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 (Africa 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 [1], 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» [2].

Según Mario Vacchino [3], 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.

---

[1] 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.

[2] *Ibíd.*, pág. 17 f.

[3] 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.

[4] *Ibíd.*, 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 [5].

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» [6].

---

[5] *Ibíd.*, pág. 128 ff.

[6] 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 [8] 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 [10]. 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 [11], 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 [12]; 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 [13]. 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

---

[7] *Ibíd.*, pág. 266.

[8] 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.

[9] *Ibíd.*, pág. 272.

[10] *Ibíd.*

[11] 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.

[12] *Ibíd.*, pág. 1424 f.

[13] VACCHINO: *Op. cit.*, pág. 132.

políticas globales para beneficio del subcontinente» [14]. Wioncsek [15], Elkin [16] y Norberto González [17] llegan a similares conclusiones pesimistas.

Un punto de vista pesimista tan generalizado, sin embargo, contrasta con los cambios reales en las relaciones que pueden ser vigorizadas por una nueva política latinoamericana respecto a la CEE y por una nueva forma de establecer relaciones políticas. En una fecha ya tan lejana como 1979, en un documento sobre *Latinoamérica y la Comunidad Europea* [18], la Comisión Europea se refería a un giro de estas relaciones: «Los lazos históricos que existen entre miembros de la Comunidad y el subcontinente requieren, en una correlación contemporánea, una relación mejor estructurada entre la Comunidad como entidad y los diversos países y regiones de América Latina» [19]. La necesidad de modernizar la relación se halla especialmente subrayada al puntualizar la oportunidad de desarrollar una «amplia escala» de cooperación más allá del comercio y del suministro de materias primas, «o sea, alcanzando una mayor interdependencia a través de un intercambio más amplio y complejo» [20].

Otros dos desenvolvimientos han subrayado drásticamente, durante los últimos años, la necesidad de cambiar estas relaciones: primero, los conflictos en América Central tanto como la guerra en las Falkland-Malvinas han demostrado a los europeos que la capacidad de Estados Unidos para garantizar la seguridad y la estabilidad internacional de América Latina tiene sus limitaciones. En segundo lugar, la crisis económica y financiera de algunos países latinoamericanos ha alcanzado tales dimensiones, que una relación económica satisfactoria entre Europa y América Latina es imposible; ya no se puede excluir una catástrofe en las finanzas internacionales y las relaciones económicas de la cual las economías europeas saldrían severamente afectadas. En cuanto a América Central, la Comunidad Europea ha quedado «sensibilizada» (Aschoff) y ha desarrollado su propia concepción, que contempla entre otras medidas una escala creciente de la ayuda comunitaria para el desarrollo. Sin disputar, en principio, la posición dominante de los Estados Unidos en la región, la Comunidad ha comenzado a desarrollar una posición autónoma, en la cual los conflictos en América Central no están primariamente reducidos a la confrontación este-oeste, sino que considera que la escalada de los conflictos internos y regionales deben atribuirse a las condiciones sociales y políticas de los países mismos. De ese modo, la Comunidad puede atribuirse una función mediadora entre los Estados Unidos y Latinoamérica, así como entre las diferentes posiciones políticas adoptadas por las partes que, en Europa, se hallan involucradas en los asuntos centroamericanos.

---

[14] ASHOFF: *Op. cit.*, pág. 285.

[15] WIONCZEK: *Op. cit.*, pág. 20 ff.

[16] ELKIN: *Op. cit.*, pág. 1426.

[17] NORBERTO GONZÁLEZ: «Relaciones económicas de América Latina con la Comunidad Europea», paper presented to the seminar on *Die Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Lateinamerika*, Berlín, 20/21, mayo 1982, pág. 14 f.

[18] *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Sprechergruppe und Generaldirektion Information, Europa-Information 21/79, Lateinamerika und die Europäische Gemeinschaft.* Bruselas, septiembre 1979.

[19] *Ibid.*, pág. 3.

[20] *Ibid.*

La guerra en el Atlántico sur, así como la crisis financiera que ha afectado especialmente a los mayores miembros de la CEE en su comercio con América Latina, demuestran que un cambio de *status* en las relaciones entre las dos áreas resulta necesaria para reducir la amenaza potencial de una crisis internacional.

La entrada de España en la CEE tiene que evaluarse dentro del contexto descrito. Respecto a las negociaciones para su admisión, España ha proclamado que actúa como un «puente» entre los dos continentes. Las relaciones económicas entre España y América Latina son importantes, pero no tanto como para sostener una comparación con las relaciones entre Francia o Gran Bretaña y sus respectivas ex colonias. Por tanto, España no está en posición de proveer a los países latinoamericanos un *status* comparable a los de los países de la ACP (Africa y América inglesa o francesa). No obstante, la ampliación de la CEE que se producirá con la inclusión de España y Portugal da un giro decisivo a las relaciones entre Europa y América Latina. Esta última ha subrayado en varias ocasiones que la ampliación hacia el sur de la Comunidad puede discriminar una vez más los intereses latinoamericanos. Este sentimiento de una mayor discriminación —aunque sea pequeña en realidad— y la correspondiente reacción política de los latinoamericanos puede ser peligrosa, porque ambas cosas pueden suceder en un clima de mutuo deterioro de relaciones entre ambas regiones; la crisis internacional en potencia está ya acumulándose y difícilmente podrá «manejarse» sobre la base de un *statu-quo* [23]. Hay voces en América Latina que opinan que la inclusión de España en la Comunidad Europea podría ayudar a mejorar las relaciones [24]. ¿El problema de la entrada española podría ser una nueva carga para la relación o una nueva oportunidad para su mejora? Esto sólo podrá responderse cuando se pueda prever la importancia de las relaciones España-América Latina.

2. La relación entre España y América Latina antes del proceso democrático hispano

La presencia de muchos elementos culturales provenientes de los países ibéricos en América Latina es un hecho indiscutible. Sin embargo, esa realidad de una cultura, una historia y una lengua comunes, no establece por sí sola una relación especial entre ambas regiones. Incluso podría decirse que la historia de las relaciones entre España y América Latina desde el momento en que ésta se independiza —una historia de desgarramientos y oportunidades perdidas— sería una prueba de lo contrario. Los

---

[21] GUIDO ASHOFF (2): «Konsequenzen der EG-Süderweiterung für die Beziehungen zwischen Lateinamerika und der EG», paper presented to the seminar on *Die Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Lateinamerika*, Berlín, 20/21, mayo 1982, pág. 10 f.

[22] Ver: *Sistema Económico Latinoamericano, Impacto de la segunda ampliación de la Comunidad Económica Europea sobre las exportaciones latinoamericanas*, Caracas 1981, *y Embajada de la República Argentina ante las comunidades europeas, posibles efectos sobre las exportaciones argentinas resultantes del ingreso de Grecia, España y Portugal a la CEE (9)*. Bruselas, julio 1981.

[23] REINER RADERMACHER: *Aktuelle Probleme der Beziehungen EG-Lateinamerika aus der Sicht der lateinamerikanischen Staaten*. Hamburgo 1979, pág. 146 f.

[24] LORCA: *Op. cit.*, pág. 289.

lazos históricos, culturales y lingüísticos sólo pueden constituir el elemento potencial de una cooperación internacional intensiva, pero ese elemento en potencia sólo puede activarse por medios a la vez privados y políticos. La emigración española a América Latina, que llevó elementos de la cultura ibérica al Nuevo Continente, pero no estableció una interrelación duradera, no puede ser tomada completamente como una genuina «actividad transnacional».

Cuando obtuvieron la independencia (en su mayoría en las primeras décadas del siglo XIX) los estados latinoamericanos rompieron sus conexiones con el antiguo poder colonial. Este proceso incluyó un cambio en su orientación política básica: el modelo ibérico de relaciones imperiales fue reemplazado por el modelo de la nación-estado importado de Francia. En busca de legitimación como naciones-estados independientes, las antiguas colonias tuvieron que revaluar su propia historia. Este proceso incluyó frecuentemente idealistas intentos de revalorizar la herencia india y la integración hispanoindia o hispanoafricana como elementos constitutivos de una identidad nacional.

Este proceso de identificación nacional, como una integración de poblaciones heterogéneas y la confrontación con elementos tradicionales y nuevos en el nivel transnacional, no ha concluido aún en América Latina. Sería un error subestimar las contradictorias relaciones entre los elementos ibéricos de la cultura latinoamericana y otros distintos, como los indios, africanos, franceses, ingleses y norteamericanos. La así llamada «Hispanidad», insistente y repetidamente proclamada por la retórica política y diplomática española es sólo una limitada base para una cooperación real, porque todos los estados latinoamericanos insisten en reafirmar su autonomía cultural e histórica; ellos la explican como el resultado de una amalgama de diferentes culturas.

En el siglo XIX, España perdió sus posibilidades en América Latina en una doble vía: política y militarmente no era suficientemente fuerte para una política de poder; y su propio sistema político no era un modelo que pudieran seguir las fuerzas políticas de América Latina. Entre los países europeos, España se convirtió en un símbolo de retraso; no obstante, a pesar de su decreciente influencia internacional, los gobiernos españoles se rehusaron a reconocer la nueva realidad política de una América Latina independiente. El régimen de Franco, a su vez, no produjo cambios en la interacción transatlántica de España. Duirante la «Era Azul», el período de aislamiento en la política internacional (1945-1958), la política española frente a Latinoamérica consistió principalmente en conservar la «Hispanidad» como herencia cultural común. La proclamada «Comunidad Hispánica de Naciones» no estuvo acompañada por una interdependencia política, cultural y económica significativa. Al enfatizar la «Hispanidad» como una ideología donde se unían los rechazos al liberalismo occidental y al comunismo del este, combinada con el sentimiento místico de que todas las naciones hispánicas se pertenecían, sirvió principalmente a propósitos internos; por ejemplo, para proveer al régimen de Franco de ficticios prestigios internacionales y para compensar el aislamiento político y económico del país en los hechos.

En un caso, sin embargo, la diplomacia española tuvo éxito; en 1950 el país fue admitido en las Naciones Unidas por el peso de los votos de los países latinoamericanos. Otro resultado de la actividad diplomática fue la firma de varios acuerdos

comerciales con los estados latinoamericanos. Estos tratados, firmados en los años cincuenta, no se basaban en un intercambio efectivo, sino que eran más bien instrumentos políticos para romper el aislamiento internacional de España. Este objetivo sólo fue alcanzado en 1959, cuando España reemplazó el sistema de autarquía económica y aislamiento político por una «apertura tecnocrática». Esta apertura, que fue seguida por un período de alto crecimiento económico y una rápida integración en el mercado mundial, se orientó principalmente hacia Europa, en especial hacia la recién fundada Comunidad Europea. Después de 1966, las relaciones exteriores de España se caracterizaron por un cierto dualismo: en lo económico, las relaciones con la CEE aumentaron, pero por razones políticas España permaneció excluida de la Comunidad. La primera demanda de admisión en 1966 fue denegada fundándose en que la constitución política no se correspondía con los principios democráticos de la Comunidad y de sus países miembros. En los años siguientes, la política exterior de España se orientó cada vez más a Latinoamérica, quizá para compensar su fracaso político en Europa. En contraste con el período anterior, las relaciones hispanolatinoamericanas estaban ahora basadas en sólidos principios; siguiendo su despegue industrial, España se había convertido en un atractivo socio económico. De ese modo, la mayoría de los tratados comerciales y de cooperación firmados por España después de 1966, estaban también justificados por bases materiales.

En el mismo período, la «Comunidad Hispánica de Naciones» mostró de algún modo signos de convertirse en una realidad. La tesis de que la unidad de América Latina está determinada por la herencia ibérica y que las otras tradiciones culturales no fueron capaces de erigir un sistema de referencia unificador, condujo a que los elementos de origen español (y portugués) fueran considerados como las bases de una integración regional latinoamericana. Por consiguiente, España se sintió autorizada a tomar parte en este proceso de integración y su diplomacia trató de firmar un amplio número de acuerdos con las organizaciones regionales latinoamericanas. A pesar de unos pocos éxitos diplomáticos, la política latinoamericana de España se edificó sobre una doble equivocación. Por una parte, el proceso económico de integración fue erróneamente considerado como idéntico a la integración cultural y lingüística. Obviamente, en América Latina no se veía a España como integrante de su propio hemisferio económico. Esto se percibió claramente cuando no se admitió a España en la LAFTA. Por otra parte, la política española en los años sesenta y setenta sobreestimó la importancia del proceso de integración latinoamericana para el desarrollo del continente; aparentemente no comprendieron la crisis en que cayó este proceso cuando quedó expuesto a los dos modelos antagónicos de desarrollo: integración en el mercado mundial versus desarrollo nacionalista volcado al interior. La política española aún se concentraba en el nivel superior, especialmente en las organizaciones regionales y subregionales, que de hecho estaban perdiendo su influencia real en el desarrollo político y económico de un continente dominado cada vez más por intereses nacionales. La visión sobreestimada de América Latina como una unidad, el resultado de poner demasiado énfasis en los factores culturales, históricos y lingüísticos por una parte, y demasiado poco en la individualidad nacional (a menudo el factor decisivo) por la otra, caracteriza también, probablemente, la

política para América Latina del gobierno socialista español. Sólo podrá tener éxito si se estimula otra vez el proceso integrador mismo de América Latina.

Cierto descuido ante los «niveles intermedios» puede observarse, asimismo, en el plano de las relaciones bilaterales. La política española en Latinoamérica se concentró siempre en el nivel diplomático más alto (visitas de Estado, etc.) descuidando sistemáticamente las actividades políticas en los niveles intermedios y bajos. Por añadidura, no había antes del proceso democrático estamentos transnacionales en España; por ejemplo, partidos políticos, fundaciones, sindicatos y centros de investigación, que podrían haber iniciado y mantenido, en forma estable, relaciones con los estamentos correspondientes de América Latina, en niveles inferiores al gobierno.

Las actividades existentes en el campo de la educación y la formación técnica pueden ser vistas como una excepción.

En términos generales, puede inferirse que, a pesar de los resultados diplomáticos, España y las instituciones españolas no han desarrollado actividades políticas continuadas en América Latina y que su presencia en las políticas latinoamericanas ha sido reducida, en comparación con las representaciones de cualquier miembro de la Comunidad Europea.

Renuente a colocarse en el mismo nivel que los países latinoamericanos, o sea a identificarse a sí misma con el mundo en vías de desarrollo, España perdió otra oportunidad para profundizar su relación con América Latina. De este modo, la política latinoamericana de España sufrió dos restricciones: su influencia política y económica no era suficientemente grande como para resultar atractiva en América Latina como socio político. Al mismo tiempo, España no estaba preparada para aceptar el status de país en vías de desarrollo y tomar la iniciativa junto a otros países en situación similar.

3. Relaciones hispano-latinoamericanas desde la democratización

El cambio del régimen de Franco a la democracia creó un factor nuevo en las relaciones hispano-latinoamericanas, que hasta entonces, por ejemplo hasta la campaña electoral de 1982, apenas se había tenido en cuenta. Debido a su exitoso regreso a la democracia, España pudo, por primera vez, mostrar a Latinoamérica un modelo político que se diferenciaba de la exportación de sistemas de las democracias parlamentarias occidentales a países del Tercer Mundo, porque las condiciones previas al cambio habían sido parecidas a las de muchos países de América Latina. No sólo las estructuras sociales y económicas fundamentales que caracterizaban a España, al menos parcialmente, como un país subdesarrollado (a pesar de los considerables éxitos alcanzados en crecimiento y desarrollo durante las dos últimas décadas) eran similares. Había también elementos y factores en el sistema político en sí que inducían a comparaciones entre la España de la era posfranquista y algunos estados latinoamericanos, más que con los países de Europa Occidental. Estos elementos eran:

— Un aparato estatal que penetraba profundamente en la estructura económica y social.

— Un pluralismo reducido (Juan Linz) en los representantes de intereses sociales en la esfera de las organizaciones corporativistas paragubernamentales.
— Un alto grado de «clientelismo» y personalismo en el funcionamiento de la Administración del Estado.
— Un ejército predominantemente volcado al interior del país, con una poderosa influencia en la política interna.
— La ausencia de pluralismo político y el *status* ilegal o semiilegal de los grupos de la oposición.
— Un alto grado de centralismo geográfico y político, que tiene por efecto conflictos de mercado entre el Estado Central y las regiones.
— Cierta autonomía de las fuerzas policiales y parapoliciales.
— El predominio de un partido político unitario, con una ideología nacionalista pero no totalitaria.
— La desmovilización política impuesta en amplios sectores de la población.
— Una estructura de poder de estilo político «caciquista» en las áreas rurales, basada en los poderosos líderes locales.

En España ha sido posible transformar un sistema autoritario y muy poco pluralista en un pluralismo de estilo europeo occidental, sostenido por partidos políticos y sin pedir demasiado a la capacidad integradora de las instituciones democráticas. El sistema de la transición fue una «reforma pactada»; por ejemplo: una fusión entre la tendencia a la transformación endógena emanada del sistema franquista y las iniciativas políticas de las bases. Ambos movimientos se centraron en los partidos políticos, que, por una parte, integraron en el proceso democrático a amplias fuerzas del antiguo régimen político y, por otra, acogieron la expresión política de nuevas iniciativas de la base, que frecuentemente superaron en mucho ese nivel. Rápidas y frecuentes mudanzas en el interior del sistema de partidos recién formados ayudaron a evitar un estancamiento del proceso de transformación en su temprana etapa y facilitaron la iniciación de las necesarias reformas, como la reorganización del aparato del Estado.

La democratización de España puede convertirse en un punto de referencia para aquellas fuerzas latinoamericanas que trabajan por la construcción de una sociedad pluralista. La exportación de modelos sociopolíticos a Latinoamérica, hasta ahora promovida por los grandes partidos políticos de Europa Occidental, a veces tachados de «abstractos» e inadecuados para las condiciones locales, puede contar con una respuesta mucho más favorable al ser ofrecidos por España. En tal contexto, el lenguaje común y el pasado cultural e histórico comunes puede obrar como una fuerza de cooperación política internacional que sería difícil sobreestimar.

Pueden imaginarse dos diferentes desenvolvimientos. En primer lugar, los agentes políticos supranacionales en España, como los partidos políticos en especial, pueden actuar conjuntamente con sus correspondientes federaciones de los partidos de Europa Occidental, y de este modo contribuir a aumentar su influencia en América Latina. En consecuencia, los partidos españoles pueden realmente convertirse en puentes europeos hacia América Latina, y apuntando al modelo español, los europeos pueden demostrar las posibilidades de su democracia pluralista en condiciones distintas y en

una esfera diferente a las de otros países democráticos de Europa Occidental. En segundo lugar, los partidos españoles pueden actuar principalmente como representaciones de la nación española y tratando de obtener el reconocimiento para su modelo político, que puede colocarse a igual distancia entre la presente realidad en Europa Occidental y el «pluralismo reducido» autoritario. Hasta ahora, España no ha explotado este valor potencial para la política de cooperación. Las discusiones internas absorbieron tanta energía que, antes de la campaña electoral de 1982, no había lugar para desarrollar una política latinoamericana. A la sazón, el proceso democrático en sí se desenvolvía bajo la guía de una más amplia inclinación hacia Europa, cuyas motivaciones eran principalmente políticas. Se pensaba que una fuerte conexión entre la joven democracia española y los intereses europeos, así como la integración de España en la Comunidad Europea, podría funcionar como un seguro contra una restauración por la fuerza que podría haber sido posible en cualquier momento. Por añadidura, había una motivación ideológica; la integración con la CEE podría completar el reconocimiento internacional de España. Al mismo tiempo, la política latinoamericana fue puesta en manos del Rey de España, quien, debido a sus limitaciones constitucionales, difícilmente podía desarrollar algo más que actividades declaratorias y diplomáticas. La retórica iberoamericana fue proseguida por el gobierno de la UCD, pero en los hechos se inclinó claramente por Europa. La entrada de España en la OTAN completó la conexión con Europa en el campo de la seguridad internacional.

La inclinación hacia Europa que predominaba entre todas las fuerzas democráticas se hizo patente en la rápida y cambiante formación de un sistema de partidos políticos que mostraba claramente formas europeas. El definido carácter europeo de este sistema no pudo ocultar el hecho, sin embargo, de que España continuaba desenvolviéndose en condiciones específicas, en las cuales los resultados eran hasta entonces vulnerables e inestables ante los intentos de restauración, y en el hecho, también, de que, para superar esos intentos, las iniciativas políticas diferían de los tradicionales instrumentos que la política de Europa Occidental hacía necesarios. Debemos mencionar algunas de las causas de inestabilidad política:

— Muchos de los elementos sociopolíticos en que se basaba el sistema autoritario estaban lejos de ser superados; por ejemplo, las diferencias en el desarrollo regional y la polarización en áreas rurales.

— Amplios sectores del aparato estatal, y especialmente del ejército, continúan identificándose con las tradiciones del régimen de Franco y no con las opciones democráticas.

— Mientras el sistema de partidos políticos emergente de las elecciones de 1982 es formalmente comparable a los modelos de la Europa del norte, hay que tener en cuenta que hay un alto grado de polarización entre los dos ganadores de las elecciones, PSOE y AP y sus respectivos electores. La erosión del centro es un indicio de la tradicional debilidad de la porción democrática de la derecha y el centro, un hecho que puede transformar la competición pluralista entre partidos de derecha e izquierda en una confrontación entre sistemas políticos diferentes.

En sus esfuerzos para resolver estos y muchos otros problemas, el actual partido gobernante, el PSOE, puede estar obligado a tomar decisiones políticas diferentes a las de un partido socialdemocrático del norte de Europa. La aparición de elementos «tercermundistas» como parte de la ideología del partido, a pesar de su tendencia originalmente europeísta, es un interesante signo en este contexto. En 1979, Felipe González caracterizó la situación de España diciendo: «España es un país situado a medio camino entre el Norte y el Sur, no sólo geográficamente sino también en términos de su condición social y económica y sus desarrollos» [25]. La autodefinición de España como un país de desarrollo «intermedio» como una reacción no sólo ante la inestabilidad política sino también ante una profunda y permanente crisis económica, puede proporcionar nuevas oportunidades a la comunicación política con América Latina. Por lo menos, el paternalismo cultural que caracterizó la política española frente a Latinoamérica, aún bajo el gobierno de la UCD, debería ser reemplazado por el conocimiento de que existen problemas comunes en el desarrollo político, social y económico.

4. Perspectivas de la política latinoamericana del Gobierno del PSOE

Un inventario de la relación política y cultural española frente a Latinoamérica justificaría una visión sumamente pesimista: a pesar de existir el sentimiento de pertenecer a una misma cultura y de cultivar intensas actividades diplomáticas, la interacción política entre España y los países de América Latina continúa siendo menos efectiva que la que mantienen la mayoría de los países de la CEE con el subcontinente. Aparte del «Instituto de Cooperación Iberoamericana» (ICI) no hay instituciones o recursos financieros para asegurar la presencia política de España en Latinoamérica. Existen, sin embargo, enormes posibilidades para tal cooperación. Tras su victoria en las elecciones de 1982 llegó al poder un partido político que por lo menos ha manifestado su intención de explorar estas posibilidades. El problema es saber si las oportunidades de España para actuar como «puente» entre Europa y América Latina han sido aprovechadas por la victoria del PSOE.

El concepto de España como «puente» ha sido criticado por Aschoff [26], sobre todo con dos argumentos:

1.º «La opción europea de España y Portugal es un hecho, y en ambos países no es objeto de discusión política... La opción comunitaria tendrá prioridad en la política económica de los países que van a ingresar, aun en situaciones tales que puedan afectar los intereses latinoamericanos» [27]. En la actualidad, este argumento ha perdido su validez absoluta: todavía es cierto que, en principio, la entrada en la CEE no ha sido aún cuestionada. Sin embargo, puede comprobarse que, a diferencia de otrora, la opción española por Europa está ahora más relacionada con decisiones prácticas. Durante el primer período de la transición política —hasta cerca de 1980— democra-

---

[25] FELIPE GONZÁLEZ: *Spanien zwischen Nord und Süd.* St. Gallen 1980.

[26] ASHOFF (2), *op. cit.*, pág. 10.

[27] *Ibíd.*, pág. 11.

tización y opción europea eran decisiones idénticas. El «sí a Europa» señalaba el fin del aislamiento político y del régimen franquista. En los años posteriores, sin embargo, se empezaron a evaluar los costes políticos y económicos que eventualmente podría acarrear el ingreso a la CEE [28]. Así se plantearon dos posiciones diferentes, pero no opuestas:

— La UCD mantuvo una opción casi incondicional en favor de Europa (la posición de AP no aparece todavía muy clara).
— La posición del PSOE ha llegado a ser cada vez más clara y visible: consiste en ligar una «adecuada distribución de los costes» a la entrada en la CEE, y requerir la admisión inmediata y no un largo período (diez años) de adaptación [29].

El problema de gobierno del PSOE cuestiona la adhesión de España a la OTAN y anuncia que, en el plazo de dos años, se realizará un referéndum para decidir si el país permanecerá dentro de la comunidad defensiva occidental. Formalmente, la pertenencia a la OTAN y a la CEE tiene diferentes características; no obstante, según algunos líderes del PSOE, parece haber una conexión entre ambas participaciones. Así, una demora más grande en la entrada a la CEE o una respuesta negativa a las condiciones pedidas por España (especialmente respecto a la extensión del período de adaptación) puede sumarse a la disposición del país en el sentido de retirarse de la alianza occidental de seguridad.

La tendencia a tomar cierta distancia respecto a la CEE se ha acrecentado luego, a partir de la suspensión de las negociaciones en la primavera de 1982. Sumado a esto, la guerra de Las Malvinas-Falkland y sus consecuencias han conducido a los socialistas españoles a reconsiderar su orientación pro Europa, especialmente porque esta guerra atrajo la atención sobre el conflicto con Gran Bretaña acerca de Gibraltar. La decisión de la OTAN, así como la posición de España acerca de la CEE pueden depender también, por esa causa, de si una solución al conflicto de Gibraltar puede tornarse tangible en el futuro.

En resumen: la entrada en la CEE sigue siendo indudable, en principio; es también parte del programa de gobierno de los socialistas. No obstante, el entusiasmo proeuropeo ha sido reemplazado por una sobria evaluación de los costes y beneficios de la entrada. Durante las negociaciones, el Gobierno socialista defenderá probablemente con mayor vigor los intereses españoles, uniendo la entrada a la CEE con la pertenencia al sistema de defensa occidental.

2.º La otra argumentación de Aschoff puede resumirse como sigue: el papel de portavoz en favor de América Latina hallará resistencia, tanto en España como en Portugal; el proceso de democratización impide «la reedición del concepto falangista de la 'Hispanidad' abarcando a España y Latinoamérica» [30]. En especial, la «legalizada y establecida socialdemocracia y los partidos socialistas en España y Portugal han

---

[28] Uno de los primeros documentos del PSOE referidos a la política frente a la CEE es: Ernest Lluch. *El estado actual de las negociaciones entre España y la Comunidad Económica Europea,* Conferencia pronunciada en el Seminario Internacional «La política regional de las Comunidades Europeas en un tiempo de crisis». Madrid, 20/21, julio 1982.

[29] *Ibíd.,* pág. 10.

[30] ASHOFF (2), *op. cit.,* pág. 11.

creado en los países ibéricos una sensibilidad política frente a las dictaduras militares en América Latina. Ante este fondo, un papel indiferenciado como mediadores no puede imaginarse» [31]. En contraste con este punto de vista, el Partido Socialista ha sido el que formuló con más claridad la opción latinoamericana. Fue el único partido que evocó el tema de la política latinoamericana de España durante la campaña electoral y en ella acusó a la UCD de menospreciar la responsabilidad histórica y política de España en este continente. En su primera declaración después de la victoria, Felipe González puso especial énfasis en la política exterior en general y en la de Latinoamérica en particular. Una indicación del papel de América Latina en el concepto del PSOE es la disposición del nuevo jefe de Gobierno a tomar una responsabilidad personal en la política exterior.

La renovada importancia de los asuntos latinoamericanos después de la victoria del socialismo, también debe relacionarse con la política española frente a Europa. En un futuro próximo, España parece dispuesta a dar nuevos pasos para incrementar la importancia de las relaciones con América Latina en las negociaciones con la Comunidad Europea. El Gobierno socialista tratará probablemente de intensificar esas relaciones, sobre todo en los campos que no son de competencia de la CEE; por ejemplo en inversiones, cooperación científica y técnica, relaciones políticas y culturales. Tampoco debe excluirse que detrás de la activación de estas relaciones se halla la idea de proveer una solución alternativa en el caso de que las negociaciones con la CEE tengan resultados negativos.

El problema subsiste: ¿Hay realmente una posibilidad de que la opción latinoamericana, estimulada por la victoria socialista, pueda ponerse en acción, más allá de la

---

[31] *Ibíd.*

Este artículo fue escrito en noviembre de 1982, inmediatamente después de la victoria electoral del PSOE. En este momento la política del nuevo Gobierno hacia América Latina se visualizó sólo a grandes rasgos. Hoy, año y medio después, algunas de las observaciones planteadas en el artículo se han confirmado. El Gobierno español ha tomado varias iniciativas político-diplomáticas para perfilarse como mediador no sólo entre América Latina y Europa sino también entre América Latina y los Estados Unidos. Cabe mencionarse la visita del canciller cubano Malmierca a Madrid, en marzo de 1983, y las «escalas técnicas» de Fidel Castro y Miguel D'Escoto, en enero de 1984; la visita del Rey Juan Carlos al Brasil y al Uruguay, en mayo de 1983; el viaje de Fernando Morán a México, Colombia y Venezuela en el mismo año y, ante todo, el viaje de Felipe González a la República Dominicana así como a los países miembros del Grupo Contadora, Colombia, Venezuela, México y Panamá, en junio de 1983. Más allá de los asuntos coyunturales e intereses económicos se percibe como objetivo de estos viajes y visitas la intención de fortalecer la Unión Iberoamericana, que está perseguida de igual modo por los socialistas españoles, pese a su crítica al paternalismo cultural franquista. El «Encuentro en la Democracia» en Madrid, en abril de 1983, en el que participaron prestigiosos políticos, científicos y escritores de América Latina, España y Portugal, ha confirmado esta meta si bien su realización no se dará hasta en un futuro más bien lejano.

Los progresos conseguidos en la democratización de América Latina han contribuido, seguramente, a elevar el peso potencial de España en el subcontinente. Cierto tiempo antes de las elecciones en la Argentina el presidente Raúl Alfonsín había estrechado sus vínculos con la democracia española, tomando el «Pacto de Moncloa» como posible modelo para un acuerdo social en la Argentina. Son bien conocidas las relaciones entre Felipe González y la «Alianza Democrática» de Chile, cuyo primer presidente y destacado representante, Gabriel Valdés, había participado en el «Encuentro en la Democracia». La visita del Rey Juan Carlos al Brasil causó un debate público sobre la democratización brasileña comparándola con el ejemplo español.

retórica del pasado? En los tiempos que corren, los detalles de la política latinoamericana del nuevo Gobierno no son todavía visibles y debe asumirse que, incluso dentro del PSOE, el proceso de planificación correspondiente no está aún concluido. En cualquier caso, la política internacional de los socialistas españoles debe confrontarse con algunos problemas específicos:

1. La debilidad de la presencia política española en América Latina no puede ser reparada automáticamente por una nueva iniciativa latinoamericana del PSOE. Hay todavía una carencia de contactos políticos en los niveles intermedios y en los sectores institucionales inferiores. Las actividades políticas prácticas y permanentes son imposibles en tanto no se encuentren estabilizados los sectores institucionales, pero este es un proceso que insume mucho tiempo y es costoso. Ante los limitados recursos económicos, surge la pregunta: ¿Un gobierno socialista también se limitará en sus contactos con América Latina a los más elevados niveles, y dejará a un lado los otros niveles de comunicación internacional?

2. El Gobierno del PSOE debe representar los intereses de un partido político y a la vez, los de una nación. Esto puede conducir a un conflicto de intereses en la política latinoamericana; por una parte, el Gobierno socialista debe estar interesado en promover las relaciones con esos gobiernos y fuerzas políticas que se suponen guiadas por los mismos principios políticos e ideológicos. Pero, por otra parte, si el

---

Los éxitos del Gobierno español en su política hacia América Latina no deben hacer olvidar los problemas en las relaciones hispanoamericanas. El peso político y económico internacional de España no es tan grande para que este país podría ser aceptado como mediador en los conflictos en torno a América Central. Felipe González después de su gira no pretendió actuar como un portavoz del Grupo Contadora en Washington, bien que para un observador de afuera queda la duda de si él jamás persiguió este objetivo o si más bien los estados miembros de la Contadora no veían ninguna ventaja en una actuación del Gobierno español y de Felipe González como su portavoz. En segundo lugar se plantea el problema del pluralismo del Gobierno español, o sea la cuestión de si éste pretende actuar como representante de la nación española o del socialismo español. Esta ambigüedad entre objetivos nacionales y partidarios se reveló, por ejemplo, durante la visita de Felipe González a Venezuela, donde la despedida del huésped oficial tuvo carácter meramente protocolario, después de que éste se hubiera encontrado solamente con el candidato socialdemócrata a la presidencia, sin hacerle caso a su competidor demócratacristiano. Finalmente queda a constatar que por debajo del nivel diplomático e intergubernamental la presencia de España en América Latina sigue siendo más débil que la de otros países europeos.

Cabe destacar un hecho que, a pesar de todas las iniciativas exitosas del nuevo Gobierno español, obstaculiza una Unión Iberoamericana: la inesperadamente estrecha vinculación de España con la alianza militar del Occidente. En contraposición a los anuncios a fines de 1982 de someter la participación de España en la OTAN a un referéndum y de revisar los acuerdos militares bilaterales entre España y los Estados Unidos, las relaciones con el bloque occidental se han intensificado. Este desarrollo dificulta, sin lugar a dudas, las relaciones hispanoamericanas. Si una Unión Iberoamericana quiere ser más que unión cultural sin pretensiones políticas sus miembros tendrán que localizarse fuera de la confrontación de los grandes bloques militares. Esta orientación sería el único denominador común de una unión de estados cuyos participantes latinoamericanos, a pesar de sus diferentes posiciones dentro del espectro político, están expuestos a la influencia de una de las superpotencias en una forma excepcional. Los mayores estados latinoamericanos con su política internacional han tratado en las últimas décadas de escapar de una «alianza automática» con los Estados Unidos y de aflojar relaciones militares existentes, independientemente de las orientaciones ideológicas de los respectivos gobiernos. Para los países latinoamericanos, que experimentan un proceso lento y a veces dificultoso de la emancipación internacional, hay pocas razones para relacionarse estrechamente con un aliado que parece desarrollarse en el sentido contrario.

Gobierno sigue consecuentemente al partido, debe renunciar a la demanda española de ser la nación que, por razones históricas y culturales, está ligada a una relación especial. De esto se desprende que también un Gobierno del PSOE debe tratar de mantener iguales relaciones con todos los gobiernos latinoamericanos, independientemente de sus sistemas políticos. Por lo menos hasta ahora, éstos parecen ser los puntos de vista que prevalecen. Esto puede deducirse del hecho de que no se ha decidido establecer una nueva institución para los asuntos latinoamericanos, ligada a la política del partido socialista, sino que más bien se ha contado con el Instituto de Cooperación Iberoamericana, un centro estrechamente vinculado con el Ministerio de Asuntos Exteriores y con una larga tradición «hispanista».

Podría dudarse, no obstante, de hasta qué punto puede mantenerse el principio de la igualdad de relaciones con todos los estados latinoamericanos en algo más que un estricto formalismo. En sus informes sobre las políticas latinoamericanas, el mismo PSOE presenta los logros de la democratización española casi como una especie de «producto político de exportación». Sin embargo, los regímenes militares de América Latina mostrarán probablemente poco interés en comprometerse en intensas relaciones políticas con una España que se halla bajo un liderazgo socialista. Por tanto, la política latinoamericana de la España socialista dependerá también del éxito de un proceso de democratización en la misma América Latina.

3. Una tercera pregunta, aún pendiente, es ésta: ¿Colaborará el Gobierno socialista español con los partidos de la Internacional Socialista en América Latina o tratará el PSOE de elaborar una posición española específica? A juzgar por las declaraciones hechas hace tiempo, se ha puesto un mayor énfasis en el hecho de que el conflicto básico que hay que resolver en América Latina es la contradicción entre dictadura y democracia, y no una confrontación entre diversos partidos políticos. Esto significa que el Gobierno del PSOE debe tratar de apelar a todas las fuerzas democráticas de América Latina, sin limitarse a las específicamente socialistas o socialdemócratas. El resultado de un esfuerzo semejante se hará visible cuando el Gobierno del PSOE haya dado sus primeros pasos en esa dirección.

ALBRECHT VON GLEICH
MICHAEL EHRKE
HANS PETERSEN
PETER HRUBESCH

Alsterglacis 8
2000 HAMBURG 36
Alemania Federal

(Traducido del inglés por
JOSÉ AGUSTÍN MAHIEU).