

2. LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE AMÉRICA LATINA

LAS POLÍTICAS LATINOAMERICANAS HACIA EUROPA. LOS DESAFÍOS PENDIENTES

Alberto Van Klaveren (*)

INTRODUCCIÓN

Los análisis sobre las relaciones entre Europa y América Latina tienden a situarse en dos posiciones extremas. Por una parte, hay académicos y políticos que estiman que ellas están marcadas por la frustración, la insensibilidad y la falta de futuro. Por la otra, sobre todo en los años 70 y comienzos de los años 80, muchos latinoamericanos vieron en Europa una interlocutora más comprensiva hacia sus problemas comerciales y financieros, una fuente creciente de cooperación, un apoyo esencial para los procesos de democratización que se vivían en la región e incluso una alternativa frente a la potencia hegemónica tradicional en la región.

Ambas percepciones parecen un tanto exageradas y simplistas y no parecen tomar debida consideración de la complejidad de los vínculos interregionales. En realidad, el balance que aportan estas relaciones interregionales parece más bien mixto, en el sentido de que una serie de tendencias de signo indudablemente negativo no anulan el papel positivo que ha cumplido y puede seguir cumpliendo Europa desde la perspectiva de la diversificación de las relaciones internacionales de América Latina, no sólo en el plano político, sino que también en el más conflictivo plano económico.

Es cierto que la evolución de las relaciones comerciales interregionales no ha sido favorable y que América Latina es crecientemente menos importante como fuente de las importaciones y mercado para las exportaciones europeas (1). La Comunidad Europea dista mucho de mantener una relación comercial especial con América Latina. Los intercambios que se realizan entre las dos regiones tienen un carácter convencional y en gran medida tienen lugar al mar-

gen de esquemas preferenciales. La efectividad del único mecanismo especial disponible para todos los países latinoamericanos, el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), se ha ido reduciendo y hoy su futuro está de hecho supeditado al desenlace de la Ronda Uruguay. Las facilidades especiales que ha otorgado hacia finales de 1990 la CE a las exportaciones de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, en el marco de la lucha contra el narcotráfico, tienen un carácter temporal. Lo mismo puede afirmarse con respecto a una facilidad similar que se concedió en 1991 a las exportaciones de los países centroamericanos, precisamente para evitar que éstas se vieran perjudicadas por las facilidades otorgadas a los países andinos (2). Sin embargo, varios productos sensibles han quedado marginados de estos regímenes especiales temporales. Y en el caso del banano, uno de los productos de exportación más importantes de Centroamérica, Ecuador y otros países del área tropical, se está librando una verdadera batalla diplomática para evitar que la consolidación del Mercado Único Europeo implique la extensión a todos los países comunitarios del sistema de restricciones que aplican países como Francia, el Reino Unido o España con el objeto de proteger las exportaciones de sus ex colonias, territorios de ultramar y, en el caso español, de las Islas Canarias.

Si bien la crisis de la deuda ha despertado una cierta atención en los medios europeos (3), esta atención se ha situado más a nivel del discurso político que de los gestores económicos como los bancos centrales o los ministerios de Hacienda, que en este tema, como en otros, tienden a mantener una considerable independencia. A la larga, y pese a las esperanzas que se depositaron durante mucho tiempo en la posibilidad de un enfoque específicamente europeo res-

(*) Politólogo chileno. Coordinador académico de la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI) de Madrid, profesor del Instituto Universitario Ortega y Gasset y consultor de la Cancillería chilena. El contenido del artículo no compromete a las instituciones a las que está vinculado.

(1) Kees den Boer, "El estado actual y las perspectivas de las relaciones comerciales y económicas entre Europa (la CE) y América Latina", publicado en: Varios autores, *La nueva Europa y el futuro de América Latina*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona/Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1990, págs. 203-216.

(2) Europe Información Internacional, 16-17/12/1991.

(3) Véase sobre este tema Gunnar Wiegand, *Western Europe and the Latin American Debt Crisis*, Madrid, Documento de Trabajo del IRELA, N° 12, 1988.

pecto del tema, la posición que ha adoptado el Viejo Continente no ha sido muy distinta a la estadounidense y, en ocasiones, incluso ha sido más reticente. Las excepciones que se han observado a esta actitud son lamentablemente poco representativas y se limitan a países europeos que, como España y, en menor medida, Francia e Italia, no constituyen grandes acreedores de la región. Aun cuando las inversiones europeas en América Latina han mantenido una mayor estabilidad que las estadounidenses, representan una proporción baja del total de las inversiones europeas en el mundo, que se orientan principalmente hacia otros países ricos. Y, aunque las naciones europeas representan la principal fuente de cooperación al desarrollo en Sudamérica y han aumentado su ayuda a los países centroamericanos, los montos de esta cooperación no han respondido a las esperanzas, muchas veces exageradas, que ella despertó en la región. Además, es un hecho que desde el punto de vista europeo la cooperación destinada a América Latina ocupa una proporción muy baja del total destinado al mundo en desarrollo.

Durante mucho tiempo los expertos en el tema han afirmado, con razón, que estas tendencias negativas se veían hasta cierto punto compensadas por el excelente nivel de las relaciones políticas entre las dos regiones (4). Rompiendo con una tradición de indiferencia y pasividad frente a la evolución política de la región, a partir de los años 70 Europa Occidental comenzó a apoyar la causa de la democracia y de los derechos humanos en América Latina, solidarizándose con sus fuerzas democráticas durante los años de persecución y apoyando a las nuevas democracias que emergieron después del último período autoritario. Los contactos políticos entre las dos regiones se multiplicaron visiblemente, estableciéndose además vínculos directos a nivel de las respectivas sociedades civiles. Así mismo, Europa Occidental comenzó a adoptar una posición propia respecto del principal conflicto internacional que vivió la región durante los años 80, apoyando con fuerza las posiciones latinoamericanas frente al conflicto que desgarraba a Centroamérica. Aunque es cierto que los europeos invirtieron recursos políticos y económicos más bien limitados en la búsqueda de una solución al conflicto, también es cierto que no poseían intereses históricos en esa área y que sus posiciones concretas fueron fuente de discrepancias y desencuentros con su principal aliado en el mundo, aunque obviamente éstas no llegaron a un punto de ruptura (5).

Sin embargo, por razones en mucho casos ajenas a las relaciones interregionales, el valor de estas coincidencias políticas también parece estar declinando. Importantes sectores latinoamericanos tienden a considerar que el apoyo europeo a la democratización de la región ha sido más retórico que real y que, en todo caso, no tuvo una contrapartida

adecuada en el campo económico. Por su parte, en privado algunos europeos no ocultan su desilusión frente a la suerte que han corrido los procesos de democratización en la región y, sobre todo, la incapacidad que han demostrado sus líderes en asegurar condiciones económicas estables y alcanzar un mínimo de gobernabilidad democrática para sus países. En cuanto a Centroamérica, los cambios políticos registrados en el área y en el mundo, unidos a la evolución misma del proceso de paz, han cambiado el contexto de la presencia y del papel europeos. Si bien ésta sigue siendo valorada de manera positiva, ahora tiende a ser medida más en términos económicos, donde es todavía muy débil, que en términos políticos.

En forma casi obsesiva, la gran mayoría de los latinoamericanos, respaldados por sus amigos y defensores europeos, abrigan el temor de que los dramáticos cambios políticos que se han registrado en Europa del Este terminen por desplazar completamente a América Latina de la atención política y económica europeas (6). Algunos políticos e intelectuales han expresado temores similares respecto al avance de la construcción europea, suponiendo que el Programa 1992 y los todavía inciertos procesos de unificación económica y política llevarán a una Europa más proteccionista y encerrada en sí misma. Estas críticas se extienden incluso al país europeo más cercano a América Latina, España, estimándose en ocasiones que habría abandonado su supuesta vocación latinoamericana anterior para abrazar la causa de Europa (7). Más allá de la retórica que también existe en este terreno, las recriminaciones entre las dos regiones constituyen un hecho real, por mucho que frecuentemente sean ocultados por los discursos políticos y los usos diplomáticos.

El objetivo de este artículo no es entrar a esta polémica, que por lo demás está ya bien servida y ha sido objeto de una infinidad de artículos e informes, algunos de los cuales han sido escritos por este mismo autor. Más bien, se pretende proponer algunas reflexiones sobre la conducción de las relaciones latinoamericanas con Europa Occidental, dentro del contexto de relativo desencuentro trazado anteriormente.

Debe advertirse que estas reflexiones se sitúan en una perspectiva algo heterodoxa en este campo, desde el momento en que centran más en las responsabilidades latinoamericanas que en las europeas. Es probable que la posición subordinada que ha ocupado América Latina en el sistema internacional haya generado una tendencia a analizar las relaciones internacionales de la región desde una perspectiva pasiva y hasta cierto punto dependiente. América Latina suele ser vista por sus analistas, propios o extranjeros, como una suerte de objeto pasivo de las políticas más o menos acertadas, más o menos solidarias y más o

(4) Véase por ejemplo el trabajos de Wolf Grabendorff, "América Latina y Europa. Esperanzas y desafíos", *Nueva Sociedad*, No. 85, septiembre-octubre 1986, págs. 127-133.

(5) José Miguel Insulza, "Europa, Centroamérica y la Alianza Atlántica", *Síntesis*, No. 4, enero-abril 1988, págs. 264-279.

(6) Esta es una de las tesis centrales del trabajo de Tito Drago, "Un viento helado sobre nuestras relaciones con Europa", *Nueva Sociedad*, No. 106, marzo-abril 1990, págs. 129-134.

(7) Una visión española pesimista sobre la falta de atención hacia América Latina es proporcionada por José Luis Rubio, "La soledad de Iberoamérica", *Política y Sociedad*, No. 4, verano 1989, págs. 55-63.

menos benignas de sus principales socios en el mundo. Afortunadamente, hay una creciente conciencia en la propia región sobre los alcances negativos de este enfoque y sobre la necesidad de no eludir las propias responsabilidades que le caben a América Latina en la superación de sus problemas internacionales. No es necesario adherir a posiciones triunfalistas o voluntaristas para estimar que los recursos económicos, políticos y estratégicos de América Latina, unidos a una ya larga experiencia internacional, le permiten adoptar posiciones más activas y asertivas con respecto a sus relaciones con el resto del mundo, incluyendo por cierto a Europa. Sería absurdo suponer que la evolución de esas relaciones sólo depende de lo que pueda hacer América Latina, pero también es claro que a la región le caben algunas responsabilidades por algunos de los problemas que caracterizan a los vínculos interregionales y que éstas muchas veces son omitidas en los análisis convencionales sobre el tema.

LA PRIORIDAD DE EUROPA PARA AMÉRICA LATINA

Objetivamente, Europa Occidental sigue constituyendo una prioridad importante para América Latina. Pese a las tendencias declinantes ya señaladas y pese a que la región tiende a concentrarse en sus relaciones con los Estados Unidos y en el propio ámbito latinoamericano, según todos los indicadores convencionales Europa Occidental sigue ocupando un papel relevante en las relaciones internacionales de América Latina, que en algunos casos se asemeja al estadounidense. Precisamente por esta razón no deja de llamar la atención que los pocos pero excelentes expertos en relaciones internacionales con que cuenta la región estén mucho más pendientes de las posiciones de un Senador por Carolina del Norte, un subjefe de área en el Departamento de Estado o las inquietudes de un grupo de activistas de derechos humanos en Washington, que de los avatares de la política alemana, las nuevas tendencias de la cooperación en Italia o la composición del Gobierno holandés.

Europa Occidental constituye el segundo socio comercial de América Latina, aportando una parte sustancial del superávit comercial de la región. Pese a sus niveles relativamente modestos, a partir de 1983, las inversiones europeas se han transformado junto a las japonesas en la principal fuente de capitales nuevos que recibe la región. La banca europea está supliendo una parte significativa del "dinero fresco" que empieza a llegar nuevamente a América Latina. Y, como ya se ha señalado, los países europeos y la CE constituyen la principal fuente de cooperación al desarrollo para Sudamérica y la segunda para Centroamérica. En el plano político, cabe destacar los crecientes vínculos existentes entre los partidos de las dos regiones, que a su vez constituyen conjuntamente el núcleo básico de las grandes internacionales políticas. Asimismo, a partir de la última década, Europa y América Latina han desarrollado importantes coincidencias de política exterior, como efecto conjunto de la declinación del tercermundismo radical en la región y de la búsqueda de un mayor protagonismo europeo en algunas grandes cuestiones internacionales. Una gran

cantidad de partidos políticos, organizaciones sindicales, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales latinoamericanas mantiene relaciones particularmente intensas con sus contrapartes europeas, configurando un denso tejido de vínculos que no tienen parangón en el resto del mundo en desarrollo.

Dentro de este cuadro general, por lo demás bastante conocido, habría que hacer ciertas distinciones entre los países latinoamericanos, según su grado de vinculación objetiva con Europa Occidental y según los intereses que tienden a predominar en cada vinculación. Las relaciones más densas tienden a darse en el caso del Cono Sur y Brasil, donde se observan importantes lazos económicos y, también, relaciones políticas relativamente estrechas. Sin embargo, resulta interesante observar un crecimiento importante de las relaciones europeas precisamente con aquellos países históricamente más alejados del Viejo Continente como el Istmo Centroamericano, donde este fenómeno es sobre todo visible en el campo político, y México, donde tiene una clara expresión económica. Pese a que por lo general Colombia no es considerado como un país orientado hacia Europa, sus relaciones económicas con los países de la CE asumen un peso muy significativo. Y, paradójicamente, uno de los países de la región donde la presencia europea reciente ha sido más reducida e incluso casi insignificante, la República Dominicana, acaba de integrarse al Grupo ACP de países asociados a la CE gracias a su adhesión a la Convención de Lomé IV.

En el contexto de este artículo interesa ahora preguntarse si hay una cierta correspondencia entre la relevancia relativa que asume Europa en la economía y política de los países latinoamericanos y la atención que recibe por parte de sus políticas exteriores. Aún cuando resulta muy difícil medir en términos precisos esta correspondencia, parece dudoso que ella exista. En primer lugar, los diplomáticos y expertos latinoamericanos especializados en Europa son relativamente escasos. La continuidad de la labor diplomática latinoamericana en el Viejo Continente suele ser baja, con el agravante de que por lo menos en varios casos ella suele ser bastante improvisada y poco sistemática. En segundo lugar, las divisiones administrativas que se ocupan de los temas europeos en los ministerios de Relaciones Exteriores no tienen generalmente el nivel más adecuado, asumiendo muchas veces el carácter de meros departamentos dirigidos por cargos de nivel medio y sin los medios mínimos para desempeñar sus tareas. Además, se observa una fuerte dispersión en lo que toca a las relaciones con Europa, partiendo por una división muy tradicional, pero no por ello poco cuestionable, entre los temas políticos y económicos, y siguiendo con una separación a veces bastante rígida entre las políticas bilaterales y el caso de la Comunidad Europea, que a veces es considerada como una organización multilateral convencional. En los países en que hay reparticiones que se ocupan de la cooperación al desarrollo, se tiende a producir una separación entre este sector y el área diplomática tradicional. Aún cuando esta dispersión no es ajena a otras áreas de la política exterior, la menor prioridad que se asigna a Europa hace que no exista una visión o enfoque integrador que incluso a veces ejerce

el propio Presidente o su Ministro en casos aparentemente más prioritarios como los Estados Unidos. En tercer lugar, las visiones de Europa que tienden a primar en los Ministerios latinoamericanos suelen ser muy tradicionales y clásicas, cuando no francamente románticas, pese a la complejidad y profundidad de los cambios políticos y económicos que se están produciendo en este continente. Tampoco existe una conciencia clara de la heterogeneidad, pluralismo y diversidad que caracterizan a Europa (8). Para algunos, el modelo europeo es simplemente el modelo divulgado por la Internacional Socialista o los principales partidos europeos que se sitúan en esa corriente. Para otros, Europa se identifica con el modelo impuesto por la Sra. Thatcher en el Reino Unido o, por el contrario, con las tendencias alternativas difundidas por ecologistas u otras agrupaciones similares. El escaso desarrollo de los estudios europeos en América Latina, que contrasta con el buen nivel de los estudios norteamericanos en la región, contribuye a este desconocimiento de las realidades europeas

Resulta hasta cierto punto revelador que cuando se plantea en América Latina la cuestión de las prioridades en las relaciones europeo-latinoamericanas, invariablemente se termina por constatar la bajísima prioridad que en efecto ocupa América Latina en las prioridades europeas. Nadie podría cuestionar este diagnóstico, del que sólo se puede exceptuar a España y, ocasionalmente, algún otro país de la CE. Sin embargo, en muy pocos casos se hace la pregunta inversa, esto es, hasta dónde América Latina le asigna importancia suficiente a Europa y, sobre todo, en qué medida invierte recursos de política exterior y adopta un enfoque profesional respecto de esta área. Precisamente porque las relaciones interregionales son asimétricas y porque América Latina tiene un mayor interés en ellas que Europa, es a los latinoamericanos a quienes corresponde hacer el mayor esfuerzo para potenciarlas. Desde esta perspectiva, importa menos saber si América Latina ocupa el tercer, quinto o noveno lugar en las prioridades europeas, que comprobar cuáles son exactamente los objetivos que esa región se ha planteado con respecto a sus relaciones con Europa, cuáles son los medios que ha desplegado para alcanzar esos objetivos y cuáles han sido los resultados concretos que se han obtenido.

El problema de las prioridades latinoamericanas también se plantea respecto de los países europeos que requieren de mayor atención. Pese a los recursos escasos de que disponen la gran mayoría de los países latinoamericanos en este terreno, son pocas las Cancillerías latinoamericanas que han hecho evaluaciones más o menos serias de sus necesidades reales en Europa. En muchos casos, los recursos siguen muy concentrados en las potencias tradicionales del Viejo Continente, de acuerdo a criterios susceptibles de revisión. Así, son pocos los países de la región que mantienen una presencia mayor en Bonn que en Londres o París, pese a

que hoy por hoy Alemania tiene un peso mayor en las relaciones económicas latinoamericanas que las otras potencias europeas. Otras veces se observa una cierta tendencia a mantener una presencia casi indiscriminada en todos los países europeos, aun cuando la densidad de las relaciones y los intereses en juego sean en ocasiones mínimos. Por último, hay varios países medianos o pequeños que pese a su menor importancia relativa en Europa pueden asumir un interés especial para determinados países latinoamericanos. Suecia y Noruega no son por cierto actores centrales en la escena europea, pero han mantenido una presencia muy significativa en el campo de la cooperación en varios de los países de la región. Holanda no es precisamente una potencia en el continente, pero su especialización comercial, su tendencia a exportar masivamente capitales y los montos de su cooperación la convierten en un socio interesante, pese a lo cual es dudoso que se pueda encontrar algún experto latinoamericano sobre ese país.

Por último, las prioridades temáticas latinoamericanas en relación a Europa tampoco parecen siempre claras. Es lógico por ejemplo que para Centroamérica y los países de menor desarrollo relativo de Sudamérica el interés prioritario en Europa esté concentrado en la cooperación al desarrollo. Pero es mucho menos lógico escuchar lamentaciones de los diplomáticos y dirigentes políticos de los países más ricos de la región sobre la falta de ayuda procedente de Europa, como se vio tantas veces durante la Administración anterior en la Argentina, país que simplemente no es elegible respecto de la mayoría de los programas de cooperación. A ello habría que agregar la explicable resistencia europea a aportar grandes flujos de cooperación a una región que, con algunas excepciones, no ha logrado modificar sus estructuras económicas y sociales anacrónicas y que todavía exhibe grandes problemas de corrupción.

Pese a que la CE ya constituye la primera potencia comercial del mundo y pese a que el Programa 1992 puede introducir importantes cambios en ese enorme mercado, se observan pocos esfuerzos en la región para anticipar algunos de estos cambios (9) y adaptarse a ellos. En lo que toca a la deuda externa, paradójicamente América Latina eligió durante los años 80 como interlocutora a una entidad europea -la CE- que prácticamente no tenía atribuciones en esa materia, sin perjuicio de que durante un tiempo esta entidad haya querido asumir un cierto papel en el tema precisamente para realzar su perfil en la región. Y, ciertamente, los constantes anuncios de que la región no podía soportar la carga de la deuda y de que la persistencia de este problema generaría presiones sociales incontenibles y la destrucción de las democracias, no parecen haber constituido incentivos demasiado atractivos para las inversiones europeas que la región necesitaba y buscaba desesperadamente, aparte de que afortunadamente tampoco se han

(8) Véase sobre este tema el libro de Jan-Erik Lane y Svante Ersson, *Politics and Society in Western Europe*, London, Sage Publications, 1991 y, Alberto van Klaveren, "Europa Occidental y el sistema internacional: cambios internos y desafíos externos", publicado en Carlos Portales (comp.), *El mundo en transición y América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989, págs. 131-184.

(9) El Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), establecido en Madrid, está realizando un estudio muy amplio sobre el tema. Algunas de las conclusiones preliminares se entregan en IRELA, *El Mercado Unico Europeo y América Latina*, Madrid, Dossiers del IRELA, 1991. Véase también los trabajos más sintéticos de Luciano Berrocal, "Perspectiva 1992: El Mercado Unico Europeo. ¿Nuevo desafío en las relaciones Europa-América Latina?", *Pensamiento Iberoamericano*, No. 15, 1989, pp. 205-226 y de Jorge Grandi, "El impacto del Mercado Unico Europeo para América Latina", *Cono Sur*, Vol. X, No. 4, julio-agosto 1991, págs. 18-25.

cumplido. Por cierto, nadie podría desconocer la existencia de estos problemas ni la necesidad de llamar la atención europea sobre ellos, pero una política basada exclusivamente en estos elementos no sólo es poco imaginativa y derrotista, sino que puede llegar a convertirse en una profecía autocumplida.

LOS OBJETIVOS Y LOS INTERESES

Aún cuando los objetivos de las políticas latinoamericanas hacia Europa pueden parecer obvios, un análisis más profundo revela importantes carencias y ambigüedades. A riesgo de simplificar, los objetivos parecen responder a dos modelos bastante diferentes entre sí. El primero estaría configurado por el modelo reivindicacionista o, si se prefiere, revisionista clásico, que postula la necesidad de una transformación drástica del actual orden internacional y que normalmente trata de apelar a la buena voluntad o solidaridad europea en este empeño. El segundo está representado por el modelo realista-pragmático, que parte del supuesto de que el sistema internacional opera de acuerdo a reglas y prácticas que suelen favorecer a los países más ricos y poderosos, pero que también asume que dentro de este contexto generalmente negativo se abren algunos márgenes y posibilidades de acción para los más débiles y quizás más aún para los países de nivel intermedio como los latinoamericanos. Por cierto, sería absurdo esperar que cada país latinoamericano hiciera una opción clara y tajante ante esta supuesta alternativa. Es perfectamente posible y hasta recomendable concebir una estrategia que, sin abandonar el objetivo, irrenunciable para América Latina, de modificar un orden internacional que es a todas luces injusto, se concentre en ciertos objetivos pragmáticos y más viables a corto plazo. De hecho, ningún país en desarrollo deja de combinar ambos enfoques. El problema que surge, sin embargo, es el de encontrar una ecuación satisfactoria que los integre y, sobre todo, de calibrar cuál es el enfoque que debe primar en una situación o contexto específico.

Durante mucho tiempo los países latinoamericanos parecieron alentar la esperanza de que el diálogo interregional podía servir para la realización de aspiraciones a todas luces legítimas, pero de muy difícil solución en ese ámbito. Fue el caso de la Política Agrícola Común, un tema en que evidentemente América Latina no podía tener fuerza negociadora suficiente y en que sus expectativas de éxito dependían en realidad del avance de la Ronda Uruguay y de la capacidad de la región de concertar alianzas o de apoyar las posiciones de los principales interlocutores de la CE, en particular los Estados Unidos. Tampoco pareció muy recomendable haber concentrado durante cerca de una década el diálogo con Europa en el problema de la deuda externa, cuando lamentablemente era obvio que el sistema financiero europeo estaba mucho menos expuesto a la crisis latinoamericana y cuando también algunos países latinoamericanos estaban mostrando éxito en sus programas de reducción de la deuda.

Nuevamente, no es que estos objetivos no sean válidos; más bien, sin abandonarlos, parece recomendable centrar también la discusión en temas más abordables y concretos,

como la expansión y concreción de las nuevas formas de cooperación que pretende ofrecer Europa Occidental a la región y que han tenido un alcance bastante reducido hasta ahora, la eliminación de ciertas trabas no arancelarias que están impidiendo el ingreso de algunos productos textiles latinoamericanos, el envío de expertos europeos que puedan contribuir a la modernización de la Administración Pública en algún país de la región, la eficacia de los esquemas de apoyo financiero que se están diseñando para la promoción de "joint ventures" y las posibilidades de la región de acceder a los programas científico-tecnológicos y de intercambio universitario que promueve la CE.

Los intereses actuales de los países latinoamericanos con respecto a Europa parecen obvios. En lo económico, estos intereses consisten en el mantenimiento y la apertura de mercados para las exportaciones, la captación de inversiones, la renegociación de la deuda y el flujo de créditos nuevos y la obtención de cooperación al desarrollo. En lo político, los intereses equivalen a la obtención de apoyo para las nuevas democracias, la concertación de posiciones comunes frente a diversas cuestiones internacionales, el fortalecimiento de vínculos a nivel de las sociedades civiles y el desarrollo de nuevas modalidades de cooperación para el fortalecimiento institucional.

Algunos países latinoamericanos poseen además intereses de carácter más específico. Así, las naciones centroamericanas han alentado una mayor participación europea en el proceso de paz regional o bien en los propios procesos de pacificación internos. Cuba ha buscado tradicionalmente una relación pragmática con los países de Europa Occidental, que le permita atenuar el bloqueo estadounidense, mantener relaciones comerciales normales, disponer de una fuente de inversiones en sectores como el turismo y obtener apoyo político de sectores de las izquierdas europeas, aún cuando ello parece cada vez más difícil. Colombia espera una mayor colaboración europea en la lucha contra el narcotráfico. Brasil y el resto de los países amazónicos tienen interés en evitar que el ímpetu conservacionista de algunos países europeos interfiera en lo que consideran sus derechos soberanos.

LAS ESTRATEGIAS

Aún cuando los intereses latinoamericanos en Europa son bastante obvios y permanentes, no siempre las estrategias seguidas por los países latinoamericanos en Europa han sido las más adecuadas para realizarlos. Así, cabe preguntarse si la imagen que proyectaron los gobernantes latinoamericanos durante los años 80 de una región que estaba al borde del abismo fue funcional sobre todo para el logro de los objetivos económicos. Es cierto que esa imagen podía constituir un aliciente importante para promover la cooperación, pero este argumento resultaba más válido para Centroamérica que para Uruguay, para Bolivia que para Venezuela. En el caso de los países más importantes de la región, llama la atención que sólo durante los últimos años se hayan reanudado los esfuerzos para destacar el potencial económico que conserva la región, la fortaleza que han demostrado sus sociedades, la profundidad de los procesos

de ajuste que se han realizado y el notable mejoramiento de su balanza comercial. La dramática crisis que ha vivido América Latina no ha borrado de un plumazo sus ricas reservas de recursos naturales, el potencial de expansión de sus mercados o el notable desarrollo de ciertos sectores de su industria o de la agroindustria. Para gran sorpresa de los propios latinoamericanos, hay expertos e influyentes medios de prensa que auguran posibilidades de inserción y desarrollo interesantes para América Latina durante esta década (10).

La agenda europea de los países latinoamericanos tiende a ser demasiado amplia y recargada. A menudo los gobernantes de la región llegan a Europa con la lista de todas las reivindicaciones internacionales de sus países, obteniendo invariablemente palabras de comprensión y de solidaridad de sus anfitriones, pero escasos resultados concretos. En los distintos foros en que se desarrolla el diálogo interregional europeo-latinoamericano se advierte una tendencia similar. La agenda de negociación de la región tiende a ser poco selectiva y demasiado genérica, paradójicamente favoreciendo la falta de respuestas por parte de Europa y confirmando algunos de los estereotipos más corrientes que existen respecto de la región. En la medida en que América Latina siga pensando que puede obtener un Plan Marshall de los países ricos o que los europeos se convencerán finalmente de sus responsabilidades en el aseguramiento de la democracia en esa región, seguirán liberando a sus contrapartes del otro lado del Atlántico de la necesidad de considerar propuestas más concretas y, en definitiva, viables.

Debe señalarse que en la actualidad se están observando cambios positivos en la forma en que los países latinoamericanos están encarando sus vínculos con Europa. Una revisión somera de los resultados de las sucesivas conferencias ministeriales entre los países miembros de la CE y del Grupo de Río, que adquirieron un carácter institucionalizado a partir de la Declaración de Roma de diciembre de 1990, demuestra una cierta tendencia hacia la adopción de acuerdos de carácter más concretos. Aunque los comunicados finales siguen reflejando las preocupaciones internacionales generales de las dos regiones, como por lo demás corresponde a un foro para el diálogo político, se han empezado a agregar logros muy específicos, como la apertura de las operaciones del Banco Europeo de Inversiones (BEI) a América Latina, la creación de un centro de cooperación empresarial en Chile, el establecimiento de un centro de asesoramiento en materia de integración regional financiado por la CE, la puesta en marcha de nuevos programas de cooperación científico-tecnológica, etc. Cabe agregar que los latinoamericanos lograron que este foro originalmente político sirviera también para avanzar en la negociación de los temas económicos, para los cuales no existe una instancia adecuada. En la práctica, esta combinación de diálogo político con negociaciones económicas resulta bastante excepcional en el ámbito de la Cooperación Política Europea.

Algunos países latinoamericanos están desarrollando políticas más activas y dinámicas frente a Europa. Es el

caso de México, que después de adherir durante mucho tiempo a posiciones muy radicales pero nada viables en materia internacional, está comenzando a aprovechar las ventajas que puede ofrecer a Europa como mercado para sus exportaciones e inversiones externas, como fuente de recursos naturales cada vez más escasos y vulnerables y, por cierto, como plataforma de acceso al mercado estadounidense. Resulta interesante constatar que México está desarrollando esta política europea en los mismos momentos en que negocia un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos y con Canadá y en que intensifica sus relaciones con Japón y la Cuenca del Pacífico en general. Esta estrategia revela que las opciones externas de América Latina no son excluyentes entre sí. En un plano distinto, la acción diplomática de Colombia en Europa fue crucial para la aprobación de las facilidades temporales para una serie de productos de exportación de los países andinos, que se conocen precisamente con el nombre de "Plan Colombia", y para la puesta en marcha de interesantes programas de cooperación en la lucha contra el narcotráfico con países como el Reino Unido.

Así mismo, después de haber concentrado casi exclusivamente sus relaciones exteriores en los Estados Unidos, países tan disímiles como Costa Rica y Nicaragua descubrieron en la década de 1980 las posibilidades de la cooperación europea. La declinación de la ayuda norteamericana en el área hace tanto más oportunos estos esfuerzos. Los países centroamericanos también han recurrido a la cooperación europea para facilitar las negociaciones de paz en países como El Salvador y Guatemala, a la vez que han buscado una participación destacada de países como España en las fuerzas de Naciones Unidas que supervisan el proceso de paz a nivel regional.

En cuanto a los países sudamericanos, es muy probable en estos momentos un país tan modesto como Bolivia esté alcanzado sus objetivos europeos de manera mucho más expedita que sus vecinos argentinos y brasileños, precisamente debido a que su agenda de negociación está centrada en unos pocos temas muy concretos, que se refieren sobre todo en la cooperación al desarrollo. Es obvio que las agendas de países como Brasil y Argentina son forzosamente más complejas y difíciles de abordar, pero en ambos casos parece recomendable una mayor definición de los objetivos que se persiguen, más allá del explicable rechazo a las prácticas proteccionistas europeas. Incluso con respecto a este último punto se plantea una cierta necesidad de diseñar una estrategia que no se agote en la denuncia de las barreras arancelarias y sobre todo no arancelarias que obstaculizan el comercio con la CE, sino que también promueva directa o indirectamente una mayor adaptación de la oferta exportadora de esos países a ese importante mercado y la búsqueda de nuevos "nichos" para sus exportaciones. La experiencia de Chile puede resultar relevante en este contexto, ya que ha logrado diversificar de una manera significativa y exitosa sus exportaciones hacia la CE, que constituye su principal mercado externo. Sobre todo en el sector de la agroindustria, la pesca y el sector forestal, parece evidente

(10) Véase por ejemplo los artículos aparecidos en *The Economist* (10/10/91) y *Time* (28/10/91).

que un empresariado más dinámico, un marco institucional más fluido y un mejor manejo en los mercados externos le ha permitido a Chile aprovechar mejor sus ventajas naturales que Argentina, tanto con respecto a Europa como de otros mercados.

Otro cambio positivo que se observa en esta materia se refiere a la menor insistencia latinoamericana en un trato preferencial similar por parte de la CE al que está consagrado en la Convención de Lomé, pretensión carente de realismo. Además, el paralelo con el Grupo ACP tampoco parece tan tentador para los países latinoamericanos. Si en el momento de la suscripción de la Convención de Lomé I todavía había bases para pensar que ella podía constituir un verdadero modelo para las relaciones Norte-Sur que iba a sacar sobre todo a los países africanos del marasmo económico en que se encontraban, hoy esa ilusión está totalmente superada por las crudas realidades que pueden observarse en la gran mayoría de sus beneficiarios, a los que incluso la propia América Latina tiene poco que envidiar. Pese a que Africa ocupa un lugar bastante más alto al de América Latina en la famosa escala de prioridades de la CE, no parece tan claro que ello le haya significado una ventaja para la superación de sus todavía más críticos problemas. Ello, porque en definitiva el impacto de los programas de cooperación e incluso de los esquemas comerciales preferenciales es necesariamente limitado y está muy supeditado a las reformas económicas y sociales de raíz endógena que emprendan los países. Cabe destacar en este sentido la experiencia de los NICs (Newly Industrializing Countries) del sudeste asiático, que pese a estar sometidos a un tratamiento comercial similar al de los países latinoamericanos y pese a los menores vínculos políticos y sociales que los unían a Europa, han logrado mejorar significativamente su acceso al mercado de la CE. No es una casualidad que importantes expertos latinoamericanos nada sospechosos de posiciones neoliberales, como el prematuramente fallecido economista chileno Fernando Fajnzylber, hayan destacado la necesidad de mirar con más atención las experiencias asiáticas de desarrollo (11). Dicho sea de paso, algunas de estas experiencias parecen cuestionar frontalmente las versiones más crudas del enfoque de la dependencia, que tanta influencia tuvo en América Latina y cuyos postulados también influyeron en las reivindicaciones externas de la región.

Las estrategias latinoamericanas frente a Europa parecen excesivamente obsesionadas por la cuestión de las prioridades europeas. Es obvio que América Latina ocupa un lugar extremadamente bajo en esas prioridades. Sin embargo, el hecho de que Africa haya constituido desde siempre una prioridad mayor, no le ha asegurado a ese continente una relación mucho más fructífera. Tampoco se podría afirmar que los países de ASEAN, que tradicionalmente han ocupado un lugar similar o inferior al latinoamericano en las prioridades europeas, hayan tenido poco éxito en sus rela-

ciones con el Viejo Continente; más bien, parece todo lo contrario. Por otra parte, el tema de las prioridades suele ser bastante subjetivo. Es claro que es muy pertinente cuando se habla de cooperación al desarrollo, pero éste área sólo asume gran importancia para los países más pobres de la región. En el caso de los países mayores e intermedios, la famosa frase "trade, not aid" parece plenamente aplicable. Y en ese campo, al igual que el de las inversiones, importan más la competitividad y las ventajas comparativas que las prioridades políticas. Además, es por lo menos debatible que América Latina haya recibido menos atención política de Europa que otras regiones en desarrollo. No se trata de minimizar del todo esta cuestión, sino de desdramatizarla y ponerla en sus justas dimensiones.

El hecho de que América Latina es la parte política y culturalmente más occidental del Tercer Mundo le confiere un potencial de vinculación nada despreciable a largo plazo con Europa y Norteamérica, tanto más en un contexto en que las poblaciones de los países ricos de Occidente representarán una porción mínima de la población mundial y que no pueden convertirse en enclaves de prosperidad desconectados de un mundo que resulte cada vez más poblado y ajeno. En este contexto, los países europeos forzosamente deberán tender puentes hacia sus vecinos más próximos. Con todos sus problemas, los latinoamericanos parecen ofrecer un potencial de relaciones más estables y menos conflictivas para Europa que otras regiones en desarrollo geográficamente más próximas, pero separadas por un virtual abismo político y cultural del Viejo Continente, como lo está confirmando la situación de Oriente Medio, la desoladora realidad africana o las tendencias fundamentalistas en el Norte de Africa.

Algunos países de América Latina también parecen exageradamente inquietos frente a la tendencia hacia la formación de grandes bloques que observan en el actual sistema internacional. El más claro ejemplo de esta tendencia es la Europa comunitaria y su proyección en el Espacio Económico Europeo, que engloba a la CE y a los países miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y que en un momento más distante podría extenderse igualmente a otros países de Europa Central. Sin embargo, la formación de ese gran bloque no tiene necesariamente un sentido excluyente respecto de otros actores, no por una cuestión de buena voluntad o de solidaridad, sino por las frías realidades de la interdependencia (12). La profundización de la CE ha actuado como un poderoso incentivo para las inversiones japonesas y estadounidenses y, en realidad, pese a la tendencia hacia los megabloques la presencia japonesa en Europa nunca ha sido tan grande como ahora. Obviamente, lo mismo puede decirse respecto de la creciente interpenetración entre las economías de Japón y Estados Unidos. A niveles mucho más modestos, pese a su orientación preferente hacia Asia, Japón no sólo está aumentando sus inversiones en América Latina, sino

(11) Fernando Fajnzylber, "Inserción internacional e innovación institucional", *Síntesis*, No. 15, septiembre-diciembre 1991, págs. 45-87.

(12) En una ponencia presentada hace más de un año, el conocido economista Raymond Vernon cuestionó la visión de convencional sobre los megabloques y relativizó sus efectos para América Latina. Véase su "Critical Factors in Latin American Economic Relations", ponencia presentada en el seminario "The Changing Global Context for U.S.-Latin American Relations", organizado por el Diálogo Interamericano, Aspen Institute, Airlie House, Warrenton, Va., EE UU, 23-25 de mayo 1990.

que también está incrementando su cooperación con esta región.

En este contexto, la marginación internacional de América Latina de la que tanto se habla constituye más un peligro que una realidad. Hasta cierto punto, es también una actitud mental y ciertamente no la más recomendable. La región conserva un importante potencial económico, político y hasta estratégico, que puede movilizar creativamente para mejorar su inserción en el sistema internacional y, también, para potenciar sus vínculos con Europa. Parece preferible evaluar la mejor forma de desarrollar ese potencial antes que continuar lamentándose por la marginación de la región de los grandes bloques.

LOS INTERLOCUTORES

Los profundos cambios que se están produciendo en Europa exigen una evaluación muy cuidadosa de los interlocutores europeos que parecen más relevantes para América Latina.

De hecho, desde que la CE entablara relaciones con América Latina se ha planteado una primera distinción entre el nivel bilateral y el comunitario, esto es, entre aquellas cuestiones que corresponden todavía a los Gobiernos nacionales y aquellas que deben ser tratadas con las autoridades comunitarias. Aún cuando esta distinción pareció relativamente sencilla en los inicios de la CE, se ha ido complicando crecientemente. Por una parte, las autoridades comunitarias han ido adquiriendo nuevas competencias a medida que se ha ido profundizando el proceso de integración y, por la otra, han ido surgiendo nuevas instancias como la Cooperación Política Europea (CPE), que en realidad tienen una estructura mixta. Además, la peculiar estructura institucional de la CE, conformada por una Comisión más o menos supranacional que propone, un Consejo integrado por los países miembros que decide y un Parlamento que actúa como conciencia europea pero que a la vez posee facultades presupuestarias, hace todavía más difícil distinguir entre los dos niveles tradicionales. Es obvio que la aceleración de la construcción europea está generando una serie de áreas grises en que las divisiones de competencias están poco definidas, son objeto de disputa o son compartidas. Por razones obvias, normalmente en estos casos los países latinoamericanos, actuando de manera individual o conjunta, han tendido a preferir a los interlocutores comunitarios, han apoyado los llamados a una mayor coordinación europea o bien han magnificado las atribuciones de la CE en los temas de interés para la región. Las ventajas de esa preferencia por la CE no siempre son obvias. Así, es dudoso que la Comisión de la CE pueda asumir con eficiencia mayores atribuciones en el campo de la cooperación al desarrollo. De hecho, la unidad que se ocupa de América Latina en esa área no resiste la comparación con cualquier unidad equivalente de algún país intermedio de Europa. América Latina recibe una porción más baja de la cooperación comunitaria que de los programas nacionales de países como Italia, España, Países Bajos o Alemania. Y la misma

complejidad de las estructuras comunitarias atenta contra su eficacia en el área de la conducción de las relaciones externas.

A nivel de los propios países europeos, hacen falta políticas muy matizadas y diferenciadas. Por cierto que parece aconsejable estrechar vínculos con los países más afines a América Latina como España, Italia o Portugal. Pero también es preciso tener en cuenta que estos países no pueden ni pretenden desempeñar siempre el papel de "puentes" para Europa y que, en algunos terrenos concretos, sus intereses no son coincidentes con los de algunos países latinoamericanos. La marcha del tratado asociativo entre Argentina e Italia no ha estado libre de problemas. Los intereses pesqueros españoles en Chile no parecen fácilmente conciliables con una política conservacionista respecto de ese importante recurso. El interés económico principal de los países centroamericanos en Europa -el mantenimiento del acceso de sus exportaciones de bananos a los mercados europeos- objetivamente está en contradicción con las políticas seguidas por Francia, el Reino Unido y la propia España. Por otra parte, también se debe hacer un esfuerzo especial precisamente con respecto a los países europeos que parecen más distantes de América Latina. Diversos representantes españoles han señalado la conveniencia de que los latinoamericanos concentren también sus esfuerzos en convencer a Londres o Copenhague respecto a las virtudes de una política más abierta de la CE frente a la región, partiendo de la base de que Madrid o Roma ya están ganados para esa causa.

Tampoco hay que olvidar que la importancia de los países europeos para América Latina tiende a variar según el tema. Siempre se señala que el Reino Unido es el país grande de Europa más distante de América Latina, pero es un hecho que las inversiones británicas en la región han crecido significativamente durante los últimos años y que el Foreign Office, la prensa de calidad y, sobre todo, los medios académicos de ese país poseen un nivel de información respecto de la región bastante superior a la media europea. La importancia relativa de Holanda en los temas comerciales y de cooperación ya ha sido señalada. Puede que América Latina tenga un lugar muy bajo en las prioridades externas de Francia, pero el perfil más autónomo y la voluntad más protagónica de su política exterior siguen convirtiendo a los franceses en socios importantes para América Latina.

Prácticamente todas las evaluaciones de las relaciones interregionales insisten en el problema de la ausencia de una verdadera contraparte regional latinoamericana respecto de la CE. La observación es válida, pero debe ser matizada. Es dudoso que una posición única latinoamericana, que en varios terrenos ya existe, aumente de manera significativa la capacidad negociadora de la región en el terreno comercial, como lo sostiene un autor (13). Por otra parte, una regionalización a ultranza de América Latina en este contexto podría acarrear desventajas para varios países, y no sólo los más fuertes. Resulta dudoso que Brasil, México o Argentina, cuyos intereses inevitablemente prevalecerían en

(13) Diego Luis Castellanos, "Hacia una revisión de las relaciones con la Comunidad Europea", *Nueva Sociedad*, No. 106, marzo-abril 1990, págs. 119-128.

esa agrupación, puedan defender con mayor éxito las necesidades de cooperación de los países más pobres de la región. México habría tenido que concertarse con los otros grandes deudores de la región para alcanzar los modestos logros que obtuvo en su renegociación con los acreedores españoles. Las diferencias entre las posiciones de Brasil y Uruguay con respecto a la negociación de los servicios en el GATT son prácticamente similares a las que puede tener uno de esos países con una contraparte europea. Como exportadores de productos agrícolas, Argentina, Brasil, Colombia, Chile o Uruguay tienen más en común con Australia y Canadá que con los países importadores netos en la propia región. América Latina es demasiado heterogénea como para canalizar todas sus relaciones por la vía regional. Además, sus instituciones regionales son muy débiles como para afrontar un desafío de esa envergadura. Incluso en el caso de alcanzarse ese sólido frente regional al que muchos aspiran, es dudoso que se obtenga un salto cualitativo en las relaciones con Europa. En suma, parece conveniente combinar un enfoque regional con aproximaciones más singulares, según los temas de que se trate.

La riqueza de la sociedad civil europea ofrece asimismo una amplia gama de interlocutores e interesantes posibilidades de acción para los latinoamericanos. Ya constituye un lugar común destacar el papel que han asumido las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) europeas en la promoción de los vínculos con América Latina. También se ha destacado suficientemente la importancia de los partidos políticos. Por otra parte, ninguna política latinoamericana, incluyendo a la propia Cuba, puede dejar de atender a los sectores más clásicos del "establishment"

en los diversos países europeos: los grandes grupos empresariales, las cámaras de comercio, la banca, etc.

Finalmente, está la posibilidad de ir formando pequeños grupos que puedan hacerse cargo de una labor cada vez más necesaria de "lobbying" en favor de los intereses de los distintos países latinoamericanos. Es cierto que esta actividad requiere de una cierta inversión de recursos, que parecen muy escasos en el contexto de crisis que vive la región. Sin embargo, a veces el problema consiste más en la reasignación de recursos que en su incremento. Cualquier revisión de las dotaciones diplomáticas de los países latinoamericanos en Europa arrojará una cantidad muy elevada de agregados de índole muy variada, cuyas funciones no siempre resultan evidentes para un observador externo, para decirlo suavemente. Es muy probable que una evaluación seria en este terreno revele la existencia de importantes recursos inutilizados o mal utilizados que podrían emplearse para otros fines.

Sea como fuere, los países latinoamericanos deberán realizar un esfuerzo muy grande para mantener y mejorar sus posiciones en Europa. Los profundos cambios que están ocurriendo en el continente requieren de una capacidad de adaptación que hasta ahora no ha abundado en la región. Es cierto que en gran medida la presencia latinoamericana en Europa y la de ésta en América Latina está condicionada por las realidades económicas y políticas latinoamericanas. Pero también es cierto que una estrategia diplomática y política adecuada, llevada adelante con profesionalismo y seriedad, puede hacer bastante para mejorar la proyección de la región en los medios europeos.

RESUMEN

A partir de una revisión somera del estado de las relaciones europeo-latinoamericanas, el autor entrega una serie de reflexiones críticas sobre la forma en que los países latinoamericanos han conducido sus relaciones con Europa. El diagnóstico general apunta a una cierta indeterminación de los objetivos latinoamericanos y a una falta de congruencia entre éstos y las estrategias que se siguen para alcanzarlos. Sin embargo, el autor concluye que se están observando cambios positivos en esta área, que pueden llevar a un mejor aprovechamiento del potencial que todavía conservan los vínculos entre las dos regiones.

ABSTRACT

Starting from a brief revision how Latin America - Europe relations are, the author make several critical thoughts about the way the Latin America countries had driven their relations with Europe. The general diagnosis shows a certain not determinations of the Latin America expectative and congruence fault between these and estrategies to adhiere them. However the author concludes that positive changes are observed in the area, which can lead to take advantage of the potential present between regions.