

---

---

# La política de España en América Latina frente a las relaciones europeo-latinoamericanas

---

---

## 1. Las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina

Numerosos estudios se han escrito recientemente acerca de la relación entre la Comunidad Europea y América Latina; éstos ponen de relieve el crítico estado de estas relaciones. El punto de partida de la mayoría de estos trabajos lo constituye el hecho de que, entre 1950 y 1976, el monto de la participación latinoamericana en el total de las importaciones de la Comunidad ha caído desde un 12,4 a un 5,2 por 100. Esta tendencia aparece como una amenaza para el desarrollo económico de América Latina: en primer lugar, porque la Comunidad Europea es el bloque más fuerte del comercio mundial, que ofrece atractivos mercados para todas las áreas y países, y, en segundo lugar, porque en los años recientes —especialmente en América Latina— el cuello de botella externo, por ejemplo las dificultades para aumentar las exportaciones que deberían servir para compensar las importaciones necesarias, han demostrado que constituyen el mayor obstáculo al crecimiento.

Desde el punto de vista latinoamericano, la decreciente absorción de sus exportaciones por la Comunidad Europea puede ser atribuida a las discriminatorias políticas comerciales de la CEE. Los blancos de las críticas latinoamericanas son:

- La política agrícola de la Comunidad, que cierra los mercados europeos a los productos de terceros países y que incluso permite que sus excedentes compitan en los mercados tradicionales de estos terceros países.
- La política asociativa de la Comunidad Europea, que favorece a los países mediterráneos y de la ACP (África y América negra), que discrimina automáticamente a los países en desarrollo no asociados.
- La efectividad reducida del Sistema General de Preferencias (o su neutralización por acuerdos compensatorios de autolimitación) como un instrumento para promover las exportaciones latinoamericanas, porque excluye una cantidad de importantes productos exportables de la región.

La parte europea, a su vez, duda acerca de la responsabilidad de su política comercial en la debilidad de las exportaciones latinoamericanas. Se arguye que ésta es más bien el resultado de la estrategia económica de América Latina, que mira al interior de sus países y que ha fracasado en su intento de adaptar sus exportaciones al cambiante mercado mundial. A la inversa de otras regiones desarrolladas, las estrategias exportadoras de América Latina se han concentrado en materias primas y bienes agrícolas, descuidando la exportación de productos industriales. Europa llama la atención sobre la disminución del intercambio latinoamericano dentro del comercio mundial, por una parte, y de la exitosa estrategia exportadora de los países en desarrollo del sudeste de Asia por la otra, como una prueba de la propia responsabi-

lidad de América Latina en el decrecimiento de sus exportaciones a la Comunidad Europea.

La controversia entre europeos y latinoamericanos acerca de la política económica de la Comunidad está, a menudo, influida por argumentos políticos. Estos se reflejan en la mayoría de los estudios sobre las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina. Un argumento expuesto por varios autores afirma que los problemas comerciales podrían superarse o neutralizarse a través de una cooperación más intensa en otros campos (investigación, ayuda para el desarrollo, cooperación financiera, técnica y científica), sólo si la Comunidad Europea intensificara esta relación como un objetivo político. Esta argumentación va más lejos: afirma que en vista de la política global de la Comunidad Europea en los temas de seguridad y relaciones exteriores, ese objetivo no se tiene en cuenta.

Miguel S. Wionczek <sup>1</sup>, al referirse al fracaso de las negociaciones entre la Comunidad Europea y el Pacto Andino, el estancamiento del diálogo árabe-europeo y la aproximación entre la Comunidad y los países de la ASEAN, señala las dificultades de la Comunidad Europea para adaptarse al mundo en desarrollo. Según Wionczek, estos ejemplos «ilustran las dificultades que surgen de los acuerdos parciales con grupos específicos de LDC, ante la ausencia, en Bruselas, de un entramado de convenios de política exterior respecto a ellos, que contengan a la vez elementos políticos y económicos. Peor aún, aquéllos se perciben en el Tercer Mundo... como intentos de enfrentar los pequeños grupos de LDC unos contra otros, con mínimos costes políticos y óptimos beneficios económicos para la Comunidad. Entretanto, la incapacidad de la Comunidad Económica Europea para generar una política estructurada en conjunto para sus relaciones con el mundo desarrollado puede atribuirse a los intereses políticos nacionales en conflicto de los países miembros, las poco confortables relaciones entre la Comunidad por un lado y los Estados Unidos y el Japón por el otro, y los recientes conflictos económicos internos de la CEE, son todos complejos factores que deben tenerse en cuenta cuando se piensa en el futuro de las relaciones entre la Comunidad Económica y América Latina» <sup>2</sup>.

Según Mario Vacchino <sup>3</sup>, la política de la CEE hacia los países desarrollados se caracteriza por dos tendencias: un principio global por una parte, y uno fuertemente regional por la otra. El principio global se manifiesta en el generalizado sistema de preferencias que garantiza, al menos formalmente, los mismos privilegios para todos los países desarrollados. El principio regional, por su parte, es responsable de los acuerdos de asociación con los países mediterráneos y de la ACP, que aseguran privilegios exclusivos a los mismos, pero tienen como efecto la discriminación con los no asociados.

---

<sup>1</sup> MIGUEL S. WIONCZEK: «The Present and the Future Relations between the European Economic Community and Latin America in the Context of a Global Economic Crisis», paper presented to the seminar on *Die Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Lateinamerika*, Berlín, 20/21, mayo 1982.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pág. 17 f.

<sup>3</sup> JUAN MARIO VACCHINO: «América Latina y la Europa comunitaria. Alcances y perspectivas de las relaciones recíprocas», en *Comercio Exterior*, vol. 31, número 2, febrero 1981, págs. 123-133.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pág. 128.

El predominio de este principio regionalista no es sólo el resultado de consideraciones de política comercial por parte de la Comunidad; tampoco puede contemplarse simplemente como un residuo de un obsoleto orden colonial. Más bien, es parte de un esquema global determinado por el conflicto este-oeste. En el mismo, la Comunidad Europea y sus miembros desempeñan únicamente un papel menor, en comparación con Estados Unidos <sup>5</sup>.

Las antiguas relaciones coloniales entre algunos de los países europeos y la región mediterránea o Africa determinan la armazón geográfica de la política de seguridad para los miembros de la Alianza Occidental. Como la Comunidad Europea no tiene poder en términos de política de seguridad o defensa militar, la cooperación económica específica de la Comunidad en este área puede actuar como factor de estabilización.

Cuando se observa la controversia entre Europa y América Latina acerca de las políticas de comercio, debe tenerse en cuenta que América Latina en su conjunto no desea aceptar ni el antiguo sistema colonial ni el conflicto este-oeste como único sistema de referencia para las relaciones internacionales. En cambio, subraya tanto la unidad de los países desarrollados frente al mundo industrial como el sistema referencial que corresponde a relaciones internacionales multipolares, donde América Latina —tanto como continente o como estados individuales— puede jugar un nuevo papel como poder intermediario. Asimismo, el predominio del conflicto este-oeste como sistema internacional de referencia puede no ser aceptado totalmente en América Latina porque podría ser una confirmación de la hegemonía de Estados Unidos en la región, a la vez que reduciría el espacio de acción política de los estados latinoamericanos en toda la red de organizaciones y tratados interamericanos.

Los países de América Latina consideran que ésta posee una serie de intereses comunes con la CEE: ambas son potencias regionales intermedias y, en términos de seguridad internacional, bajo el dominio de los Estados Unidos; ambas están en un proceso de integración, a fin de aumentar su esfera de acción internacional sin ser capaz de cuestionar en principio (ni tampoco desearlo) la influencia predominante de EUA dentro del sistema occidental. Desde este punto de vista parece bastante natural la iniciación de una relación mutua entre los dos sistemas de integración regional y el fortalecimiento de ambos, a la vez que aumentan su nivel de acción política.

Pero tal punto de vista no lo comparte la Comunidad Europea. Sus miembros no tienen la intención de ocasionar un distanciamiento político de los Estados Unidos. Quizá porque la hegemonía de éstos en América Latina y su pretensión de garantizar la seguridad del continente están admitidas, la CEE no juzga necesario desarrollar formas especiales de cooperación con América Latina, que miraba hacia Europa esperando una oportunidad de «reducir dependencias históricas sin comprometerse en otras nuevas» <sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, pág. 128 ff.

<sup>6</sup> GUIDO ASHOFF: «Lateinamerika und die Europäische Gemeinschaft: Bilanz und Perspektiven der Aussenwirtschaftsbeziehungen», in Klaus Lindenberg (Ed.), *Lateinamerika, Herrschaft, Gewalt und internationale Abhängigkeit*, Bonn 1982, pág. 265.

Recién en la década del setenta comenzó la CEE a institucionalizar sus relaciones con América Latina, firmando acuerdos comerciales no preferenciales con Argentina (1971), Brasil (1973), Uruguay (1973) y un acuerdo de cooperación con México (1975). En los años siguientes, asimismo, se establecieron contactos con las organizaciones regionales y subregionales, especialmente con el Grupo Andino, el SELA, ALALC/ALADI y el Mercado Común Centroamericano.

Según A. V. Lorca<sup>8</sup> y otros autores, la aproximación entre la Comunidad Europea y América Latina era —a pesar de muchas declaraciones positivas— lenta y restrictiva. El acercamiento no se basaba en un genuino deseo de intensificar las relaciones comerciales, pero puede explicarse, más bien, por los efectos discriminatorios que resultaron de la ampliación del acuerdo de Lomé y la política agrícola comunitaria de la CEE ampliada, dos medidas que afectaron a los países latinoamericanos con especial intensidad<sup>10</sup>. Además, los tratados bilaterales o los acuerdos de cooperación con Argentina, Brasil, México y Uruguay no cambiaron el *status de facto* que coloca a los países latinoamericanos como «terceros países» (Aschoff) en el sistema de relaciones externas de la CEE. Para los países que eran miembros del GATT, esos acuerdos no preferenciales no añadían nada a la cláusula de nación más favorecida del GATT. Para Nattán Elkin<sup>11</sup>, estos acuerdos tenían más bien una función que convenía a la Comunidad, especialmente para habilitar a la Comisión Europea como parte significativa para los tratados internacionales<sup>12</sup>; no tenían influencia en las condiciones mutuas de comercio. El sistema de acuerdos de asociación y tratados preferenciales con regiones distintas a Latinoamérica permanecen lo mismo que la discriminación de asociados, que sólo han garantizado acuerdos de comercio no preferenciales.

Acerca del futuro de la relación Europa-América Latina, la visión de la mayoría de los autores es pesimista. Para Juan Mario Vacchino, tres factores cuentan en contra de la intensificación de las relaciones entre las dos regiones: el «nacionalismo defensivo» de la CEE en agricultura y, en forma creciente, en la industria; el «regionalismo discriminatorio» de la política asociada de la Comunidad, y el «metropolismo» que continúa reduciendo la esfera de acción de la misma frente a los Estados Unidos, dando preferencia al conflicto este-oeste como sistema de referencia internacional<sup>13</sup>. Aschoff, asimismo, sólo ve pequeñas posibilidades para relaciones más intensas, en vista de la reducida esfera de acción de la CEE como resultado de la crisis económica, de la desintegración de tendencias dentro de la misma y de las perspectivas de la ampliación hacia el sur. «Las prioridades políticas de la CEE continúan fuera de América Latina. Por tanto, no pueden esperarse, básicamente, nuevas opciones o

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, pág. 266.

<sup>8</sup> ALEJANDRO V. LORCA, AURELIO MARTÍNEZ y ANA FUERTES: «España-América Latina y la Comunidad Económica Europea», en *Foro Internacional*, vol. 22, número 3, enero-marzo 1982, págs. 268-292.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pág. 272.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> NATAN ELKIN: «Dificultades del diálogo entre América Latina y la Comunidad Económica Europea», en *Comercio Exterior*, vol. 31, número 12, México, diciembre 1981, págs. 1423-1427.

<sup>12</sup> *Ibid.*, pág. 1424 f.

<sup>13</sup> VACCHINO: *Op. cit.*, pág. 132.