

# España en las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina

FRANCISCO ALDECOA y ALFONSO C. NAJERA\*

## I. LAS RELACIONES DE ESPAÑA CON AMÉRICA LATINA DESDE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA ESPAÑOLA

Las expectativas creadas con el nuevo rumbo democrático, a partir de 1976, sobre un cambio significativo en la política exterior española con respecto a América Latina, no están, hasta el momento, recibiendo una respuesta todo lo satisfactoria que hubiese sido de desear para fomentar una sólida presencia española en la región.

Esta apreciación no pretende minimizar o despreciar lo que de positivo ha habido en la acción exterior de España hacia aquel continente, pero es evidente que se ha tratado de hechos aislados, en el sentido de que de su lectura es imposible inferir una línea coherente de actuación que responda a un proyecto claro de relación. Ha habido contradicciones, y lejos de cimentar en la zona la credibilidad española mediante una labor de cooperación bien definida y organizada, ha abundado la retórica y se ha recurrido demasiadas veces a las rentas de la historia para afirmar la especial vinculación de España a América Latina, cuyo fomento y profundización ha sido adoptado como fin prioritario de la política exterior española, según las declaraciones oficiales.

---

\* Francisco Aldecoa: Profesor titular de Relaciones Internacionales y Vicedecano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la U. Complutense. Alfonso C. Najera: Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología y colaborador del Departamento de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la U. Complutense.

La recuperación y afianzamiento de la democracia no ha supuesto, por tanto, un saldo cualitativo en las relaciones con los países latinoamericanos. Y una de las razones, quizá la más importante, de esa situación consiste en que se ha carecido de un modelo de relación con América Latina claro e identificable.

## II. EL INGRESO DE ESPAÑA EN LA COMUNIDAD EUROPEA

Desde medios oficiales se ha estado hablando de Europa y de América Latina como orientaciones exteriores complementarias; y es curioso observar cómo si desde 1970 España jugó la carta de América Latina para intentar abrir las puertas de la C.E.E., tras el inicio de las negociaciones de adhesión a la Comunidad se jugó la carta comunitaria en las relaciones con América Latina. Así, en un primer momento se habló de hacer de puente entre las dos regiones, idea que, por sus sospechosas evocaciones, fue sustituida por la de convertir a España en defensora o intermediaria de los intereses de América Latina en la Comunidad. Merecería, no obstante, resaltarse que ni la C.E.E. ni los países latinoamericanos necesitaron la intermediación de España para intentar un acercamiento mutuo, a cuyo fin se habían entablado contactos tempranamente, aunque de forma más decidida a partir de 1970.

En el curso de las negociaciones de adhesión la Delegación española presentó varias declaraciones en las que solicitaba se tuvieran en cuenta los especiales lazos de España con la región latinoamericana, apuntando también una serie de medidas favorables a los países de la zona, tendentes a evitar, o cuando menos a paliar, los efectos negativos en el terreno comercial, que más o menos acentuadamente venían vaticinando algunos estudios. Pero el resultado concreto fue que las demandas españolas no fueron atendidas por parte de la Comunidad, que únicamente accedió a insertar en el Tratado de adhesión una declaración común de intenciones en la que las generalidades ocupan el lugar de las medidas prácticas.

¿Habría que cargar este escaso saldo únicamente en las espaldas de la intransigencia comunitaria? Parece que no. La Comunidad, que pasa por su propia crisis económica y cuyos Estados miembros no siempre aciertan a conseguir una postura exterior más homogénea, ha defendido evidentemente sus intereses y los de aquellos países con los que mantiene una relación preferente, entre los cuales no figuran los latinoamericanos. Pero, ¿con qué capacidad de presión contaba España? ¿Realmente tenía tanto que resguardar en sus relaciones con la región latinoamericana que pudiera ser negativamente afectado por la integración en la C.E.E.? El propio presidente González manifestaba a finales de 1985 que «todo el problema de nuestra integración en Europa se reduce a un 5 % de nuestras importaciones y a un 4 % de nuestras exportaciones con América Latina. Y lo lamento. Preferiría que el problema fuera mucho más real; es decir, que tuviéramos un 20 % de importaciones y de exportaciones ligados al destino del continente latinoamericano». Decía también el presidente: «A mi me gustaría que las relaciones de intercambio se hubieran multiplicado; eso sería una base extraordinariamente firme de ligazón, de intereses, pero tienen la dimensión que tienen y, desde luego, yo creo que el saldo del ingreso de España —y lo digo claramente— en la Comunidad

Económica Europea, no puede ser más que positivo para el continente latinoamericano». Y añadía el Sr. González: «No tiene posibilidades de ser negativo. El techo o el suelo del que partimos es un suelo tan pequeño que no puede haber perjuicio en nuestras relaciones de intercambio».

No hay que negar al presidente del Gobierno la sinceridad de sus palabras, pero aquí el «no hay mal que por bien no venga» parece flaca aportación.

Con todo, no habría que pasar por alto las posibles consecuencias negativas de la integración española para el comercio latinoamericano, consecuencias que probablemente afecten más a las exportaciones de América Latina a la C.E.E. que a las destinadas a España. Ello constituye un factor que, por poca importancia que tuviera en términos globales, viene a unirse a la situación de las relaciones de la Comunidad con los países latinoamericanos, que éstos juzgan discriminatoria en comparación con el favorable tratamiento de que disfrutaban los países ACP y del Mediterráneo.

Al respecto se llegó a estipular la idea de que España podría conseguir para América Latina un trato (sobre todo en el ámbito comercial) que se acercase al que reciben de la Comunidad las antiguas colonias de los Estados miembros, fundamentalmente Francia y Gran Bretaña. Pero esta posibilidad estaba lejos del alcance de las negociaciones de adhesión española, básicamente porque se trata de situaciones bien distintas en términos generales. Las citadas excolonias, la mayoría de independencia reciente, y en gran número integradas en el grupo de países ACP (África, Caribe y Pacífico), mantenían con sus antiguas metrópolis unas relaciones más estrechas que las existentes entre España y los países latinoamericanos, que iniciaron su independencia casi todos ellos hace más de siglo y medio. Además, la importancia económica de éstos, sobre todo de los más desarrollados, tampoco es la misma que la de los ACP. Hay que reconocer, sin embargo, que las generalizaciones sobre América Latina pueden llevar a engaño, dada la heterogeneidad de situaciones en todos los campos.

Por otra parte, y junto con los efectos directos señalados, se producirán otros indirectos como resultado de la acomodación que la ampliación a doce miembros ha de provocarse en la Comunidad, tanto desde el punto de vista interno como desde la perspectiva de su proyección exterior, alguna de cuyas vertientes (política mediterránea, por ejemplo) recibirán atención prioritaria por encima de otras más alejadas, entre las que se ha contado hasta el momento América Latina.

Es muy probable asimismo que, siguiendo algunos pasos importantes dados, se vayan produciendo avances en el acercamiento Comunidad Europea-América Latina, y aunque España pudiera de alguna forma haber contribuido a ello, no sería correcto verlo como fruto directo de la integración española sin advertir la propia dinámica de la acción comunitaria. Además, las medidas que España pueda proponer en beneficio de la región latinoamericana serán adelante en función de los propios intereses de la C.E.E. en su conjunto y de sus Estados miembros, que no tienen que coincidir necesariamente con los de España.

Si en las negociaciones de adhesión la parte española no pudo conseguir concreciones prácticas significativas en favor de América Latina, el hecho de la pertenencia de España a la C.E.E. a partir del 1 de enero de 1986 no supone que el camino esté allanado. Ello es así porque, aunque la postura

española pueda ser ahora escuchada más fácilmente en las instancias de la Comunidad y pueda defenderla con más probabilidades de éxito, los países miembros siguen con su propia percepción de las cosas, y porque, fundamentalmente, España continúa careciendo de un proyecto propio de relación con América Latina.

### III. UN RETO PARA ESPAÑA: UN MODELO DE RELACION

Con mucha frecuencia se oye hablar en distintos medios, incluidos los oficiales, de lo que España podría o debería hacer en el marco comunitario en favor de América Latina, en el sentido de presentar ante la Comunidad grandes iniciativas y actuando al mismo tiempo como abogados defensores, intermediarios o portavoces de los intereses latinoamericanos. No pocas manifestaciones a este respecto encierran un significado de exclusividad para España en este papel. Sin embargo, la espectacularidad, cuando falta un sustrato de amplia base (más allá de las referencias a lazos históricos y culturales, no por ello despreciables) y una profundidad en los planteamientos con un proyecto serio de acción, puede que sólo contribuya a carga el baúl de la retórica y a crear expectativas falsas, que en nada beneficiarían a la credibilidad española en aquella región. La construcción de un edificio requiere antes comenzar por los cimientos que por la fachada.

Ese es precisamente un reto que tiene planteado España con respecto a América Latina, máxime ante la proximidad del V Centenario del Descubrimiento de América: establecer los fundamentos que den a la orientación latinoamericana de la política exterior española credibilidad, continuidad y eficacia, para una presencia española en el continente latinoamericano más real y efectiva. Es decir, se impone, antes que nada, la construcción de un modelo propio de relación (con las limitaciones que exijan los compromisos de la pertenencia comunitaria), que demanda primordial atención en tres vertientes:

- a) la elaboración de un proyecto claro que establezca los objetivos y las líneas de actuación con perspectivas realistas, sobre la base de los propios intereses nacionales y del conocimiento de la problemática y necesidades de la región latinoamericana;
- b) la constitución de órganos institucionales adecuados que, de acuerdo con el citado proyecto, programen iniciativas concretas, coordinen la labor y evalúen los resultados;
- c) la dotación presupuestaria suficiente para el desarrollo de las medidas adoptadas.

Si se pretende crear un modelo que incida efectivamente en la presencia de España en aquella región, ha de tenerse en cuenta que unas relaciones con contenido deberían leerse en clave de cooperación en sentido amplio. Y aquí cabría enfatizar la importancia de una Ley de cooperación internacional, que viene siendo prometida desde tiempos del presidente Suárez y hasta hoy aún no ha visto la luz.

Todo ello inevitablemente ocasionará unos costes bastantes más elevados que los que se han venido reflejando en la ayuda oficial de España al desarrollo y en los presupuestos destinados al Instituto de Cooperación Iberoamericana u otras facetas de la cooperación. Motivo por el cual, entre otras razones, sería conveniente un consenso explícito entre las fuerzas

políticas y sociales españolas sobre los puntos fundamentales en los que debe basarse la política latinoamericana de España.

En definitiva, todo lo que se acaba de comentar gira, pues, en torno a un núcleo conceptual básico: el modelo de relación, que es la clave tanto de los pasos fructíferos en nuestra pretendida orientación latinoamericana, como de todo intento por parte española de que los intereses de aquella región sean tenidos presentes por la Comunidad.

Rechazando la exclusividad en la intermediación, el reiterado modelo pesaría más en los entresijos de la dinámica comunitaria que cualquier otro tipo de iniciativa, porque iría tejiendo una serie de vínculos sustanciales (potenciando los históricos y culturales) con América Latina, que España, por propio interés de defender lo efectivamente apostado en el empeño, habría de defender con más convicción, y que a la postre sería más difícil para la Comunidad no considerar.

Así, lo mejor que España puede hacer en la Comunidad por América Latina es presentar el ejemplo de una relación comprometida, que, a fin de cuentas, no ha de verse como el sufrimiento de un gasto, sino como una inversión prometedora que apuesta por el futuro en lugar de merodear lánguidamente por el pasado.