

## LAS RELACIONES ENTRE EUROPA OCCIDENTAL Y AMERICA LATINA: UNA PROFUNDIZACION ESQUIVA

*Alberto van Klaveren*

El año 1988 no registró cambios de importancia en el ámbito de las relaciones europeo-latinoamericanas. La orientación general fue más bien rutinaria, confirmándose las tendencias que vienen proyectándose hace ya varios años y que apuntan a un acercamiento político, a una declinación de los vínculos económicos tradicionales y, como efecto de esta situación paradójica, a tímidos esfuerzos destinados a salvar esta brecha y fortalecer la cooperación económica entre las dos regiones. Si bien se mantuvo durante 1988 el compromiso europeo con América Central, bastante importante en lo político pero discreto en lo económico, y si bien Italia y España siguieron desplegando sus esfuerzos para fortalecer sus relaciones con un país que les resulta tan próximo como Argentina, la ansiada profundización de los vínculos entre las dos regiones pareció todavía distante. Con todo, tampoco se registraron retrocesos significativos y el movimiento pareció ligeramente más ascendente que descendente, precisamente debido al interés político europeo en la región.

Dentro de un marco general normalmente carente de dramatismo y de grandes gestos, los hitos más significativos de las relaciones interregionales estuvieron conformados por la celebración de la cuarta reunión de ministros de Relaciones Exteriores de los países de la Comunidad Europea (CE), de Centroamérica y del Grupo de Contadora, conocida como San José IV, así como de dos nuevos encuentros informales entre los países miembros de la CE (los Doce), actuando en el marco de la Cooperación Política Europea, y sus colegas del Grupo de Río.

La grave crisis económica que siguió golpeando a América Latina, así como algunas tendencias estructurales que datan de más atrás y que tienen en parte su origen en Europa, han seguido atentando contra una necesaria reactivación de los vínculos económicos entre las dos regiones. El comercio y las inversiones no han logrado recuperar los niveles que tenían a comienzos de la década de 1980, aún cuando debe señalarse que al menos en el caso de las inversiones hay ciertas señales

alentadoras que apuntan a un mayor interés europeo en la región. Pese a la existencia de indicios de una actitud más favorable en Europa para aflojar el cerco financiero a América Latina, esta actitud tampoco se tradujo durante 1988 en iniciativas importantes y concretas de su parte para hacer frente a la crisis. La cooperación al desarrollo europeo en América Latina mantuvo su importancia tradicional, si bien se redujo en algunos casos y si bien el aumento anunciado en otros todavía no se ha reflejado en las estadísticas.

En lo que toca a las Comunidades Europeas, la adopción en 1987 de las Conclusiones del Consejo de la CE sobre las relaciones con América Latina, que representó el primer documento del órgano rector de la CE sobre esta región en toda su historia,<sup>1</sup> no se ha reflejado aún en una presencia comunitaria más contundente en América Latina. En realidad, la preocupación central de los latinoamericanos frente a la CE parece dirigirse ahora más hacia los efectos del gran mercado unificado de 1992, tema por lo demás muy poco analizado respecto de América Latina, que hacia el cumplimiento de unas orientaciones generales de las que no cabe esperar resultados inmediatos y muy concretos.

En el plano de las políticas nacionales de los países europeos hacia América Latina, se ha seguido destacando especialmente el papel político de España, mientras que la República Federal de Alemania conservó su peso tradicional en la región, aunque con un perfil político más pasivo. Italia, por su parte, siguió aumentando gradualmente su presencia en América Latina, mientras que Francia mantuvo un perfil más discreto y el Reino Unido siguió exhibiendo un relativo desinterés en la región. Entre los países más pequeños, Holanda conservó un cierto protagonismo en el campo de la cooperación al desarrollo y en menor medida, el comercio, mientras que Suecia mantuvo los perfiles propios y singulares de su política latinoamericana.

---

<sup>1</sup>Hemos tratado este tema en "Las relaciones entre Europa Occidental y América Latina: alcances y límites de un proceso de consolidación", en: Heraldo Muñoz (ed), Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: un balance de esperanzas (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano/PROSPEL, 1988), pp. 379-397.

## I. El marco general

El marco global dentro del cual se desenvuelven las relaciones europeo-latinoamericanas y que, como se ha señalado tantas veces, constituye un punto de referencia obligado para cualquier análisis sobre el tema, se caracterizó durante 1988 por la existencia de una prioridades externas particularmente urgentes y complejas para Europa Occidental, entre las que no se incluyó América Latina.

La decisión de los países miembros de la CE de acelerar su proceso de unificación, consagrada en el Acta Unica Europea de 1986, representó sin duda uno de los acontecimientos más trascendentales de las últimas décadas, no sólo a nivel europeo sino que también a nivel global, y naturalmente, configura la prioridad más urgente para los doce países involucrados en este proceso, concitando igualmente la atención de las restantes naciones de Europa Occidental que, en una forma u otra, no quieren quedarse totalmente al margen de él. Se trata, por otra parte, de un desafío particularmente complejo que plantea grandes, incertidumbres, que envuelve a países soberanos que exhiben una trayectoria común y exitosa en algunas áreas, pero que todavía retienen fuertes identidades nacionales a las que no renunciarán con facilidad. Precisamente el carácter complejo e incierto, en cuanto a que su meta final y varios de sus aspectos todavía no están definidos, de este proceso requirió durante 1988 y seguirá requiriendo en el futuro próximo de una gran concentración de esfuerzos de los países miembros que, si bien a largo plazo podría llevar a una acción externa reforzada y más eficaz, a corto plazo afectan la capacidad de desarrollar nuevas iniciativas, sobre todo hacia regiones que, como América Latina, no involucran intereses de seguridad o económicos prioritarios ni por otra parte les plantean problemas directos a las europeos.

Los profundos cambios que están viviendo la Unión Soviética y sus aliados de Europa Oriental configuraron durante 1988 otra prioridad central para prácticamente todos los países europeos, tanto porque han tenido lugar en el área clave de sus preocupaciones de seguridad, como por las perspectivas que estos cambios pueden abrir para el comercio y las inversiones. Esta atención hacia el Este ha sido especialmente visible en socios de importancia tradicional para América Latina, como la República Federal de Alemania, Francia y el Reino Unido, y si bien es cierto que quizás los valores políticos compartidos sean

menos fuertes, aunque esta observación requiere de matices para el caso de varios países de Europa Occidental, no debe olvidarse que se trata de una misma región geográfica, unida por la historia y la cultura, y separada violentamente sólo después de la última guerra mundial.

Las relaciones con los Estados Unidos, los principales aliados de Europa Occidental en el mundo, siguieron conformando otra área de interés prioritario para el viejo continente, tanto más cuanto en los medios norteamericanos está creciendo la preocupación por lo que ya se ha empezado a denominar la *fortaleza europea*, en alusión al mercado unificado en 1992 y sus posibles proteccionistas. Washington también mantuvo su inquietud por el reparto de la carga defensiva entre los aliados de la OTAN, en un período de renovada austeridad presupuestaria en los propios Estados Unidos y dentro de un contexto general en que muchos países europeos están bastante más interesados en fortalecer un  *pilar europeo*  de defensa, visto a menudo con sospecha desde el otro lado del Atlántico.

En lo que toca al resto del mundo y, sobre todo, a los países del Sur, Europa Occidental se ha concentrado, especialmente a partir de los últimos meses del año, en la siempre volátil y fluida situación del Medio Oriente, que por razones de proximidad geográfica, abastecimiento petrolero, influencia histórica y a menudo estrechos vínculos con Israel resulta clave para el viejo continente. No deja de ser significativo que el primer jefe de Estado o de gobierno extranjero en ser invitado a participar en una reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de los doce miembros de la CE haya sido el Rey Hussein de Jordania, en su calidad de presidente de la reunión cumbre árabe de Amman. El interés europeo también siguió concentrado en los países del norte de Africa, uno de los cuales, Marruecos, ha anunciado formalmente su voluntad de incorporarse a la CE, y que de hecho en algunos ámbitos están tan vinculados a los países europeos como lo pueden estar México o Centroamérica a los Estados Unidos.

Con todo, como lo señala un analista, el hecho de que, en comparación con estas prioridades, América Latina tenga una importancia secundaria para Europa Occidental, no significa la ausencia a su respecto de una política y una voluntad de

ejerger influencia y profundizar las relaciones.<sup>2</sup> De hecho, los intereses económicos, políticos y hasta, en algunos casos, de seguridad europeos en América Latina no son, como se ha dicho tantas veces, en modo alguno despreciables y se inscriben dentro de un marco de vinculaciones más densas y ricas que las mantenidas con otras regiones del Tercer Mundo, debido a los valores políticos, culturales e históricos compartidos. De ahí que, en definitiva, Europa Occidental siga manteniendo un discreto papel en Centroamérica, no obstante la escasa importancia objetiva que asume esa subregión desde la perspectiva de sus intereses económicos y de seguridad y, también, no obstante el recelo y a veces molestia abierta de su principal aliado.

Aunque nuevamente en 1988 el fortalecimiento de los vínculos interregionales constituyó una prioridad mayor en América Latina que en Europa Occidental, las realidades abrumadoras de la deuda externa, los desafíos de unos procesos de democratización todavía frágiles y los graves problemas internos que han sacudido a varios de los países de la región tampoco han dejado mucho espacio para una acción externa más orientada al largo plazo ni han ofrecido condiciones particularmente atractivas para posibles interlocutores externos. Más allá de las opiniones que pudieron despertar algunas de estas situaciones -en general más críticas que favorables-, en ciertos círculos de Europa Occidental prevalece la impresión de que la inestabilidad casi endémica de las situaciones políticas y económicas de los países latinoamericanos impide sentar las bases de unas relaciones más profundas y estrechas. Pese a que ciertamente cabría agregar a este juicio que algunas de estas condiciones de inestabilidad son generadas por un sistema de relaciones económicas internacionales que Europa contribuyó a forjar y del que se sigue beneficiando, el argumento, que se expresa más en términos privados que públicos, no deja de tener alguna fuerza.

Sea como fuere, dentro de este contexto marcado por prioridades múltiples y grandes desafíos para las dos regiones, se ha seguido desarrollando un diálogo interregional que si bien puede reflejar unos objetivos comunes, tiene lugar en planos muy distintos y variados, dentro de una cierta tendencia hacia la diversificación y multiplicación de los foros y de los contac-

---

<sup>2</sup>José Miguel Insulza, "Los temas estratégicos en las relaciones entre Europa y América Latina", trabajo presentado en el Grupo de Estudios Europeos de X Reunión de Centros Miembros de Programa RIAL, Montevideo, octubre de 1988, p.2.

tos, que conforma una matriz muy densa que se suele pasar por alto para simplificar el análisis. Así, a los ámbitos interregionales ya mencionados, y que tampoco son completos debido a que no involucran a todos los países latinoamericanos y dejan de lado a los países europeos no comunitarios, hay que agregar las siempre importantes relaciones bilaterales, que ocasionalmente incluyen relaciones, si no especiales, por lo menos muy estrechas entre pares de países como Argentina y España, Brasil y la República Federal de Alemania, o Argentina e Italia. En este sentido, se pudo advertir una preferencia europea por un enfoque diferenciado hacia los países de América Latina, a partir de la premisa, no necesariamente compartida por la región en el plano simbólico aunque sí en los hechos, de que los intereses presentes en una posible relación con Brasil son muy diferentes a los que pueden prevalecer en los casos de Centroamérica o Bolivia, o que el perfil de las relaciones políticas con Chile es muy distinto al aplicable a Cuba o México. Por cierto, a veces los criterios de agrupamiento resultan algo dudosos, como el caso del diálogo CE-Pacto Andino, que incluye a países tan disímiles como Venezuela y Bolivia, pero la tendencia hacia la diferenciación ha sido clara.

Las conclusiones del Consejo de la CE llegaron a afirmar que la convergencia de valores entre las dos regiones justificaban un fortalecimiento importante de los vínculos entre ellas y "que la CE y América Latina están llamadas a jugar conjuntamente un papel activo en la construcción de la sociedad internacional del futuro",<sup>3</sup> y si bien este marco conceptual ha sido identificado como el primero de esta naturaleza que aparece en un texto comunitario, circunstancia que pondría a América Latina en un plano muy distinto en comparación al trato que la Europa de los Doce mantiene con otras áreas geográficas en desarrollo,<sup>4</sup> el hecho es que subsiste la cuestión de la institucionalización del diálogo entre los Doce y los Ocho (siete en 1988 debido a la suspensión de la participación panameña),

---

<sup>3</sup>El texto se puede consultar en la sección documental del número sobre las relaciones América Latina-Europa Occidental publicado por Síntesis, Madrid, 4, 1988, pp. 350-353.

<sup>4</sup>La afirmación procede de uno de los principales negociadores españoles en la preparación del documento. Véase Juan Pablo de Laiglesia, "Las Relaciones entre la Europa de los Doce y América Latina. Un proceso de cambio acelerado", Pensamiento Iberoamericano, Madrid, 13, enero-junio 1988, pp. 143-144.

planteada por varios países latinoamericanos y, también, por España. Sea como fuere, durante 1988 tuvieron lugar dos nuevos encuentros dentro de este marco, el primero inmediatamente después de la reunión de San José IV, celebrado en Hamburgo, y el segundo con motivo de la celebración de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York (28 de septiembre). En ambas reuniones, a las cuales cabría agregar el encuentro entre los ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Río y los participantes europeos en la reunión de las siete economías de mercado más ricas del mundo (6-7), celebrada en Toronto el 27 y 28 de marzo, las consultas interregionales abarcaron los temas de la deuda externa, las inversiones extranjeras, las relaciones entre la CE y América Latina y, también, varias cuestiones internacionales generales.

## II. Los principales temas de la agenda

### 1. *Centroamérica*

Al igual que en años anteriores, la acción europea en Centroamérica se siguió orientando hacia el apoyo al proceso de paz, plasmado ahora en el Acuerdo de Esquipulas II, y hacia la cooperación al desarrollo, que se mantuvo a niveles similares a los de 1987.

En vísperas de la IV Conferencia Comunidad Europea/Centroamérica, que reunió a los ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros de la CE, del Istmo Centroamericano y del Grupo de Contadora, los países centroamericanos plantearon sus aspiraciones de obtener una ampliación significativa del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) de la CE para sus principales productos de exportación, la participación de los Doce en el "Plan de Acción Inmediata para la Reactivación y el Desarrollo Económico de Centroamérica" con un monto cercano al tercio de fondos requeridos (unos 500 millones de dólares en 5 años) y el asesoramiento y apoyo financiero para el establecimiento del Parlamento Centroamericano.<sup>5</sup> Inicialmente, también habían pretendido obtener medidas que aligeraran el peso de su deuda externa, un tratamiento análogo al de los países de la Convención de Lomé y el acceso a préstamos del Banco Europeo

---

<sup>5</sup>El País, Madrid, 23 de febrero de 1988.

de Inversiones,<sup>6</sup> pero muy pronto quedó en claro que estas últimas demandas no tenían posibilidades de ser aceptadas.

En definitiva, la reunión de San José IV, que tuvo lugar en Hamburgo el 29 de febrero y el 1 de marzo de 1988, arrojó un saldo más favorable en lo político que en lo económico. Los países miembros de la CE expresaron su disposición a participar, a solicitud de los países centroamericanos en las labores de verificación, control y seguimiento de paz; apoyar el establecimiento y funcionamiento del Parlamento Centroamericano por medio de una contribución a la organización material y técnica de las elecciones y la puesta en marcha de un esquema de cooperación con el Parlamento Europeo, y pidieron el "cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o los movimientos insurreccionales por parte de gobiernos regionales o extrarregionales que la estuvieran brindando", en una referencia implícita al apoyo norteamericano a la Contra en Nicaragua y a otros presuntos casos de apoyo a fuerzas rebeldes.<sup>7</sup>

En materia económica, la CE y sus países miembros expresaron su apoyo genérico al "Plan de Acción Inmediata", pero no se comprometieron a hacer un aporte concreto, sin perjuicio de mantener las líneas de cooperación ya vigentes respecto de Centroamérica; se comprometieron a una ampliación del SPG para algunos productos centroamericanos, aunque sin establecer un plazo concreto (España había sugerido el 1 de enero de 1989); y señalaron reiteradamente que el flujo de capitales hacia la subregión, considerado como esencial para reactivar el proceso de desarrollo económico, aumentaría en la medida en que se cumplan los acuerdos de Esquipulas II y se logren avances democráticos en los países interesados. En muchos círculos centroamericanos quedó la impresión de que, por una parte, esta argumentación encerraba un círculo vicioso, suponiendo que no puede haber paz sin desarrollo y que, por la otra, los países europeos habían encontrado un buen pretexto, lamentablemente muy difícil de alzar, para mantener su cooperación en los discretos niveles actuales. Se estima que para

---

<sup>6</sup>El Día, México, 28 de febrero de 1988.

<sup>7</sup>"Declaración Política Conjunta de la Conferencia Ministerial de Hamburgo, que tuvo lugar los días 29 de febrero y 1 de marzo de 1988, sobre el Diálogo Político y la Cooperación Económica entre los países de la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, los países de Centroamérica y los del Grupo de Contadora", 1988 (mimeo).

1988 ésta alcanzó cerca de 100 millones de dólares en el caso de la CE y 170 millones en el caso de sus países miembros.<sup>8</sup> El desarrollo rural y la ayuda a los refugiados constituyeron nuevamente los principales objetos de esta cooperación. En cuanto a la distribución de las ayudas, la CE ha reiterado el principio de la no discriminación hacia país alguno, así como la ausencia de condiciones políticas en su otorgamiento. Esta posición no se ha observado necesariamente a nivel de la cooperación bilateral de los países miembros, donde se han hecho patentes criterios de carácter más político en el otorgamiento de las ayudas a Nicaragua, por una parte, y de Guatemala, Honduras y El Salvador, por la otra.<sup>9</sup>

La evolución posterior del proceso de paz en Centroamérica fue seguida igualmente con interés por los países europeos, que acogieron favorablemente los acuerdos de Sapoá entre el gobierno sandinista y la Contra nicaragüense. Pero el tema que sin duda concitó la mayor atención europea después de la reunión de San José IV fue la posibilidad de la participación de la República Federal de Alemania y España, junto a Canadá, en el proceso de verificación del proceso de paz centroamericano. Ambos países europeos expresaron en varias oportunidades su voluntad de hacer una contribución a este proceso, siempre que fuera solicitada por todos los países centroamericanos, pero no ocultaron su escepticismo respecto de las posibilidades de que los países involucrados pudiesen ponerse de acuerdo sobre las modalidades que debía asumir la verificación.<sup>10</sup> Estas dudas se vieron aumentadas con motivo de la petición formulada por Honduras, ratificada oficialmente ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, para la formación de una fuerza internacional de paz compuesta por los tres países indicados, que sería desplegada en la frontera entre Honduras y Nicaragua. La propuesta no encontró demasiado eco en los países europeos, que si bien estaban dispuestos a enviar militares en calidad de miembros de una comisión verificadora, tenían impedimentos

---

<sup>8</sup>Financial Times, Londres, 1 de marzo de 1988.

<sup>9</sup>En el caso de la República Federal de Alemania, la firma de los acuerdos de Sapoá llevó a un nuevo debate sobre la suspensión de la ayuda a Nicaragua. Véase Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 26 de marzo de 1988.

<sup>10</sup>El País, Madrid, 3 de mayo de 1988.

políticos y hasta jurídicos (en el caso alemán) para enviar tropas al extranjero.<sup>11</sup>

La atención española hacia la crisis centroamericana siguió siendo relativamente considerable, al menos en comparación a los otros países europeos.<sup>12</sup> Madrid recibió la visita de los presidentes Ortega de Nicaragua y Arias de Costa Rica (este último con carácter de privada), así como la de todos los cancilleres de la subregión, incluyendo a Panamá. Por su parte, el presidente del gobierno, Felipe González, se dirigió finalmente a Costa Rica, en una visita que había sido postergada varias veces y que, al parecer, despertó malestar en Nicaragua y Guatemala debido a que no fueron incluidos en la gira.<sup>13</sup> El gobierno español también desplegó una cierta actividad respecto de la crisis política panameña, manifestando su disposición a acoger al general Noriega si ello aseguraba una salida pacífica y democrática a la crisis que vivía el país.<sup>14</sup> Significativamente, también la Unión Soviética realzó el papel de España en la subregión, al manifestar a través de su ministro de Relaciones Exteriores su disposición a crear un "canal de consultas" con Madrid sobre la situación centroamericana.<sup>15</sup> Pese a estos reconocimientos externos y pese a la insistencia con que los mismos gobernantes centroamericanos destacaron el papel o posible papel español en la crisis centroamericana, Madrid no pareció muy dispuesto a asumir un gran protagonismo en ella y menos aún sin sus aliados europeos, debido a los riesgos que entrañaba una situación tan volátil y, por cierto, al deseo de evitar una confrontación seria con Washington. En todo caso, la presidencia española de la CE durante el primer semestre de 1989 proveerá, como lo recordó el presidente Arias en una entrevista,<sup>16</sup> una nueva oportunidad para que Madrid desarrolle alguna iniciativa a este respecto dentro de un posible marco europeo más amplio.

---

<sup>11</sup> ABC, Madrid, 4 de mayo de 1988.

<sup>12</sup> Sobre el papel español en Centroamérica, véase el artículo de Jean Grugel, "Spain's Socialist Government and Central American Dilemmas", International Affairs, London, 63 (4), otoño 1987, pp. 603-615.

<sup>13</sup> El País, Madrid, 13 y 15 de marzo de 1988.

<sup>14</sup> El País, Madrid, 11 de marzo de 1988.

<sup>15</sup> El País, Madrid, 21 de enero de 1988.

<sup>16</sup> ABC, Madrid, 16 de octubre de 1988.

## 2. *Deuda externa*

Durante 1988 la mayoría de los círculos financieros públicos y privados europeos compartieron la posición de que era necesario diseñar nuevas fórmulas para el tratamiento de la crisis de la deuda, que comprendieran desde la condonación parcial y condicionada hasta la aceptación de propuestas imaginativas que recogieran la realidad de los mercados secundarios, donde las deudas bancarias del Tercer Mundo ya se estaban cotizando con fuertes descuentos. También hubo consenso en estimar que los graves problemas económicos de América Latina no podían ser superados a través del mero otorgamiento de mayores recursos y que, por el contrario, era necesario estimular nuevas estrategias de crecimiento que apuntaran a una inserción más dinámica de la región en el mercado mundial. En suma, hubo una buena disposición hacia la búsqueda de fórmulas que no significaron una transferencia de riesgos y pérdidas desde el sector privado al sector público, y varios países llegaron a sugerir descuentos en los intereses y ampliaciones en los plazos. Sin embargo, al igual de lo que sucedió en 1987, esta disposición relativamente positiva, estimulada igualmente por elocuentes expresiones de solidaridad de parte de altos dirigentes europeos, no se tradujo en el lanzamiento de grandes iniciativas en este campo, o en un cambio en las posiciones de los representantes europeos ante los organismos financieros internacionales, donde el poder de voto ponderado de los países de la CE es del 29,1% (frente a un 19,1% de Estados Unidos) en el caso del FMI, y del 26,7% (frente a un 19,4% de Estados Unidos) en el Banco Mundial.

El sector bancario europeo siguió reaccionando positivamente pero con cautela frente a la colocación de bonos de la deuda, como lo demostró la experiencia de México. Por su parte, los bancos británicos, que constituyen los principales acreedores europeos de América Latina, continuaron aumentando sus provisiones para hacer frente a los créditos dudosos. En general, los bancos europeos han seguido participando en las operaciones de conversión de deuda en acciones, concretando algunos negocios importantes en países como México, Venezuela o Chile.

En cuanto a los gobiernos europeos, hacia fines de 1988 pareció bastante probable el lanzamiento por parte de Francia de nuevas propuestas para aliviar la carga de la deuda de los países de ingresos medios, que seguirían una línea similar a las propuestas planteadas por Japón en la reunión del G-7 de Toronto.

### 3. *Democratización y derechos humanos*

Los países europeos manifestaron nuevamente a lo largo de todo el año 1988 su interés en la consolidación de la democracia en América Latina, así como su preocupación por los importantes problemas de derechos humanos que subsisten en diversos países de la región, regidos por gobiernos tanto autoritarios como democráticos. Ninguna otra región del mundo recibió una atención similar en Europa Occidental a este respecto. Esta circunstancia que muchas veces es considerada como discriminatoria por los gobiernos afectados, constituye precisamente un corolario de los valores políticos compartidos que la región proclama respecto de Europa Occidental.

La preocupación europea en este campo se orientó especialmente hacia el régimen autoritario chileno y hacia el plebiscito a que éste convocó para decidir sobre la continuación del general Pinochet en el poder. Los países europeos demandaron en distintas formas, tonos y foros el cumplimiento de garantías mínimas antes, durante y después del acto electoral; estuvieron representados por un número muy elevado de observadores no oficiales en los comicios; y, por cierto, recibieron con poca disimulada satisfacción el triunfo del *No* defendido por las fuerzas democráticas chilenas. Varios países expresaron también su voluntad de fortalecer significativamente las relaciones con un nuevo régimen democrático chileno. La importancia que asumió este proceso en los medios europeos se explica sin duda por el alto simbolismo que éste encierra, así como por la identificación que evoca en prácticamente todas las fuerzas políticas europeas significativas.<sup>17</sup>

Los gobiernos europeos expresaron también, tanto a nivel bilateral como en el marco de la cooperación política europea, su preocupación por la desalentadora situación política haitiana, manifestando primero sus dudas sobre la legitimidad de las elecciones de enero que dieron el triunfo a Leslie Manigat y luego su condena al golpe de Estado del general Namphy. Las elecciones celebradas en Paraguay y cuyos resultados se conocían, como siempre, de antemano, también merecieron varias menciones en los medios europeos, si bien la pervivencia del

---

<sup>17</sup>Hemos tratado este tema en Alberto van Klaveren, "Chile y Europa Occidental: entre el apoyo a la democracia y el realismo económico", a publicarse en: Heraldo Muñoz (ed.), Una nueva política exterior para Chile (en prensa).

autoritarismo en ese país despierta bastante menos atención que el caso chileno. Por su parte, la elección de un nuevo gobierno civil en Suriname así como el compromiso del líder militar Bouterse de respetar el estado de derecho y los derechos humanos en el país, permitieron la normalización de los vínculos con la antigua metrópolis, Holanda, simbolizada por la visita de su ministro de Relaciones Exteriores a Paramaribo, y la subsiguiente reanudación de la vital cooperación al desarrollo que ella suministra al país sudamericano.

También la situación centroamericana siguió despertando el interés europeo en este contexto, como lo demostraron diversas resoluciones del Parlamento Europeo y declaraciones a nivel nacional que aludieron a variados problemas de derechos humanos, esenciales o políticos, en todos los países del Istmo, excepto Costa Rica. Cuba también recibió atención en este sentido, si bien varios países europeos compartieron la reticencia latinoamericana frente a la aspiración estadounidense de denunciar abiertamente al régimen cubano ante las Naciones Unidas por su situación de derechos humanos, sin la realización previa de una investigación *in situ*. Cabe mencionar igualmente las resoluciones y expresiones de preocupación por los problemas de derechos humanos y violencia política que persisten en países como Perú y Colombia.

En cuanto al proceso electoral en México, más allá de algunas declaraciones más bien aisladas, no hubo tomas de posición muy concretas de los países europeos, aun cuando en muchos medios se expresó la esperanza de que se termine de configurar un auténtico pluralismo político en el país.

Los dos conatos de rebelión militar sufridos por Argentina durante 1988 provocaron nuevamente gran inquietud en muchos países europeos, cuyos gobiernos se apresuraron a manifestar su solidaridad con el gobierno democrático. Tanto Italia como España recordaron que sus respectivos convenios suscritos con Argentina parten de la premisa del mantenimiento de un régimen democrático en aquel país.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup>La Nación, Buenos Aires, 6 de diciembre de 1988.

#### 4. *Malvinas*

En 1988 no se registraron pasos importantes en la solución del conflicto de Malvinas. Durante el primer trimestre del año, la atención argentina se centró en la realización, por parte del Reino Unido, de las maniobras militares *Fire Focus* en el archipiélago en litigio, que fueron consideradas "agravantes" por el presidente Alfonsín debido a que la Argentina ha reiterado en numerosas ocasiones su renuncia al uso de la fuerza para hacer efectiva su demanda de soberanía sobre las islas.<sup>19</sup> Por su parte, el canciller Caputo replicó a las críticas británicas por la negativa argentina a declarar el cese de las hostilidades, señalando que su gobierno estaría dispuesto a dar este paso si tuviera la seguridad de que llevaría a una negociación que incluyera también la cuestión de la soberanía.<sup>20</sup> Argentina, como se sabe, es reacia a declarar el cese oficial de hostilidades debido a que teme que éste restaría gravedad y urgencia al problema de la soberanía de las islas y, de hecho, consolidaría la posesión británica del territorio.

Los habitantes de las islas Malvinas -los *Kelpers*- también aumentaron su presión para la adopción de un régimen de pesca similar al de Malvinas, que les ha traído grandes beneficios y una prosperidad que no conocían, en las islas de los Georgias del Sur, pese a que en realidad estas últimas no dependen legalmente de las Malvinas.

En el marco de las Naciones Unidas, la Asamblea General volvió a respaldar la posición argentina por una mayoría abrumadora, aprobando una resolución que insta a la iniciación de negociaciones con miras a encontrar los medios de resolver pacífica y definitivamente los problemas pendientes, incluyendo todos los aspectos sobre el futuro de las islas. Nuevamente, los países comunitarios votaron de manera dividida esta resolución registrándose el voto a favor de España, Francia, Grecia, Holanda e Italia, y la abstención de la República Federal de Alemania, Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo y Portugal, a la que se sumaron otros países europeos como Finlandia e Islandia.

Hacia fines del año pareció que Argentina y el Reino Unido estaban a las puertas del primer encuentro de alto nivel para

---

<sup>19</sup>Clarín, Buenos Aires, 13 de febrero de 1988.

<sup>20</sup>Clarín, Buenos Aires, 2 de mayo de 1988.

comenzar a tratar el problema, según declaró el canciller argentino.<sup>21</sup> El encuentro se centraría en la cuestión de la reanudación de las relaciones entre los dos países y se basaría en una fórmula ambigua sobre la cuestión de la soberanía, en el sentido de que no se abordaría en las conversaciones, pero tampoco se excluiría explícitamente de ellas. Sea como fuere, el encuentro no llegó a realizarse en 1988.

##### 5. *Las cuestiones comerciales*

Como era previsible, las tendencias generales que han venido afectando al comercio entre las dos regiones no experimentaron cambios notables durante 1988. El proceso de declinación de América Latina como socio comercial de la CE se ha mantenido, sobre todo cuando se revisa la participación latinoamericana en el comercio extracomunitario, que se ha reducido del 8.2% en 1964, al 6% en 1983 y al 4,9% en 1987.<sup>22</sup> Aunque las exportaciones comunitarias hacia América Latina, valoradas en dólares, han experimentado una cierta reactivación en los últimos años, ellas estuvieron todavía muy lejos de los núcleos existentes a comienzos de la década de 1980. Por otra parte, las importaciones comunitarias desde América Latina también se mantuvieron a niveles bastante más bajos que los anteriores a la crisis de la deuda. El intercambio entre las dos regiones se ha seguido caracterizando igualmente por su composición tradicional, esto es, por la exportación de bienes manufacturados por parte de los europeos y por la concentración de las exportaciones latinoamericanas en productos agrícolas, combustibles y minerales, cuyo peso en el comercio exterior comunitario es cada vez menor. Aunque América Latina siguió exhibiendo un superávit en su comercio con los países europeos, ha tenido bastante menos éxito en la diversificación de sus exportaciones hacia esa región, que han incluido una proporción mucho menor de bienes manufacturados que, por ejemplo, en el caso del comercio con Estados Unidos (16% frente a un 39% en 1987).

Ante este cuadro desalentador que, en realidad, ha seguido configurando el principal contencioso entre la CE y América

---

<sup>21</sup> ABC, Madrid, 14 de noviembre de 1988.

<sup>22</sup> Cifras facilitadas por el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA).

Latina, la atención latinoamericana se continuó concentrando en la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) de la CE. Como se sabe, esta política ha golpeado duramente a diversas exportaciones agrícolas de la región, llegándose a estimar, por ejemplo, que en el caso argentino en los últimos cinco años el país ha perdido 11.800 millones de dólares en exportaciones como consecuencia de la PAC.<sup>23</sup> Más allá de estas estimaciones siempre discutibles en sus cifras exactas aunque no en sus tendencias, es claro que América Latina, al igual que otros grandes exportadores de productos agrícolas, ha sufrido efectos devastadores como consecuencia del proteccionismo agrícola de la CE (y de los Estados Unidos, dicho sea de paso), que no sólo le ha cerrado sus mercados sino que ha afectado igualmente sus posiciones en terceros mercados debido a sus exportaciones subsidiadas. Las reformas de la PAC puestas en marcha recientemente, pusieron en evidencia durante 1988 que su finalidad principal es la de reducir el gasto agrícola en el presupuesto comunitario, sin que ello signifique necesariamente un impacto directo sobre los niveles de producción ni la supresión total de los subsidios de exportación. Es cierto que algunos de los montantes de la producción agrícola excedentaria de la CE experimentaron un descenso durante 1988, pero también es cierto que ese descenso no fue generalizado y que se debió más a la fluctuación de los precios internacionales y al sistema contable aplicado, que a la decisión de suprimirlos. No debe olvidarse que la PAC tiene una función política y social de gran importancia en la CE, en la medida en que asegura artificialmente la subsistencia de un sector campesino con fuerte capacidad de protesta en varios países claves de la CE.

Las esperanzas latinoamericanas se han desplazado así a los foros multilaterales donde se ha discutido esta cuestión y, en especial a las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay. Sin embargo, la reunión de Montreal celebrada a fines de 1988 dentro de este marco no aportó soluciones a esta cuestión y, más bien, llevó a una polarización de las posiciones entre los Estados Unidos, que pretende la abolición completa de todo el comercio y producción subsidiadas en un plazo de diez años, y la CE, que prefiere una reducción parcial de los subsidios.

---

<sup>23</sup>Declaraciones del secretario de Estado argentino para la Agricultura, Ernesto Figueiras, recogidas en La Prensa, Buenos Aires, 18 de marzo de 1988.

Por otra parte, el objetivo de la diversificación de las exportaciones latinoamericanas a la CE se relacionó en 1988 nuevamente con la ampliación del Sistema de Preferencias Generalizadas, que no incluye algunos de los productos industriales más importantes del comercio exterior latinoamericano, como el textil, la confección y la siderurgia, o bien que los incluye con múltiples restricciones. Los avances logrados a este respecto fueron en realidad menores, sin perjuicio de que se prometió una cierta flexibilización en algunos casos concretos.

### III. La Comunidad Europea

Después de la presentación de las nuevas orientaciones del Consejo de la CE hacia América Latina, las relaciones comunitarias con América Latina volvieron a su cauce normal y rutinario, que incluyó en 1988, además de la conferencia de San José IV, sendas reuniones de las comisiones mixtas establecidas en los convenios de cooperación con el Pacto Andino (la primera dentro de ese marco) y Uruguay. También se anunció en el curso de 1988 la apertura de una Delegación de la CE en México. Por su parte, una vez normalizadas las relaciones del CAME con la CE, Cuba procedió a reconocerla oficialmente, sin que ello signifique necesariamente la firma de un convenio de cooperación en el futuro cercano.

A nivel de los países en desarrollo, la mayor atención de la CE se orientó hacia la negociación de una nueva Convención de Lomé (IV) con los 66 países de África, Caribe y el Pacífico (Grupo ACP) que se benefician de un trato preferencial, ya que la actual expirará a fines de 1989. La Comisión ya dio a conocer su interés en lograr el reemplazo de los acuerdos quinquenales por un instrumento permanente, complementado por protocolos financieros aprobados cada cinco años; ello, sin perjuicio de mantener los principios fundamentales de este esquema, tales como el acceso preferencial de los productos agrícolas y materias primas de estos países a la CEE, la aplicación de un sistema de estabilización de los ingresos de exportación en caso de que caigan fuertemente los precios de estos productos y el otorgamiento de un importante flujo de cooperación al desarrollo. Con todo, quedó en claro que este esquema tampoco ha estado exento de problemas, relacionados sobre todo con el financiamiento insuficiente del programa de estabilización de las exportaciones (STABEX), y que los países beneficia-

rios aspiran a obtener el apoyo comunitario para aumentar el valor agregado de sus exportaciones y alcanzar un mayor acceso a los fondos del Banco Europeo de Inversiones y del Fondo Europeo del Desarrollo.

Desde la perspectiva latinoamericana, el hecho más relevante dentro de este marco fue sin duda el rechazo a la propuesta de incorporación de la República Dominicana y Haití a este esquema, acordado en la segunda sesión anual de la Asamblea Paritaria de la CE con los países ACP, celebrada en Madrid en setiembre de 1988. En definitiva, la propuesta, defendida por España y también apoyada por el Parlamento Europeo, no encontró eco en la propia Comisión de la CE, partidaria de mantener el encuadre tradicional del grupo ACP, ni en la mayoría de los miembros del Consejo de la CE ni entre los propios países ACP. Todos quisieron evitar lo que se percibió como un primer paso para extender un trato preferencial a los países de menor desarrollo de América Latina.

Otro tema importante que se planteó a nivel comunitario y que tampoco tuvo un desenlace favorable para América Latina, fue el de la distribución de los fondos de cooperación destinados a los países en desarrollo no asociados de Asia y América Latina, que se han otorgado tradicionalmente en proporciones aproximadas del 75 y 25 por ciento respectivamente. Después de que en 1987 y también en 1988 el Parlamento Europeo se pronunciara a favor de una revisión de este criterio para alcanzar un reparto del 64/35 por ciento entre las dos regiones, y pese a la opinión desfavorable de la Comisión, España forzó un debate sobre el tema a nivel del Consejo de Representantes Permanentes (COREPER) de la CE, que culminó con un acuerdo del Consejo de mantener los criterios tradicionales. La propuesta favorable a América Latina recibió el apoyo de España, Grecia, Italia y Portugal, la abstención de Francia y el rechazo de los restantes miembros, incluyendo a la República Federal de Alemania, que ocupaba la presidencia comunitaria.

El año 1988 se cerró con la designación de un nuevo Colegio de Comisarios (Gabinete) de la CE, en el que la responsabilidad por las relaciones con América Latina, que por primera vez se incorporó oficialmente en la denominación de la cartera, quedó entregada al español Abel Matutes, que reemplazará así a Claude Cheysson, que desempeñó una labor particularmente activa hacia la región. Por su parte, el otro comisario español, Manuel Marín, se hará cargo de la Cooperación al Desarrollo, que incluye, por cierto, la negociación de la nueva Convención de Lomé.

## IV. Las políticas nacionales

Ante la imposibilidad, por razones de espacio y de la envergadura del tema,<sup>24</sup> de entregar una descripción siquiera somera de las principales actividades desplegadas por los países europeos, individualmente considerados, en América Latina, nos limitamos a trazar algunas de las tendencias que parecieron más interesantes durante 1988.

España volvió a desarrollar una actividad política considerable respecto de América Latina, como promotora de una mayor vinculación entre la CE y la región, como el país europeo más activo en Centroamérica, como un nuevo socio especial de Argentina y como un apoyo, junto a varios otros países europeos, y punto de referencia de muchos de los procesos de democratización en la región. Con todo, también quedó en evidencia que varias de las expectativas despertadas por España, voluntaria o involuntariamente, no pudieron verse realizadas y que su importancia como socio económico y como proveedor de cooperación al desarrollo en la región se mantuvo a niveles discretos, no muy superiores por ejemplo a los holandeses. Incluso, la gravitación de América Latina en el comercio y las inversiones exteriores españolas ha declinado sostenidamente durante la década, en parte como consecuencia natural de su proceso de integración a la CE.<sup>25</sup>

Argentina fue uno de los países latinoamericanos que recibieron más atención por parte de España, como lo demuestra la firma, el 3 de junio de 1988, del Tratado General de Cooperación y Amistad entre los dos países, que pretende movilizar unos tres mil millones de dólares hasta 1992 y que incluye un conjunto de aportes financieros y compromisos de inversión españoles, en un marco que asigna un papel muy importante al sector privado. Asimismo, en el plano político se acordó esta-

---

<sup>24</sup>Cabe destacar la ausencia de informes oficiales, artículos académicos y, con la excepción de España, noticias de prensa frecuentes sobre las relaciones de los países europeos con América Latina. De ahí la importancia y utilidad del esfuerzo que hace todos los años el IRELA con su publicación Cronología de las Relaciones entre Europa Occidental y América Latina.

<sup>25</sup>Véase sobre este punto José Antonio Alonso y Vicente Donoso, "Perspectivas de las Relaciones Económicas España-Iberoamérica-Comunidad Europea", Pensamiento Iberoamericano, 13, enero-junio 1988, pp. 161-177.

blecer una "línea de comunicación privilegiada" entre los dos países, que podría dar pie a consultas ministeriales periódicas como las que mantiene España con algunos aliados europeos. Una de las bases del convenio es que se mantendrá en vigencia en tanto en uno y otro país existan sistemas democráticos de gobierno. España ha señalado su disposición a evaluar la posibilidad de suscribir acuerdos similares con otros países de la región,<sup>26</sup> pero no se llegaron a perfilar candidatos probables. Con independencia del Tratado, se siguió concretando el traspaso del control de ENTEL-Argentina a Telefónica España, operación que podría convertirse en la mayor inversión española en el extranjero y que requiere de la privatización previa del ente público argentino.

España siguió aumentando gradualmente los fondos destinados a la cooperación al desarrollo, con el fin de acercarse al porcentaje promedio del PIB que destinan los países de la OCDE a ese objeto. Dentro de este nuevo enfoque se inscribió igualmente la reestructuración de la Secretaría de Estado para la Cooperación Intranacional e Iberoamérica, que incluye al Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI). El gobierno español firmó asimismo un importante acuerdo con el BID, que contempla la concesión de un crédito extraordinario por un total de 500 millones de dólares y un financiamiento paralelo de monto similar en créditos a la exportación.

Esta intensa actividad se completó con las visitas a Madrid de los presidentes Alfonsín de Argentina, Sanguinetti de Uruguay y Barco de Colombia y la gira del ministro español de Asuntos Exteriores a Colombia y Venezuela. Igualmente, algunos temas latinoamericanos se han incluido sistemáticamente en la agenda de las consultas periódicas de alto nivel que ha realizado España con otros países europeos.

La República Federal de Alemania ha seguido ocupando un papel de indudable importancia en las relaciones interregionales, que si bien ha sido menos activo que el español, partía de unas bases económicas más sólidas y de una configuración de relaciones también más densa, si se incluye el ámbito transnacional, uno de cuyos exponentes más típicos son las fundaciones políticas. En el plano económico, la crisis de la deuda ha producido una declinación de los importantes vínculos comerciales y flujos de inversión alemanes hacia América Latina que, sin embargo,

---

<sup>26</sup>El País, Madrid, 2 de febrero 1988.

han conservado su peso relativo tradicional respecto del resto de los países europeos, donde se ha evidenciado la misma tendencia. Precisamente para revitalizar estos flujos en el caso argentino, se ha hablado con cierta insistencia en Buenos Aires de la posibilidad de la firma de un convenio similar a los suscritos con Italia y España, idea que ha recibido una acogida más bien tibia en Bonn, que si bien parece dispuesto a firmar un convenio con la Argentina, tiene dudas sobre su posible carácter preferencial.<sup>27</sup> La visita del presidente Alfonsín a Bonn fue también interpretada dentro de ese contexto.

En el plano político, la atención alemana siguió concentrada en el tema centroamericano, aunque con menos fuerza que al inicio del proceso de San José, en que el ministro de Relaciones Exteriores Genscher tuvo un papel clave, y también en el caso chileno, no sólo por el interés que ha asumido tradicionalmente para todas las fuerzas políticas alemanas sino que también por el agravamiento del problema de la Colonia Dignidad en Chile, que condujo a un insólito dictamen de los tribunales chilenos que amenazaba el principio de las inmunidades diplomáticas, lo que motivó una rápida denuncia alemana ante el secretario general de las Naciones Unidas. Por su parte, el *Bundestag* alemán siguió investigando las acusaciones contra esa Colonia, a la vez que el embajador alemán fue llamado a Bonn para realizar consultas sobre el caso.

Como ya se ha dicho, Italia, que constituye la séptima potencia industrial del mundo (sin tomar en consideración su potente economía *sommerza*) ha procurado desplegar una política exterior más dinámica e imaginativa, con una cierta proyección hacia América Latina. Este nuevo papel se ha manifestado tanto en el plano de las inversiones y del comercio, como en la cooperación al desarrollo. Roma ha recibido igualmente las visitas de los presidentes Ortega de Nicaragua, Lusinchi de Venezuela, Alfonsín de Argentina y Barco de Colombia y, significativamente, ha mostrado su interés en elevar sus relaciones económicas con Brasil a un nivel similar al alcanzado con Argentina.<sup>28</sup>

Por su parte, el Reino Unido estuvo lejos de superar durante 1988 el relativo desinterés que ha manifestado hacia América Latina y que, según se ha recordado en Londres, ha sido una

---

<sup>27</sup> *Ambito Financiero*, Buenos Aires, 22 de julio de 1988.

<sup>28</sup> *La Nación*, Buenos Aires, 31 de Agosto de 1988.

constante de las últimas décadas, que no tiene gran relación con los cambios políticos internos.<sup>29</sup> El subsecretario de Relaciones Exteriores, Tim Eggar, realizó una gira a Uruguay, Bolivia, Venezuela y México para paliar en parte este desinterés, pero tuvo que cancelar su visita a Brasil debido a que fue considerada inoportuna en atención a su coincidencia con las maniobras de Malvinas. Con todo, esta situación de falta de interés estuvo en contraste con la vulnerabilidad de los bancos británicos frente a la crisis de la deuda latinoamericana y con la larga experiencia diplomática y académica que se han exhibido los británicos respecto de América Latina.

El caso de Francia es algo distinto al anterior, ya que se han registrado periódicos brotes de interés en diversos temas latinoamericanos, aunque sin demasiada constancia en el tiempo. Así, el año 1988 no registró una gran atención francesa hacia América Latina, tanto por el período electoral y el sucesivo cambio de gobierno que se vivió y en parte por la existencia de otras prioridades. Cabe, eso sí, esperar la concreción de iniciativas importantes en el futuro próximo en materia de deuda externa, así como un esfuerzo de insuflar nuevos bríos al lánguido debate Norte-Sur, protagonizado por el presidente Mitterrand, posiblemente junto al nuevo presidente venezolano, Carlos Andrés Pérez.

## V. Perspectivas

El balance del año confirma la existencia de un acercamiento muy gradual entre América Latina y Europa Occidental, y de un cierto esfuerzo, siempre muy modesto y tímido, de apoyar este acercamiento en unas bases económicas más sólidas y significativas. También se ha vuelto a poner en evidencia la necesidad de situar los alcances y potencialidades de estas relaciones en unos términos más equilibrados y, sobre todo, más sobrios, que eviten los excesos retóricos que han plagado estas relaciones a ambos lados del Atlántico. Estos excesos, visibles tanto a la hora de estimar sus potencialidades como de contabilizar sus frustraciones, han enturbiado y dificultado el análisis de estas

---

<sup>29</sup>La Cámara de los Comunes realizó el 22 de agosto de 1988 su primer debate general sobre América Latina en 38 años, sin llegar a conclusiones muy significativas. Financial Times, Londres, 23 de agosto de 1988.

relaciones. Es claro que América Latina no tiene una gran prioridad para Europa Occidental, así como es igualmente claro que las preocupaciones centrales de América Latina no apuntan hacia el viejo continente, pero ello no significa que las relaciones entre las dos regiones carezcan de posibilidades de crecimiento que, por cierto, depararían ventajas para todos los actores involucrados.