
LAS RELACIONES DE EUROPA CON AMÉRICA LATINA: LA LÓGICA DE SUS RESPECTIVAS ACTUACIONES

Christian Déséglise*

1. Planteamientos básicos

Centro del planeta hasta la Primera Guerra Mundial, continente en el cual se juega el hado de la humanidad hasta 1945, Europa occidental se caracteriza hoy por su desagregación política, por su "bajo perfil" comunitario en las relaciones internacionales, su relativa vulnerabilidad militar y su poderío económico y comercial.

América Latina, por su parte, ubicada en la esfera de influencia europea hasta las fechas correspondientes a las dos guerras mundiales y a la Guerra Civil Española, se ve encuadrada en una relación cuasi-exclusiva con los Estados Unidos a partir de 1945, y los vínculos que tenía con Europa se cortan radicalmente. El embajador peruano, Carlos Alzamora, exsecretario permanente del SELA, resume perfectamente la situación: "En mi país, Perú, la misión de adiestramiento militar era francesa (antes de la Segunda Guerra Mundial), la naval inglesa, la aeronáutica italiana y la policial española. Todas serían en su momento sustituidas por misiones norteamericanas" (1). Esta situación la congelará la guerra fría y no se modificará sustancialmente hasta, por lo menos, años recientes.

* Profesor del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo

1. Carlos Alzamora, "La oportunidad de la crisis, Los desafíos en las relaciones europeo-latinoamericanas", en Nueva Sociedad, No. 85, sept-oct. 1986, Caracas, p. 97.

Sin embargo, en el actual esquema triangular conformado por un polo norteamericano dominante y dos pequeñas cabezas dependientes en distintos niveles y grados, la lógica y los intereses de América Latina y de Europa podrían impulsar estos dos actores a emprender una "relación diagonal" (2) que les permita salir de su condición de menor a nivel internacional y ofrecer al mundo un ejemplo de tercera vía entre el "capitalismo conservador y masificado de Estados Unidos y el socialismo conservador y masificado de la Unión Soviética" (3). Para tender hacia tal fin, no solo hace falta tener una conciencia muy clara de la lógica propia del actor con el cual se piensa jugar, sino que también se requiere el pleno conocimiento de lo que el otro está dispuesto a ofrecer y de lo que puede ofrecer, habida cuenta de los intereses peculiares de cada protagonista y de sus limitaciones en cuanto a su margen de maniobra.

En este marco, y desde hace unos años, Europa ha ido tornándose hacia Latinoamérica y el Tercer Mundo en general, por motivos que

2. En las relaciones triangulares EE.UU.-CEE-América Latina, la "relación diagonal" sería el eje que uniría a Europa con América Latina y que permitiría que las dos regiones se fortalecieran mutuamente y ampliaran su margen de maniobra autónoma en las relaciones internacionales.
3. Luigi Boselli, jefe de la delegación para América Latina de la Comisión de las Comunidades europeas, "La Comunidad Económica y América Latina: el nuevo reto", en Cuadernos del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED), No. 11, 6 de febrero de 1985, p. 20.

analizaremos más adelante. América Latina, frente a la pérdida de confianza en las capacidades económicas norteamericanas, frente a la desvalorización del sistema militar de seguridad continental después de la guerra del Atlántico Sur, frente a la crisis centroamericana y al acuciante tema de la deuda, se ha vuelto por su parte hacia Europa pensando que ésta le podría ofrecer una alternativa a su relación excluyente con los Estados Unidos.

Dos actitudes dificultan, sin embargo, este diálogo entre la Comunidad europea y América Latina. La actitud europea, por una parte, que consiste en explicar las escasas relaciones a nivel institucional entre las dos partes y su "descuido benigno" hacia Latinoamérica por el hecho de que esta última no haga ninguna propuesta común concreta: América Latina no tendría una voz única, su diversidad volvería imposible todo acuerdo con la Comunidad como habría tornado imposibles otros acuerdos de menor ambición en el propio continente hispanoamericano. Y por otra parte, la actitud latinoamericana, que critica de manera a menudo violenta a Europa por su proteccionismo, su timidez política, etc. Pero estas dos posiciones tradicionales y unívocas están matizadas por la densa red de "amistades" y voluntades de cooperación mostradas por muchos grupos no gubernamentales tales como los partidos políticos, los sindicatos, las Iglesias o las fundaciones privadas.

Para que este diálogo, que podría cobrar importancia histórica fundamental en el contexto de una tendencia hacia la multipolarización del sistema internacional, no caiga en un diálogo de sordos, es preciso analizar detalladamente qué es lo que el uno puede esperar del otro, y es menester destruir los mitos que impiden tener una conciencia clara del estado de las relaciones entre los protagonistas y sus tendencias. Estos puntos son los que intentamos contribuir a aclarar en el artículo, analizando la lógica de la actuación internacional del Viejo Continente, subrayando lo que está dispuesto a ofrecer a Latinoamérica y finalmente presentando el cuadro de las relaciones entre los dos actores.

2. La lógica contradictoria de la evolución europea

El papel de la Comunidad en las relaciones internacionales puede resumirse de la siguiente

forma: Europa Occidental salió agotada y exangüe de la Segunda Guerra Mundial. Abandonó su protección militar en manos de los Estados Unidos. De motor del mundo se convirtió, al menos inicialmente, en continente destinado a ser el objeto de su propia historia. Pero su posterior crecimiento económico le ha ido concediendo un espacio cada vez mayor de autonomía política, limitado sin embargo por la hipoteca militar norteamericana.

A partir de 1947 y en función de sus propios intereses, los Estados Unidos reconstruyeron a Europa — mediante el Plan Marshall principalmente— e impulsaron la unión política, económica y militar del Viejo Continente. Considerada a la vez como una región vital para los Estados Unidos y como la condición necesaria para que éstos pudieran desempeñar un papel de protagonista mundial de primera importancia, Europa se benefició y sigue beneficiándose de la protección nuclear de los Estados Unidos y recibe en su territorio, en Alemania Occidental exactamente, 350.000 soldados de las Fuerzas Armadas norteamericanas, al mismo tiempo que acoge, en Gran Bretaña, la República Federal Alemana, Bélgica y Holanda, los euromisiles "PershingU", los misiles "Cruise", además de las bases militares instaladas en diversos países.

Sin embargo, a pesar de los intereses fundamentales que comparten Estados Unidos y Europa en cuanto a su seguridad y a su protagonismo internacional, los dos aliados han tomado rumbos que no son paralelos. Conforme iba creciendo económicamente e iba evolucionando su historia política común, Europa Occidental fue adoptando un papel cada vez más autónomo en las relaciones internacionales que la apartaba de los Estados Unidos: el Viejo Continente comenzó a esforzarse por mitigar la confrontación Este-Oeste o por salir definitivamente de ella, y por tener con el Tercer Mundo una relación privilegiada, condición de su mayor protagonismo internacional. Esta divergencia de caminos con los Estados Unidos origina una contradicción fundamental: el Viejo Continente depende de América del Norte en cuanto a su seguridad, mientras que sus propios intereses lo conducen a adoptar, en el plano económico y político, una posición que lo enfrenta directa o indirectamente a su propio protector. La falta de conciencia acerca de la necesidad de lograr una defensa común y las ventajas económicas que resultan de la delega-

ción de su propia defensa en manos de los Estados Unidos, han hecho que Europa no pueda jugar un papel internacional en correspondencia con su propio potencial económico.

La perspectiva norteamericana en la reconstrucción europea

Retomemos la lógica ya enunciada y desarrollémosla un poco. En 1945, Europa se encuentra dividida y sin recursos económicos. En comparación con la situación de la primera posguerra, cuando Europa parecía todavía capaz de asegurar su destino y sus decisiones económicas, la situación del 45 es totalmente distinta. Alemania está vencida y dividida. Francia, in extremis, se agrupa con los vencedores y tiene una legitimidad internacional muy débil. Para Italia, el problema es más o menos similar. Y, por fin, Gran Bretaña, si bien fue la primera y mayor aliada, sale exhausta de la guerra. Entonces hay que reconstruir Europa y, para esto, hace falta un proyecto. Este proyecto, lo van tener los Estados Unidos, y será un proyecto motivado por razones políticas y económicas norteamericanas.

En primer lugar, los Estados Unidos desean reconstruir una Europa "contra", es decir, contra el Este, para constituir un glacis o zona protectora simétrica al glacis del Este. Segundo, es preciso que Europa sirva para permitir la perpetuación del crecimiento económico de los Estados Unidos. Sacando las lecciones de la Primera Guerra Mundial que originó, por concepto de reconversión económica, la violenta crisis del 21-22, los Estados Unidos quieren orientar la economía europea de tal manera que pueda absorber sus productos. En el 46, el 42% de las exportaciones estadounidenses se dirigieron hacia Europa.

El instrumento para conseguir aquellos fines y lograr la realización del proyecto será el Plan Marshall (4). Este "European Recovery Program" prevé una ayuda económica a Europa a través de ciertas entregas de productos gratis y de créditos de tasas de interés muy bajas. En suma, el Tesoro Americano gastará alrededor de 13.000 millones de dólares para reconstruir

a Europa y para unificarla, primero bajo la OECE (Organización Europea de Cooperación Económica, abril de 1948), que agruparía a los 16 países europeos escogidos para recibir la ayuda.

En contrapartida los europeos deben abastecerse principalmente en los Estados Unidos. Es decir, que el Plan Marshall corresponde al deseo norteamericano de integrar a Europa en el sistema estadounidense y de instaurar cierta complementariedad entre los dos continentes. En este sentido el plan completa los acuerdos de Bretton Woods que institucionalizaron la dominación estructural de un dólar respaldado por los bancos europeos.

A este aspecto de la complementariedad de la reconstrucción, se añade un aspecto político que consta de tres dimensiones: 1) Es preciso construir una Europa fuerte frente al bloque oriental, capaz de resistir con las armas la expansión comunista y de compartir con los Estados Unidos ciertos valores comunes: el liberalismo económico y, accesoriamente, el liberalismo político. 2) El Plan se dirige a todos los países con voluntad de ser "libres". Se ofrece también a los países del Este y a la URSS, de manera quizás más formal que por seria voluntad. Sea lo que fuere, aquellos países rehusaron la ayuda en la Conferencia de París. 3) El Plan tiene una voluntad unificadora muy clara, pues solamente dos años después de la guerra se ofrece sin discriminación alguna tanto a Gran Bretaña como a Alemania. Estas dimensiones políticas se inscriben a su vez en el marco más amplio de la doctrina político-estratégico-militar del "containment", trazada por el presidente Truman.

La economía está entonces al servicio de los objetivos estratégico-militares, pues la ayuda contribuye a evitar una revolución de la miseria que habría hecho caer a toda Europa en el campo socialista. Además, se inserta este Plan Marshall en toda la red de pactos que se tejía para contener el comunismo. Se precisó esta intención en abril del 49, cuando se firmó el Tratado del Atlántico Norte, OTAN, que vincula la seguridad europea y la seguridad norteamericana a la integración del oeste en su conjunto. La lógica de la segunda posguerra aparece ahora claramente. Es una lógica de intervención en Europa a todos los niveles: económico, político, militar y aun cultural, por medio de la "persuasión clandestina" (Vaneek Pack-

4. Nombre del secretario de Estado George P. Marshall, premio Nobel de la Paz, quien lo anunció el 5 de junio de 1947 en un discurso pronunciado en la Universidad de Harvard.

ard) que se expresa en el cine y en el ‘ ‘American Way of Life’ ’.

El surgimiento de la voluntad política europea

Frente a esta voluntad intervencionista, los Estados europeos también tienen una voluntad política propia. Esta se define al principio frente a los problemas más acuciantes: la reconstrucción y las relaciones con la URSS. Son los dos factores predominantes inmediatamente después de la guerra. Cada vez que se intente ir más allá de ellos, se llegará a un “impasse”, como lo ejemplifica el intento de construir una defensa común europea en 1954. Sin embargo, la Comunidad Europea va construyéndose poco a poco: primero a partir del eje Europa-Estados Unidos y luego alrededor de la pareja Francia-Alemania.

Enumeremos las etapas de esta construcción muy rápidamente:

La CECA (Comunidad Económica del Carbón y del Acero, abril 1951), creada alrededor de la idea genial y muy sencilla de que la guerra se hacía con carbón y acero, y que si se ponían estos dos materiales bajo una autoridad común, se podrían prevenir futuras guerras; el Tratado de Roma que instaura el Mercado Común en el 57; la Comunidad Europea de la Energía Atómica (1957); la Unión Aduanera (1962); el ingreso de Inglaterra (1972) al Mercado Común; la elección de la Asamblea Europea mediante el sufragio universal directo (1979); el sistema monetario europeo (1979) y finalmente el ingreso de Portugal y España en 1986, antes de la realización del mercado único dentro de cinco años.

A medida que iba cuajando Europa su deseo de anclarse en sí misma y no en los Estados Unidos, iba incrementándose, sobre todo bajo el impulso francés. Este deseo puede ejemplificarse en el conflicto tenaz entre Francia e Inglaterra a propósito del ingreso de esta última en la Comunidad, ya que Gran Bretaña aparecía como un “submarino” de los Estados Unidos. como lo demostró la alineación del Primer Ministro inglés, Mac Millan, con las tesis de Kennedy en la Conferencia de Nassau (diciembre de 1962) acerca de la dependencia de la fuerza nuclear inglesa, poniendo así de manifiesto la alianza privilegiada de Inglaterra con

los Estados Unidos a expensas de los intereses europeos.

Sin embargo, desde mediados de los años sesentas, con “la pérdida Albión” o sin ella, Europa se hace —en el ámbito económico, financiero y, con restricciones, también en el político— más y más autónoma frente a los Estados Unidos. Reembolsa sus deudas e intenta socavar el predominio del dólar en las relaciones económicas internacionales. Con la agudización de los problemas monetarios norteamericanos, el resentimiento en contra de los Estados Unidos crece hasta la cúspide del 15 de agosto de 1971 (5).

Estas dificultades financieras norteamericanas, que los franceses no intentaron aliviar, ni mucho menos, amplían la tensión entre los dos continentes a nivel económico. La desconfianza ante los Estados Unidos aumenta, pero el sinfín de vínculos que los unen impiden un distanciamiento radical. Además, el interés fundamental que tienen en común frente a la Unión Soviética hace que en los momentos de máxima tensión los dos presenten un frente unido, como se pudo apreciar en la crisis de Berlín (13 de agosto de 1961) o en la crisis de los cohetes de Cuba (septiembre de 1962). En estos dos casos, la voz de Europa se unió sin ninguna reserva a la voz norteamericana en defensa de los supremos intereses políticos y militares de Occidente, mostrando a las claras que el enfrentamiento de los intereses económicos y financieros entre los dos aliados era en definitiva secundario.

En el decenio del 70, cuando Inglaterra finalmente ingresa en la Comunidad, la crisis económica originada el 15 de agosto de 1971 y acentuada por los choques petroleros, provoca una agudización de la competencia entre los dos gigantes económicos del mundo en aquel entonces: la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos. El distanciamiento se amplía debido al problema generado por las altas tasas de interés norteamericanas, que conlleva

5. En este día, la administración Nixon tomó una serie de medidas para defender el dólar en el exterior y rectificar el déficit en la balanza de pagos: reducción del 10% en asistencia económica exterior, imposición de un 10% de sobretasa en todas las exportaciones y, sobre todo, suspensión de la convertibilidad del dólar en oro, o cualquier otro bien de reserva. Estas medidas acabaron de desorganizar al sistema financiero, económico y comercial internacional y marcan el origen de la crisis económica que todavía no ha sido superada.

una fuga de capitales europeos. Europa paga, entonces, el déficit presupuestal de Washington y financia su inflación, mientras que los Estados Unidos imponen cuotas a las exportaciones procedentes de la Comunidad (guerra siderúrgica).

Atlantismo e intereses propios de Europa

Pero el momento de mayor tensión ocurre con motivo de la invasión de Afganistán y de la crisis polaca a comienzos de los años 80. Esta situación modifica de nuevo la naturaleza de las relaciones europeo-norteamericanas pues aumenta el peso de las dimensiones políticas y militares, a expensas de la dimensión económico-comercial.

Frente a esta situación internacional tensa, los Estados europeos, cualquiera sea su régimen, van a dejar de lado — ppr el tiempo que dure el enfriamiento internacional— sus intereses económicos peculiares en beneficio del fortalecimiento del Atlantismo. Basta con pensar en el famoso discurso de François Mitterrand ante el “Bundestag” de Bonn cuando declaró, en 1983, unos meses antes del despliegue de los “PershingU” y “Cruise” en Europa, y frente a la ola pacifista que amenazaba la estabilidad del gobierno de Helmut Kohl: “los pacifistas están al Oeste y los misiles al Este”.

Este Atlantismo estriba en la creencia acerca de la coincidencia de los supremos intereses de Europa y los Estados Unidos en materia de defensa frente a la Unión Soviética. Pero muchos expertos dudan seriamente de esta coincidencia en el caso de una confrontación directa en el continente europeo. Se preguntan si los Estados Unidos aceptarían sacrificar Boston para salvar a Frankfurt. Se pone en tela de juicio la idea de que Europa sea vital para los intereses norteamericanos y se sugiere la hipótesis de que no es más que un mero elemento, el primero, de la defensa estadounidense.

Se considera que si los soviéticos intervinieran al oeste de Elba, los soldados americanos acantonados en Alemania podrían resistir dos o tres días y que en ocho días el ejército rojo llegaría al Rhin, donde se detendría para evitar la fuerza de disuasión francesa. La protección nuclear norteamericana es entonces muy dudosa en tiempo de guerra. Y en tiempo de paz, ¿para qué sirve? Sin embargo, es el único escudo que

tiene Europa. Entonces se puede contestar que si bien es el origen de la tutela de los Estados Unidos sobre Europa, es también lo que evita, al menos hasta ahora, su “finlandización” (6). Entonces, la protección militar norteamericana, si bien es de dudosa eficacia, arraiga a Europa Occidental en la esfera de influencia de los Estados Unidos de tal manera que los europeos puedan adoptar frente a la Unión Soviética una posición política independiente.

Muchos políticos europeos intentaron hacer tambalear esta tutela desde el 45, pero sin llegar a otra cosa que a manifestaciones vanas de malhumor: el principio de toda independencia es el abandono de la protección asegurada por los misiles y los aviones SAC (Strategic Air Command) y su remplazo por un sistema de defensa europea, que tendría la desventaja de suscitar el tema de la unidad europea de defensa y de resultar muy costoso y apremiante. De Gaulle intentó sustituir el SAC por una protección francesa extendida a Europa, pero la exigüidad de la fuerza de disuasión francesa y las relaciones privilegiadas de Inglaterra con Estados Unidos impidieron que los europeos abandonaran la protección americana.

Entonces, por no haber podido asegurar el control de su destino, aunque es un ejemplo de éxito económico, Europa sigue siendo, en comparación con su peso económico, un enano político. Carece del poder que le debería corresponder de acuerdo a su potencial productivo y está sujeto a las presiones norteamericanas, como lo demostró el episodio del reciente ingreso de España y Portugal a la Comunidad: por presiones económicas y políticas de Washington, los europeos aceptaron renunciar temporalmente a sus intereses y derechos, otorgando a los Estados Unidos la facultad de seguir vendiendo cereales a la Península Ibérica, contrariamente a lo estipulado en la Carta europea.

3. El Tercer Mundo como alternativa

El enanismo político en el ámbito de las relaciones Este-Oeste, en las cuales Europa es objeto de su historia, impulsa a los políticos del

6. La “finlandización”, concepto forjado a partir de la experiencia finlandesa de la posguerra, es la neutralización progresiva de un país o de una región, su bajo perfil exterior y su falta de idiosincrasia en las relaciones internacionales.

Viejo Continente a desarrollar su actuación en otros campos. El marco principal de las relaciones de Europa con el mundo, en el que todavía puede ser sujeto, lo constituirá entonces el Tercer Mundo, y sobre todo las áreas con las cuales tiene más vínculos, es decir, las que Inglaterra, Francia, Alemania y Holanda colonizaron: el Africa, el Caribe y el Pacífico (ACP). La política exterior europea vaciló siempre entre una visión regionalista, orientada hacia los ACP, y una visión mundialista, dirigida hacia el Tercer Mundo en su globalidad — globalidad ilusoria por su diversidad y heterogeneidad. Pero la realización concreta de esta política se aplicó cuasi-exclusivamente a los ACP, hasta tal punto que a menudo para los europeos los países ACP se confunden sin más con el Tercer Mundo y éste con aquéllos.

El reciente ingreso de España y Portugal origina en este sentido una reorientación de Europa hacia la Cuenca del Mediterráneo y la zona euroafricana y, quizá, perspectivas de mayor cooperación con América Latina. Sin embargo, es de señalar que los vínculos de Europa con los ACP recién descolonizados son mucho más íntimos que los que existen entre América Latina y la Península Ibérica.

Fuera de la búsqueda de algún tipo de protagonismo internacional, otro motivo explica el curso de la política exterior europea: la idea de que existe una complementariedad entre la tecnología y el "saber hacer" de Europa, y las materias primas del Tercer Mundo, idea que sin duda es la expresión de una forma de "neocolonialismo" pero encuadrado en una relación beneficiosa para ambas partes. Esta complementariedad, puesta de realce por el intento de cooperación internacional a través de la Conferencia Norte-Sur celebrada en París, se acomoda con una visión humanista de las relaciones internacionales que favorece e impulsa las tentativas de cooperación internacional más justa.

Se puede ejemplificar este propósito con tres tentativas: la Convención de Yaoundé-Lomé, la Conferencia Norte-Sur y el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) que abordaremos a propósito de América Latina. La primera responde más al deseo de conservar una influencia en los ACP y de proporcionar un ejemplo de relaciones más equitativas en el ámbito comercial. La segunda y la tercera corresponden a la idea de complementariedad entre dos regiones. Las tres muestran el empeño de Europa

en el Tercer Mundo y su influencia para modificar la univocidad de las relaciones tradicionales.

Una relación privilegiada con los ACP

Sesenta y seis estados, más los doce de la CEE, renovaron hace dos años y por tercera vez, el acuerdo de Lomé (7), Acuerdo generalmente considerado como revolucionario por los especialistas. En efecto, por una parte la convención intenta establecer, sobre la base de una total igualdad entre los dos firmantes, una cooperación estrecha y continua en un espíritu de solidaridad entre dos regiones que pueden sacar provechos la una de la otra. Por otra parte, procura instaurar un nuevo modelo de relaciones entre estados desarrollados y estados en desarrollo en la óptica del Nuevo Orden Económico Internacional.

Varios principios muy novedosos merecen unos cuantos renglones. El primero se refiere a la no-reciprocidad de las obligaciones comerciales. El Acuerdo acepta un desequilibrio voluntario en las relaciones, que beneficia a los ACP y que se justifica por la desigualdad en los niveles de desarrollo. El segundo principio prevé que la casi totalidad de los productos de los ACP (el 99.2%) podrían entrar en el Mercado Común sin aranceles y sin restricción alguna. El tercer principio instaura un "sistema de estabilización de los ingresos de exportación" (STABEX) para evitar las fluctuaciones y permitir que los ACP estén seguros de poder contar con estabilidad y rentabilidad para favorecer el crecimiento continuo de sus economías. Este principio no tiene antecedente en la historia.

En el mismo espíritu encontramos el protocolo sobre el azúcar acerca del cual la Comunidad Económica Europea ha ido más allá. Efectivamente, para este producto de vital importancia para una docena de ACP no se prevé una mera estabilización sino una cuasi-indexación de los precios garantizados a los estados productores.

7. El Acuerdo de Lomé, continuación de la Convención de Yaoundé, se firmó el 28 de octubre de 1975 en la capital de Togo entre los nueve miembros de la Comunidad Europea y cuarenta y seis Estados ACP (casi todos los países del Africa Negra, seis países del Caribe y tres islas del Pacífico). De una duración inicial de cinco años, se renovó el Acuerdo en el 80 y en el 85, ampliando cada vez más el número de sus miembros.

Por este mecanismo, que va a perjudicar tanto los intereses latinoamericanos (dejando desde luego de lado los países del Caribe partícipes del Acuerdo de Lomé), la Comunidad se compromete a comprar, y los ACP a vender, cantidades determinadas de azúcar por un precio mínimo garantizado.

Estas medidas, tendientes a impedir el deterioro de los términos de intercambio, encuentran un eco a nivel industrial (Comité de Cooperación Industrial, Centro para el Desarrollo Industrial). Además, para el buen funcionamiento del conjunto, Lomé creó estructuras de diálogo paritario como el Consejo de Ministros y el Comité de Embajadores. A pesar de varios fracasos que limitan el éxito del Acuerdo, Lomé sigue siendo y representando un intento de sustituir la confrontación por la cooperación en un Nuevo Orden Económico Internacional dominado por ideas de complementariedad entre distintas áreas regionales, idea subrayada por la Conferencia Norte-Sur de París.

Esta Conferencia sobre la cooperación económica internacional, cuyos éxitos son mucho más reducidos o cuyos fracasos son mucho más amplios, resalta sin embargo la toma de conciencia de la Comunidad Económica Europea ante la complementariedad existente entre su economía y la del Tercer Mundo. Refleja, igualmente, el "impasse" al que se llega cuando se involucran fuerzas (Estados Unidos sobre todo) que no coinciden con los actores de esta complementariedad. En efecto, esta Conferencia celebrada en París bajo la Presidencia de Valéry Giscard d'Estaing, entre el 16 de diciembre de 1975 y el 2 de junio de 1977, agrupaba 27 países, entre los que se contaba Estados Unidos. Instaurada para dialogar entre ricos y pobres sobre los temas de la energía, de las materias primas, del desarrollo y de los asuntos financieros, la Conferencia no llegó a ningún acuerdo concreto y, finalmente, se transfirieron las discusiones a la Organización de las Naciones Unidas en 1980. La actuación de los Estados Unidos, al intentar reducir las conversaciones a una confrontación acerca del asunto energético, bloqueó las negociaciones y puso de relieve la incongruencia que tiene su presencia en este diálogo Europa-Sur, y lo difícil que resulta para Europa el tener una relación autónoma cuando se trata de asuntos estratégicamente vitales y altamente políticos como lo es el tema de la energía.

Así, para sintetizar antes de iniciar el análisis de las relaciones entre los dos continentes que nos preocupan, se puede decir que los Estados Unidos otorgaron a Europa un cierto papel en el "containment" a través del Plan Marshall. Fue entonces reconstruida de acuerdo a una meta que le era exterior. Sin embargo, habida cuenta de los efectos de la reconstrucción y del hecho de que Europa se había ubicado bajo la protección militar estadounidense, lo que le permitía consagrar todos sus esfuerzos a los sectores civiles que hicieron de la Comunidad una potencia económica de primera importancia, Europa pudo desempeñar su papel con cierta autonomía en las relaciones internacionales. Ello coincidió en el terreno internacional con otros elementos favorables para Europa: 1) El debilitamiento de los modelos norteamericano y soviético en el mundo, y 2) el que, en el Tercer Mundo, se recibían bien los discursos europeos y sus acciones.

Estos factores han dado a Europa una cierta autonomía, desde luego limitada, como se manifiesta en asuntos tales como el gasoducto soviético-europeo o la réplica Eureka al programa de la Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE), o Guerra de las Galaxias, del presidente Reagan (8).

Pero si la Comunidad logró a veces hablar con una sola voz, sobre todo acerca del Tercer Mundo, las contradicciones de las que no puede salir (en torno a la defensa y los asuntos estratégicos) hacen que no pueda jugar un papel suficientemente independiente como para imponer sus condiciones políticas en el eje Este-Oeste, ni pueda tampoco constituir una verdadera alternativa para los países del Ter-

8. Frente a los riesgos que conllevaba el programa tecnológico-militar IDE de Ronald Reagan (23 de marzo de 1983) para Europa (transformación de Europa en el subcontratista de Estados Unidos, papel secundario y dependiente de los países europeos que participarían de las investigaciones sobre tecnologías muy avanzadas y que proporcionarían su "know how" pero sin tener acceso a los últimos resortes de la iniciativa y sin participar en la decisión), el presidente Mitterrand lanzó la idea del programa Eureka (1985), tendiente a impulsar la unión tecnológica europea y a investigar en común sobre tecnologías avanzadas. Si bien Eureka tiene teóricamente fines civiles, en la medida en que existe un vínculo muy íntimo entre altas tecnologías y posibles aplicaciones militares, se ha dicho que Eureka constituía al fin una respuesta europea a la IDE. Es de notar, con todo, que es una respuesta bastante débil pues no dispone del enorme presupuesto de la IDE y tampoco se beneficia de un fuerte respaldo de los países europeos mismos que, con excepción de Francia, prefirieron unirse a los norteamericanos antes que al programa Eureka.

cer Mundo. Queda pendiente, además, la pregunta acerca de cuál podría ser la actitud de Europa a nivel internacional si tuviera una mayor y más completa autonomía.

4. Relaciones Europa-América Latina

Ahora bien, teniendo en cuenta la evolución de Europa en las relaciones internacionales y conservando en la mente los deseos que expresa, las orientaciones que toma la Comunidad en cuanto a su actuación internacional, ¿cuál es el estado de las relaciones entre la Comunidad Económica Europea y Latinoamérica?

Esquemáticamente, se podría contestar que es un estado ambivalente y paradójico, caracterizado por una parte por un declive de las relaciones económicas y comerciales, y por otra, por el incremento de los vínculos y de las "amistades" en el plano político, y a nivel sobre todo no gubernamental, para intentar cierta "relación diagonal" que permita salir de las relaciones unívocas de cada uno de los actores con los Estados Unidos.

Si la intimidad de los vínculos históricos, culturales, lingüísticos y religiosos es bien cierta entre las dos regiones, no se puede decir que se reproduzca esta misma proximidad en el ámbito de las relaciones económicas y comerciales. Una comunidad cultural no origina, entonces, por relación causal alguna, ningún tipo de comunidad económica. Ello es tan cierto que ni siquiera la origina en el continente latinoamericano mismo. Hasta en el ámbito regional no se encuentra una unidad global, aunque esto podría comenzar a modificarse con la toma de conciencia surgida a partir de la guerra de las Malvinas, que fortalece los esfuerzos de cooperación económica y política (SELA, Consenso de Cartagena, Contadora).

En lo endeble de la integración regional es donde Europa cree encontrar uno de los mayores obstáculos para el diálogo con América Latina. Efectivamente, para dialogar hacen falta dos interlocutores. Y si, desde el lado europeo, se puede identificar bastante fácilmente un protagonista: la Comunidad Económica Europea, el Consejo de Europa, el Parlamento europeo, desde el lado latinoamericano esta identificación resulta más difícil. La inexistencia de una única estructura coherente latinoamericana impide, en efecto, cualquier "gran diálogo" por ausencia de interlocutor.

Si bien no existe este gran diálogo entre las dos subregiones (salvo quizá el diálogo interparlamentario entre el Parlamento europeo y el latinoamericano en la Conferencia instituida en Bogotá en 1974), existen en cambio múltiples "pequeños diálogos" entre la Comunidad Económica Europea y varias entidades regionales: el SELA, el Pacto Andino, el Mercado Común Centroamericano, Contadora.

Relaciones comerciales en disminución

Por la falta de unidad latinoamericana, pero también desde luego por la defensa de sus propios intereses, Europa aparece poco dispuesta a un acuerdo con toda América Latina. De hecho, restringe sustancialmente la amplitud de las discusiones y de los acuerdos potenciales. Dirige, en efecto, los acuerdos a los ámbitos de la cooperación científica, energética e industrial y no hacia los sectores agropecuarios o del comercio exterior.

Más allá de estos aspectos básicos cabe resaltar el que no solo no hay una coincidencia entre la intimidad cultural y las relaciones comerciales, sino que se dé incluso una drástica reducción de estas mismas relaciones entre las dos riberas del Atlántico. Si tomamos las cifras brutas el balance es demoledor. América Latina es socio marginal para Europa a pesar de ser ésta el segundo cliente de aquélla. Su peso no deja de disminuir. En las importaciones globales de la Comunidad, la parte representada por Latinoamérica ha bajado del 11% en 1958 al 5.5% en 1982. Estas importaciones proceden, en más de la mitad, de tres países: Brasil (22.7%), Argentina (16.7%) y México (14.8%). Al revés, las importaciones latinoamericanas procedentes de la Comunidad Económica representaban el 20% del total en los años sesentas, mientras que ahora no representan sino el 16.7% (9). La significación de los principales países en juego en la lista de los proveedores y clientes no deja de bajar. Por fin, cabe resaltar que solo un 5% de la ayuda comunitaria se dirige hacia el subcontinente americano, de la cual el 60% corresponde a América Central (con todo, esta misma ayuda comunitaria protagoniza el 30% del total de la

9. Cifras tomadas de "L'Europe peut-elle jouer un rôle plus constructif en Amérique Latine?", de Françoise Barthélémy, en *Le Monde Diplomatique*, enero de 1987, pp. 12-13.

ayuda pública al desarrollo que recibe América Latina, lo que coloca a Europa en el primer puesto en lo referente al alcance de la ayuda al desarrollo destinada a Iberoamérica).

Ante tal situación, la reacción tradicional es la acusación. Los latinoamericanos denuncian el proteccionismo europeo. Los europeos, por su parte, subrayan que la culpa de la caída de los intercambios comerciales la tiene la estructura de las exportaciones latinoamericanas, compuestas en su mayoría por productos básicos, cuya exportación aumenta mucho más lentamente que la de los productos manufacturados. Destacan también el proteccionismo de sus socios de América, aunque lo reconocen como necesario teniendo en cuenta el grado menor de desarrollo latinoamericano.

Se conocen, generalmente, los asuntos relacionados con los textiles, el cuero y, sobre todo, con el ámbito agropecuario. Se insiste en las subvenciones europeas a sus productos agrícolas y se denuncia el cuasi "dumping" practicado, que permite a la Comunidad Económica Europea conquistar ciertos mercados de carne argentinos y uruguayos, mientras la Comunidad importaba esta misma carne de Latinoamérica hasta 1980. Pero si las quejas latinoamericanas son legítimas y generalmente verificadas, es menester recordar también que en el marco del Sistema de Preferencias Generalizadas (10) el 85% de las exportaciones latinoamericanas hacia la Comunidad se hace bajo aranceles inferiores al 5%. Comparativamente, los aranceles aplicados a productos comunitarios son más de diez veces superiores a los de la Comunidad.

A nivel más general, "Europa compra a América Latina casi el doble de lo que vende según

10. "Desde 1971, en el marco del Sistema de Preferencias Generalizadas instituido por la UNCTAD, (y con el propósito que mencionamos más arriba de favorecer e impulsar una cooperación internacional y unas relaciones comerciales más justas que tomen en cuenta las diferencias de grado de desarrollo existentes entre los países) la Comunidad ha concedido a los países en vía de desarrollo unas ventajas arancelarias autónomas y no recíprocas. Todos los productos industriales acabados y semiacabados procedentes de esos países gozan de una exención arancelaria total, mientras que algunos productos agrícolas elaborados disponen de una reducción, generalmente parcial, de los aranceles. En caso de tratarse de productos generalmente 'sensibles', la preferencia se concede hasta un importe máximo determinado" (**Europa Información**, Comisión de las Comunidades Europeas y Dirección General de Información, Bruselas, 1985, p. 3).

las cifras" (11). Y, "el colmo de la locura de los comunitarios es que, en los últimos seis años, gastaron 850.000 dólares en América Latina para programas de promoción de exportaciones hacia la Comunidad, ignorando el tamaño y la persistencia del déficit" (12). Por fin, subraya el embajador Boselli, que si bien es cierto que la parte de las importaciones comunitarias que se refiere a Latinoamérica bajó en un 50% en dos decenios, un fenómeno análogo se ha producido "en las importaciones mundiales imputables a América Latina" (pues bajaron también del 15% al 6%).

Más allá del "mito del proteccionismo", hace falta recordar que las relaciones entre la Comunidad y América Latina resultan afectadas estructuralmente por dos razones: por la opción europea en favor de una política exterior regionalista (versus mundialista o incluso tercermundialista), que la conduce a privilegiar ciertas áreas y a conceder un trato preferencial a los ACP y a los países de la Cuenca del Mediterráneo, y por los intereses europeos que hacen que el Viejo Continente no sacrifique su política agrícola común para ayudar a terceros países. Lo que es legítimo.

Sin embargo existen factores positivos. En el caso de un asunto tan actual como el de la deuda externa, instituciones europeas como el Club de París o los bancos europeos juegan a menudo un papel moderador a favor de América Latina. Además, el crecimiento anual promedio de un mercado que constará de 600 millones de consumidores en el año 2000, con un PIB per cápita importante para la región sur, no puede sino atraer la atención europea.

Con todo, a pesar de alguno que otro signo (acuerdos-marco de cooperación entre la Comunidad y el Pacto Andino en el 83, creación del IRELA), Europa no tiene ni los medios ni la voluntad de elaborar una estrategia de desarrollo que se apoyaría sobre la red tensa de vínculos existentes.

Los propósitos latinoamericanos

El proyecto latente detrás de los propósitos latinoamericanos es doble. Por una parte, acer-

11. Luigi Boselli, *Op. cit.*, p. 10.

12. *Ibid.*, p. 11.

carse a Europa significa amenguar la dependencia de los Estados Unidos y, por otra, aumenta las posibilidades de estabilización económica, política y social de la subregión. La Comunidad constituye, entonces, un factor de estabilización interna y diversificación de las relaciones internacionales para América Latina. Los escasos recursos europeos, su lógica e intereses propios hacen que el factor estabilización no juegue mucho. En cambio, si hay entre los dos grupos correspondencia de intereses, el factor de diversificación puede jugar un papel más significativo.

Contadora y el apoyo europeo a la redemocratización actual de América Latina dan prueba suficientemente clara de esto, a la vez que revelan el nuevo empeño de Europa en la región, permitido por su mayor autonomía internacional (a diferencia del período anterior, marcado por la ausencia del Gabinete europeo en grandes asuntos tales como Cuba, Santo Domingo, Chile, Argentina).

El papel novedoso encuentra su realización y sus mayores límites en la actuación de Europa en la crisis centroamericana. Después del llamado de Luis Alberto Monge, se lleva a cabo en San José de Costa Rica la primera reunión común entre los ministros de Relaciones Exteriores de los 10 estados miembros de la Comunidad, más los de Portugal y España, los de Contadora, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Honduras. Si esta reunión, que se celebró en septiembre de 1984, no tuvo muchos efectos financieros y técnicos (ayuda al desarrollo de más de 100 millones de marcos alemanes), tuvo en cambio impactos políticos muy fuertes, como lo comprueban las presiones ejercidas por los Estados Unidos para que la reunión no tuviera lugar, o al menos para que Nicaragua no participara en ella. Pero el diálogo institucionalizado en Luxemburgo el 12 de noviembre de 1985, mostró sus límites en la última reunión de Guatemala (del 9 al 11 de febrero de 1987) y puso de manifiesto la dificultad que tiene Europa para definir una posición clara en cuanto a su "injerencia" en asuntos que los norteamericanos desearían ver siempre arreglados en el sentido de la Doctrina Monroe.

Perspectivas

Así, si bien es evidente que existe una preocupación europea por América Latina, preocupa-

ción afirmada desde marzo de 1958, es decir, solo tres meses después de la firma del Tratado de Roma, y confirmada a lo largo de los treinta años de lo que se llamó la "frustración institucionalizada" entre los dos actores, no se vislumbra, sin embargo, una posibilidad de cooperación efectiva y significativa entre la Comunidad Económica Europea y América Latina, a pesar de los muchos vínculos que se han tejido entre las dos. A nivel económico, uno puede preguntarse si Japón no tiene más armas para conquistar los mercados (actuales y del porvenir) del subcontinente y si no constituye un factor de estabilización interna mejor que Europa.

A nivel político, las perspectivas son más alentadoras. Las dos regiones tienen, en efecto, el mismo interés por ampliar su margen de maniobra en unas relaciones internacionales todavía demasiado bipolarizadas, y por crear aquella 'relación diagonal' que todavía parece ilusoria, o por lo menos muy lejana.

La ampliación de la Comunidad Europea incrementa sin duda la preocupación por las excolonias de la Península Ibérica. Pero cabe recordar que los vínculos económicos existentes entre la ex-metrópoli y sus colonias son tan débiles como entre la Comunidad Europea y América Latina, y que a nivel comercial la ampliación podría provocar otra restricción de las relaciones, como cuando la Comunidad integró tres nuevos miembros en el 72. La influencia ibérica se dará entonces a nivel cultural y político, pero no será tan fuerte como para superar los obstáculos fundamentales que dificultan una actuación significativa de Europa en el teatro latinoamericano, obstáculos cuyas causas no son únicamente exteriores a la Comunidad Europea.