Globethics Repository



¿ Qué espera América Latina de Europa occidental ? [What do you expect Latin America to Western Europe?]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Insulza, José Miguel
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-15 14:52:15
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/221078

NUEVA SOCIEDAD NRO. 85 SEPTIEMBRE-OCTUBRE 1986, PP. 118-125

¿ Qué espera América Latina de Europa occidental ?

José Miguel Insulza

José Miguel Insulza: Politólogo chileno. Director e investigador del Instituto de Estudios de Estados Unidos del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE-México). Investigador Asociado del Centro de Investigaciones Europeo-Latinoamericanas (EURAL-Buenos Aires). Autor de numerosos artículos y ensayos políticos.

El papel positivo que Europa está jugando en distintos aspectos de la situación latinoamericana es indudable; lo importante es comprender que, como cualquier Estado o ente internacional, tiene sus propios intereses que promover en este continente, lo cual impone restricciones a lo que puede y quiere hacer.
El autor del presente trabajo se ocupa de analizar estos límites e intenta responder en términos más realistas a quienes se preguntan: ¿Qué pueden esperar los latinoamericanos de una Europa que, a pesar de sus divergencias, es un firme aliado occidental, que tiene en la región intereses económicos secundarios, que debe defender sus objetivos estratégicos y que enfrenta limitaciones a su acción política?[*]

Las relaciones entre América Latina y Europa occidental parecen atravesar, desde hace algún tiempo, por una fuerte contradicción. Por una parte, las cifras nos muestran relaciones económicas estancadas o en deterioro. Los propios informes oficiales de la Comunidad Europea señalan que, aunque el comercio entre los países de la Comunidad y América Latina se expandió en términos absolutos durante gran parte del período comprendido entre 1965 y 1980, a partir de 1981 ha existido una continua declinación. Desde luego, parte del fenómeno puede atribuirse a los efectos de la crisis económica y la contracción del comercio latinoamericano. Pero también nos está mostrando una preocupante tendencia de fondo: las relaciones económicas (no sólo comerciales, sino también financieras y

* Partes de este artículo han sido tomadas de la introducción a un estudio de EURAL (Centro de Investigaciones Europeo-Latinoamericanas) sobre intereses estratégicos europeos en América Latina, realizado con apoyo de la Fundación Ford.

de inversión) entre Europa y América Latina, que hace medio siglo eran las más importantes para nuestra región, no consiguen asentarse en el actual período y parecen destinadas a sufrir continuos vaivenes que no guardan relación con la voluntad política que se manifiesta a ambos lados del Atlántico.

En efecto, por el otro lado, hay una actividad política creciente. Europa mira con interés los procesos en marcha en América Latina - en cuya concepción y desarrollo tiene, además, una influencia política e ideológica indiscutible - y lleva adelante iniciativas políticas que la han constituido, en años recientes, en actor internacional de primer nivel en la región. Si se examina la conducta europea en relación a las dos grandes crisis políticas en curso en América Latina (el conflicto centroamericano y la democratización de América del Sur) es fácil constatar que los años de la inmediata posguerra en que Europa se sustrajo voluntariamente a los sucesos en una región percibida como de plena hegemonía norteamericana han pasado. Eso puede ser explicable respecto de América del Sur, donde los vínculos ideológicos y políticos nunca dejaron de tener alguna importancia, pero es completamente novedoso de América Central y el Caribe, si se compara, por ejemplo, con la falta absoluta de iniciativa de Europa respecto de la crisis cubana en los sesenta. Hoy día, sin sobrepasar los límites que le impone la Alianza Atlántica, a la cual asigna primera prioridad, Europa busca ejercer, en sus relaciones con América Latina, el papel autónomo que sus vínculos históricos y culturales y su carácter de gran potencia económica mundial le asignan.

La forma de acercamiento político de Europa hacia América Latina es, además, cualitativamente distinta de la que se ejerce hacia otras regiones. Desde luego, la Comunidad Europea tiene iniciativas políticas múltiples, que apuntan sobre todo hacia aquellos países o regiones más cruciales económica o estratégicamente. La Cooperación Política Europea (CPE) nació precisamente al calor de las iniciativas comunitarias respecto del Medio Oriente en la primera mitad de los sesenta; las antiguas colonias de Africa y Asia son el centro del sistema de preferencias del Acuerdo de Lomé, recientemente renovado por tercera vez. Pero en estos y otros casos, la acción europea corresponde principalmente a una política de Estado, llevada adelante por canales diplomáticos no diversificados y dirigida hacia los gobiernos. En América Latina, la característica principal de la presencia europea es precisamente la contraria: la acción gubernamental es acompañada por (y a veces se confunde con) la actividad de múltiples organizaciones no gubernamentales, que además tienen con sus interlocutores latinoamericanos afinidades políticas e ideológicas importantes y promueven proyectos políticos que rebasan con mucho el ámbito de las relaciones internacionales.

Este hecho, sumado a la afinidad ideológica y cultural y a la falta aparente del interés estratégico que preside la acción de las grandes potencias, genera en muchos latinoamericanos una percepción de Europa que se aparta parcialmente de la realidad. Europa sería, en esta interpretación, la "tercera fuerza" que, al margen del juego bipolar, estaría en condiciones de proporcionar a América Latina una opción para diversificar sus relaciones que, al no responder a diseños geopolíticos

globales, garantizaría una mayor autonomía y equilibrio. Habitualmente, la instalación de nuevos regímenes democráticos (de Alfonsín a Alan García, de Luis Alberto Monge a Vinicio Cerezo, del mismo modo que lo hicieran Eduardo Frei y Alberto Lleras en la década de los sesenta) va acompañada de propuestas de política exterior que asignan un lugar prioritario a las relaciones con Europa. Y, aunque hechos posteriores obliguen a redimensionar las esperanzas de los nuevos gobernantes, ello no cambia sustancialmente la imagen de una Europa cercana y autónoma.

Límites políticos

Desde el punto de vista de la afinidad política, es cierto que no existe otro continente en el cual los europeos puedan encontrar una mayor cercanía que en América Latina. Las élites latinoamericanas han buscado generalmente en Europa las orientaciones y bases ideológicas para sus propuestas. La amplia gama de movimientos - socialdemócratas, demócratacristianos y hasta de derecha - que tienen vínculos incluso orgánicos con fuerzas políticas europeas da testimonio de esta afirmación.

Sin embargo, ello no debe ocultar el hecho de que los intereses concretos de Europa, económicos y estratégicos, se encuentran más ligados a otras regiones del mundo que a América Latina. Europa ha tenido desde la posguerra una política de Estado más activa, desde luego hacia Estados Unidos, pero además hacia otras regiones como el Medio Oriente o el Africa, sobre todo a medida que la descolonización la iba forzando a nuevas responsabilidades y compromisos. Como es natural, esas preferencias impuestas por la realidad suponen volúmenes mayores de atención económica e incluso de iniciativa política.

La principal excepción a esta situación es la República Federal de Alemania, que hizo desde hace mucho a América Latina su centro de atención principal en el Tercer Mundo. Ello por distintas razones, entre las cuales hay que mencionar la falta de vínculos coloniales y la necesidad de buscar una apertura a su política exterior, lejos de los espacios geográficos que la habían visto como protagonista durante la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, la presencia alemana es hasta ahora muy superior a la de cualquier otro país europeo, incluso los que aún mantienen presencia colonial, en nuestro continente. De reciente, esa presencia ha sido complementada con la de otros países, la de fuerzas internacionales y la de la Comunidad Europea en su conjunto, reflejando, más que un cambio de prioridades, la fuerza que Europa va adquiriendo en el concierto internacional. Al margen de la secundariedad o no de una región, una entidad que por producto bruto, comercio exterior, ayuda al desarrollo y ritmo de crecimiento de la inversión externa es la primera del mundo, no puede dejar de tener presencia.

No obstante, las prioridades políticas son un primer límite, en dos sentidos. Por una parte, no se puede llevar adelante una política que pueda afectar las relaciones con los aliados primordiales, especialmente con Estados Unidos. Europa occidental

puede discrepar, como de hecho ahora lo hace, de su aliado principal, con respecto a temas relativos a América Latina. Pero se pondrá como límite el no poner en cuestión la alianza ni las relaciones atlánticas. Por otro lado, hay una restricción a los recursos políticos y económicos que se está dispuesto a invertir en la región. Europa (el conjunto de países de la Comunidad) invierte una mayor cantidad de recursos en ayuda al desarrollo que Estados Unidos; pero las cifras, comparadas respecto de América Latina, son significativamente inferiores y ello está indicando la medida de la importancia que cada uno de ellos otorga a la región. Un papel de primer plano importa costos que Europa sólo está dispuesta a pagar hasta un cierto nivel.

Hay un segundo límite político, cual es el de las opciones reales de influencia. A diferencia de Estados Unidos, Europa no tiene ninguna experiencia ni voluntad política para el trato con los regímenes autoritarios que frecuentemente surgen en América Latina. Su relación con las fuerzas políticas es la única opción; y, cuando esas fuerzas políticas guardan posiciones de centro o de cambio moderadas, esos vínculos se hacen más fáciles. En el caso centroamericano, por ejemplo, los vínculos con la revolución sandinista fueron más estrechos cuando ella era percibida como susceptible de influencias moderadoras; cuando la crisis se agudiza y las políticas de los contendientes comienzan a polarizarse, Europa se retira relativamente, no sólo para no antagonizar a su aliado atlántico, sino, además, porque carece de opciones políticas reales que jugar. Cuando se instalan en algunos países opciones civiles cercanas ideológicamente a las fuerzas políticas europeas, la Comunidad Europea vuelve al ruedo centroamericano con la Reunión de San José en octubre de 1984. Desde entonces, ha fortalecido sus vínculos con los grupos de centro, revisando, por ejemplo, su política diplomática hacia El Salvador, desde la elección de Napoleón Duarte.

Nada de esto puede ser leído como la clásica afirmación de algunos izquierdistas de que Europa hace el juego de Estados Unidos en Centroamérica o en América Latina. Al contrario, todas estas posiciones son reflejo de una actitud propia que, siendo distinta de la norteamericana, es también marcadamente occidental. Las propuestas de cambio democrático no son nuevas en las grandes corrientes políticas europeas y, en la medida en que encuentran afinidad con fuerzas locales que tienen expectativas de poder, el interés europeo tiende a crecer.

Límites económicos

Los analistas de las relaciones entre Europa y América Latina se dedican largamente a examinar las posibilidades de aumentar el intercambio comercial y los flujos financieros entre ellos, con poco éxito. El problema es que ello no es asunto de simple voluntad política, sino que depende de una estructura de relaciones económicas externa que no es siempre fácil de compatibilizar. Así, por ejemplo, el comercio de productos agrícolas fue básico en las relaciones económicas, especialmente para algunos de los países mayores, como Argentina y Brasil. El desarrollo de la Política Agrícola Común (PAC) alteró sustancialmente

este patrón de exportación, lo cual benefició, sin duda, a Europa, pero perjudicó objetivamente a América Latina. Otras materias primas y productos no manufacturados son producidos en América Latina; pero, respecto de ellos, existen mercados europeos tradicionales que es difícil abandonar, como son todos los que relacionan a Europa con los países de Lomé. Hay una historia de relaciones comerciales fuertes hacia otras regiones, pero no sólo eso. Si examinamos, por ejemplo, el comercio de minerales, veremos que no hay sólo la voluntad de mantener los mercados de siempre, sino también de proteger las inversiones europeas, muchas veces ligadas a esos mercados. Si Bélgica importa cobre de Zaire o Gran Bretaña otros minerales de Uganda, no es sólo porque tuvieron relaciones coloniales, sino porque las inversiones de esos países permanecen allí y ello genera una relación estructural difícil de modificar.

A pesar del estancamiento de las cifras, han existido áreas en las cuales una mayor relación económica se ha dado, fundamentalmente en áreas industriales en que Europa está más dispuesta a realizar transferencias de tecnología útil al desarrollo latinoamericano que otros países industrializados. La industria de armamentos de Brasil y, en menor medida, de otros países latinoamericanos se ha desarrollado gracias, en gran medida, a las licencias y proyectos conjuntos con empresas europeas. Otro tanto puede decirse de la industria nuclear, en los países que han buscado desarrollarla. Algunos de estos proyectos no han sido lo continuo que sería de desear. En particular, la crisis económica latinoamericana ha disminuido la capacidad de pago e inversión conjunta de los latinoamericanos, enfriando el ánimo de las empresas europeas. En todo caso, la voluntad europea de limitar los intercambios al plano estrictamente económico, sin entrar en consideraciones de carácter político o estratégico, aunque a veces pueda ser visto como una incoherencia (recuérdese, por ejemplo, las grandes ventas de armamento francés a la dictadura chilena o armamento alemán a los generales argentinos) constituye, en términos generales, una base sana para ampliar la cooperación industrial.

Existe entonces también un límite económico, producto de una estructura previa de relaciones y de la dificultad de armonizar necesidades. No se trata de obstáculos insalvables, pero sí de problemas que harán el progreso en esta materia bastante más lento de lo que seria dable esperar dadas las declaraciones políticas al respecto.

Límites estratégicos

El gran mito de las relaciones europeo-latinoamericanas es el de la ausencia de intereses estratégicos o de seguridad detrás de la conducta europea. Es posible que esos intereses no sean de la magnitud de los otros actores o tan manifiestos en las formulaciones de política europea como lo son, por ejemplo, en las de Estados Unidos. Pero ellos existen y se manifiestan en la conducta de Europa ante las crisis latinoamericanas.

En primer lugar, existen intereses ligados a la pertenencia de los países europeos a

la Alianza Atlántica. Europa comparte con Estados Unidos el interés por evitar que otros países de América Latina asuman posiciones hostiles a dicha alianza y por impedir que la influencia soviética crezca en la región. Cuestión distinta es que considere, en términos generales, que la política con la cual Estados Unidos enfrenta esa crisis es errada y, al no considerar suficientemente los factores económicos y políticos internos que la han provocado, magnificar, en cambio, su contenido estratégico global. Pero las políticas europeas persiguen por otros medios el mismo fin: evitar el desarrollo en Centroamérica y el Caribe de posiciones hostiles e impedir que la crisis derive en un conflicto abierto.

Ese conflicto dañaría los intereses estratégicos de Europa en dos sentidos. Por una parte, de extenderse la crisis hacia la región del Caribe, podría afectar las posesiones territoriales que tres países (Gran Bretaña, Francia y Holanda) mantienen en la región. En el caso francés, ese problema es más directo, ya que sus posesiones (territorios franceses de ultramar) son las más grandes y existe la decisión francesa de retenerlas indefinidamente. En los casos de Gran Bretaña y Holanda, su tendencia es a dar autonomía a sus territorios, pero se mantienen con ellos vínculos de Commonwealth y responsabilidades de defensa, como lo demuestra la subsistencia de 1.800 soldados británicos en Belice y de otros contingentes en el resto del Caribe. A los intereses territoriales se pueden agregar otros de carácter económico, ligados al tráfico marítimo y a las refinerías y transbordadoras de petróleo en toda la región del Caribe.

Por otro lado, un conflicto abierto en el Caribe repercutiría en la Alianza y sus capacidades de defensa. Existe el temor europeo de que el uso directo y por un período prolongado de fuerzas norteamericanas en esa zona, pueda distraer elementos vitales de defensa de otras áreas que se consideran más prioritarias. Además, no hay que olvidar que el escenario de ese conflicto colinda con el límite sur de la OTAN (el Trópico de Cáncer, que pasa por el sur de México y atraviesa el Estrecho de Florida, exactamente al norte de Cuba) lo cual hace que cualquier ampliación de las actividades bélicas involucre directamente al Tratado. Por último, no cabe duda de que en una confrontación semejante, los llamados a extender la solidaridad de la Alianza Atlántica, que han sido recurrentes desde su fundación, volverían a sentirse, creando nuevas fricciones entre Europa y Estados Unidos.

El mismo temor a las presiones para extender la alianza está detrás de la aprehensión con que Europa (todos los países salvo Gran Bretaña) miran los desarrollos en el Atlántico Sur. Hasta 1982, dichos problemas parecían no existir: a pesar de la presencia británica, el gobierno de Londres era el más reticente a involucrarse en cualquier actividad de contenido estratégico en esa área. Estados Unidos, Brasil, Argentina, Sudáfrica, manifestaron alguna vez interés en formar algún organismo de defensa colectiva para esa área; ningún europeo reconoció jamás ese interés. Al contrario, a partir de Vietnam, la postura europea en contra de la posible extensión del pacto occidental fue irreductible. Un involucramiento en conjunto con Estados Unidos más allá de las fronteras de la alianza actual no

serviría ningún interés europeo y, por el contrario, impondría cargas costosas en sus relaciones con otros continentes.

Este hecho está detrás de la conducta recientemente seguida por Europa en relación al Atlántico Sur. Por una parte, Gran Bretaña ha variado totalmente su posición de antes de la guerra y parece decidida a convertirse en una potencia permanente en esa región. Con el pretexto de la defensa de Las Malvinas - a pesar de las reiteradas declaraciones del gobierno civil argentino de que no volverá a recurrir a las armas para recuperarlas - Gran Bretaña ha fortalecido sus posiciones militares y ha implantado allí instalaciones estables. Aunque esa actitud podría variar con un cambio de gobierno en Gran Bretaña, pero es preocupante tanto para América Latina como para el resto de Europa. Ello explica el voto favorable de Francia, Italia, España y Grecia en la última Asamblea General de Naciones Unidas a una resolución que llamó a negociar "sobre todos los asuntos pendientes" en las Malvinas (lo cual incluye la cuestión de la soberanía).

El límite estratégico opera, así, en dos sentidos: por una parte, impide a Europa involucrarse, de modo de poner en peligro su alianza con Estados Unidos y sus propios intereses. Pero, por otra parte, esos intereses parecen estar ligados a la paz y la resolución de los conflictos pendientes en la región, lo cual amplía su campo de cooperación política con América Latina.

Perspectivas de cooperación

Tomando en cuenta los límites señalados, es posible responder a la pregunta inicial. ¿Qué pueden esperar los latinoamericanos de esta Europa que, a pesar de sus divergencias, es un firme aliado occidental, que tiene en la región intereses económicos secundarios, que debe defender sus objetivos estratégicos y que enfrenta restricciones en su acción política?

La respuesta es, sin embargo, optimista. En primer término, porque las necesidades de diversificación existen para ambos. Si Europa ha de superar el atlanticismo que ha regido sus relaciones internacionales durante gran parte del período de posguerra, debe darse una política exterior amplia, acorde con sus características de gran potencia económica y política. Ello no tiene por qué ser excluyente con los vínculos hacia otras regiones; Europa requiere de una política propia global y América Latina puede ser parte de ella. En cuanto a nuestro continente, esa diversificación es aún más imprescindible: las crisis de años recientes han mostrado que, a pesar de un cierto espejismo en los años setenta, América Latina sigue siendo política y económicamente dependiente de Estados Unidos. Allí deben ir los ministros de Finanzas para resolver sus problemas de deuda y hacia allá deben mirar cuando intentan tener una política propia ante la guerra en Centroamérica. En la crisis actual existen pocas alternativas; pero una política de largo plazo debe ser capaz de superar esa situación desmedrada. Una relación con Europa no tiene que ser ni "privilegiada" ni "especial". Basta con que sea equilibrada, respetuosa del interés mutuo y productiva.

Suponiendo que existe para esto voluntad política, las áreas de cooperación existen y ya hemos mencionado algunas con anterioridad. En el plano económico, no tiene sentido volver a discutir acerca de áreas tradicionales de comercio (como son la agrícola y parcialmente la de materias primas) que difícilmente volverán a tener la importancia de antes. Pero la cooperación en sectores industriales, como la industria de armamentos, la metal-mecánica, la electrónica y la nuclear, promovidas en la década anterior, van mostrando un camino: América Latina tiene una infraestructura superior a la de otros continentes del Tercer Mundo para recibir y aprovechar en su propio beneficio los productos y sistemas industriales de contenido tecnológicamente avanzado que Europa produce y quiere exportar. Al mismo tiempo, dispone de áreas industriales preparadas a recibir inversiones y las empresas europeas han mostrado una mayor disposición a buscar formas de asociación industrial o a transferir tecnología que otros países industrializados.

En el plano estratégico, existe campo suficiente para cooperar en la solución de los conflictos pendientes o potenciales: América Central, Atlántico Sur y Antártica. Para ello, no es necesario que de ninguna de ambas partes haya concesiones a sus intereses de seguridad. Aunque basados en distintas consideraciones, ellos parecen perfectamente compatibles.

Por último, está el amplio espacio de la cooperación política. Inmediatamente después de la caída del régimen de Allende en 1973, Willy Brandt se preguntaba, ante la Asamblea General de la ONU, si ello significaba que ya no quedaban otros caminos abiertos a América Latina que el comunismo o el autoritarismo. Los procesos de democratización en años recientes e incluso la opción que se va configurando para Centroamérica, que difícilmente podrá vivir ya un cambio radical y en el cual la salida militar no es solución estable, van dando lugar a una posibilidad más optimista. No se trata de que América Latina pueda copiar modelos políticos europeos o instalar regímenes similares a los del mundo desarrollado. Pero las tendencias políticas generales parecen confluir y ello puede servir de base a una mucho mayor cooperación y entendimiento.

Una relación "normal" con Europa, abierta a la cooperación económica, a la solución común de problemas de seguridad y al diálogo político es lo que los latinoamericanos pueden esperar. Ello supone, por una parte, tener muy claros los límites y no seguir hablando de "triángulos atlánticos" o de relaciones prioritarias; por otra, implica enfrentar algunos de los problemas urgentes que hemos mencionado.

Lamentablemente, para ello existe un último límite, que hasta ahora no hemos mencionado. Mientras Europa dialoga cada vez más con América Latina a través de sus organismos comunitarios (sin perjuicio de seguir desarrollando sus políticas nacionales), ese diálogo se produce aun con cada uno de los países por separado, o en el mejor de los casos con subregiones. Ello no es responsabilidad, sin embargo, de los europeos que tienen que buscar, naturalmente, los interlocutores que

existen. El hecho de que Europa haya establecido recientemente puentes con grupos de países, como Contadora, los países centroamericanos y el Pacto Andino, muestra que una forma de cooperación más adecuada depende también de la capacidad de los latinoamericanos de actuar como región. A la vez, una atención mayor de Europa hacia las iniciativas regionales puede fortalecer esa tendencia.