asignada por la Comunidad Europea a América Latina, que, como puede verse en el Cuadro 6, es relativamente menor, sino que el tipo de cooperación que se ha ofrecido. Dados sus niveles de ingreso per cápita comparados con muchos países de África y Asia, no parece razonable esperar aumentos dramáticos (los que tampoco están contemplados en los próximos presupuestos) en cooperación tradicional al desarrollo por parte de Europa. Con su nivel de desarrollo, el tipo de cooperación que necesita América Latina es muy distinto y mucho más diferenciado. Un paso adelante en ese sentido ha sido que los organismos comunitarios hayan finalmente asignado líneas presupuestarias distintas a Asia y América Latina en esta materia, lo que llevará a un pequeño aumento en los montos asignados a la región.

### 3. *¿Un problema de expectativas?*

Las enormes expectativas cifradas por toda una generación de latinoamericanos en las posibilidades que ofrecía Europa para una región sumida en el subdesarrollo y la dependencia han sido frustradas una y otra vez. Europa no está en condiciones de hacer un aporte significativo para disminuir la dependencia latinoamericana de los Estados Unidos. Para la Europa Occidental de postguerra, la primera prioridad en materia de compromisos internacionales lo constituye la Alianza Atlántica, esto es, la OTAN, y lo que ello implica. Aunque dentro de esta alianza existe un cierto margen de maniobra, dentro del cual la Comunidad Europea ha estado dispuesta a tomar algunas iniciativas muy limitadas, iniciativas que le han permitido responder a las inquietudes de ciertos sectores de la opinión pública europea (particularmente sensible al, muchas veces dramático, acontecer político latinoamericano), en los momentos decisivos Europa se subordinará a los dictados norteamericanos. Ello ha sido puesto en evidencia no sólo en las áreas más predecibles, como en lo político-militar —por ejemplo, la invasión de Panamá de diciembre de 1989, por citar sólo un acontecimiento reciente—, sino que también en asuntos estrictamente económicos, —como la negociación de la deuda externa latinoamericana.

**CUADRO 6**  
**COOPERACION DE LA COMUNIDAD EUROPEA A AMERICA LATINA 1987**  
(En millones de ECU)

Partidas Presupuestarias	92 Ayuda Alimenta- ria <sup>*/</sup>	930 Ayuda Financiera Técnica	941 Ayuda ONG	936 Ayuda Refugia- dos	949 Lucha Droga	950 Ayuda Emergen- cia	Subtotal Coopera- ción Desa- rrollo	932 Integración Regional	931 Promoción Comercial	933 Coopera- ción Energía	934 Formación	706 Programa- ción Energética	7309 7330 Coop. Cientif.	Subtotal Coopera- ción Económica	TOTAL GENERAL
PAISES															
COSTA RICA	-	-	0.27	-	-	-	0.27	-	-	-	0.20	-	0.43	0.63	0.90
EL SALVADOR	0.49	18.00	0.64	-	-	-	19.13	-	-	-	-	-	-	-	19.13
GUATEMALA	2.76	5.50	0.82	0.59	-	-	9.67	-	0.70	-	0.18	-	-	0.88	10.55
HONDURAS	0.78	-	0.21	2.41	-	-	3.40	-	-	-	0.17	-	-	0.17	3.57
NICARAGUA	12.93	-	2.24	0.39	-	-	15.56	-	-	-	0.17	-	-	0.17	15.73
PANAMA	-	-	0.11	-	-	-	0.11	-	-	-	0.05	-	-	0.05	0.16
ACCIONES REGIONALES	-	22.00	-	-	-	-	22.00	-	-	-	-	-	-	-	22.00
TOTAL AMERICA CENTRAL	16.96	45.50	4.29	3.39	-	-	70.14	-	0.70	-	0.77	-	0.43	1.90	72.00
BOLIVIA	7.82	5.09	2.47	-	1.84	-	17.13	-	-	-	0.24	-	-	0.24	17.37
COLOMBIA	0.85	-	0.19	-	0.16	0.03	1.23	-	0.36	-	0.11	-	-	0.47	1.70
ECUADOR	0.23	9.00	1.04	-	-	0.50	10.77	-	0.34	1.00	0.08	-	-	1.42	12.11
PERU	3.95	-	0.76	-	0.12	0.15	4.98	-	0.01	-	0.35	0.13	-	0.49	5.47
VENEZUELA	-	-	0.66	-	-	-	0.66	-	-	-	0.05	0.08	-	0.13	0.74
ACCIONES REGIONALES	-	-	-	-	-	-	-	0.07	0.06	-	-	-	0.29	0.42	0.41
TOTAL PACTO ANDINO	12.85	14.00	5.12	-	2.12	0.68	34.77	0.07	0.77	1.00	0.83	0.21	0.29	3.17	37.91
ARGENTINA	-	-	0.79	-	0.40	-	1.19	-	0.72	0.80	0.33	-	0.90	2.75	3.94
BRASIL	0.09	-	1.55	-	-	-	1.64	-	1.20	-	0.10	0.01	0.17	1.48	3.11
CHILE	4.40	-	2.81	-	-	0.25	7.46	-	-	-	0.25	-	-	0.25	7.71
PARAGUAY	0.60	-	0.57	-	-	-	1.17	-	0.05	-	0.03	-	-	0.08	1.20
URUGUAY	0.04	-	0.08	-	-	-	0.12	-	-	-	0.05	-	0.73	0.78	0.91
TOTAL CONO SUR	5.13	-	5.80	-	0.40	0.25	11.58	-	1.97	0.80	0.76	0.01	1.80	5.34	16.91
CUBA	1.29	-	-	-	-	-	1.29	-	-	-	-	-	-	-	1.29
HAITI	3.15	-	1.70	-	-	-	4.85	-	-	-	0.21	-	-	0.21	5.06
MEXICO	0.38	-	0.09	-	-	-	0.47	-	0.02	-	0.07	0.18	0.51	0.78	1.20
REP. DOMINICANA	0.31	-	0.89	-	-	-	1.20	-	0.48	-	0.06	-	-	0.54	1.70
TOTAL GENERAL	40.07	59.50	17.89	3.39	2.52	0.93	124.30	0.07	3.94	1.80	2.70	0.40	3.03	11.94	136.91

Fuente: IRELA.

Nota: <sup>\*/</sup> Las cifras de ayuda alimentaria corresponden al año 1986.

[131]

Jorge Heine / ¿Cooperación o divergencia? Hacia una ...

Por tratarse del país económicamente más significativo para Europa en la región, la experiencia de Brasil es particularmente reveladora de las considerables limitaciones de Europa como "tercera fuerza", supuestamente alternativa al poder hegemónico norteamericano. En los años setenta, después de una serie de diferendos con los Estados Unidos —en materias tales como derechos humanos, política nuclear y relaciones comerciales y un fuerte debate con acusaciones mutuas de proteccionismo—, Brasil emprende el equivalente a una "ofensiva europea" destinada a diversificar la estructura de sus relaciones exteriores y disminuir drásticamente lo que se consideraba era una excesiva dependencia no sólo económica, sino que también científica, tecnológica y política de los Estados Unidos. El supuesto implícito de este enfoque era que Europa podía ofrecer básicamente lo mismo que los Estados Unidos en materia de créditos, capital y tecnología, sólo que sin el condicionamiento político norteamericano que había aflorado con tanta fuerza bajo la presidencia de Jimmy Carter.<sup>20</sup>

Esto, sin embargo, ha demostrado no corresponder a la realidad. En tecnologías de punta, desde luego, Europa se encuentra claramente en la zaga de los Estados Unidos y el Japón, y es posible que el Brasil esté pagando ahora el precio de haber optado por enviar a muchos de sus científicos a ser formados en Europa, en vez de haberlo continuado haciendo en los Estados Unidos, como había sido el patrón hasta mediados de los setenta. Por otra parte, los esfuerzos exportadores de Brasil —con mucho el país latinoamericano con la oferta exportadora más sofisticada, incluyendo un alto porcentaje de productos manufacturados (y algunos de alta tecnología)—, han encontrado enormes dificultades en la Comunidad Europea, que repetidamente ha sometido a restricciones de distinto tipo a los productos brasileños, especialmente el acero y productos textiles. Pese a que Brasil origina casi un 40% de las exportaciones latinoamericanas a la Comunidad Europea (10.876 millones de dólares en 1988) y ha sido tradicionalmente el receptor privilegiado de la inversión europea en la región, no es de sorprender que en 1990 el Presidente Fernando Collor de Mello sea uno de los más fervorosos partidarios de la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush, uno de cuyos

---

<sup>20</sup>Sobre la cooperación científico-tecnológica entre Brasil y la Comunidad Económica, ver Jorge Grandi, "Cooperación científico-tecnológica entre Europa Occidental y Brasil", *Documento de Trabajo*, N°17, IRELA, Madrid, 1989.

efectos sería presumiblemente la reorientación de una parte de este comercio hacia el Hemisferio Occidental.

¿Qué ofrece entonces Europa a América Latina? Uno de los analistas europeos más autorizados ha señalado que dos cosas: a) apoyo para consolidar las democracias en la región y b) una cierta diversificación en sus relaciones exteriores.<sup>21</sup> Las afinidades políticas existentes entre el arco ideológico europeo y el latinoamericano y los paralelos entre las experiencias vitales de la generación de políticos europeos que luchó contra el fascismo en Europa (con su trágica secuela de cárcel y exilio) y la que le ha correspondido a la nueva generación de políticos latinoamericanos, marcados por sus luchas antidictatoriales, hacen que la comunicación entre líderes de la región y sus contrapartes europeas sea mucho más fluida que la que es posible con políticos norteamericanos, no digamos ya japoneses. La ayuda brindada por organismos comunitarios a partidos políticos, ONGs de distinto calibre y medios de comunicación democráticos a partir de los setenta, pero sobre todo en los ochenta, ha constituido un aporte no despreciable a los esfuerzos por restablecer la democracia en la región, aunque las cantidades involucradas fueron bastante reducidas. Habiendo recibido ese apoyo, que en su momento puede haber sido decisivo para mantener en funcionamiento un semanario o un local sindical, se crea la expectativa entre esos mismos políticos que, una vez concluido el régimen autoritario, la Comunidad Económica y los mismos Estados miembros van a hacer por el país el equivalente a lo que hicieron por su partido o sindicato. Nada más falso. Una cosa son los gestos de solidaridad, donde el contenido simbólico es alto y los intereses económicos envueltos bajos. Otra muy distinta son las relaciones de Estado a Estado, cuando pasan a estar en juego cuestiones de política económica.

La concertación política europeo-latinoamericana también se ha prestado para expectativas infundadas. Dada la insistencia europea en instancias colectivas y representativas para el desarrollo del diálogo con la Comunidad Económica y con los Doce, la fundación del SELA, primero, y el surgimiento del Grupo de los Ocho después, hizo creer a numerosos gobiernos latinoamericanos que los temas clave, en la agenda euro-latinoamericana —esto es, la deuda externa de América Latina y el proteccionismo europeo— podrían ser discu-

---

<sup>21</sup>Wolf Grabendorff, "América Latina y Europa: Esperanzas y desafíos", *Nueva Sociedad*, N°85, p. 127.

tidos y negociados seriamente en reuniones multilaterales con las contrapartes europeas.<sup>22</sup>

En la práctica, esto ha resultado otra ilusión frustrada. La Comunidad Económica no ha estado dispuesta a establecer reuniones con el SELA u otros cuerpos representativos de América Latina basados en el principio de igualdad de trato, argumentando que la región es demasiado heterogénea como para que un solo organismo la pueda representar (una de las razones por las que la ALADI no ha sido considerado un interlocutor válido). Y cuando se han efectuado reuniones como las que han tenido lugar entre el Grupo de los Ocho y los Doce, la temática económica, que es la que más preocupa a América Latina, ha estado excluida.

El tan mentado diálogo euro-latinoamericano, que se ha venido desarrollando por los últimos veinte años, "en la práctica ha obtenido escasos resultados".<sup>23</sup> Ello se debe no únicamente a la asimetría estructural existente en las relaciones entre las regiones, sino que también a la falta de correspondencia entre objetivos e instrumentos de política. América Latina hasta ahora no ha logrado forjar los medios necesarios para ejercer influencia al interior de la Comunidad Económica y lograr sus metas. Y los foros que han surgido han sido inadecuados para ello, ya que han permitido a la Comunidad Económica y sus países miembros tanto controlar la agenda (centrándola en asuntos políticos) como el carácter de los mismos (con un propósito declarativo, más que resolutivo).

### III. América Latina en la óptica europea: ¿un realismo selectivo?

#### 1. *La visión desde Europa*

*"Todo el problema de nuestra integración en Europa se reduce a un 5 por 100 de nuestras importaciones y a un 4 por 100 de nuestras exportaciones con América Latina. Y lo lamento..."*

<sup>22</sup>Luciano Tomassini (comp.), *Nuevas formas de concertación regional en América Latina*, (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990).

<sup>23</sup>Germán Granda y Víctor Uraté, "La cooperación para el desarrollo de la Comunidad Europea con América Latina", *Síntesis*, N°4, p. 230.

*(pero) el techo o el suelo del que partimos es un suelo tan pequeño que no puede haber perjuicio en nuestras relaciones de intercambio"*

*Felipe González, Presidente del gobierno español, 1985.*

Como se ha señalado, "América Latina es tal vez la región más "europea" del Tercer Mundo, con instituciones y valores que en muchos aspectos se asemejan a aquellas de los países sudeuropeos".<sup>24</sup> Es a partir de esta radical afinidad cultural entre Europa y América Latina que debe examinarse la perspectiva europea respecto de la región. Europa, sin embargo, está muy lejos de compartir la visión latinoamericana acerca del tipo de "asociación", si alguna, a desarrollar entre ambas.

Los intereses fundamentales de Europa no están en juego en América Latina, como no lo están en África ni en Asia. Pero es esa afinidad cultural, las homologías existentes entre sistemas de partidos y el discurso político latinoamericano y el europeo, el que permite que América Latina constituya, en buen medida, una "caja de resonancia" ideal para que Europa proyecte en el escenario internacional su autoimagen de una comunidad democrática, progresista, comprometida con los valores fundamentales del ser humano. Es ello lo que posibilita darle un barniz de "alma" a un proceso de integración regional que hasta hace algunos años parecía orientado fundamentalmente a la producción de un excedente de millones de toneladas de mantequilla.

En ese sentido, las diferencias entre la política seguida hacia África y la seguida hacia América Latina por Europa Occidental son reveladoras. Mientras la política hacia África se ha caracterizado por un fuerte compromiso en facilitar su acceso a los mercados de la Comunidad Económica y una multiplicidad de mecanismos de cooperación económica (a través de los Acuerdos de Lomé), ello ha ido aparejado de una relativa indiferencia a la democratización del continente.

Como ha señalado Carlos Alzamora,

*"Yacundé y Lomé son los hitos del itinerario de la nueva Europa... La muerte de Franco, en cuyo antagonismo buscaban encontrarse los gobiernos conservadores o liberales europeos con sus oposiciones socialistas, los ha dejado sin juego.*

---

<sup>24</sup>Eusebio Mujal León, "Europa Occidental y los procesos de democratización en América Latina", *Síntesis*, N°4, p. 259.

*Lo reencontrarán en otros dictadores, pero no todos: sólo los latinoamericanos. Los otros son del otro patio y no conviene tocarlos".<sup>25</sup>*

Ello explica este curioso desfase entre la extraordinaria preocupación de los organismos comunitarios por la integridad de las instituciones democráticas latinoamericanas y la negativa a cambiar políticas económicas cuyo efecto neto desde hace muchos años ha sido postergar sobre todo el acceso latinoamericano a los mercados europeos.

Más allá de las algo manidas referencias a la "comunidad de valores" supuestamente existente entre ambas regiones, entonces, América Latina es una región de baja prioridad para Europa, encontrándose por debajo del resto de los países europeos no miembros de la Comunidad Económica (vgr., los de la AELI y del CAME), los Estados Unidos y Canadá, los países del Mediterráneo y los países del Africa, Caribe y Pacífico. Más que una política global hacia la región en su conjunto, lo que la Comunidad Europea ha desarrollado son políticas parciales, orientadas hacia Centroamérica, el Grupo Andino o países individuales como Brasil y Argentina, en lo que algunos han llamado la "subregionalización de la cooperación".

Y en este punto es que emerge una nueva contradicción aparente entre los repetidos llamados de personeros de la Comunidad Económica a la integración latinoamericana, algo en lo cual se ha destacado particularmente el actual Comisario encargado para América Latina, el empresario español Abel Matutes,<sup>26</sup> y la negativa de negociar de región a región los temas claves que preocupan a ambas partes. La verdad es que los organismos comunitarios, y esto es especialmente válido para la Comisión, pero también en alguna medida para el Parlamento Europeo, necesitan diferenciar su propia gestión de política exterior de la llevada a cabo por los países miembros. Los encuentros con agrupaciones regionales de otros países son una forma de lograrlo.<sup>27</sup> Llamados abstractos a la integración de América Latina, por otra parte, no pueden sino generar una respuesta positiva en la región. ¿Quién puede estar en contra de ello? Algo

<sup>25</sup> Carlos Alzamora, "La oportunidad de la crisis: desafíos en las relaciones europeo-latinoamericanas", *Nueva Sociedad*, N°85, p. 98.

<sup>26</sup> Véase por ejemplo su artículo "La Comunidad y América Latina en un tiempo de desafíos", *Le Monde Diplomatique* (en español), edición especial "Relaciones Comunidad Europea-América Latina", 1990.

<sup>27</sup> Agradezco este punto a Alberto van Klaveren, en su charla "Chile y Europa", CED, Santiago, 13 de septiembre de 1990.

muy distinto, sin embargo, es pasar de declaraciones emitidas tras encuentros de "concertación política" con representantes del Grupo de los Ocho, a llevar a cabo reuniones, por ejemplo, entre la ALADI y la Comunidad Europea para discutir la agenda de las relaciones comerciales entre ambas regiones. El argumento de la Comunidad Europea, que prefiere tratar con agrupaciones subregionales como el Mercado Común Centroamericano o el Grupo Andino, porque las de mayor envergadura serían demasiado heterogéneas, no tiene gran asidero. Es difícil encontrar mayor heterogeneidad que la evidente en el grupo de países del África, Caribe y el Pacífico, con los que la Comunidad Económica negocia cada 5 años un nuevo convenio, cubriendo una enorme variedad de materias.

## 2. *La respuesta a la crítica latinoamericana*

¿Qué responden los europeos a las críticas latinoamericanas en cuanto al estancamiento de los flujos económicos birregionales? Desde luego, señalan que Europa ha estado enfrentando un creciente déficit en su intercambio comercial con la región, déficit que casi se triplicó entre 1980 y 1988, pasando de cuatro mil millones de dólares a más de once mil millones. Si bien el intercambio comercial se ha estancado o no ha crecido al mismo ritmo que con otras regiones del mundo, señalan funcionarios como Angel Viñas, jefe de la División de Asia y América Latina en la Comisión de la Comunidad Económica Europea, la disposición europea a continuar financiando un tan alto déficit comercial indicaría una buena disposición a contribuir a resolver los problemas económicos latinoamericanos.<sup>28</sup>

También se subraya que América Latina no aprovecharía plenamente las ventajas ofrecidas por el Sistema General de Preferencias. Una de las cifras más citadas en ese sentido es que en 1985 los exportadores latinoamericanos aprovecharon sólo el 57% de la cobertura potencial del Sistema General de Preferencias.

La falta de diversificación de la oferta exportadora es otro factor mencionado por los europeos. En vez de entrar a competir en los mercados de productos más dinámicos, se señala, América Latina se ha quedado fundamentalmente en la exportación de materias primas.

En materia de cooperación al desarrollo, a su vez, los europeos enfatizan que, dados los niveles del ingreso per cápita latinoameri-

---

<sup>28</sup>Angel Viñas, en presentación efectuada en la conferencia "Perspectivas para las relaciones económicas entre Chile y la CE y sus estados miembros", Limelette, 16-18 de octubre de 1990.

cano, en general muy superiores a los de la gran mayoría de los países asiáticos y africanos, América Latina no puede esperar montos significativos en ayuda tradicional al desarrollo, siendo la prioridad de tales programas llegar precisamente a los países más necesitados.

Es sólo un programa de cambios acelerados de las muchas veces añejas y anquilosadas estructuras productivas latinoamericanas, señalan los europeos, el que puede revertir la progresiva marginalización de América Latina de la economía mundial. Y es esta concepción la que explica, el menos en parte, el considerable interés europeo en Centroamérica en los ochenta, subregión caracterizada por estructuras económicas y sociales especialmente anacrónicas, y que se vio convulsionada por fuertes procesos de cambios desde fines de los setenta.

### 3. *Centroamérica, Europa y los Acuerdos de San José*

Aunque los múltiples conflictos que han sacudido al istmo centroamericano en los ochenta están aún lejos de llegar a su fin, no cabe duda que la intensidad de los mismos fue disminuyendo progresivamente en la segunda mitad de la década, en la medida que avanzaba el proceso de pacificación impulsado por distintos sectores centroamericanos y de fuera de la subregión.

Este proceso tomó particular ímpetu a partir de los Acuerdos de San José, firmados en 1984, y ha contado con la activa participación de la Comunidad Europea y los Doce. Lo ocurrido en Centroamérica permite comparar los distintos enfoques seguidos por los Estados Unidos y por Europa en relación a una dimensión específica de la crisis latinoamericana, y es ilustrativo de las diferencias que existen en las percepciones de los distintos integrantes de la Alianza Atlántica respecto de los problemas que enfrentan los países latinoamericanos y las posibles soluciones a los mismos.<sup>29</sup>

Al triunfar la revolución sandinista en Nicaragua en julio de 1979, que coincidió con el agudizamiento de lo que pronto pasaría a ser una verdadera guerra civil en El Salvador, las concepciones que comenzaron a imponerse dentro del gobierno norteamericano inser-

<sup>29</sup>La literatura sobre la participación europea en la crisis centroamericana es extensa. Ver especialmente Richard E. Feinberg (comp.) *Central America: International Dimensions of the Crisis*, (Nueva York: Holmes and Meier, 1982); Wolf Grabendorff, Heinrich-W. Krumwiede and Jörg Todt, *Political Change in Central America: Internal and External Dimensions*, (Boulder, Colorado: Westview, 1984); Francisco Villagrán Kramer, "Encauzamiento y posible solución del conflicto centroamericano: el papel de Europa y de las superpotencias" *Documento de Trabajo*, N°22, IRELA, Madrid, 1990.

taban la llamada "crisis centroamericana" dentro de una perspectiva Este/Oeste. De acuerdo a ella, los factores fundamentales que gatillaron la caída del gobierno de Anastasio Somoza, primero, y de la creciente violencia en El Salvador y Guatemala después, tendrían ante todo un origen externo: el activismo de Cuba y sus seguidores centroamericanos. Dada la naturaleza de la "amenaza cubano-soviética", que podría llevar al surgimiento de una serie de "satélites" de la Unión Soviética en el istmo, ello configuraría una situación inaceptable para los Estados Unidos. Según esta percepción, la única solución posible era una de carácter militar, que fue la estrategia seguida durante gran parte de la administración del Presidente Reagan.

En la óptica de Europa Occidental, y particularmente de los gobiernos social-demócratas (como los de Francia y España), pero en una perspectiva compartida en parte también por el centro e incluso sectores de la centro-derecha europea, las raíces del conflicto centroamericano serían de carácter interno, arrancando de las injusticias económicas y sociales y las profundas desigualdades que caracterizan a las sociedades del istmo.<sup>30</sup> Las oligarquías centroamericanas, y no el comunismo, serían las verdaderas culpables del conflicto, y utilizarían el pretexto de la "subversión cubana" para defender sus privilegios. De este diagnóstico radicalmente distinto, enmarcado dentro de lo que se ha llamado un enfoque de "regionalidad englobada", fluye también una propuesta muy diferente para resolver la crisis. Un enfoque político, más que militar, incluyendo elecciones en todos los países de la subregión; multilateral, más que unilateral, que por ende asigna gran importancia al Grupo de Contadora en la resolución de la crisis; y basado en el desarrollo de las instituciones regionales como una forma de afirmar la estabilidad de las incipientes instituciones democráticas en el istmo—de ahí el apoyo al Mercado Común Centroamericano y la propuesta de crear un Parlamento Centroamericano.<sup>31</sup>

Como puede verse en el Gráfico 3, ello llevó a un gran aumento de la actividad diplomática entre europeos y centroamericanos, que en alguna medida pasó a dominar la agenda de las relaciones europeo-latinoamericanas. En 1988, la mitad de las visitas oficiales a

---

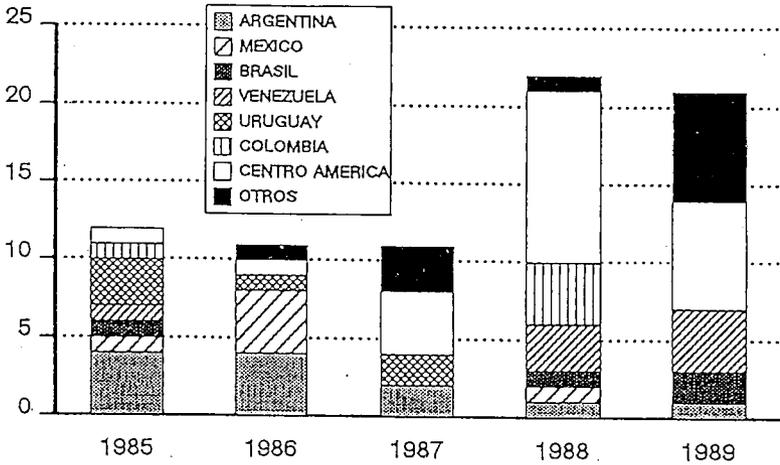
<sup>30</sup>Ver al respecto Eusebio Mujal León, *European Socialism and the Conflict in Central America*, The Washington Papers 138, (Nueva York: CSIS/Praeger, 1989).

<sup>31</sup>Ver, por ejemplo, "Los partidos políticos y el Parlamento Centroamericano", *Informe de Conferencia Nº2/90*, IRELA, Madrid, 1990.

Europa por cancilleres latinoamericanos fueron efectuados por representantes de Centroamérica.

GRAFICO 3

VISITAS OFICIALES DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES DE AMERICA LATINA A PAISES DE EUROPA OCCIDENTAL



Fuente: Compilado por el autor.

La visión de Centroamérica predominante en Europa resulta ser así una mucho más matizada y diferenciada que la existente en el gobierno de los Estados Unidos en la década del ochenta. La misma se tradujo en una activa participación europea en la búsqueda de una solución a la crisis, simbolizada en los cinco encuentros anuales de San José (I-V) efectuados en América Central y Europa. Y es posible argumentar también que, en definitiva, la progresiva pacificación de Centroamérica –dentro de la cual la pacífica transmisión del mando del Presidente sandinista Daniel Ortega a su sucesora Violeta Chamorro fue un hito decisivo–, ha ratificado que el enfoque europeo, enfatizando la negociación multilateral y la realización de elecciones, demostró su superioridad por sobre el unilateralismo y la intervención militar propugnada por los Estados Unidos.

Ha sido precisamente en Centroamérica donde la "diplomacia de partidos" tan característica de la presencia europea en América

Latina, fue especialmente exitosa. La extensa red de contactos desarrollados por la Internacional Socialista y la Unión Demócrata Cristiana Mundial a lo largo de los años entre intelectuales, sindicalistas y activistas políticos de distintas ideologías, le permitieron a los europeos ganarse la confianza de aquellos sectores partidarios de los cambios en las estructuras económicas y sociales de la subregión. Los Estados Unidos, por otra parte, continuaba mucho más identificado con los intereses de las oligarquías (las famosas "catorce familias" de El Salvador, entre otras) de estos países y sus fuerzas armadas, precisamente aquellos sectores más recalcitrantes en su oposición a los cambios.

La cooperación política europeo-latinoamericana, anclada en un enfoque que enfatiza la importancia de la integración regional y la solución pacífica y negociada de los diferendos políticos, ha hecho así un aporte significativo a los intentos de resolver uno de los aspectos de la crisis latinoamericana de los ochenta. La interrogante que surge es si está en condiciones de hacer un aporte a la resolución de la crisis más amplia que enfrenta la región al inicio de los noventa. Para contestar esa pregunta es necesario examinar el papel de los partidos políticos en las relaciones euro-latinoamericanas.

#### 4. *El rol de los partidos políticos*

Las relaciones birregionales han sido en buena medida reflejadas a través del prisma de los partidos políticos europeos y latinoamericanos, cuyos lazos se han intensificado notablemente durante los últimos veinte años.

En forma paralela a (y en interacción dialéctica con) la intensificación de los vínculos intergubernamentales entre Europa y América Latina se han ido desarrollando lazos cada vez más estrechos entre las sociedades civiles de ambas regiones —a nivel de partidos políticos, iglesias de distintas denominaciones, sindicatos y organizaciones de derechos humanos. De todos ellos, tal vez ninguno haya tenido el impacto de los lazos entre los partidos políticos europeos y latinoamericanos. En el último Congreso de la Internacional Socialista, efectuado en Estocolmo en junio de 1989, participaron once partidos políticos latinoamericanos como miembros plenos y nueve con carácter consultivo y un chileno fue elegido secretario general. No menos activa ha sido la Unión Demócrata Cristiana Mundial (que tuvo un presidente latinoamericano, Andrés Zaldívar, a comienzos

de los ochenta) y, en un nivel algo menor, la Internacional Liberal, ahora presidida por Adolfo Suárez.

El proceso de "latinoamericanización" de la Internacional Socialista es particularmente instructivo. El mismo surge de la confluencia de factores muy distintos a ambos lados del Atlántico. En Europa, el desarrollo del "Estado de bienestar" y el consumismo comienzan a generar un rechazo de importantes sectores intelectuales y juveniles, que asumen posiciones críticas respecto de lo que consideran es la complacencia y anquilosamiento de los partidos social-demócratas, particularmente en el Norte de Europa. Habiendo resuelto la "cuestión social" en sus propios países y necesitando proyectar sus ímpetus de cambios económicos y sociales en alguna dirección, el Tercer Mundo aparece como una arena natural para esa labor, arena que permitiría volcar las energías ideológicas de importantes sectores de los partidos descontentos con el aparente "aburguesamiento" de las estructuras partidarias. Dadas las afinidades culturales, América Latina aparece como una región ideal para estos efectos, lo que también se ve favorecido por los paralelos entre los sistemas de partidos entre algunos países latinoamericanos y los europeos, una situación muy distinta a la que se daba en Asia o Africa, donde las injusticias sociales eran aún mayores. El que esos continentes tuviesen aún muy cercana la experiencia colonial europea creaba una complicación adicional, ya que actividades partidistas europeas podían muy fácilmente ser acusadas de neo-colonialismo.

La "oferta" europea de social-democracia, a su vez, coincide con la emergencia de una "demanda" latinoamericana, demanda que se refiere tanto a modelos de desarrollo como a apoyo material para mantener en funcionamiento aparatos partidarios en condiciones de crisis económica y de represión política. En los años setenta, en pleno auge del Estado-burocrático autoritario en el Cono Sur, los partidos nacional-populistas, ante el agotamiento del modelo que habían hecho suyo por tantos años, (el de sustitución de importaciones, de desarrollo hacia adentro), acogen ávidamente la posibilidad de sustituirlo por uno de corte socialdemócrata.<sup>32</sup> Dada la dinámica competitiva entre la Internacional Socialista y la Unión Demócrata Cristiana Mundial, y el generoso financiamiento de las fundaciones alemanas asociadas respectivamente con la SPD y la CDU, una gran

<sup>32</sup>Estos párrafos recogen el incisivo análisis de Tomás Vasconi en su ponencia "La Internacional Socialista y América Latina" presentada a la conferencia "Relaciones Europa-América Latina: una agenda para los 90", La Habana, Cuba, 2-4 de octubre de 1989.

cantidad de partidos latinoamericanos se encontraron súbitamente con ofertas de fondos para capacitación sindical, becas de estudio, seminarios y publicaciones, entre otras cosas. Las internacionales partidistas le ofrecen así la oportunidad a los partidos latinoamericanos de modernizarse tanto programática como operativamente. Y esta labor, iniciada en los años setenta, cuando recibió un gran impulso de los trágicos acontecimientos ocurridos en Chile en 1973, y que contaría con el importante auspicio de Rómulo Betancur en Venezuela, vendría a dar especiales frutos en los ochenta con los procesos de democratización, en que numerosos líderes identificados con la social democracia llegan al gobierno—como Alan García, Raúl Alfonsín, Carlos Andrés Pérez y Jaime Paz.

En este contexto, cabe destacar las enormes dificultades que tuvieron y siguen teniendo estos gobernantes para traducir esa "diplomacia de partidos", en que tanto se destacaron en sus relaciones con Europa antes de llegar al gobierno, en una diplomacia gubernamental capaz de convertir a Europa en una alternativa real en la solución de las enormes dificultades que enfrentan sus países en la economía internacional.

#### **IV. Las relaciones birregionales ante los realineamientos en la economía política mundial**

##### *1. Los cambios en el sistema internacional*

*"La rivalidad se mantendrá, pero ya no será entre ideologías antagónicas... será pragmática. ¿Dónde y con quién puedo producir al menor costo y vender al mejor precio?"*

*Condesa Marion Dörhoff, 1990.*

La crisis del Golfo Pérsico ha demostrado que el fin de la Guerra Fría no significa el fin de la guerra. Pero es evidente que el sistema bipolar que caracterizó al mundo post-Yalta ha dejado de existir. La nueva estructura de poder internacional está aún tomando forma, pero tal vez no sea demasiado prematuro adelantar algunas hipótesis acerca de sus características emergentes.

Ha pasado a ser un lugar común el afirmar que el mundo de los noventa estará marcado por una fuerte tendencia a la globalización, con la existencia de tres grandes bloques—Norteamérica, Europa y Japón— a la cabeza de las pujantes economías de los NIC's asiáticos.

Pero esta regionalización se da en forma conjunta con una acelerada globalización e integración de los procesos productivos a nivel mundial. La tercera revolución industrial,<sup>33</sup> en parte importante responsable de el derrumbe del "socialismo real", ha conducido también a la posibilidad de una radical descentralización de la producción, algo facilitado también por las comunicaciones instantáneas.

En ese contexto, tal vez el elemento más distintivo del nuevo tipo de relaciones internacionales que veremos en los noventa será el gradual desplazamiento de lo militar por lo económico como determinante en la estructura de poder internacional. El gasto militar pasó a ser una de las fuentes de debilitamiento económico de ambas superpotencias, y los acuerdos de desarme que ya están siendo puestos en vigor tendrán como consecuencia una drástica reducción de los presupuestos militares tanto en los Estados Unidos como en la Unión Soviética, al menos en el mediano plazo. Habiendo dejado atrás las carreras armamentistas entre ellos y la competencia por ganar países adeptos en el Tercer Mundo, ambos países podrán concentrar su atención en resolver sus serios problemas económicos internos —bastante más agudos en el caso de la Unión Soviética, pero no del todo inconsiderables en los mismos Estados Unidos.

¿Qué efectos tendrá todo esto en el Tercer Mundo? La visión optimista es que el fin de la Guerra Fría abre enormes posibilidades al mundo en desarrollo en general y a América Latina en particular. Removidas las anteojeras ideológicas, los gobiernos podrán por fin concentrarse en aplicar los programas que sean necesarios sin tener que preocuparse que vayan a ser interpretados como demasiado heterodoxos y de alguna manera reflejando proclividad a una u otra de las superpotencias. El fin de la doctrina Brezhnev habría indicado también el término de las intervenciones militares destinadas a cautelar la pureza ideológica de los países en una u otra de las esferas de influencia. Parte de los ahorros resultantes de las reducciones en los presupuestos militares de los países miembros de la OTAN podrán canalizarse a los países en vías de desarrollo, haciendo posible la modernización de sus aparatos productivos así como la adecuación de su infraestructura a las necesidades del siglo XXI.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup>Carlos Ominami (comp.) *La Tercera Revolución Industrial*, (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986).

<sup>34</sup>Artículo de Jorge Castañeda en *Los Angeles Times*, 26 de noviembre de 1989.

Otra perspectiva señala que para el Tercer Mundo el fin de la Guerra Fría puede significar sencillamente un aceleramiento de su proceso de marginalización de la economía mundial.

Al cesar la competencia por los "corazones y las mentes" de los pueblos del Tercer Mundo, los países centrales tendrán aún menos incentivos para asignar recursos económicos y políticos al Sur. Y el fin de los conflictos ideológicos no implicará que cesen las intervenciones militares de las grandes potencias en los países de la periferia. Estados Unidos intervino militarmente en los países de la Cuenca del Caribe mucho antes de la revolución bolchevique y lo ha continuado haciendo después de la caída del muro de Berlín —como ha ocurrido en Panamá. De hecho, se podría argumentar que la capacidad de negociación de los países en vías de desarrollo con las superpotencias ha disminuido grandemente, al no poder confrontar a la una con la otra en su búsqueda de recursos de cooperación y de acceso preferencial a mercados. Y no habrá un excedente disponible para cooperación al desarrollo a raíz de las reducciones en el gasto militar. En el corto plazo, el desmantelar bases y deshacerse de grandes cantidades de equipo significa aumentar los gastos— algo que se ha puesto en evidencia con el compromiso de Alemania de pagar 8 mil millones de dólares a la Unión Soviética para que ésta traslade sus tropas desde las bases en la República Democrática Alemana de vuelta a su patria. Y en el caso de los Estados Unidos, que ha anunciado el cierre de 150 bases militares en todo el mundo, el déficit en el presupuesto fiscal es tan considerable, que cualquier ahorro que se produzca eventualmente en los 300 mil millones de dólares del presupuesto de defensa será absorbido equilibrando las cuentas del gobierno federal.

## 2. *Europa: de la eurosclerosis a la euroforia*

Si los años setenta representaron en buena medida "la década del Tercer Mundo", un período de bonanza para los productores de petróleo, de un aumento considerable en el flujo de fondos a los países en desarrollo y de la discusión de alternativas como la creación de un Nuevo Orden Económico Internacional, los noventa bien pueden ser "la década de Europa", en que el continente europeo conforme la nueva frontera económica mundial. El enorme aumento de las inversiones japonesas y norteamericanas en Europa en 1988 y 1989 no haría sino reflejar esa tendencia, que se acentuaría a partir de la apertura de las economías de Europa Central y Oriental. El

impacto de las nuevas tecnologías, por otra parte, que minimizan el uso de materia prima y mano de obra, no harían sino disminuir aún más el poder de negociación de los países en vías de desarrollo, crecientemente desarticulados y marginados de los principales flujos económicos a nivel mundial.

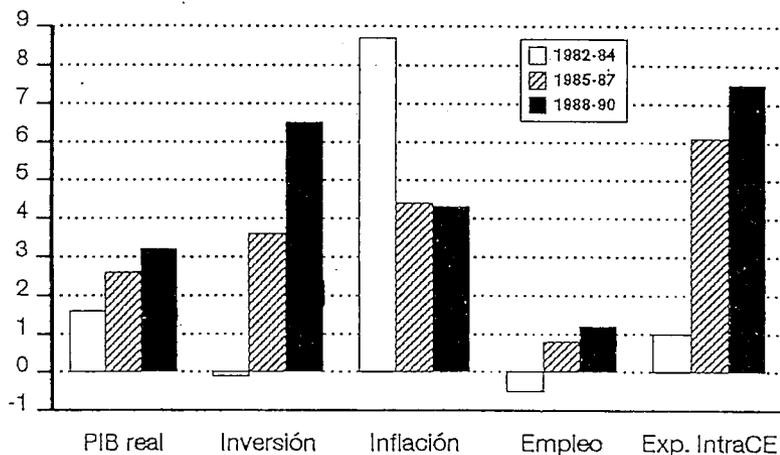
A comienzos de los ochenta pocos observadores hubiesen predicho tan radical cambio en la fortuna europea. La expresión más común para describir el estado de la Comunidad Económica en esos años era "eurosclerosis", subrayando el estancamiento que parecía haber alcanzado la integración regional. La recesión de comienzos de los ochenta afectó a Europa más que a los Estados Unidos o al Japón, exponiendo numerosas debilidades en las estructuras productivas del continente. Ello causó un aumento considerable del desempleo y de las presiones inflacionarias así como del déficit en la balanza comercial de la Comunidad Europea. La creciente competencia de los productores norteamericanos y asiáticos en productos de tecnologías de punta también hizo evidente el atraso tecnológico relativo de la industria europea en algunos de los sectores más dinámicos de la economía mundial como la informática. El lastre del corporativismo tan característico de las relaciones sociales europeas, (un importante obstáculo al cambio y adaptación a nuevas tecnologías y nuevos tipos de relaciones de producción, y que en alguna medida explica la persistencia de la Política Agraria Común), hacía sentir su peso, llevando a muchos a pensar que el proceso de integración europea había llegado a un callejón sin salida.

Y es precisamente lo crítica de la situación que lleva a la aprobación del Acta Unica Europea que entra en vigencia en 1986. La misma plantea la profundización del proceso de integración como palanca dinamizadora de las aletargadas economías del continente. Y, como se puede ver en el Gráfico 4, los efectos no se hicieron esperar. Las perspectivas de la creación del Mercado Unico Europeo generaron un "círculo virtuoso" en el cual la decisión de las autoridades comunitarias llevó a empresarios e inversionistas, tanto europeos como de otras partes del mundo a prepararse para competir en condiciones de un mercado sin barreras de 325 millones de personas, preparación que a su vez ha ido acelerando la aprobación de las 276 medidas necesarias para hacer posible este Mercado Unico Europeo. En marzo de 1990, la mitad de las mismas ya habían sido dictadas por la Comunidad Económica.<sup>35</sup>

<sup>35</sup>Patricia Peters "Europa sin fronteras en 1993", *Le Monde Diplomatique* (en español), *op. cit.*, pp. X-XI.

GRAFICO 4

DESEMPEÑO ECONOMICO DE LA CE EN LOS OCHENTA  
(tasas promedios anuales de crecimiento)



Fuente: En base a datos de IRELA, dic. 1989.

Como demuestra el Gráfico 4, la mejoría en los indicadores económicos observable en Europa del trienio 1982-84 al de 1988-1990 fue notable. Mientras la tasa de crecimiento anual del PIB en términos reales se ha duplicado, llegando a un 3.2%, y la inflación se ha reducido a la mitad, esta mejoría ha sido especialmente fuerte en materia de inversión, que ha llegado a tasas de aumento de un 6.5%, y de las exportaciones extracomunitarias, con tasas de aumento de un 7.5%. La Comunidad Económica ha pasado a originar así un 20% de las exportaciones mundiales, versus un 15% de los Estados Unidos y un 9% del Japón, exportaciones que constituyen un 9% del PIB de la Comunidad Económica, versus sólo un 6.7% para los Estados Unidos y un 9.3% para el Japón.

Ha habido, entonces, un cambio dramático en la situación de la economía europea en los ochenta. Esto no significa que no existan problemas. La tasa de creación de nuevos empleos ha sido inferior en Europa a la existente en otros países industrializados, lo que implica la continuación de tasas de desempleo relativamente altas; las bajas tasas de crecimiento de la población pueden significar un

peso cada vez mayor sobre los sistemas de seguridad social y el gasto público en general, que sigue siendo superior en los países de la Comunidad Económica (en la mayoría de los casos, superando el 50% del PIB). Europa sigue a la zaga en la carrera tecnológica en varios sectores de punta.

Así y todo, no cabe duda que los objetivos con los cuales se aprobó el Mercado Unico Europeo, esto es, el aprovechar la reducción de costos que conllevan las economías de escala, la racionalización del aparato productivo y el impulso hacia una mayor competencia se han estado cumpliendo y han constituido una poderosa palanca para el crecimiento económico del continente.

El desarrollo del Mercado Unico Europeo va aparejado, asimismo, de importantes cambios en los poderes de los organismos comunitarios, tendientes a acelerar la creación de una unión monetaria y tal vez aún una unión política en un futuro no demasiado distante. Entre los principales de estos cambios está el establecimiento del principio de la mayoría (en vez de la unanimidad) para la toma de decisiones entre los países miembros y el fortalecimiento de los poderes del Parlamento Europeo, organismo cuyos poderes se han visto limitados hasta ahora básicamente a la aprobación anual del presupuesto de las Comunidades Europeas. Entre los poderes que el Parlamento Europeo quiere obtener para asemejarlo más a lo que son las asambleas legislativas en sistemas democráticos se encuentra la potestad de avalar los nombramientos de los integrantes de la Comisión, el ejercer iniciativa legislativa (por increíble que parezca, ese poder pertenece hasta ahora exclusivamente a la Comisión) y el derecho a ratificar los principales acuerdos internacionales de las Comunidades Europeas.<sup>36</sup>

Es importante entender, sin embargo, que por mucho que se avance en estas materias la Comunidad Europea se encuentra aún muy lejos de llegar a tener una política exterior común. Lo que existe es la llamada Coordinación Política Europea, que ha sido ratificada por el Acta Unica Europea como un mecanismo que debe propender a la progresiva toma de posiciones comunes entre los países miembros en aquellos temas que se considere necesario. Pero aún suponiendo que se continúe avanzando en la profundización de la integración europea y que Europa se consolide cada vez más como

---

<sup>36</sup>Liliana Brykman, "La reorganización de la Comunidad Europea de la perspectiva del Mercado Unico", *Ibid.*

unidad económica, su paso a la calidad de superpotencia, con una política exterior única y una política de defensa propia está aún muy distante.

### 3. *América Latina en la post-Guerra Fría: ¿de clase media a proletariado de las naciones?*

Ante una Europa ascendente, con cada vez más peso en la economía mundial, América Latina aparece en una posición cada vez más desmedrada. Del "momento latinoamericano" que se vivió en los años sesenta se pasó a la "década perdida" de los ochenta, en que la región sufrió grandes retrocesos. De un 5.2% de las exportaciones mundiales que originó la región en 1982, cayó a un 4.1% en 1988. La inflación, que promedió un 1000% en 1989, continúa haciendo estragos. En 1990, con las únicas excepciones de Chile y Colombia, todos los países de la región tienen un PIB per cápita más bajo que el que tenían en 1980. Los flujos de inversión externa se han reducido drásticamente.

No todos los indicadores son de carácter negativo. Por una parte, por vez primera desde su independencia, toda Sudamérica se encuentra gobernada por regímenes electos democráticamente, y lo mismo ocurre en la abrumadora mayoría de los países del Caribe y Centroamérica. Por otra, está surgiendo un consenso en torno a que sólo con economías abiertas se podrá acometer la ardua tarea de transformar las estructuras productivas de la región en unas que puedan competir efectivamente en el comercio internacional. Esta confluencia entre sistemas políticos y políticas económicas abre enormes posibilidades para la integración regional. Esta última, casi por definición, es imposible bajo regímenes dictatoriales, y también se ve dificultada cuando los países involucrados siguen estrategias de desarrollo hacia adentro, como fue el caso en el pasado en América Latina.

De esta yuxtaposición de enormes dificultades objetivas que arrancan de su estancamiento económico, de estructuras productivas anquilosadas y de una oferta exportadora aún concentrada fundamentalmente en materias primas, que no guarda relación con los enormes cambios que se han ido produciendo en la demanda de bienes y servicios a nivel mundial, por una parte, y de grandes posibilidades que emergen de la particular coyuntura política y de las políticas económicas existentes en la región, por otra, es que debe

examinarse la posible evolución de las relaciones europeo-latinoamericanas en los noventa.

En ese sentido, los acontecimientos de Europa Central y Oriental adquieren particular relevancia. Como se ha señalado, existen importantes paralelos entre las situaciones de América Latina y las de Europa Oriental —ambas regiones que han completado procesos de democratización, cuyo nivel de vida se encuentra en un punto intermedio entre la de los países de capitalismo avanzado y la de la gran mayoría de los países de Asia y Africa, que tienen una deuda externa considerable y que deben acometer a la brevedad un drástico remozamiento de sus estructuras productivas si quieren insertarse efectivamente en la economía mundial.<sup>37</sup> Estos paralelos también apuntan a que los cambios en Europa del Este han significado que la Comunidad Económica y sus países miembros asignen una prioridad aún menor a América Latina, situación que tiene todos los visos de mantenerse en el curso de los noventa. Lo ocurrido con el Banco Europeo de Inversiones y América Latina es muy instructivo. Varios países latinoamericanos, entre ellos Chile, fueron estimulados por la propia Comisión Europea a solicitar acceso a los fondos de este banco, aunque no había precedentes que éste hubiese concedido préstamos a países no europeos. Sin embargo, las solicitudes han sido rechazadas, aduciendo que los países latinoamericanos, por definición, no cualifican para financiamiento de esa entidad. Para Europa del Este, en cambio la Comunidad Económica ha creado rápidamente un banco aparte, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, con sede en Londres, presidido por el francés Jacques Attali, y con un presupuesto inicial de 13 mil millones de dólares.

Europa del Este, entonces, ya ha pasado a constituir un poderoso imán para recursos económicos y políticos de la Comunidad Económica, que de otra manera podrían haberse canalizado, al menos en parte, a América Latina. Según algunos cálculos, la suma total de capital movilizado en los países de capitalismo avanzado para Europa del Este podría llegar a los 85 mil millones de dólares, una suma equivalente o tal vez superior a la movilizadora por el Plan Marshall para Europa Occidental entre 1949 y 1953, con la diferencia

---

<sup>37</sup>Wolf Grabendorff, "La posición de América Latina en el nuevo contexto internacional", *op. cit.*

que la población de Europa Oriental es aproximadamente la mitad de la de Europa Occidental en esa época.<sup>38</sup>

Este "viento helado sobre nuestras relaciones con Europa" ha llevado a varios observadores a señalar que en los noventa América Latina tendrá una prioridad aún menor para la Comunidad Económica que lo que ha tenido en el pasado.<sup>39</sup> Ello hace imprescindible una reevaluación de lo que han sido las relaciones euro-latinoamericanas hasta el presente.

## V. ¿Socios naturales o primos lejanos? Hacia un nuevo enfoque en las relaciones euro-latinoamericanas

*"Resulta más fácil aprobar una resolución parlamentaria de condena sobre una cuestión de violación de los derechos humanos de América Latina, que aprobar la importación de una partida de carne de Uruguay"*

*Enrique Barón, Presidente, Parlamento Europeo, 1990.*

*"Cuando se trata de ganar dinero, los alemanes están siempre dispuestos; cuando se trata de co-asumir responsabilidades, se corren"*

*Helmut Kohl, Canciller, República Federal Alemana, 1990.*

### 1. ¿De la "diplomacia de partidos" a unas relaciones internacionales de mercado?

Los enormes cambios que se han producido en el orden global así como al interior de Europa y de América Latina han abierto una nueva etapa en las relaciones birregionales. La profunda crisis por la que atraviesa la Unión Soviética significa que, para todos los efectos, se ha pasado de un sistema bipolar a uno unipolar, en que los Estados Unidos emerge como única superpotencia. La profundización del proceso de integración europeo y el creciente dinamismo mostrado por la Comunidad Europea lleva a ésta a un rol cada vez más importante en la economía mundial. América Latina, a su vez, ha completado el proceso de democratización de los ochenta y se en-

---

<sup>38</sup>Ver al respecto, Jacques Adda, "L'Europe entre l'Est et le Sud: L'Ouverture à l'Est et les risques d'éviction pour le Sud", *Observations et diagnostics économiques*, Revue de L'OFCE, N°32, julio de 1990, París, pp. 145-201.

<sup>39</sup>Tito Drago, "Un viento helado sobre nuestras relaciones con Europa", *Nueva Sociedad*, N°106, pp. 129-134.

cuentra abocada a abrir sus economías y a promover activamente la integración regional, aunque al menos en esta fase, a base de acuerdos bilaterales.

En ese contexto, la Iniciativa de las Américas del Presidente Bush ofrece una interesante oportunidad para los países latinoamericanos de comenzar a dar los primeros pasos hacia una zona de libre comercio "de Anchorage hasta Tierra del Fuego", algo que podría llevar a reorientar aún más el comercio latinoamericano hacia los Estados Unidos. Y en esta nueva etapa, los desafíos que enfrenta América Latina son crecientemente económicos: el resolver de alguna manera el problema de la deuda externa, el aumentar y diversificar sus exportaciones, elevar la inversión, mejorar su competitividad internacional —desafíos particularmente urgentes dada la crítica situación de la gran mayoría de las economías latinoamericanas.

El patrón bajo el cual se han desarrollado las relaciones entre Europa y América Latina hasta 1990, esto es, uno en el cual la "diplomacia de partidos" ha jugado un rol central, mientras que la esfera de la diplomacia económica ha sido excluida de la agenda por los propios europeos, pareciera ser particularmente poco apropiado para enfrentar estos desafíos. Como ha señalado un observador, "las coincidencias políticas pasan a ser fundamentalmente simbólicas una vez que la democracia en pleno retorne a América Latina".<sup>40</sup>

En un momento de transición de un sistema internacional a otro, América Latina se encuentra en un punto de inflexión. De continuar la tendencia que se ha dado durante la última década, América Latina podría verse marginada derechamente de la economía mundial, iniciando un declinar hacia lo que David Ronfeldt ha llamado "*a New Dark Age*", producto de la involución económica y política de un continente cada vez más desconectado de las fuerzas motrices de la economía mundial.<sup>41</sup>

El producir una reconexión dinámica de la región con esas fuerzas ha pasado a ser el desafío central de los noventa, reconexión que debería permitir pasar del magro 4% que América Latina aporta a las exportaciones mundiales a una proporción que guarde relación con la trayectoria histórica y el potencial productivo de la región. En ese contexto, la pregunta a formularse es el potencial real que ofrece Europa para ayudar a revertir esa tendencia.

---

<sup>40</sup>Alberto van Klaveren, (1986). *op. cit.*

<sup>41</sup>David Ronfeldt, "A New Dark Age for Latin America", *The Miami Herald*, 3 de diciembre de 1989.

## 2. *El mito de las convergencias*

Según un prominente académico brasileño, "para América Latina, una mejoría considerable, en cantidad y calidad, de sus relaciones con Europa es imprescindible a corto plazo. Esa mejoría determinará, en gran medida, el que puedan o no conciliar su estabilidad social y su autonomía y recuperación nacionales con la participación activa en el mercado mundial"<sup>42</sup>.

Es a partir de este tipo de diagnóstico que el grueso de la literatura sobre relaciones euro-latinoamericanas postula una fuerte convergencia entre los intereses de Europa y América Latina.<sup>43</sup> Esta convergencia se basaría en los siguientes factores:

- a) Necesidad (o voluntad) de disminuir la dependencia de los Estados Unidos.
- b) Disposición de crear un orden económico internacional más justo.
- c) Complementariedad de las economías, que hace que Europa sea una fuente clave de productos manufacturados, de financiamiento, de inversiones y de tecnología para América Latina, mientras esta última representa para Europa una vertiente de materias primas y de mano de obra barata.
- d) Un interés compartido en defender "los valores de Occidente" —un argumento que, curiosamente, tiende a ser más prominente en los escritos de autores latinoamericanos que de los europeos.

Un examen de cada uno de estos argumentos, sin embargo, revela su considerable debilidad. Desde luego, es cuestionable que Europa tenga un interés real en disminuir la dependencia latinoamericana de los Estados Unidos o incluso la suya propia. En ciertas circunstancias muy específicas, como las que se dieron en Centroamérica en los ochenta, la Comunidad Económica puede jugar un rol constructivo en morigerar parcialmente el intervencionismo abierto de los Estados Unidos. En la gran mayoría de los casos, sin embargo,

---

<sup>42</sup>Helio Jaguaribe, "Desarrollo recíproco: perspectivas de una justa asociación", *Nueva Sociedad* N°85, pp. 116-117.

<sup>43</sup>Las publicaciones de EURAL en Buenos Aires y de IRELA en Madrid han generado parte importante de esta literatura, la cual era muy escasa antes de los ochenta. Algunos de los libros sobre la materia son Gustavo Lagos (comp.), *Las relaciones entre América Latina, Estados Unidos y Europa Occidental*, (Santiago: Universitaria, 1980); Wolf Grabendorff, y Riordan Roett (comps.) *Latin America, Western Europe and the U.S.: Reevaluating the Transatlantic Triangle*, (Nueva York: Praeger, 1985) y Esperanza Durán, *European Interests and Latin America*, (Londres: Routledge and Kegan Paul, 1985).

ello no ocurre, y es sintomático que en una década, como la de los ochenta, en que para muchos observadores se produjo un acercamiento entre ambas regiones, la dependencia latinoamericana de los Estados Unidos *aumentó*. La verdad es que Europa *privilegia* sus relaciones con los Estados Unidos, y cuando tiene que escoger entre éste y América Latina, se inclina por el primero.

El argumento que Europa está interesada en crear "un orden internacional más justo"<sup>44</sup> es, desde luego, insostenible. Europa es precisamente uno de los bastiones del orden internacional vigente que ha contribuido a perpetuar la crítica situación en que se encuentra América Latina. Con la única (y parcial) excepción de Francia, ningún otro de los países integrantes de la Comunidad Económica ha hecho el más mínimo esfuerzo por avanzar en materia de medidas globales que tiendan a cambiar el *status quo* en la materia.

En tanto y en cuanto Europa consume materias primas latinoamericanas y exporta bienes de capital, se podría decir que las economías de ambas regiones se complementan. Más que a complementariedad, sin embargo, este tipo de intercambio suena a asimetría y desigualdad. Esto es particularmente cierto dado que en una cantidad de productos, especialmente agrópécuarios, pero también manufacturados, las economías de ambas regiones tienden a competir unas con otras, y Europa ha decidido privilegiar el autoabastecimiento (ineficiente y subsidiado) al libre funcionamiento del mercado.

El argumento en torno a la "comunidad de valores" y la "pertenencia a Occidente" resulta, asimismo, curioso. Aun reconociendo las indudables raíces culturales comunes, no es evidente que América Latina debe sentirse llamada a hacer causa común con un "orden occidental y cristiano" en que ella hasta ahora ha llevado la peor parte. El argumento, de hecho, parece destinado más bien a separar a América Latina de otras regiones del Tercer Mundo. Y, como ya se ha visto, Europa misma, fuente de la "civilización cristiano-occidental" privilegia al Africa —musulmana y pagana— por encima de América Latina en sus relaciones económicas internacionales.

En este contexto, no hay razón alguna por la cual América Latina no deba considerar seriamente tornar su mirada del Atlántico al Pacífico —particularmente teniendo en cuenta que el comercio transpacífico ha crecido a tasas mucho mayores que el transatlántico durante las últimas décadas.

---

<sup>44</sup>Castellanos, *op. cit.*

### 3. *Un nuevo enfoque en las relaciones euro-latinoamericanas*

Más que socios naturales (o "parciales", en la expresión de otro europeo)<sup>45</sup> América Latina y Europa Occidental son primos lejanos, separados por la geografía e intereses económicos. Después de un cuarto de siglo de frustradas esperanzas latinoamericanas, debería ser evidente que las ilusiones de que "la independencia de América Latina pasa por Europa", en palabras de Carlos Fuentes,<sup>46</sup> no corresponden a la realidad. La independencia de América Latina pasa por América Latina y por la dirección que ésta sepa dar a su urgente reinsertión dinámica en la economía mundial.

Está claro que Europa constituye uno de los principales mercados del mundo y que continuará siendo un puerto de destino fundamental para cantidades algo mayores o menores de la quinta parte de las exportaciones de América Latina. La pregunta es si la estrategia seguida hasta ahora por América Latina para hacer más provechosa esta relación ha dado resultados y si constituye la más adecuada para esta nueva etapa de "relaciones internacionales de mercado" que se inicia en los noventa. Dados los argumentos desarrollados en este documento, la respuesta a ambas preguntas pareciera ser un categórico no.

América Latina hasta ahora se ha prestado para que políticos y gobernantes europeos proyecten en el escenario latinoamericano un cierto protagonismo internacional que ha cumplido funciones político-partidistas atractivas para ciertos sectores de la opinión pública europea, pero que no se han traducido en acción económica alguna para revertir el pronunciado deterioro de las relaciones económicas birregionales. La incapacidad latinoamericana de crear un frente de negociación común se ha combinado con la negativa europea a poner sobre la mesa los temas clave en la agenda económica para frustrar todo intento de romper el *impasse* que se ha producido en la materia.

En estos términos, lo importante es entender el cambio decisivo que se ha dado en los parámetros bajo los cuales operaron las relaciones europeo-latinoamericanas durante los setenta y los ochenta y los que se darán en los noventa. El no entender este cambio paradigmático podría tener consecuencias altamente negativas para América Latina, dificultando enormemente el logro de lo que debe-

---

<sup>45</sup>La expresión es de Wolf Grabendorff.

<sup>46</sup>Carlos Fuentes, "For Latin America, Hope comes from Europe", *The International Herald Tribune*, 13 de febrero de 1983.

ría constituir el principal objetivo de la región en la década —esto es el salir de la profunda crisis económica en la que se encuentra.

Como señala el Cuadro 7, los enormes cambios que han ocurrido en América Latina, en Europa y en el sistema internacional en su conjunto han gatillado la transición de la "diplomacia de partidos" que predominó hasta hace muy poco en las relaciones birregionales a unas "relaciones internacionales de mercado", en que la agenda económica pasa a ser prioritaria por sobre la política-ideológica. El problema es que al rezago natural con que las percepciones se ajustan a las nuevas realidades deben añadirse en esta ocasión dos obstáculos adicionales. Objetivamente, para la Comunidad Europea es más cómodo continuar enfatizando la agenda "antigua", que implica relativamente pocas acciones costosas de su parte; y a la dirigencia política latinoamericana se le hace difícil sustraerse a participar en todo tipo de encuentros y foros con sus contrapartes europeas en que se cantan loas a la "comunidad de valores" existente entre ambas regiones, pero en los que los problemas clave que enfrenta América Latina son ignorados.

La dramática realidad es que la región en su conjunto necesita plantearse una revisión radical de la estrategia a seguir en sus relaciones con Europa. En esta nueva etapa van a ser los agentes económicos así como los responsables de política económica a nivel de gobierno los que van a ocupar el centro del escenario. Ello requiere un enfoque muy distinto al seguido hasta ahora. Desde luego, hace imprescindible un grado mucho mayor de concertación entre los países latinoamericanos que el que se ha dado hasta ahora. La proximidad del Mercado Unico Europeo le da a esto especial urgencia. El patrón en el diálogo europeo-latinoamericano hasta el presente ha sido de encuentros en que a la asimetría natural existente entre ambas regiones se añadía el de la dinámica de cada interlocución específica, en que aparecían una Comunidad Europea todopoderosa, por una parte, y débiles fragmentos de América Latina, por otra representados ya sea por el Grupo Andino, los países centroamericanos, o, en años más recientes, los países de la Cuenca del Plata. El paso de conversaciones políticas útiles pero en definitiva intrascendentes a la negociación económica en serio pasa por la del fortalecimiento de la posición latinoamericana lo que implica niveles de representatividad regionales y no subregionales. Como regla, entonces, en el diálogo multilateral, América Latina debería privile-

giar a instancias como la ALADI y el SELA para sus encuentros con la Comunidad Europea, y no otras.

CUADRO 7

HACIA UN CAMBIO DE PARADIGMA EN LAS RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS

	Actores Principales	Areas Temáticas	Foros	Instrumentos
Diplomacia de partidos (1973-1989)	-Partidos políticos -ONGs -Iglesias -Ministerios RR.EE.	-Democratización -Derechos humanos -Pacificación de Centroamérica	-Parlamento Europeo -Reuniones de San José -Internacionales partidistas	-Diplomacia pública -Solidaridad Política -Cooperación al desarrollo
Relaciones internacionales de mercado (1990 - )	-Ministerios de Finanzas y de Comercio Exterior -Empresas -Organizaciones financieras internacionales	-Acceso a mercados -Deuda -Inversiones -Medio ambiente	-Diálogo ALADI-CE -SELA-CE -Encuentros entre Min. de Finanzas de A.L. y CE	-Negociación -Cabildeo -Política económica

Fuente: Compilado por el autor.

El sector privado latinoamericano, por otra parte, también debe readecuarse a estas nuevas realidades. Para penetrar el mercado europeo ya no basta con enviar los productos y esperar que precio y calidad determinen su éxito o fracaso ante los consumidores europeos. La creciente diferenciación de productos y los imperativos de distribución y mercadeo hacen imprescindible la presencia de empresas latinoamericanas en el mismo terreno del continente europeo, para que puedan así auscultar las fluctuaciones en esos mercados y la dirección que está tomando la demanda.

En estas condiciones, crear un fuerte "lobby latinoamericano" en Bruselas y en otras capitales europeas, que presione por el desmantelamiento de las barreras proteccionistas europeas pasa a ser un imperativo categórico.

Esta doble estrategia, que pasa por centrar el diálogo euro-latinoamericano en cuestiones de "baja política" (como tarifas, cuotas y deuda), implica el sustraer al mismo de los niveles intermedios (subregionales y bilaterales) en que hasta ahora se ha desarrollado, elevándolo, por una parte, al de un intercambio genuinamente birre-

gional, en que se puedan efectivamente negociar los asuntos clave en la agenda. Entraña también el bajarlo a los niveles de cabildeo latinoamericano en Europa, algo que hasta ahora ha sido prácticamente inexistente.

Es posible que un rechazo europeo a negociar seriamente con América Latina, y una incapacidad de empresas y gobiernos latinoamericanos de establecer una presencia efectiva en las capitales europeas hagan que esta estrategia sea impracticable. De ello ser así, sin embargo, tal vez sería útil considerar la posibilidad de degradar en varios escalones la enorme prioridad que América Latina ha otorgado a Europa en sus relaciones exteriores en las últimas dos décadas y concentrar en cambio su atención en la Cuenca del Pacífico.