

# España - América Latina: la dimensión europea de las relaciones

## Hugo Fazio Vengoa

*Profesor titular del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia y del Departamento de Historia de la Universidad de los Andes.*

LA ÚLTIMA DÉCADA DE SIGLO XX CONSTITUYÓ un período particular en la extensa historia de las relaciones entre España y América Latina. Después de casi dos siglos durante los cuales los vínculos se inscribieron fundamentalmente dentro de un marco retórico o instrumental, en los dos últimos lustros del siglo XX se produjo un cambio de gran significación: fue la primera vez que España entró a definir un accionar preciso frente a América Latina, al tiempo que estos últimos se inclinaron por ubicar las relaciones con la antigua metrópoli en un alto nivel.

En esta elevación de la calidad de las relaciones confluyeron dos tipos de situaciones. Por una parte, a lo largo de esta década, España se convirtió en un propósito específico de la proyección internacional de los países latinoamericanos. En este redimensionamiento de Madrid por parte de los gobiernos de América Latina, un papel muy importante recayó en la toma de conciencia por parte de sus elites políticas y económicas sobre las profundas transformaciones que se estaban presentando en el escenario internacional tras la caída del muro de Berlín. El nuevo ordenamiento internacional en proceso de construcción, aunado a la necesidad de responder al desafío económico y político que emanaba de la nueva fase globalizadora en que había ingresado el mundo, indujeron a intensificar los vínculos con los principales centros económicos y políticos de alcance mundial (Estados Unidos, Japón y la Unión Europea). En la percepción de los líderes latinoamericanos, España debía convertirse en un referente y en un medio para multiplicar e intensificar los vínculos con la entonces llamada Comunidad Europea. Este interés por España fue posible porque sólo en esta década el país ibérico dispuso de un conjunto de condiciones que favorecieron la elevación del nivel y la calidad de sus relaciones internacionales. Madrid comenzó a disponer de condiciones económicas (desarrollo económico y la pertenencia a la Unión Europea) y políticas

(democratización, aumento de su autoridad internacional) que le permitieron abandonar la anti-gua retórica y, en su lugar, diseñar y poner en marcha acciones concretas en el plano externo.

No obstante el hecho de que los estados latinoamericanos mostraron una voluntad en intensificar los vínculos con Madrid, los gobiernos de la región emprendieron escasas acciones concretas encaminadas a darle un norte a esta orientación. La iniciativa nunca estuvo de este lado del Atlántico. Con su actitud, los gobiernos latinoamericanos simplemente crearon condiciones para que España tomara la iniciativa y le imprimiera una orientación a estos vínculos.

El segundo tipo de factores fue el resultado de la nueva postura que asumió el Estado español en relación con los países latinoamericanos. Sin lugar a dudas, la historia común, la lengua, la religión y la cultura constituyen un trasfondo que explica el por qué España ha tenido una sensibilidad y una predisposición particular hacia América Latina. Igualmente, estas mismas circunstancias nos ayudan también a entender las razones que han impulsado a los gobiernos latinoamericanos a recurrir a la carta española cuando han tenido interés en intensificar los vínculos con el viejo continente. Pero de esta sensibilidad y de esta predisposición no se puede inferir que las relaciones se hayan mantenido tradicionalmente dentro de un alto perfil. En realidad, sólo en la década de los años noventa, Madrid entró a definir una política particular en relación con el conjunto de América Latina.

Un breve recorrido histórico nos demuestra con contundencia esta realidad. En épocas anteriores, España mantenía vínculos esporádicos con los países latinoamericanos, y a estas relaciones, cuando no eran meramente formales, les asignaba un carácter instrumental. Esta instrumentalización de los vínculos se remonta a la dictadura de Primo de Rivera, época cuando se planteó la iniciativa de construir un bloque con los países latinoamericanos, obviamente bajo el liderazgo de Madrid, para otorgarle a España una posición más sólida en el concierto de naciones durante el período de entreguerras. En este diseño, América Latina no representaba un interés de por sí, sino sólo en la medida en que constituía un medio que contribuía a elevar el papel internacional de España en el mundo.

Esta misma orientación mantuvo Franco durante su prolongada dictadura. Para romper el

aislamiento internacional en que se encontraba su régimen, planteó la iniciativa de que España debía convertirse en el puente espiritual entre América Latina y Europa. Éste era el trasfondo que se escondía en el proyecto de Hispanidad, la Madre Patria y la Comunidad Hispánica de Naciones. En otras ocasiones, sostuvo la idea de crear un mercado común entre América Latina y España, con el ánimo de aumentar el interés europeo por España y abrir perspectivas para la siempre anhelada inclusión de su país a la Comunidad Económica Europea. En la carta que en 1962 dirigió el Ministro de Asuntos Exteriores de España al Presidente del Consejo de Ministros de la Comunidad, se sostenía en concreto: "Creo de interés manifestarle que mi gobierno está convencido de que los nexos que unen a España con los países americanos no han de sufrir mengua con la integración en la Comunidad; antes al contrario, pueden ser una positiva contribución para resolver los problemas planteados entre aquéllos y ésta"<sup>1</sup>.

A veces se quería llegar incluso más lejos como cuando se pretendía alcanzar una triangulación de las relaciones. Un ejemplo de esto se puede percibir en la utópica iniciativa de crear una Comunidad Atlántica, estrategia que se centraba en la conformación de un esquema de cooperación triangular entre Europa, Estados Unidos y América Latina. El pretexto era poder hacer frente a la amenaza comunista. Pero, en realidad, esta triangulación debía servir para reforzar la soberanía española frente a Estados Unidos y estimular el diálogo y la interdependencia entre ambas riveras del Atlántico, lo que debía contribuir a acrecentar el poder negociador de España frente a la CEE, ya que Madrid, por los vínculos históricos, debería asumir el papel de interlocutor y de puente natural entre Europa y América Latina. El carácter instrumental que Madrid le asignaba a las relaciones con América Latina no se limitaba a iniciativas para romper el aislamiento y normalizar los vínculos con el resto de Europa. En ocasiones, también se utilizaba como mecanismo legitimador de determinadas políticas internas. Este fue el caso cuando se ansiaba la reconstrucción de la España imperial y eterna, idea que debía contribuir a aumentar la cohesión interna.

Las relaciones económicas tampoco escapaban a esta lógica. Los intercambios comerciales con América Latina oscilaban de modo permanente.

<sup>1</sup> Citado en: Truyol, Antonio. *La integración europea. Idea y realidad*. Madrid: Tecnos, 1972, p. 157.

Aumentaban en momentos de mayor aislamiento internacional de España (casi un 20% a inicios de la década de los sesenta) y disminuían cuando se multiplicaban los vínculos con Europa (10% en la década de los años setenta, luego de que Madrid suscribiera un acuerdo preferencial con la Comunidad Económica Europea). La misma situación se observaba a nivel de las inversiones<sup>2</sup>.

Esta situación comenzó a cambiar sutilmente cuando se dio inicio a la transición democrática en el país ibérico. La política de los primeros gobiernos centristas mantuvo el referente de que España debía servir de puente entre Europa y América Latina. En ese sentido, las relaciones siguieron inscritas en una perspectiva instrumental. Pero la novedad que se presentó en estos primeros años posfranquistas radicó en que el gobierno conservador de la Unión de Centro Democrático se propuso convertir la posición española en una especie de tercera vía, que además de reforzar el protagonismo español en política internacional, debía desvincular a América Latina de la tensa dinámica de confrontación Este-Oeste<sup>3</sup>. En este plano, debía abrirse un espacio para reanudar relaciones más desinteresadas entre las partes. Como concluye Celestino del Arenal:

De esta forma, la política iberoamericana se usó en ocasiones como una política de sustitución, al estilo de la política franquista, aunque con distinto acento, que tendía a llenar el eventual vacío que se podía producir en la afirmación de la dimensión europea de España mediante la apertura de una tercera vía. Otras veces se utilizó como una política de "presión" dirigida a reforzar la posición negociadora de España frente a la Comunidad Europea y frente a Estados Unidos. Finalmente, se le asignó la función de política de "legitimación" de la propia Unión de Centro Democrático a nivel interno, buscando a través de un pretendido "progresismo" lavar la herencia franquista que caracterizaba a parte significativa de sus miembros<sup>4</sup>.

Si estas nuevas orientaciones y usos que los primeros gobiernos democráticos españoles le asignaron a las relaciones no redimensionaron completamente los vínculos con América Latina,

ello se debió a que, en ese entonces, las elites latinoamericanas tenían otras prioridades en materia de política exterior y a que en España la clase dirigente y la opinión pública apostaron todas las fichas a crear las condiciones para que el país ibérico fuese admitido como miembro de la Comunidad Europea. De 1977, año que se presentó la solicitud formal de ingreso, a 1986, momento a partir del cual España pasó a ser parte de las estructuras comunitarias, se constituye un período en que la vida nacional y la política exterior española comenzaron a comunitarizarse. Este involucramiento de España en una dimensión comunitaria, como referente y como práctica, sugiere que la evolución ulterior de las relaciones con América Latina ya no puede seguir analizándose dentro de un esquema estrictamente bilateral, pues comienzan a desplegarse a través del referente comunitario.

#### LA NECESIDAD DE UN NUEVO MARCO DE INTERPRETACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Uno de los temas que más ha concitado la atención de los estudiosos de los temas internacionales en las últimas décadas ha consistido en el diseño de determinados marcos de interpretación de la política exterior. El realismo, paradigma por largo tiempo predominante en este campo de estudios, ha privilegiado el accionar del Estado en la definición y en la orientación de la política exterior. En esta perspectiva, la política exterior es entendida como el resultado natural del tipo y de la calidad de recursos que posee un Estado, así como de la posibilidad de articular estrategias para la realización de sus intereses nacionales. La teoría de la interdependencia considera que el Estado no es el único agente en la vida internacional, pues existe una profusión de actores no estatales que también actúan en este plano. A diferencia de los realistas, el Estado no es percibido como un actor unitario, pues en el interior del aparato estatal coexiste una multiplicidad de agentes que poseen diversos grados de influencia y disponen de variadas motivaciones en sus acciones.

Estos paradigmas, concebidos en la época más álgida de la Guerra Fría, sirvieron de importantes marcos analíticos de la política exterior, tal como se

<sup>2</sup> Alonso, José A. y Donoso, Vicente. *Efectos de la adhesión de España a la CEE sobre las exportaciones de Iberoamérica*. Madrid: Ediciones de Cultura Hispánica, 1983, pp. 47-51.

<sup>3</sup> Mujal León, Eusebio. "Iberoamérica en la nueva política exterior española". En: AA.VV. *Realidades y posibilidades de las relaciones entre España y América Latina en los ochenta*. Madrid: Ediciones de Cultura Hispánica, 1986.

<sup>4</sup> Del Arenal, Celestino. *La política exterior de España hacia Iberoamérica*. Madrid: Editorial Complutense, 1994, p. 120.

practicaba en ese entonces. Sin embargo, evidencian numerosas limitaciones a la hora de intentar explicar la política exterior en el mundo posterior a la caída del muro de Berlín. Las certezas de ayer han comenzado a desvanecerse. En esto un papel importante ha recaído, entre otros, en los avances que ha registrado la disciplina que dispone de marcos más sutiles de análisis; el papel que han desempeñado los medios de comunicación que han trastocado los factores que tradicionalmente se identificaban con la política exterior; la proliferación de variados actores internacionales que le han restado centralidad al Estado en la determinación de las orientaciones de actuación externa y, por último, el compromiso de numerosos países de Europa, Asia y América con las estrategias de integración, que al acentuar la interdependencia, han alterado la anterior autonomía y soberanía en este campo.

Esta última afirmación es de gran importancia para los propósitos de nuestro trabajo. La pertenencia de España a la CEE/UE, su tardío ingreso, que le impuso un conjunto de obligaciones que previamente había sido asumido por los países fundadores, su compromiso con la profundización de la integración europea y la reiterada utilización de instrumentos comunitarios en sus estrategias hacia terceros países, vuelven imperativo el estudio de las relaciones entre España y América Latina a través del referente comunitario.

En este campo, nos topamos, sin embargo, con un problema mayor. En el medio siglo de historia de la integración europea, desde el momento de fundación de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero, CECA, han aparecido importantes marcos explicativos de la integración, pero son todavía insuficientes los análisis que versen sobre la interrelación entre política exterior e integración, aun cuando todos ellos de modo tangencial se refieran a la lógica de la actuación externa de los estados miembros o de la CEE/UE como un todo. No obstante, la interacción entre ambas variables es fundamental porque, como sostiene Robert Keohane, las instituciones actúan como marcos condicionantes del comportamiento de los estados, ya que éstas operan como un conjunto de reglas formales e informales, persistentes y conectadas entre sí, que prescriben patrones de comportamiento, limitan actividades y configuran las expectativas de los estados<sup>5</sup>.

Esta necesaria triangulación y la delimitación de un marco de aproximación a la interrelación entre política exterior e integración, se vuelven tanto más importantes en la medida en que a lo largo de la historia del proceso de construcción comunitaria, América Latina se ha caracterizado por ubicarse en una posición poco privilegiada en la escala de preferencias internacionales de la CEE/UE<sup>6</sup>. Si, por el contrario, la región hubiera gozado de una elevada prioridad por parte de la UE, la situación sería otra por cuanto existirían claras orientaciones que se convertirían en marcos condicionantes para todos los estados miembros de la organización en sus relaciones con América Latina.

Si en general, América Latina se encuentra en una posición relativamente periférica en cuanto a las preferencias internacionales de la UE, una situación parecida se observa cuando se pasa revista a las preferencias internacionales de la mayoría de estados de esta organización, para los cuales América Latina, por diversas razones, tampoco constituye un área sensible de interés. Este lugar de América Latina en las escalas de preferencias internacionales de la Unión Europea y de la mayoría de los estados miembros de esta organización se convierte en un asunto tanto más importante cuando observamos que en los últimos años se han fortalecido las instituciones y las prácticas de actuación externa de la UE en el plano económico y político, lo que ha conllevado a que varios estados miembros de esta organización opten por renunciar a diseñar una política propiamente latinoamericana porque prefieren asumir de manera preferencial los vínculos con la región a través de los cauces comunitarios.

En otras palabras, la consolidación de la integración europea y la transferencia de funciones de los estados a los órganos comunitarios han creado una situación en la cual varios estados miembros han europeizado sus actividades hacia América Latina. En este caso, el fortalecimiento de un ámbito internacional comunitario no ha actuado como un multiplicador de oportunidades, sino como un reductor en la intensidad de las relaciones. Esto puede ejemplificarse con el caso alemán, país que del diseño de una política exterior hacia América Latina en la década de los

<sup>5</sup> Keohane, Robert. *International Institutions and State Power. Essay in International Relations Theory*. Boulder: Westview Press, 1989.

<sup>6</sup> Véase Fazio Vengoa, Hugo. *La política exterior de la integración europea*. Bogotá: IEPRI y Siglo del Hombre Editores, 1998.

ochenta pasó a otra en la cual ha preferido contraer su presencia en la zona en beneficio de los órganos comunitarios, lo que se ha traducido en un debilitamiento de su presencia en la región<sup>7</sup>.

El estudio de las políticas exteriores de otros países de la UE nos sugiere ideas similares. Italia, por ejemplo, ha propendido por realizar sus acciones hacia América Latina a través del cauce comunitario, y se ha concentrado ante todo en la dimensión económica, para lo cual se ha beneficiado de la naturaleza básicamente económica de la UE en sus relaciones con los terceros países. En este caso, aun cuando la región no ocupe una posición privilegiada en la escala de preferencias internacionales de Italia, podemos hablar de una "política latinoamericana" que transcurre a través del cauce comunitario. Sus principales agentes son los inversionistas italianos, interesados en abrir nuevos mercados de exportación, y los agentes comerciales que ven oportunidades de negocio en América Latina<sup>8</sup>.

Estos ejemplos nos sugieren la idea de que para los países de la UE las relaciones con América Latina se realizan parcial o totalmente a través de los marcos comunitarios. De ello podemos inferir que, no obstante el hecho de que España se diferencie de estos casos en la medida en que dispone de una orientación política concreta en relación a América Latina, ella también transcurre a través de este cauce comunitario.

#### LA IMPORTANCIA DE LA CEE/UE PARA ESPAÑA

Desde el momento en que se empezó a dejar atrás el pasado franquista, los sucesivos gobiernos españoles pusieron todo su empeño en hacer realidad el ingreso de su país a la Comunidad. La adhesión se convirtió en un objetivo que debía concitar el esfuerzo de todas las fuerzas vivas del país. En este sentido, el caso español constituye una experiencia en materia de transición política, por cuanto la modernización económica y la consolidación democrática debían conjugarse con una orientación nueva en materia internacional, pivote del proceso general de modernización, centrada en torno al tema de la adhesión.

El 28 de julio de 1977, el gobierno español presentó formalmente su solicitud de ingreso a la CEE. A diferencia de otros temas de la agenda exterior que daba lugar a profundas divisiones entre los españoles, como por ejemplo la participación en las estructuras de la OTAN, el ingreso a la CEE despertaba un elevado nivel de consenso, por cuanto se asociaba a modernización: "El sentido profundo de la construcción europea se percibe de manera diferente visto desde España y visto desde otros socios como Francia o Alemania. Para nosotros la idea de Europa está identificada con la de modernización"<sup>9</sup>.

Esta asociación entre Comunidad y modernización asumía distintos sentidos, pero la mayor parte de ellos eran compartidos por la mayoría de los españoles. Pertenecer a la Comunidad significaba establecer una clara demarcación con el dictatorial pasado inmediato. La adhesión también representaba una garantía de la recién estrenada democracia, y se pensaba como una marcha sin retorno, lo que en los imaginarios alejaba aún más a los españoles del pasado inmediato. La participación en los órganos comunitarios era entendida así mismo como un medio que contribuiría a levantar nuevamente el estatus internacional de España. Por último, la pertenencia a la Comunidad, además de las garantías económicas que deparaba, era percibida como un factor que impulsaría un acelerado proceso de modernización de la economía española.

El ingreso de España a la Comunidad Económica representó nuevas oportunidades pero también grandes retos. Por una parte, se tradujo en una merma de autonomía en el manejo de la política monetaria, en una severa disminución del poder de maniobra para atacar los graves problemas que enfrentaba la economía española, como el desempleo, y se agudizó la dependencia externa en razón de que numerosas empresas nacionales pasaron a manos de inversionistas extranjeros, quienes estaban interesados sobre todo en asegurar canales de distribución y de mercadeo para sus productos mediante la adquisición de empresas españolas.

Pero, por otra parte, el ingreso a la CEE fortaleció la modernización general del país, lo que se

<sup>7</sup> Véase Hofmeister, Wilhelm. "Alemania y América Latina. ¿Relaciones sin emociones?". En: *Estudios Internacionales*, año XXXI, No. 121-122, enero-junio de 1998.

<sup>8</sup> Véase Fazio Vengoa, Hugo. *El arco latino de la Unión Europea y sus relaciones con América Latina*. Firenze: European Press Academic Publishing, 2001.

<sup>9</sup> Westendorp, Carlos. "La política exterior de España: las prioridades permanentes y los nuevos conflictos". Conferencia en el Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior, Incipe. 23 de febrero de 1996. Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores.

tradujo en una liberalización económica, la armonización de la reglamentación de las operaciones comerciales con las de los demás estados comunitarios, impulsó la entrada de capital extranjero, estimuló los intercambios con los demás países miembros de la Comunidad y modificó las relaciones externas, al fortalecer la presencia de España en el mundo y abrir un espacio para la multilateralización de sus relaciones internacionales. En la política exterior se produjo un cambio de gran magnitud. Si tradicionalmente las acciones externas españolas se habían ejecutado a partir de un esquema bilateral, con el ingreso a la CEE en 1986, a lo que se sumaba la previa incorporación dentro de la estructura de la OTAN (1982), España asumía también una dimensión multilateral. A partir de este entonces, las relaciones externas de España pasaron a conjugar ambas dimensiones.

Otro cambio de gran importancia se presentó durante la fase de consolidación democrática. En esta época de indiscutido predominio socialista se forjaron los cimientos de la internacionalización de España. El objetivo fundamental que se trazaron los líderes españoles consistió en impulsar un acelerado proceso de modernización del país con el objetivo tácito de crear las condiciones para el ingreso de España en la CEE. La integración de la economía española en la CEE significó la definitiva apuesta por la internacionalización de la economía, tanto en el ámbito europeo, como a nivel mundial. De esta manera, en un breve lapso de tiempo, la economía del país ibérico transitó de un esquema de protección para convertirse en una economía abierta e inserta en uno de los principales centros económicos y financieros mundiales.

La tarea no era para nada fácil. Internacionalizar las empresas españolas representaba grandes retos, ya que por lo general eran empresas de tamaño mediano, con escasa competitividad y especializadas en sectores que enfrentaban una aguda competencia por parte de países del Asia-Pacífico, el Mediterráneo y América Latina. Por esta razón, la estrategia española de internacionalización tuvo que basarse en un conjunto de firmas muy específicas, localizadas en áreas tales como los servicios o las telecomunicaciones, que parecían ofrecer mejores perspectivas y en las que el sector público español disfrutaba de ciertas ventajas comparativas. Uno de estos ejemplos fue Iberia, empresa que realizó gran-

des inversiones en algunas compañías de aviación latinoamericanas como Viasa, Ladeco y Aereolíneas Argentinas<sup>10</sup>.

No obstante el cambio potencialmente cualitativo que representó la adhesión a la CEE para redimensionar la modernización económica del país, España tuvo también que asumir como propia la lógica que la Comunidad le imponía a sus relaciones externas. Ello explica por qué en el segundo lustro de la década de los ochenta, España no pudo definir una orientación clara hacia América Latina, ya que sus esfuerzos se encaminaron a adecuarse a los patrones comunitarios. En este sentido, el ingreso a la CEE implicó grandes transformaciones que inhibieron la posibilidad de proseguir una senda "autónoma" a nivel internacional y se convirtió en un impedimento para definir una política propiamente latinoamericana.

Madrid tuvo que asumir los acuerdos preferenciales con los países de la EFTA, con los asociados de África, el Caribe y el Pacífico, ACP, y con el Mediterráneo. América Latina, región con la cual el gobierno español deseaba reanudar sólidos vínculos, quedaba al margen de los beneficios que deparaban los acuerdos comunitarios. De ahí que en la segunda mitad de los años ochenta los intercambios comerciales con América Latina decrecieron (del 20% de las exportaciones españolas al mercado no comunitario en 1980 a un 11% en promedio a finales de la misma década). El ingreso a la CEE se tradujo igualmente en una desviación comercial en dirección de la misma Europa comunitaria. Si en 1980 las exportaciones ascendían a 8.080 millones de ecus, en 1997 habían alcanzado la impresionante cifra de los 67 mil millones de ecus.

Esta necesaria adaptación a la lógica comunitaria es uno de los factores que permite comprender por qué las relaciones de España con América Latina objetivamente no pudieron despegar en esas circunstancias, y por qué estos vínculos no pueden analizarse al margen de la comunitarización de la política y la economía españolas. Por más que en determinadas circunstancias los gobernantes quisieran darle una mayor significación a estas relaciones, la comunitarización ha intervenido, a veces, en un sentido contrario. El comportamiento de las exportaciones españolas desde entonces hasta la fecha ha mantenido esta misma tendencia, tal como puede observarse en el cuadro 1.

<sup>10</sup> Boix, Carles. *Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*. Madrid: Alianza, 1996, p. 199.

CUADRO 1

## EXPORTACIONES DE ESPAÑA EN PORCENTAJES

	1997	1998	1999	2000
Países área Euro	58,6	59,8	60,2	58,5
Países UE no euro	10,7	11,1	10,1	11,1
Europa Central y Oriental	1,6	1,8	1,8	2,1
América del Norte	4,8	4,6	4,8	5,3
América Latina	6,4	6,6	6,1	6,1
Asia	7,5	5,7	5,7	5,9
África	3,5	3,7	3,6	3,3
Otros	6,9	6,7	7,7	7,7

Fuente: Dirección General de Política Exterior, Ministerio de Economía.

No tardó mucho España en comenzar a convertirse en un país con una gran capacidad de incidencia dentro de los marcos comunitarios. Esto fue el resultado del acelerado y adecuado ajuste a las instituciones y políticas comunitarias en las que España alcanzó sus objetivos en tiempo récord. Pero también desempeñó un gran papel el hecho de que España de modo muy enfático se ha declarado siempre como un país integracionista, es decir, es un país que aboga por una mayor profundización del proceso de integración, lo que lo ubica junto a países como Alemania, Francia, Bélgica e Italia. En tal sentido, los sucesivos gobiernos españoles han sido firmes defensores de ampliar los ámbitos de acción comunitario incluyendo la Política Exterior y de Seguridad Común, PESC. Pero, por su tardío ingreso a la organización, España tuvo que saber definir claramente sus preferencias nacionales en el contexto comunitario, lo que la ha llevado también a sostener posiciones a veces afines al intergubernamentalismo.

Desde el ingreso a la CEE/UE, España pudo beneficiarse de la Cooperación Política Europea y después de la Política Exterior y de Seguridad Común en los siguientes planos: dispuso de un perfil internacional inalcanzable en el caso de países pequeños o periféricos, gozando así de mayor prestigio y de posibilidades de liderazgo; logró introducir los intereses particulares en una agenda europea convirtiéndolos, de esta manera, en problemas comunitarios y le permitió justificar ante la opinión pública nacional la adopción de políticas impopulares con base en la existencia de una posición europea<sup>11</sup>.

En síntesis, para España el ingreso a la CEE/UE constituyó un objetivo fundamental para imprimirle una reorientación general al país. En buena medida, los primeros cinco años, hasta finales de la década de los ochenta, las autoridades españolas estuvieron sumergidas en los temas comunitarios y sólo a partir de los noventa comenzaron a disponer de condiciones para promover una política exterior más clara y enfática hacia los países latinoamericanos.

#### AMÉRICA LATINA EN LOS INICIOS DE LA POLÍTICA EUROPEA DE ESPAÑA

Como España se encontraba absorta en las políticas y estructuras comunitarias, en la segunda mitad de la década de los ochenta, la política latinoamericana de España se realizó fundamentalmente a través de los referentes comunitarios. Desde el mismo momento en que ingresó España a la CEE, los gobiernos españoles intentaron convertir su participación dentro de esta organización en un mecanismo potenciador de los vínculos con América Latina. Dado que la calidad de las relaciones entre la CEE y América Latina era baja, Madrid se propuso convertir a su país en el intensificador de los vínculos entre las dos regiones. Pero la filosofía que subyacía a estas relaciones parecía que empezaba a dejar atrás el uso instrumental que antes se le asignaba. “Quiero dejar bien en claro – señaló el Ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán<sup>12</sup>– que España no intentará actuar como puente. Más bien desearíamos que nuestra activa participación en Europa y en las instituciones europeas fuera una fuerza impulsora, la ocasión para un cambio de dirección audaz en las relaciones entre Europa y América Latina”. Esta vinculación entre la dimensión europea y América Latina lo resumió claramente el Ministro de Asuntos Exteriores, Carlos Westendorp en su conferencia “España entre Europa e Iberoamérica” de febrero de 1996: “En 1986 la Comunidad Europea “descubre” a América Latina, reforzando desde entonces esta dimensión de su proyección exterior. Desde la Unión Europea tenemos una mayor presencia e influencia en América Latina. Y gracias a nuestra dimensión iberoamericana tenemos también más peso en Bruselas”.

A partir de estos años, comenzaron a presentarse algunos importantes cambios en las relacio-

<sup>11</sup> Barbé, Esther. “La cooperación política europea: la revalorización de la política exterior española”. En: Gillespie, Richard (*et al.*). *Las relaciones exteriores de la España democrática*. Madrid: Alianza, 1986, p. 156.

<sup>12</sup> Actividades, textos y documentos, 1983. Archivo del Ministerio de Asuntos Externos.

nes entre la Comunidad y América Latina. Es indudable que en varios de estos campos España desempeñó un papel decisivo. Los logros más importantes alcanzados fueron: el incremento de la cuantía de los fondos de apoyo y cooperación; la suscripción de acuerdos de tercera generación con varios países latinoamericanos, los cuales ampliaban los campos de la cooperación; el mayor respaldo a los procesos de integración en que se estaban comenzando a comprometer varios estados latinoamericanos; la incorporación de algunos países de la región al acuerdo de Lomé; la inauguración de nuevas delegaciones de la CEE/UE en varias capitales latinoamericanas; la multiplicación de los contactos de los miembros del Parlamento Europeo con homólogos latinoamericanos; la institucionalización del diálogo entre la CEE y América Latina, como el Grupo de Río; el diseño de regímenes preferenciales a los países de América Central, y posteriormente la creación de estrategias de fomento a las exportaciones de los países que luchan contra el flagelo del narcotráfico.

Esto supuso un gran cambio, porque hasta la fecha la Comunidad consideraba a los países latinoamericanos como un grupo de países no asociados, con los cuales no mantenía ninguna relación especial, lo cual los ubicaba en un lugar periférico en la escala de preferencias internacionales de la CEE. Para España, el hecho de que la CEE desarrollara una línea concreta de acción en relación con los países latinoamericanos revestía una gran importancia, ya que le permitía conciliar dos orientaciones de su política exterior: la comunitaria y la latinoamericana. Así lo sostenía el Ministro de Asuntos Externos de España, Fernando Morán, cuando en la Conferencia Ministerial de San José, señaló: "Hoy por primera vez, podemos ver cómo convergen los dos ejes centrales de la política exterior española; cómo no sólo no hay contradicción entre nuestra vocación europea y nuestra vocación americana, sino que es posible que España aporte una contribución sustancial a este nuevo diálogo por el que España siempre abogó no sólo en Europa, sino también en América"<sup>13</sup>.

Si buena parte de estos éxitos cosechados en las relaciones CEE-América Latina pueden abonarse a España, ello no debe interpretarse, como ha sido habitual, como que su ingreso fue el factor potenciador de los vínculos entre las dos riveras del Atlántico. De una parte, porque sería

exagerar el poder de España dentro de la Comunidad y, de la otra, si esta mejora se produjo fue porque desde inicio de la década de los ochenta el interés europeo por América Latina había crecido sustancialmente. El inicio del ocaso de las dictaduras militares, la revolución sandinista, la guerra de las Malvinas, la crisis de la deuda, etc., despertaron el interés por la región. En particular, los gobiernos de Francia y Alemania habían mostrado mucha sensibilidad frente al problema centroamericano. Es más, el segundo le dio un sentido muy concreto a una acción política propiamente latinoamericana que antes era prácticamente inexistente y que después con las transformaciones en Europa del Este nuevamente desapareció.

Tampoco se puede ignorar que además de España existen otros múltiples instrumentos que enlazan a América Latina con Europa. De mucha relevancia han sido los vínculos que se han establecido a través de los partidos políticos, las agencias para el desarrollo, las fundaciones, etc., que delimitaban unos marcos específicos en los que se desenvolvían las relaciones entre ambas regiones.

Pero además de esto, el argumento de las relaciones especiales entre España y América Latina enfrentaba tres obstáculos mayores: de una parte, el contenido económico de la relación especial entre España y América Latina era muy reducido y, puesto que el experimento de integración europeo era básicamente una empresa económica, a lo que se sumaba el hecho de que los países latinoamericanos ansiaban sobre todo facilidades comerciales y financieras, el papel que en este plano podía desempeñar España no era muy grande.

En síntesis,

el peso y la influencia de España en América Latina no tiene equivalencia con su peso e influencia económica. Hecho que puede servir para explicar algunos de los problemas de la política iberoamericana de España, así como para percibir el estrecho margen de maniobra que existe para que las iniciativas españolas incidan en un cambio de las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina, que adolecen del mismo desequilibrio entre los ámbitos político y económico<sup>14</sup>.

Por último, y esto es sin duda un tema fundamental, los sucesivos gobiernos españoles no tardaron en darse cuenta de que era necesario

<sup>13</sup> *Revista de Estudios Internacionales*. No. 2, 1985, p. 514.

<sup>14</sup> Del Arenal, Celestino. Ob. cit., p. 108.



fortalecer los vínculos entre la UE y América Latina, pero sólo hasta determinado punto, hasta que la región hiciese parte de las políticas externas de la Comunidad. Sin embargo, no se podía trascender un dintel que amenazara la autonomía del país ibérico en sus vínculos con América Latina, por cuanto ello dejaría de reportarle un capital en términos de influencia política tanto en América Latina como dentro de la CEE/UE.

Es decir, el ingreso de España y el énfasis latinoamericano en su política comunitaria simplemente sirvió de estímulo para que se multiplicaran estos variados contactos que ya existían entre Europa y América Latina. Si finalmente América Latina pudo obtener un mejor margen de negociación con la CEE/UE, eso sin duda se debió a la mayor sensibilidad que previamente existía en Europa con respecto a los problemas latinoamericanos, al papel que ha desempeñado la política defendida por los diferentes gobiernos españoles, así como al hecho de que Madrid supo ubicar a su gente en los puestos clave de la toma de decisión comunitaria frente a los países terceros.

Pero en sí, el objetivo de España en este plano era a través de una multiplicación de los contactos entre la CEE/UE y América Latina, ofrecer garantías económicas a los países latinoamericanos, insertarlos en ámbitos prioritarios de las relaciones externas europeas, lo cual, en su momento, producía un reforzamiento de España, y, de este modo, tenía un impacto considerable en las esferas económicas y políticas del país<sup>15</sup>.

En la medida en que para América Latina la calidad de los vínculos con otros países más poderosos era un asunto estratégico, y que de hecho España representaba un interés limitado, Madrid recurrió a diferentes maniobras con el propósito de triangular a través del país ibérico las relaciones, lo que implicaría un acrecentamiento de su papel internacional y un posicionamiento estratégico en los vínculos interatlánticos. Por eso es que desde el momento mismo de adhesión de España a la CEE se produjeron declaraciones de intenciones, muy ricas en generalidades, aun cuando no hubo ninguna medida concreta que alterara la posición no prioritaria de nuestros países para la CEE. Si en este campo no se produjeron variaciones mayores, se debe reconocer que a nivel político España logró intensificar las relaciones entre la CEE y Améri-

ca Latina. En síntesis, aunque quizás no fuese el propósito, los gobiernos españoles terminaron convirtiendo a su país en un nuevo puente en la relación triangular CEE-España-América Latina.

#### COMUNITARIZACIÓN Y LA EUROPEIZACIÓN DE LAS RELACIONES EXTERNAS

Las relaciones de España con América Latina encontraban una dificultad adicional para entrar en una etapa de definición: las innumerables alteraciones que se producían en la vida nacional española y en el agitado escenario internacional redundaban en numerosas redefiniciones de los escenarios en los que se desenvolvían estas relaciones. Tras la muerte del general Franco, España ingresó en un período de transición democrática, que se tradujo en una reorientación de la política internacional. Cuando este proceso se encontraba en una fase más o menos avanzada, España ingresó en la Comunidad Europea, lo que implicó sobrellevar profundas reformas en el plano interno y redefinir sus ejes de acción internacional. Nuevamente, cuando se creía que España se había “normalizado” y era un país comunitario íntegro en términos de comunitarización, se produjo el fin de la Guerra Fría, lo que transformó radicalmente el escenario internacional, y surgió en algunas capitales europeas, entre ellas Madrid, el síndrome de la “marginalización”. Igualmente, el inicio de la década de los noventa trajo consigo el ambicioso programa de la moneda única, y para un país de desarrollo medio como España esto se tradujo en que los nuevos propósitos comunitarios coparon buena parte de su agenda internacional. Por último, si bien es todavía apresurado sacar conclusiones definitivas, el ataque terrorista contra las Torres Gemelas y el edificio del Pentágono se ha traducido en un cambio de gran magnitud en la vida internacional, con profundas transformaciones a nivel geopolítico, lo cual dará lugar a la aparición de un nuevo contexto en el que deberán desenvolverse las relaciones entre España y América Latina.

Lo que sí se puede concluir de modo parcial es que cada uno de estos giros ha dado como resultado modificaciones sustanciales en las relaciones entre España y los países latinoamericanos y por ello no podemos verlas como un proceso continuo y lineal sino como un intenso esfuerzo de problematización y redefinición.

<sup>15</sup> Maqrch Pijol, Juan Antonio. “The making of the Ibero-american Space”. En: Roy, Joaquin y Galinsoga Jordà, Albert (editores). *The Ibero-American Space. Dimensions and Perceptions of the Special Relationship between Spain and Latin America*. Miami: Universidad de Miami y Universidad de Lleida, 1997, p. 15.

El cambio que afectó de modo más directo la política exterior española en la década de los años noventa fue la consolidación de la integración comunitaria, tal como quedó esbozada con la aprobación del Tratado de la Unión, que supuso la formalización de nuevos ambientes en los cuales se despliegan las tendencias integracionistas. Esto tiene una importancia capital para entender las relaciones entre España y América Latina por cuanto éstas no transcurren al margen de la comunitarización. En reiteradas oportunidades, las dos direcciones convergen para aumentar el poder negociador de España en el seno de los órganos comunitarios y, en otras, su participación en la CEE/UE se convierte en un referente de acción para el desarrollo de su política latinoamericana.

El tratado de la Unión, en su Título Quinto, convirtió la Política Exterior y de Seguridad Común en un pilar de la Unión Europea, sin llegar a constituirlo en un componente del tronco común comunitario. Conviene recordar que este tratado no dispone de un zócalo común, sino que consta de tres pilares: el primero, el propiamente comunitario de tipo supranacional, se refiere a la unión económica y monetaria, lo que se ha traducido en una transferencia de soberanía a los órganos supranacionales (la unión financiera con el surgimiento de la moneda única y del Banco Central Europeo); el segundo, abarca los problemas relacionados con la política extranjera y de seguridad común, y el tercero, trata sobre la cooperación intergubernamental en materia de justicia y de asuntos internos. Esta división en pilares obedece a diferentes tipos de interrelación que se producen entre estos tres ámbitos: el primero es propiamente comunitario y supranacional, mientras que los otros dos quedaron amarrados en lo fundamental a la negociación intergubernamental.

El artículo J.1 del Tratado de Maastricht define los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común: reforzar la seguridad de la Unión y de sus estados miembros, mantener la paz y fortalecer la seguridad internacional, promover la cooperación internacional, el desarrollo y el reforzamiento de la democracia, del Estado de derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La PESC fue definida por el Tratado de Maastricht en relación con los temas de defensa y

promoción de valores, pero no se avanzó mayormente en lo relativo a los instrumentos para la puesta en marcha de esta política exterior común. Ello ha ocasionado consecuencias de dos tipos: de una parte, ha fortalecido la asociación entre la política europea con un conjunto de valores.

El énfasis en lo diplomático en vez de los instrumentos coercitivos, la centralidad de la mediación en la resolución de conflictos, la importancia de las soluciones económicas de largo plazo a los problemas políticos, y la necesidad de los pueblos de determinar por sí mismos su propio destino, todo esto contradice las normas de una política de superpotencia<sup>16</sup>.

De ahí que hayan surgido grandes expectativas entre las naciones en transición y los países de África, Asia y América Latina, e incluso entre numerosos actores internos, en torno a la transformación de la Unión Europea en un actor que participe más decididamente en la definición del sistema mundial en proceso de conformación.

De la otra, la carencia de adecuados instrumentos de acción creó una brecha entre las expectativas internacionales que ha despertado y las capacidades<sup>17</sup>, que refleja una contradicción entre los propósitos y ambiciones de los gobiernos de los estados miembros de la UE para desempeñar un papel más importante a nivel internacional y su renuencia a ir más allá del esquema intergubernamental.

En términos generales, la PESC se caracteriza porque las decisiones se adoptan por unanimidad, lo que en principio permite que cualquier país pueda obstaculizar una acción común y concertada. Al igual que la Cooperación Política Europea, el Tratado de la Unión establece que la Comisión, en calidad de "asociado pleno" a la PESC, dispone de la capacidad de iniciativa, determina que el Parlamento Europeo debe ser informado por la respectiva Presidencia de la Unión y puede formular recomendaciones sobre la materia. Pero, a diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos de la Unión, la Comisión no es responsable de la implementación de las políticas externas. Igualmente, el tratado deja al Parlamento Europeo al margen de la toma de decisiones de la PESC. Éste debe ser consultado por la Presidencia en los

<sup>16</sup> Hill, Christopher y Wallace, William. "Introductions. Actors and Actions". En: Hill, Christopher (editor). *The Actors in Europe's Foreign Policy*. Londres: Routledge, 1996, p. 9.

<sup>17</sup> Hill, Christopher. "The capability-expectations Gap or Conceptualizing Europe's International Role". En: *Journal of Common Market Studies*. Vol. 31 No. 3, septiembre de 1993.

aspectos fundamentales y en las elecciones básicas de la PESC. Su comité de asuntos externos, seguridad y política de defensa mantiene reuniones periódicas cuatro veces al año con la Presidencia.

Una de las innovaciones que en la materia introdujo el Tratado de Maastricht fue el compromiso de los estados miembros en alcanzar posiciones comunes y el hecho de que una vez que estas disposiciones han sido acordadas se convierten en obligaciones para los países integrantes. La diferencia en el fondo radica en que la cooperación en el anterior esquema “estaba enfocado para desarrollar políticas conjuntas (...) la PESC introduce un mecanismo que determina cómo los doce deben llevar a cabo sus acciones”<sup>18</sup>.

Varios factores intervienen en el hecho de que la política exterior prosiga vinculada mayoritariamente a una dimensión intergubernamental, pero queremos destacar sólo uno: el carácter intergubernamental de la PESC se explica por la gran heterogeneidad de intereses de los países miembros y por la importancia diferencial que le asignan a ciertos actores extracomunitarios. Para algunos estados de la UE, por ejemplo, el desarrollo de una política exterior y de seguridad común debería convertir a la Unión Europea en un émulo de los Estados Unidos, y con ello se reduciría sustancialmente el papel del hegemon del norte en los asuntos europeos, en condiciones que para otros la presencia de Washington constituye un factor de equilibrio en el viejo continente y frena las veleidades hegemónicas que puedan tener algunos estados europeos. Igualmente, no siempre existe un marcado interés en que las regiones o temas sensibles para un país miembro sean parte de los dispositivos comunitarios, por cuanto su comunitarización puede entrañar una pérdida de autonomía en ese campo. Esto lo constató claramente el antiguo Ministro de Asuntos Exteriores de España, cuando señaló: “España debe ser muy cuidadosa, porque corre grandes riesgos si las áreas de interés de España quedan incluidas en fórmulas de mayoría calificada”<sup>19</sup>.

Tanto la experiencia de la PESC como la lógica que subyace en las grandes reformas que se han

acometido en los últimos años (el Tratado de Maastricht y el de Ámsterdam) corroboran el predominio del Estado en la definición de la política exterior de la UE en la medida en que los temas fundamentales se negocian en las instancias intergubernamentales. Existe, sin embargo, un consenso cada vez más evidente de que no se trata de un Estado, tal como lo definían los realistas, sino de “un Estado activo, capaz de aprender, de adaptarse y de cambiar en el marco de las limitaciones y oportunidades institucionales y normativas que le ofrece, de una manera altamente desarrollada, la Unión Europea”<sup>20</sup>.

El proceso decisorio ha evolucionado hacia lo que Keohane y Hoffmann han denominado un intergubernamentalismo supranacional, donde lo de supranacional “se refiere exclusivamente a la toma de decisiones por mayoría, a la primacía del derecho comunitario sobre los derechos internos y la supervisión del Tribunal de Justicia de la actividad comunitaria, y no identifican —como el neofuncionalismo en su primera etapa— la ‘supranacionalidad’ con la meta federal”<sup>21</sup>.

Esta tesis es plenamente válida para el análisis de la PESC, ya que si bien los estados siguen ejerciendo el principal poder decisorio a través del Consejo, con el Tratado de Ámsterdam la UE ha ampliado sus funciones a través de un mayor poder de control por parte del Parlamento, con la creación de una institucionalidad anexa a la Comisión (la dirección general I A, encargada de hacer un seguimiento de la PESC) y la más reciente designación de un PESC, en la persona de Javier Solana, cuyo papel consiste en contribuir a la formulación, elaboración y ejecución de las decisiones políticas, así como actuar a nombre del Consejo y a solicitud de la Presidencia y conducir el diálogo político con terceros países.

Pero la gran paradoja que enfrenta Europa consiste en que la relación entre los estados y los órganos comunitarios se ha vuelto más compleja ya que en la década de los noventa se asistió a un reforzamiento de las instituciones comunitarias lo que ocurrió de modo paralelo al fortalecimiento de los estados miembros. “Europa —señalaba hace

<sup>18</sup> Hord, Douglas. “Developing the Common Foreign and Security Policy”. En: *International Affairs* Vol. 70 No. 3, 1994, p. 418.

<sup>19</sup> Ordóñez, Fernández. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. No. 169, 9 de noviembre de 1990, pp. 5087-5088.

<sup>20</sup> Smith, M. “The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order”. En: *Journal of Common Market Studies*. Vol., 34 No. 1, 1996, p. 10.

<sup>21</sup> Citado en: Salomón, Mónica. “La PESC y las teorías de la integración: las aportaciones de los ‘nuevos intergubernamentalismos’”. En: *Revista Cidob d’Afers Internacionals*. No. 45-46. Barcelona: Fundació Cidob, 1999, p. 213.

algún tiempo el Ministro de Relaciones Exteriores de Italia, Lamberto Dini— enseña que la soberanía renace en la forma de la supranacionalidad, en el marco de una cooperación internacional basada en la interdependencia y la reciprocidad”<sup>22</sup>.

La dinámica de construcción de la integración europea demuestra que ésta no puede interpretarse como un juego de suma - cero, como si lo que se gana en un nivel se pierde en el otro. Más bien, siguiendo a Paul Taylor, puede sostenerse que en la mecánica de la construcción comunitaria el Estado y la CEE/UE se refuerzan mutuamente, “cuanto más alto es el grado de intergubernamentalismo, mayor es el grado de integración que puede tolerarse; cuanto mayor es el grado de integración, más fuertes son las manifestaciones del intergubernamentalismo”<sup>23</sup>.

Es, en esta perspectiva, que pueden distinguirse diferentes dimensiones de la política exterior europea comunitaria. Los órganos comunitarios tienen competencia directa en materia internacional sólo en el plano comercial, en materia de cooperación y asistencia, lo cual ata estas estrategias a la lógica supranacional. De otra parte, la PESC constituye un componente diferente que se realiza a través de la negociación intergubernamental, lo que abre un amplio abanico de posibilidades para la realización de las preferencias nacionales por parte de los países miembros. Por último, subsiste una dimensión eminentemente bilateral en el relacionamiento externo por parte de los estados miembros.

En este sentido, el avance en la construcción comunitaria, al tiempo que ha transferido numerosas funciones a los órganos supranacionales, también ha mantenido abierta una serie de intersticios a través de los cuales los estados miembros realizan sus intereses y ejecutan su política exterior. La integración, en este plano, debe entenderse como un juego de suma positiva: la comunitarización ocasiona un aumento del papel de los estados tanto dentro de la CEE/UE como en función de la dinámica misma de la integración. Para entender este punto debemos involucrar un par de conceptos que nos ponen en evidencia las disimilitudes en la dialéctica Estado - supranacionalismo en el caso europeo.

Las tensiones que resultan de la integración económica y de las perspectivas intergubernamentales en el ámbito de la política exterior pueden resolverse parcialmente si se introducen dos nuevos conceptos: el de comunitarización y el de europeización, y si la noción de intereses nacionales —término que porta una inmensa carga valorativa e ideológica, que es inoperante en un contexto de integración y menos aún en un mundo como el actual en el que se asiste a numerosas redefiniciones de los contenidos y de los objetivos internacionales por parte de los estados— la sustituimos por el concepto de preferencias internacionales, noción más cambiante y menos rígida y, por tanto, más flexible para adaptarse a los nuevos entornos internacionales.

La comunitarización, en el sentido que implica una transferencia de soberanía a los órganos supranacionales, es una categoría operativa para el ámbito económico y financiero, donde el centro de gravedad del poder ha tendido a desplazarse hacia las instituciones supranacionales, y donde los estados han tenido que consentir la transferencia de parte de su soberanía a los órganos comunitarios, como único procedimiento a través del cual buscan satisfacer determinadas preferencias a nivel regional e internacional. La europeización alude a la modalidad de integración que prevalece en los otros dos pilares del Tratado de la Unión, en los que en lo fundamental no se ha abandonado la soberanía en favor de los órganos comunitarios. En este sentido, la europeización deja abierta la posibilidad de una eventual transferencia posterior de competencias a la UE, pero recalca, al mismo tiempo, el mantenimiento de una alta cuota de soberanía en materia de política exterior en manos del Estado<sup>24</sup>.

La política exterior se europeiza cuando la CEE/UE se convierte para el conjunto de sus estados miembros en un sistema internacional que les permite expresar y realizar parte importante de sus preferencias nacionales y proyectarlas al plano externo. En principio, la negociación en política exterior no es un juego de suma - cero, por cuanto esta “renacionalización” de las preferencias internacionales puede reforzar la autori-

<sup>22</sup> Dini, Lamberto. “L’Europa e l’America nell’età della globalizzazione”. La Habana 10 de junio de 1998, archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia.

<sup>23</sup> Taylor, Paul. *The European Union in the 1990's*. Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 25.

<sup>24</sup> Mosrissi-Schilbach, Melanie. *L’Europe et la Question Algérienne*. París: PUF, 1999, capítulo primero.

dad de la Unión Europea en la escena internacional. Es, en este sentido, que la europeización robustece el papel del Estado y permite alcanzar objetivos que difícilmente podrían conseguirse de manera individual.

#### EUROPEIZACIÓN COMO "POLÍTICA EXTERIOR INTERNA"

Podemos distinguir varias modalidades de europeización. De una parte, se expresa como en una política exterior interna a la UE en la medida en que a través de ella los estados miembros persiguen ciertos objetivos dentro del espacio comunitario y modifican así su posicionamiento internacional. Para un país como España, la europeización significa un medio de maximización de la protección que provee un grupo más poderoso, al tiempo que aumenta la posibilidad de ejercer una mayor influencia sobre los socios más grandes. Como ya lo hemos señalado, desde varios ángulos se puede sostener la tesis de que la integración en las estructuras comunitarias constituye un fin en sí de la política española. Es el mercado donde realiza más de las dos terceras partes de su comercio exterior, en calidad de país de desarrollo medio dentro de la organización se ha beneficiado de la transferencia de recursos financieros y tecnológicos, es el lugar de origen de la mayor parte de la inversión extranjera directa y la pertenencia a la organización ayuda a realzar su imagen internacional.

La política española hacia América Latina se convierte en una política exterior interna, en la medida en que la relación especial con los países del continente americano maximiza el poder negociador de España dentro de la UE. En alto grado la política latinoamericana de España en los años noventa estuvo motivada por los profundos cambios que tuvieron lugar en el continente europeo tras la caída del muro de Berlín. La intensificación con los países de la "otra" Europa aumentó el temor de marginamiento de España en el concierto europeo. América Latina, en este sentido, se convirtió en la estrategia utilizada por Madrid para mantener cierta capacidad de incidencia en las agendas comunitarias.

La inflexión de 1989, determinada por el final de la Guerra Fría, reorienta la diplomacia española.

Por una parte, España busca un espacio propio del ámbito CPE y, por otra parte, define con claridad una agenda propia (Mediterráneo y América Latina), diferente de la agenda prioritaria en la CPE (Europa Central y Oriental). La diplomacia española actúa motivada por dos factores: la búsqueda de un mayor estatus internacional (potencia media) y la percepción de ser un país periférico en la Nueva Europa<sup>25</sup>.

Otro ejemplo de esto lo encontramos en la idea de constituir una comunidad iberoamericana que se ha propuesto crear un espacio iberoamericano que, con el tiempo, pueda derivar hacia la conformación de una comunidad genuina. Esta comunidad no ha sido pensada como un proceso de integración o como una alianza económica o política, sino simplemente como un espacio de concertación de países con una historia, lengua y cultura comunes, con el propósito de favorecer la interdependencia económica y cultural, fortalecer la democracia y elevar el papel del conjunto en el escenario internacional.

Las cumbres iberoamericanas que han sido su corolario han estimulado el surgimiento de este nuevo tipo de vinculación inexistente en el pasado. Los contactos regulares que de ahí se han desprendido han permitido ampliar la cobertura de acción de España en el continente americano, y con sus resoluciones se ha ido conformando el espacio iberoamericano en ámbitos específicos. No obstante la significación política de estas cumbres, se ha podido observar en los últimos años un agotamiento de las mismas.

Existen varias razones de fondo que explican el languidecimiento de este tipo de encuentros. Desde un punto de la política exterior española, principal gestor del espacio iberoamericano, el tema de lo iberoamericano sólo existe y se experimenta a nivel de las cumbres, pero éste no hace parte de una verdadera política de Estado. Como señala un analista español:

Nunca se ha aceptado plenamente lo iberoamericano de forma incluyente y (...) su más alto nivel alcanzado han sido únicamente las cumbres iberoamericanas. La política exterior española hacia Iberoamérica ha sido tradicionalmente una política exterior no incluyente, en el sentido de que no siempre se han tenido en cuenta los intereses de

<sup>25</sup> Barbé, Esther. "De la ingenuidad al pragmatismo: 10 años de participación española en la maquinaria diplomática europea". En: *Revista Cidob d'Afers Internacionals*. Nos. 34-35. Barcelona: Fundació Cidob.

los países y de las sociedades civiles iberoamericanas. Todo ello ha generado un discurso retórico, a veces falto de sentido práctico, y que ha propiciado una cierta incompreensión<sup>26</sup>.

Este carácter no incluyente del tema de lo iberoamericano se explica por el carácter funcional que en alto grado Madrid le asigna a las relaciones con los países latinoamericanos: constituye un mecanismo a través del cual Madrid fortalece su papel de interlocutor natural entre Europa y América, mantiene la centralidad del país ibérico en la triangulación de las relaciones, con lo cual eleva sus márgenes de actuación a nivel internacional y aumenta su capacidad negociadora en el seno de la CEE/UE.

Esta misma circunstancia se observa en la lógica de las relaciones económicas que Madrid mantiene con los países latinoamericanos, las cuales, a diferencia de lo que ocurre en el plano político, se realizan a través de un cauce bilateral. Ello se explica porque la triangulación de las relaciones económicas se encuentra aún en un estado incipiente y sólo se ha alcanzado un acuerdo relativamente sólido de la UE con México. Pero más importante aún es el hecho de que América Latina se ha convertido en un objetivo principal en el proceso de internacionalización de las empresas españolas. Para ello se han beneficiado de las transformaciones económicas que han tenido lugar en la región desde mediados de la década de los años ochenta y de la privatización de empresas del sector público.

El criterio que motiva esta multiplicación de contactos con América Latina se debe a las oportunidades que la región abre a España para una acelerada internacionalización de sus empresas. Como lo señalara Pedro Luis Uriarte, Vicepresidente y Consejero delegado del Banco Bilbao Vizcaya, BBV, refiriéndose a la crisis financiera que afectó a América Latina en los años 1998 y 1999, señala que permanecerán en la región, donde han invertido más de 3.000 millones de dólares (unos 435.000 millones de pesetas) porque no son capitales gollondrina. "Con los 3.000 millones de dólares que hemos invertido en Sudamérica no hubiésemos adquirido ni el 1% de un mercado europeo como Italia"<sup>27</sup>. Lo mismo se observa con respecto a la

utilidad que se le asigna a Cuba, país en el cual han desempeñado un papel destacado las pequeñas y medianas empresas. Según estimaciones de la Asociación de Empresarios Españoles en Cuba, las inversiones directas extranjeras españolas ascendían en 1995 a unos 12 mil millones de pesetas. El número mayor de empresas localizadas es de tamaño mediano y pequeño. Según han manifestado algunos empresarios, Cuba ha sido la primera experiencia internacional de algunas empresas que posteriormente han invertido en México, Argentina y Marruecos<sup>28</sup>.

Desde una perspectiva institucional, la europeización es una política exterior interna que conlleva a una compleja interpenetración de las instancias que participan en su definición y, por tanto, conduce a una redefinición de la institucionalidad estatal para ajustarla a las necesidades de la integración. En este plano, se observa que la europeización ha conducido a una comunitarización de las distintas dependencias estatales y a que éstas actúen como una esponja que moldeablemente permita la interacción de los distintos niveles institucionales. Esta proliferación de intersticios a través de los cuales interactúan los ámbitos comunitarios y los nacionales ha conducido igualmente a la creación de mecanismos de coordinación de la política comunitaria.

En la medida en que la política exterior española se ubica en la doble dinámica del bilateralismo y del multilateralismo comunitario, las relaciones con América Latina se inscriben y reciben el influjo institucional que incide en la naturaleza de las relaciones. En este sentido, la política latinoamericana de España adquiere nuevos impulsos cuando, por ejemplo, se suscriben acuerdos de la UE con países latinoamericanos. Entre éstos encontramos el acuerdo de cooperación interregional Unión Europea-Mercosur y la firma de acuerdos de la Unión Europea con México y Chile. El Mercosur, a partir de esta mayor interdependencia, se ha convertido en el socio privilegiado a nivel comercial y de inversiones de la UE y España en América Latina. Para España, los países miembros del Mercosur (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay), a lo que se puede agregar a Chile en cali-

<sup>26</sup> Mallo, Tomás. "De las cumbres iberoamericanas a la articulación de una comunidad iberoamericana de naciones". En: *Síntesis*. Nos. 27-28, Madrid: 1998, p. 104. Véase también Rojas Aravena, Francisco. *Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global*. Caracas: Flacso-Chile, Nueva Sociedad, 2000.

<sup>27</sup> *El País*, 21 de septiembre de 1998.

<sup>28</sup> Valencia, Manuel. "Dos países siempre cercanos". En: *Economía Exterior*, No. 8, primavera de 1999, p. 93.

dad de Estado asociado, representaron en 1997 el 56,8% de las exportaciones de España hacia América Latina y el 54,4% de las importaciones. Esta participación del Mercosur es tanto más importante si tenemos en cuenta que en 1991 estos países representaban el 27,9% de las colocaciones españolas en nuestra región y el 48,3% de las compras. Es decir, de aquí surge un superávit con el Mercosur que se ha convertido en un objetivo estratégico en las ofensivas españolas para capturar nuevos mercados. Pero, más importante aún, España en esta triangulación de las relaciones comerciales se convierte en un país que asume un protagonismo muy alto y pretende incidir en el curso que adopten los vínculos entre la Unión Europea en general y el Mercosur.

#### EUROPEIZACIÓN COMO "POLÍTICA EXTERIOR EXTERNA"

La europeización es una política exterior externa a la CEE/UE en la medida en que posibilita la multilateralización de temas políticos y económicos internacionales, crea las condiciones para una mayor aproximación de las políticas exteriores de los estados miembros, y esta similitud reduce las divergencias y las competencias. La europeización se refleja como "una maximización" de posicionamiento internacional como, por ejemplo, cuando un país acrecienta sus facultades negociadoras a nivel internacional por el hecho de ser parte de la UE.

Este es el caso de España, país que ganó un doble prestigio frente a los países latinoamericanos: como modelo de transición democrática y, sobre todo, como nuevo punto de intersección entre América Latina y la Unión Europea. De otra parte, la relación especial con América Latina ha servido para potenciar las capacidades negociadoras de Madrid en el seno de la UE.

Las grandes inversiones que España ha realizado en América Latina son una buena demostración de esta tendencia. En las relaciones de España con América Latina, la Inversión Extranjera Directa, IED, ha desempeñado un importante papel, tal como puede observarse en el cuadro 2. En cuanto a los criterios de selección de los países hacia los cuales se canaliza la IED, los inversionistas españoles se interesan en América Latina por la densidad de los vínculos existentes a nivel económico y político, lo cual abre posibilidades para consolidar su presencia internacional a largo

plazo. En cuanto a las opciones estratégicas, la IED española en América Latina no parece destinarse a explotar recursos naturales, sino que se motiva por las posibilidades de abrir nuevos mercados, sobre todo a partir del momento en que los países de la región se comprometieron en aperturas comerciales y en la creación de acuerdos de libre comercio.

**CUADRO 2**  
**INVERSIONES ESPAÑOLAS EN EL EXTERIOR**

	1998	1999	2000
UE	27,9	34,5	48,8
Europa no comunitaria	1,8	2,9	4,0
Estados Unidos	7,8	0,7	7,9
Paraísos Fiscales	3,6	2,5	1,3
Europa Centro Oriental	0,39	0,23	1,93
África	1,2	0,41	0,2
América Latina	56,3	57,5	33,8
Asia sin Japón	0,5	0,5	0,1

Fuente: Dirección General de Comercio e Inversión. Ministerio de Economía.

La destinación de grandes volúmenes de inversión debe servir igualmente para intensificar una dimensión económica en los vínculos entre España y América Latina, lo cual adapta estos vínculos a la naturaleza económica de las relaciones de la UE con América Latina y ubica a España en la intersección de esta dinámica. Empero, el móvil principal consiste en aumentar su eficacia y reforzar la competitividad internacional de España a través de la internacionalización de sus actividades. Los sectores que más han concitado la atención de los inversionistas extranjeros han sido el sector financiero, los transportes y las comunicaciones. Como señala el Ministro Josep Piqué:

En la fase actual de internacionalización de la economía española, no sólo destaca el hecho del enorme crecimiento de las inversiones españolas en el exterior (6,2 billones de pesetas en 1999), sino la significativa concentración de este incremento en los países de Iberoamérica (4 billones de pesetas), en donde las empresas españolas fueron las primeras inversoras, superando a EE.UU. pues acumularon el 53% del total de inversión extranjera en la región<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Piqué, Josep. "Nuevas fronteras de la política exterior de España". En: *Política Exterior*. No. 79, enero-febrero de 2001, p. 64.

### EUROPEIZACIÓN COMO "POLÍTICA EXTERIOR REFRACTADA"

La europeización también se expresa como una política exterior refractada a través de la CEE/UE. Este es el caso cuando un país miembro utiliza los canales de la Comunidad para maximizar su poder negociador o para conservar una orientación política, insostenible si contara únicamente con los recursos nacionales. En este sentido, la política latinoamericana de España ha creado un conjunto de expectativas en la región (intensificación vía España de los vínculos con otros países europeos) que no hubieran sido posibles de no ser parte de esta organización. Con ello, España ha logrado hacer palidecer la tradicional predisposición de los países latinoamericanos por intensificar los vínculos con Alemania (gran potencia industrial europea), Reino Unido (tradicional inversor en la región), y Francia, por los significativos lazos culturales y políticos que tradicionalmente este país ha construido con América Latina.

España refracta su política exterior a través de la UE cuando se ha preocupado por dotar de un contenido económico a las relaciones con América Latina, lo cual no sólo se corresponde mayormente con la naturaleza de la UE, sino que también con lo que anhelan los estados latinoamericanos de las relaciones con el Viejo Continente.

Naturalmente —escribe el Ministro de Asuntos Externos de España— esto supone un cambio cualitativo en la relación de España con América Latina. Una relación alejada ahora de la retórica un tanto vacía de contenido que predominaba en nuestras relaciones hasta hace algunos años, y que ha permitido revitalizar nuestros vínculos tradicionales, dotándolos de una savia nueva en los sectores económico, financiero, empresarial y tecnológico. La política de España hacia América Latina presenta realmente perfiles inéditos hasta hace bien poco<sup>30</sup>.

### EUROPEIZACIÓN COMO "POLÍTICA EXTERIOR HOMOGENEIZADA"

La europeización también puede ser la interiorización de una política exterior homogeneizada de la CEE/UE en relación con la posición que adoptan algunos países extracomunitarios (*v. gr.* Estados Unidos). En este caso, las posiciones

comunitarias se realizan no sólo a partir de las preferencias y posiciones que sostienen los países miembros, sino que también éstas se encuentran atravesadas por factores o actores extracomunitarios que, en determinadas ocasiones, inducen a la adopción de determinadas posiciones por parte de los países miembros y de la CEE/UE. En este caso, la política española en dirección a América Latina no sólo tiene que tener en cuenta el marco institucional comunitario en que se desenvuelve parte de su actuación, sino el influjo que emana de un país extracomunitario de gran peso a nivel continental como Estados Unidos.

Ello, en parte, explica las constantes oscilaciones en la orientación que siguieron los gobiernos socialistas españoles con relación a América Latina. Bajo la dirección del primer ministro socialista de asuntos externos, Fernando Morán, entre los años 1982 a 1986, se intentó darle una mayor fluidez a las relaciones con los países no europeos y se defendió una mayor equidistancia con respecto a los Estados Unidos<sup>31</sup>. Con su sucesor, Francisco Fernández Ordóñez, 1986 y 1993, como una manera de obviar el referente norteamericano, sostuvo la idea de una mayor convergencia de la política latinoamericana con la europea y abogó por otorgarle una mayor centralidad a los asuntos latinoamericanos en el seno de las organizaciones comunitarias. Durante la dirección de Javier Solana se le dio continuidad a esta última orientación.

Las relaciones de la UE y de España con América Latina tienen en cuenta una fractura de tipo geopolítico que se presenta en el continente americano. Mientras la Gran Cuenca del Caribe, región que incluye el norte de América del Sur y Centroamérica, con la sola excepción de Cuba, se encuentra dentro de un gran designio geopolítico norteamericano, cuyos estados mantienen estrechos vínculos con la potencia del Norte, el resto de América del Sur y sobre todo el Cono Sur constituye una zona menos hegemonizada por parte de los Estados Unidos. En su afán de mantener mayores márgenes de autonomía, los gobiernos de estos países se han preocupado por desarrollar una inserción multilateral en la que determinados actores no americanos sirvan de contrapeso y equilibrio al poder de los Estados Unidos. En este sentido, en el Cono Sur ha existido una predisposición ma-

<sup>30</sup> Ídem.

<sup>31</sup> Morán, Fernando. "Principios de la política exterior española". En: *Levantán*, No. 16, 1984.



yor a intensificar las relaciones con Asia y sobre todo con los países europeos.

Los estados de la Unión Europea y obviamente España, grandes concededores de esta realidad geopolítica, se han propuesto acrecentar el acercamiento con estos gobiernos, siendo mucho más cautelosos en lo que se refiere a aumentar la presencia en la Gran Cuenca del Caribe. Esto queda claramente demostrado cuando se analiza la dinámica del comercio internacional de España y también de los otros países de la Unión Europea.

En los intercambios comerciales se destaca el escaso peso que para España tienen los países centroamericanos y del Caribe, con las únicas excepciones que son Cuba, país con el cual se mantiene una "relación especial", y República Dominicana, que además del amplio desarrollo turístico, ha incrementado sus vínculos desde el momento de su ingreso al conjunto de países del Acuerdo de Lomé. Los países de América Central, descontando Panamá, representaron el 3,2% del total de exportaciones españolas hacia América Latina en 1997 y el 3,9% de las importaciones.

Incluso el intercambio con México ha tenido un comportamiento oscilante. De representar el lugar de destino del 28,1% de las exportaciones españolas hacia América Latina a inicios de los noventa, descendió en 1995 al 11,6% y en 1997 representó el 13,8%. Del lado de las importaciones, se pasó, en esos mismos años, del 32,1% al 21,3 y 22,4%. En esta situación han intervenido básicamente dos factores: de una parte, la crisis financiera mexicana de 1994 y sobre todo la desviación comercial que supuso la creación del NAFTA, lo que aumentó el comercio azteca con Estados Unidos en tres años en un 64%<sup>32</sup>. Las autoridades españolas han perseverado en su empeño de fortalecer los vínculos económicos con México y por esta razón, en el marco del Acuerdo económico integrado en el Tratado, el Gobierno español puso a disposición del mexicano, y de los empresarios de ambos países, una línea de crédito por valor de 1.500 millones de dólares, de los cuales 300 millones estaban reservados a pequeños y medianos proyectos.

Igualmente, la pertenencia de España a la OTAN y las relaciones con los Estados Unidos a través de esta organización también terminaron imponiendo una mayor dosis de realismo a la política latinoamericana de España. Desde el momento

en que España ingresó a la OTAN, su política hacia Estados Unidos comenzó a presentar importantes variaciones. Se optó por tratar de alcanzar un difícil equilibrio entre la acción autónoma de España que debía reconstruir sólidas bases para la intensificación de sus vínculos con América Latina y los límites que imponían los intereses norteamericanos en la región. Por esta razón, cuando se creó el grupo de Contadora, el gobierno español optó por modificar su posición, le bajó el perfil a su participación, favoreció la estrategia de apoyar las iniciativas que surgieran de los países de la región y trató de involucrar más decididamente a la Comunidad en la región a través de la Conferencia de San José. "En este sentido, cambió la estrategia de actuación y mediación del gobierno socialista en la región optándose principalmente por la acción indirecta, el apoyo a los planes de paz de la zona, el planteamiento del tema en el Consejo de Europa y, una vez en la CEE, por la actuación en el marco de la misma"<sup>33</sup>.

#### EUROPEIZACIÓN COMO "POLÍTICA EXTERIOR INSTITUCIONALIZADA"

Por último, la europeización puede asumir la modalidad de una política exterior institucionalizada, como, por ejemplo, cuando en relación con un problema, un país o una zona, los estados miembros no logran —o no se proponen— concebir sólidas estrategias y son sustituidos por los diseños que se originan en los órganos comunitarios. En este caso la UE se convierte en un actor suplementario que canaliza la "voluntad" del conjunto de los estados miembros.

Esta política exterior institucionalizada es la que ha prevalecido en relación con Cuba. Tras la disolución del campo socialista y debido a la exclusión de Cuba del mercado norteamericano, los principales objetivos en la proyección exterior del país caribeño se centraron en intensificar las relaciones con los países de la CEE/UE y de América Latina. En las nuevas condiciones internacionales de la Posguerra Fría, se ha observado una cierta reciprocidad por parte de la Unión Europea. Ilustran esta tendencia la creación en abril de 1994 de una oficina de ayuda humanitaria ECHO en la Habana, el establecimiento del diálogo entre la Comisión Europea y el gobierno y la conservación de un significativo volumen de cooperación económica y ayuda humanitaria a la isla.

<sup>32</sup> Ojeda, Mario. "México y España veinte años después de la reanudación de las relaciones". En: *Foro Internacional*. Vol. XXXVIII, México: abril-septiembre de 1998, p. 167.

<sup>33</sup> Del Arenal, Celestino. Ob. cit., p. 144.

Igualmente, el endurecimiento de las actitudes hostiles de Estados Unidos frente a Cuba, el bajo lugar que la isla ocupa en la agenda comunitaria y de la mayoría de los países miembros de la Unión y la rivalidad entre la UE y Estados Unidos en América Latina se han convertido en factores que han creado las condiciones para que la Unión ponga en práctica una modalidad de PESC en relación con Cuba. En tal sentido, el 2 de diciembre de 1996, a iniciativa del gobierno español, la UE adoptó una posición común sobre Cuba, con el objetivo de "favorecer un proceso de transición hacia una democracia pluralista y el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales", lo que se ha constituido en la primera ocasión en que se aprueba un documento de la PESC, que vincula a todos los estados miembros, en relación con un país latinoamericano.

El documento señala el interés de que la transición se inicie desde el actual régimen, condiciona la cooperación a los avances que se registren en el plano democrático, declara el interés en fomentar el diálogo con todos los sectores, exige el respeto de los derechos humanos y propone canalizar la ayuda humanitaria a través de las agencias no gubernamentales. Los aspectos novedosos de esta posición se resumen en el condicionamiento de un eventual acuerdo de cooperación a avances hacia la democracia en Cuba, el mayor activismo que asume la UE en la promoción de una transición pacífica en Cuba y la canalización de la ayuda humanitaria a través de instancias no gubernamentales.

El hecho de que América Latina y Cuba en particular ocupen una baja prioridad en la escala de preferencias para la mayoría de los estados miembros de la UE es lo que hace que el consenso en estos asuntos plantee menos dificultades y polémicas y sean más grandes las posibilidades para que se active una posición común y concertada de la Unión Europea hacia los problemas de la región. Pese al dinamismo de la política española hacia Cuba, en buena medida sus acciones siguen los derroteros generales que plantea la UE en relación con este país.

Otro ejemplo de esta política exterior institucionalizada se observa en la celebración de la Primera Cumbre entre la Unión Europea y América Latina los días 28 y 29 de junio de 2000 en Río de Janeiro, que congregó a un total de 48 jefes de Estado para dar inicio a una zona de libre comercio entre ambas regiones. Esta cumbre hace parte de una iniciativa conjunta hispano-francesa y fue anunciada por primera vez por el Presidente Aznar en la VI Conferencia Iberoamericana, cele-

brada en Viña del Mar, en noviembre de 1996.

En la declaración final se estipuló que a partir de noviembre comenzarían las negociaciones no arancelarias entre la UE y el Mercosur más Chile para liberalizar su comercio antes del año 2005. Se aprobó igualmente renovar el régimen de preferencias arancelarias con la Comunidad Andina de Naciones hasta el año 2004. Por su parte, se estableció que las negociaciones arancelarias entre la UE y la Comunidad Andina de Naciones se iniciarían el 1 de julio de 2001. Las dos regiones se comprometieron a preservar la vigencia plena e irrestricta de las instituciones democráticas y procesos electorales libres, justos y abiertos. Manifestaron un enérgico rechazo al unilateralismo y se fijó la próxima cumbre para los días 17 y 18 de mayo de 2002 en España. Una de las principales consecuencias de esta cumbre radicó en que los países de la Unión Europea mostraron su interés para proseguir en la senda del acercamiento con América Latina, antes de que se ponga en marcha el gran acuerdo de la zona de libre comercio de América, previsto para el año 2005. Del lado latinoamericano, no se alcanzaron los objetivos deseados por cuanto no se logró generar un consenso en torno a la demanda de reducción de las barreras y subsidios que impiden que los productos agropecuarios latinoamericanos ingresen libremente a Europa.

En las nuevas coordenadas internacionales, en las cuales las relaciones entre la UE y América Latina parecen haber pasado a un segundo plano debido a la importancia que últimamente han concitado temas como la ampliación de la UE, los conflictos en los Balcanes y el Oriente Próximo, importantes figuras de la vida política española han buscado redimensionar la dimensión latinoamericana de la política exterior española y comunitaria. Así, por ejemplo, el eurodiputado José Ignacio Salafranca declaraba al periódico madrileño del 16 de noviembre de 2001, que "el diálogo entre la UE y América Latina, abierto en Roma en 1990, necesita no sólo de una voluntad política renovada sino también de nuevos proyectos que consoliden y puedan hacer avanzar las relaciones ante los desafíos del tercer milenio".

En síntesis, el caso latinoamericano demuestra que la europeización constituye una dimensión en la que transcurre la política latinoamericana de España. A través de ella, Madrid activa intensas relaciones con la región, con lo cual maximiza su poder negociador dentro de la UE y frente a los países latinoamericanos.

## CONCLUSIÓN

Mientras los países latinoamericanos han mostrado una gran pasividad a la hora de definir un perfil de relación con España, desde inicios de la transición democrática Madrid asumió la tarea de determinar la calidad de las relaciones con los países latinoamericanos. En tal sentido, no es equivocado decir que la esencia de estas relaciones es más tributaria de las iniciativas españolas que de una presunta predisposición natural de los países latinoamericanos en relación con España.

La política latinoamericana de España en los noventa se ha llevado a cabo básicamente dentro de los cauces comunitarios. De ahí que no obstante el interés de las autoridades ibéricas por desarrollar un relacionamiento particular con la

región, la acentuada comunitarización de España dentro de la UE ha terminado reproduciendo los vínculos a través de la intermediación comunitaria tanto en la práctica, como cuando la UE se convierte en un referente para la actuación.

A la fecha, la calidad de estas relaciones reposa en las iniciativas españolas y ante todo satisfacen las preferencias internacionales del país ibérico. Pero España ya hizo todo lo posible para sacarle provecho a estas relaciones y difícilmente desplegará mayores esfuerzos para elevar la calidad de las mismas, toda vez que por ser relaciones que se han europeizado, una mayor intensificación de los vínculos entre la UE y América Latina le arrebataría este importante capital político a Madrid.