

EL INTERÉS ESPAÑOL POR AMÉRICA LATINA Y LA ADHESIÓN A LA COMUNIDAD EUROPEA

Spanish interest towards Latin American and the Spanish accession to the European Community

Ángel VIÑAS
Universidad Complutense de Madrid
anvimahld@yahoo.com

Fecha recepción: 05/07/16; Revisión: 22/07/16; Aceptación: 21/09/16

RESUMEN: Este artículo se ha escrito para enriquecer la literatura existente sobre los efectos de cara a América Latina de la incorporación de España a la entonces CEE vistos desde la óptica de su órgano ejecutivo, la Comisión Europea. El autor se basa en su experiencia personal y comenta un plan que diseñó en Madrid en 1986 y que el Ministerio de Asuntos Exteriores elevó a la Cooperación Política Europea. También lo contrasta con lo que se logró y no se logró en su etapa de gestión como responsable directo de las relaciones entre la Comisión Europea y América Latina. El documento no era conocido hasta la fecha. Se observará la combinación de elementos de análisis político, económico, histórico y de seguridad.

Palabras clave: Unión Europea; Comisión Europea; América Latina; Ministerio de Asuntos Exteriores; política exterior española; política comunitaria; Cooperación Política Europea; política de desarrollo; Comisión Delors; Claude Cheysson; política norteamericana hacia América Latina.

ABSTRACT: This article reflects the author's experience as a high official in the European Commission in charge of relations with Latin America once Spain became a member of today's European Union. It makes some comments about a strategy document submitted to the Policy Planners Group within the European Political Cooperation by the Spanish Ministry of Foreign Affairs at the end of 1986. Planning is confronted with reality: a low level of interest in the European Commission towards Latin America, the existence of a wide variety of prejudices against Latin

Americans and the possibilities which were open to a new member state to export towards the Community acquires its political interests within a spirit of cooperation and advancement of European positions worldwide.

Key words: European Union; European Commission; Latin America; Spanish Ministry of Foreign Affairs; Spanish foreign policy; Community Policy; European Political Cooperation; Development policy; Delors Commission; Claude Cheysson; United States policy towards Latin America.

La incorporación española a la entonces Comunidad Europea se materializó el 1.º de enero de 1986¹. Tras ello hubo un largo proceso de negociación que finalizó con la firma del acta de adhesión en Madrid el 12 de junio de 1985. Implicó un gran desafío y una gran oportunidad. El primero fue la introducción en España del acervo comunitario según los calendarios convenidos. La segunda dio la posibilidad de exportar a la Comunidad intereses españoles.

Desafío y oportunidad. Para ambas partes, pero con pesos y medidas diferentes. En lo que se refería a la modificación y enriquecimiento del acervo la Comisión contaba con el derecho exclusivo de iniciativa. Los procedimientos para impulsarlos no se ponían en marcha sin que mediasen propuestas que de ella emanaran. Luego se negociaban en el Consejo de Ministros con arreglo a normas complejas y enrevesadas pero conocidas. Las limitaciones a la libertad del dúo Comisión/Consejo venían dadas por la posibilidad de recurrir las decisiones ante el Tribunal de Justicia. El Parlamento Europeo entonces tenía muy restringidas sus prerrogativas salvo en lo que se refería a la aprobación y modificación del presupuesto comunitario, base financiera para aplicar el acervo. Todo ello sucedía dentro de lo que se denominaba el método comunitario.

Ahora bien, existía otro método que ejemplificaba el talante con el cual hasta entonces los Diez hacían frente a los desafíos políticos que emanaban del entorno: la Cooperación Política Europea (CPE). Aquí reinaba sin restricciones la interacción intergubernamental. Las decisiones no se reflejaban en actos jurídicos ni permitían recursos. Sus protagonistas eran los funcionarios nacionales en combinación con un pequeño número de representantes de la Comisión que aseguraban la participación de esta, que no podía ejercer su exclusivo derecho de iniciativa. Las relaciones entre ambos métodos, muy separados entre sí, a veces hasta extremos un tanto pintorescos, han dado origen a una abundante literatura. En general el marco comunitario, que podía movilizar recursos financieros, iba por delante. A veces la CPE. Este, sin embargo, no disponía de fondos.

De aquí se deducía que todo nuevo Estado miembro debía hacer presión según ambos métodos para lograr incorporarlos al abanico de políticas que iban surgiendo de lo que púdicamente se denominaba «construcción europea».

1. Este artículo se dedica, con agradecimiento y afecto, a la memoria de Jean Durieux, gran funcionario europeo, gran jefe, gran amigo.

1. AMÉRICA LATINA EN LA «CONSTRUCCIÓN EUROPEA»

No es exagerado afirmar que hasta 1986 América Latina no había contado mucho en el marco comunitario. Varias razones lo explican. La política de cooperación al desarrollo estaba centrada básicamente en los países ACP signatarios de la convención de Lomé y, a gran distancia, en los de la cuenca del Mediterráneo. Para Asia y América Latina apenas si quedaban fondos. El interés político era limitado. La Comisión había intentado remediar tal situación sin demasiado éxito. Su representación sobre el terreno no era muy amplia. Existía una competencia soterrada en la distribución de los parvos recursos entre ambos continentes.

En los años anteriores a la adhesión española y portuguesa dos fenómenos habían despertado la atención de la Comisión y del Consejo dentro del marco comunitario. En primer lugar, la crisis centroamericana con la creciente inmisión de Estados Unidos. Era la época en que el presidente Ronald Reagan estaba determinado a estrangular como fuese la revolución sandinista, considerada como una proyección del largo brazo de Moscú o del más corto de La Habana. En segundo lugar, la crisis anglo-argentina y la guerra de las Malvinas. La Comunidad había hecho piña en torno al Reino Unido (con Italia e Irlanda marcando distancias) y había demostrado que estaba en condiciones de acercar, si le dejaban los Estados miembros, el marco comunitario y el de la CPE.

Ambos fenómenos habían dejado huellas en los dos lados del Atlántico. En el europeo por el temor a que Estados Unidos se distrajera demasiado en Centroamérica e incluso a que pudiera tomar medidas difícilmente reversibles. En el latinoamericano por un sentimiento de solidaridad y ultraje ante lo que se percibía como imposiciones del Norte rico y prepotente.

Con el apoyo activo de Alemania, Francia, Italia y el consentimiento pasivo del Reino Unido el papel latinoamericano había empezado a subir algunos pocos enteros en la bolsa de las políticas comunitarias. Por desgracia la PAC, que había generado grandes excedentes en el mercado europeo, tenía ya identificada una salida en la exportación hacia ciertos mercados en competencia acérrima con los vendedores latinoamericanos. Para algunos países (Argentina, Uruguay, Brasil, México) el resultado había sido negativo o muy negativo con la pérdida de ingresos de exportación. Añádase por último que para tratar del problema del endeudamiento exterior, que entonces asolaba a muchos países del mundo en desarrollo, la Comunidad no había creado herramientas comunes. La interacción deudores-acreedores se hacía en otros foros en los que los europeos no podían ni querían presentar posiciones consensuadas.

¿Y la cooperación? Una migaja. En el presupuesto de 1976 se había creado un renglón para países en desarrollo no asociados con la suma total de 20 millones de ecus (unos 25 millones de dólares de la época). Al filo de la adhesión española y portuguesa había ascendido ya a 300 millones, pero de los cuales el 75 por ciento se destinaba a Asia. En los diez años transcurridos la Comunidad había transferido casi 1.100 millones a esta última y solo 400 millones a América Latina. India, Bangladesh, Tailandia e Indonesia se llevaron la parte del león en la primera

(760 millones) y Bolivia, Honduras, Nicaragua y el Pacto Andino en la segunda (170 millones).

En las largas negociaciones de adhesión España había hecho aflorar su interés por América Latina en varias ocasiones y, sin alcanzar todos sus objetivos, había logrado al menos que se aprobara una declaración común de intenciones. A su tenor la Comunidad afirmaba su propósito de extender y reforzar sus relaciones económicas, comerciales y de cooperación con los países latinoamericanos. Cómo instrumentarlo era otra cosa.

2. EN EL FILO DE LA ADHESIÓN: UN DESTINO PERSONAL

El autor de estas líneas había trabajado desde principios de 1983 sobre otros aspectos, básicamente relacionados con la permanencia de España en la OTAN, en tanto que asesor ejecutivo del ministro de Asuntos Exteriores, primero con Fernando Morán y luego con Francisco Fernández Ordóñez. Tras el éxito en el referéndum de marzo de 1986 expresé el deseo de dejar los temas político-militares. También me había ocupado de defender la creación en dicho Ministerio de un gabinete de análisis y previsión. Había dedicado mucho tiempo a estudiar la experiencia comparada en varios de los países que eran miembros de la Comunidad². Gracias a un ucase de la Presidencia del Gobierno se creó por fin, pero sin fondos ni funcionarios. El ministro me puso al frente del mismo con una sola tarea: ver qué tipo de sugerencias podrían identificarse para aportar ideas sobre cómo poner en práctica aquella declaración común. Un desafío conceptual fuera de lo común, pero que me tomé muy en serio. No se había hecho antes. Lo haría quien esto escribe. Sin ninguna falsa modestia.

Recuerdo borrosamente el período transcurrido desde abril de 1986. Me sumí en la tarea noche y día. No tomé vacaciones. Antes de aquel encargo había viajado algo por América Latina. Había visitado México, Argentina, Perú y Chile, en plena dictadura del general Pinochet y en unos momentos en que las noticias afirmaban que estaba sumida en una crisis que preludiaba su caída. Quince días en Santiago y Valparaíso (con visita obligada en Viña del Mar a la tumba de Salvador Allende) y discusiones sin cuento en círculos gubernamentales y de la oposición me convencieron de que tal no iba a ser el caso. El informe que preparé a mi regreso hizo pensar que tenía una especial cualidad para analizar situaciones complejas y controvertidas. Al menos es lo que me dijeron.

El encargo era una cosa muy diferente. En la Administración circulaban muchas ideas, pero los Ministerios no se habían hablado entre sí en esta materia. La

2. Se me autorizó, eso sí, a publicar un resumen de mis hallazgos: VIÑAS, Ángel: «La función de planificación en política exterior», *Documentación Administrativa*, 205, julio-septiembre de 1985, pp. 233-252, que a algunos de mis colegas universitarios pareció exótica cuando lo presenté entre mis labores de investigación a la hora de pedir un sexenio que por cierto me denegaron.

iniciativa, desde luego, correspondía a Exteriores, por lo que podría afirmarse que con el encargo la asumía operativamente. Así que me apresuré a hablar con colegas de los más próximos, esencialmente Comercio y Economía.

A principios de septiembre tenía preparado un primer programa tentativo de posibles actuaciones. Mezclaba temas políticos y económicos en un cierto desorden. Para ampliarlo a otros Ministerios, como Agricultura, no había dado tiempo. En Exteriores gustó. Fue entonces cuando alguien recordó que España había anunciado en Bruselas su deseo de presentar ideas sobre el desarrollo futuro de las relaciones con América Latina en uno de los grupos de la CPE en que los Ministerios de tal ramo llevaban la voz cantante.

En el calendario de reuniones había prevista una del grupo de planificación (*Policy Planners*). Este se ocupaba de otear problemas a medio plazo y tenía una naturaleza algo más intelectual que el resto de los grupos, de carácter puramente operativo al menos en lo que se refería a pergeñar borradores de declaraciones comunes de los Doce. Esta era esencialmente el arma blanda que entonces se manejaba en el marco de la CPE.

Lo que en Madrid había sobre la mesa era la primera versión del proyecto de programa así que, sin dudarle un instante, se pensó que lo mejor era circular un extracto. Apenas si me quedó tiempo de quitar las recomendaciones para una futura negociación interministerial. No sé todavía si fue una buena idea, pero el tiempo apremiaba y en el primer año de la adhesión todo era urgente.

Por supuesto no estaba familiarizado con la CPE y no planteé ninguna objeción. Así pues el resumen se envió por la red de comunicaciones cifradas entre los diversos Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y las secretarías del Consejo de Ministros y de la Comisión (sistema COREU). Tenía 15 páginas y media. Demasiado largo para lo que se hacía entonces, pero, si no recuerdo mal, era la primera vez que se presentaba algo así.

También me tocó defenderlo en Bruselas como esquema de las ideas que nos habíamos ido haciendo en Madrid. La perspectiva adoptada era que España deseaba concurrir al progreso futuro de las relaciones con América Latina tanto en el marco comunitario como en el de la CPE.

Tal vez era muy inexperto en aquellas nuevas lides, pero también era muy consciente de que en el seno de la «construcción europea» en la que nos habíamos metido los españoles no tenía demasiado sentido ser demasiado humildes. Había que pedir cosas, posibles o menos posibles, argumentándolas desde nuestra nueva condición de Estado miembro.

Los *Policy Planners* acogieron el informe con un interés cortés y ciertas reservas. No era para menos. Mezclaba temas políticos, económicos y comerciales. Hablaba de los Doce (CPE) y de la Comunidad. Saltaba de propuestas que eran competencia del marco comunitario a otras propias del «chauchau» político y diplomático. Era ingenuo, pero no hacía sino reflejar el talante con el que los españoles nos incorporábamos a la aventura Europa. Se manifestara este por el procedimiento comunitario o por la discusión gubernamental, los actores eran los mismos. ¿No

había dicho Felipe González que España estaba dispuesta a mejorar la CPE y a ir tan adelante en el marco comunitario como quisieran los más avanzados de los Estados miembros de cara a profundizar en el proceso de integración? En el fondo este era también uno de los desafíos que igualmente perseguiría la Comisión Delors en unos años en que, dado el conflicto Este-Oeste, con la incorporación de España y Portugal el proceso integrador había llegado geográficamente a sus límites máximos de expansión posible³.

Uno propone y otros disponen. Al poco tiempo después de mi intervención ante los *policy planners* quedó vacante en la Comisión Europea el puesto de director para las relaciones con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia (salvo Extremo Oriente). En España sería equivalente a un director general⁴. Se había encargado de ella un italiano de nombre Volpi, con quien nunca me encontré.

No sorprenderá que el Ministerio de Asuntos Exteriores mostrase interés por dicho puesto y que me designara como candidato. La Comisión me convocó en enero de 1987 (el telegrama me cogió en Caracas, reenviado desde Madrid) para que me entrevistara con varios altos cargos, con el comisario Cheysson y con dos o tres jefes de gabinete. También convocó a un segundo funcionario español (de cuyo nombre jamás me enteré) que había sugerido el principal partido de la oposición. Era la fórmula habitual. La Comisión no aceptaba designaciones unipersonales y en Madrid los puestos políticos se distribuían entre los partidos del arco parlamentario, pero dejando a la Comisión el cuidado de elegir a quien mejor quisieran. En marzo se me informó que me habían elegido. En realidad, yo tenía otros proyectos, pero Pedro Solbes, a la sazón secretario de Estado para las Relaciones con la Comunidad, me convenció de que aceptase. Opté por seguir su consejo. En abril llegué a Bruselas.

He contado en un libro medio de memorias, medio de historia, medio de reflexión lo que hice, vi y viví en la Comisión desde aquella fecha hasta agosto de 2001 cuando, por razones que también expliqué y que me vinieron impuestas, preferí dejarla⁵. Fueron las mejores dos decisiones de mi vida profesional. Entrar y salir. Ambas a tiempo. La época Delors fue exultante. La época Santer quedó

3. Noruega se había negado a participar. Islandia, otro candidato posible, no había manifestado el menor interés. Los restantes países europeos occidentales eran neutrales y tenían acuerdos ad hoc con la Comunidad. En aquel momento no era fácilmente previsible la caída del «muro de Berlín» y, mucho menos, la implosión de la Unión Soviética.

4. Una de las características de la «construcción europea» es la modestia de las denominaciones de los cargos. Los comisarios, por ejemplo, no se llaman nunca ministros. Una Dirección General en la Comisión corresponde a un auténtico departamento ministerial. Su titular sería algo así como un secretario (o subsecretario) de Estado permanente. Un jefe de división equivale a un subdirector general español. En su traducción al inglés los equívocos son habituales. «Commissioner» puede ser cualquier cosa, salvo «secretary of» (en Estados Unidos) o «secretary of State for» (Reino Unido). Ambas denominaciones son la traducción exacta del término ministro.

5. VIÑAS, Ángel: *Al servicio de Europa. Innovación y crisis en la Comisión Europea*. Madrid: Editorial Complutense, 2004. La base documental que me sirvió de fundamento para redactarla la entregué, para su custodia permanente, a los archivos históricos de la Unión Europea (Florencia) donde

marcada por la dimisión en bloque del colegio de comisarios, algo que entonces generó resmas de apresurada literatura, generalmente periodística, pero que no se ha estudiado en profundidad. Yo intenté aportar una visión desde dentro. Sobre la época última que me tocó vivir, bajo el mandato del presidente Prodi, ya escribí todo lo que quise decir.

En aquellos casi quince años aprendí mucho y gané mucho en el plano personal, político y profesional. También en el económico. Nunca se me ocurrió publicar el esquema que se circuló por los circuitos de la CPE. Que tuviera que ver o no con que fuera seleccionado es cosa que nunca he sabido. En la Comisión yo recibía los COREUS relacionados con América Latina, Asia y otros de interés general político. Su lectura me llevaba no menos de una o dos horas diarias. Así que supongo que el gabinete Cheysson, mi predecesor y su jefe (que fue también el mío) lo recibieron. Desde luego este último, un exfuncionario colonial belga y destacado democristiano, jefe de gabinete del anterior presidente el luxemburgués Gaston Thorn, me recibió afectuosamente. Como más tarde me di cuenta esto no era nada común. No es de extrañar que este artículo lo dedique a su memoria. Se llamaba Jean Durieux.

Treinta años después, no veo por qué no debería dar a conocer aquel resumen. Rezuma, en la perspectiva de hoy, una cierta ingenuidad, pero, en su momento, representó un esfuerzo conceptual considerable. Que yo sepa, nadie había hecho nada parecido. Revelaba, claramente, mi desconocimiento del funcionamiento interno de la Comisión y de la CPE. Pero, en mi descargo, he de señalar que, para el caso de las políticas de relaciones exteriores, tampoco había muchos funcionarios españoles que las conocieran.

A la DG I (Dirección General de tal nombre) llegamos dos directores procedentes de Madrid. El diplomático Pablo Benavides⁶, ya fallecido, se ocupó de la Dirección de los países europeos no miembros y de los del Este. Estaba llamada a adquirir gran importancia. En la DG VIII (Política de Desarrollo) aterrizó el profesor Francesc Granell como consejero principal y que pronto se ocupó de la Dirección de Instrumentos de Desarrollo. Los demás funcionarios españoles fueron a otras direcciones generales o entraron como subdirectores (en la sección Comercio de la DG I, por ejemplo, Josep Ramón Borrell).

Sin la menor experiencia en temas comunitarios el informe para la CPE me sirvió en cierto modo de guía aproximada para mi gestión en Bruselas. No tardé en darme cuenta de que, para hacer algo, había que adoptar —al menos a mi

puede consultarse sin otra restricción que la impuesta por las regulaciones comunitarias y que afectan esencialmente a valoraciones del personal a mis órdenes.

6. También escribió unas memorias (BENAVIDES, Pablo: *Europa entre bastidores. Perfiles y vivencias*. Burgos: Dossoles, 2007) que he leído con enorme simpatía. En consonancia con una costumbre típicamente de los escritos biográficos de diplomáticos, al menos españoles, en ellas *tout le monde est beau, tout le monde est gentil*. La atmósfera y las relaciones interpersonales eran, en realidad, muy diferentes. Pablo tuvo, afortunadamente, una carrera mucho más brillante que la mía. Yo lo recuerdo con gran añoranza.

nivel— un perfil mucho más modesto y que el apoyo de Durieux y del gabinete Cheysson era absolutamente fundamental, así como el de numerosos otros colegas y subordinados.

No se ha contado, que yo sepa, el ramillete de experiencias efectuadas por los funcionarios españoles que desembarcamos en la primera tacada. Fueron múltiples. Algunas muy afortunadas. Otras menos. Personalmente comprobé que al lado de latinoamericanistas convencidos (sobre todo entre la gente que trabajaría conmigo) había muchos otros a quienes América Latina les importaba un comino. Cómo tejer una red de complicidades a varios niveles desde el gabinete a otras direcciones y subdirecciones en la DG I y en otras DG fue una tarea inmensa. En general me fue posible vencer resistencias salvo en la DG VI (Agricultura). La PAC era sacrosanta, con independencia de que en su formulación de entonces fuese una aberración económica y presupuestaria. Su modernización ha llevado decenas de años.

También me encontré con sorpresas. Para algunos funcionarios de la casa los profesionales españoles de cierta edad éramos sospechosos. Habíamos servido a la dictadura. En alguna ocasión tuve que recordar que en los años treinta habían sido españoles quienes se habían opuesto con las armas al avance del fascismo y que Vichy había ofrecido la imagen de la humillación y de la subordinación. Cheysson y Durieux, sin embargo, me confesaron algo para mí muy significativo: mientras vivió Franco, jamás pusieron sus pies en España. Otra sensibilidad.

Quien esto escribe no era ajeno a organizaciones internacionales. Había trabajado mucho antes en el FMI (Washington D. C.), que no me gustó en absoluto. En la Comisión el ambiente era muy diferente. En principio, muchos de los funcionarios trabajaban por un cierto ideal, el del acercamiento continuo entre los países europeos de los que provenían. El espíritu europeísta, tan jaleado en continuas declaraciones retóricas, era una realidad. Aparte de ello se entremezclaban culturas y experiencias políticas, ideológicas, administrativas muy diversas en un molde susceptible siempre de modificación y cambio. Si los españoles fuimos recibidos como un nuevo componente desconocido, no tardamos mucho en integrarnos en el conjunto. Yo creí firmemente en la necesidad de la «construcción europea» y su progreso no me causó jamás la menor preocupación en cuanto a una posible pérdida de identidad. Tampoco vi que nadie en mi entorno, cualquiera que fuese su nacionalidad, la sintiera. La retórica nacionalista, populista, que después ha hecho estragos entre muchos de los Estados miembros, siempre nos fue bastante ajena.

Innecesario es decir que jamás recibí la menor indicación de Madrid acerca de lo que en el Ministerio se quisiera que hiciese. Un cínico podría afirmar que no era necesario pero también me atuve a una de las primeras lecciones que me dio Durieux (quien a veces también me regañó amablemente por alguna que otra metedura de pata procedimental): «Aquí puedes hacer muchas cosas salvo una que es dar la impresión de que Madrid te teledirige».

Contaba con dos fenómenos típicos de aquella época. El primero que era una necesidad indiscutible que en la futura evolución del acervo se tuvieran en cuenta

los intereses del nuevo Estado miembro. Como también los de Portugal, que en el caso de América Latina casi coincidían con los españoles. De aquí que mi sucesor al frente de la Dirección fuese precisamente un funcionario portugués. El segundo fue que la Comisión Delors no fue como su antecesora. El clima era diferente. La conveniencia de superar la «euroesclerosis», fundamental. Delors tejó una red de apoyos mutuos con Mitterrand, Kohl, González y otros. Introdujo, en la medida de lo posible, un nuevo estilo. Nadie, que yo sepa, fue penalizado por presentar ideas innovadoras. Las malas lenguas decían que aplicaba la máxima napoleónica de «l'intendance suivra».

En lo que se refiere al primer fenómeno, que era para mí el más importante, los españoles nos situamos en terreno trillado. Otros Estados miembros habían procedido de igual forma hasta llegar a alcanzar situaciones cuando menos peculiares. Por ejemplo, la DG Desarrollo estuvo durante largo tiempo monopolizada por un francés. Otros funcionarios de la misma nacionalidad se enseñorearon durante mucho más tiempo de la DG Agricultura, en una época en que la PAC absorbía casi tres cuartas partes del presupuesto comunitario. Los alemanes siempre mostraron un interés desmedido por la DG IV (Competencia). Los italianos tuvieron puesto el ojo en la DG II (Asuntos Económicos y Financieros). Y así sucesivamente.

El máximo interés de cara a la adhesión lo representaba la Dirección General XVI (Política Regional). En Madrid se previó la expansión que iban a tener, como así fue, los fondos que en el futuro gestionaría. Su titular fue Eneko Landaburu. En otros casos, los altos funcionarios españoles fueron a otros puestos de menor interés. Cohonestar la perspectiva comunitaria y la de un nuevo Estado miembro es siempre un ejercicio difícil. Si se pasara revista a la ubicación que encontramos los altos funcionarios españoles sería difícil llegar a conclusiones sistémicas. Jugaron siempre muchos factores: personales, comunitarios, burocráticos y, por supuesto, el azar. Tampoco cabe olvidar que no todos procedían de la Administración. En su inmensa mayoría vinieron de la Universidad, las empresas y la emigración. Lo que sí se hizo en el caso español fue apalabrar con la Comisión los puestos más sensibles a que deberían ir necesariamente candidatos españoles. Santiago Gómez-Reino, miembro del equipo negociador de la adhesión y jefe de gabinete del vicepresidente y comisario Manuel Marín, desempeñó en ello un papel de primera línea.

3. UN INFORME SOBRE AMÉRICA LATINA EN EL FUTURO DE LA «CONSTRUCCIÓN EUROPEA»

En esta contribución al presente número de *Studia Historica* reproduzco el informe que se distribuyó por los circuitos de la CPE. Daré en notas a pie de página los comentarios pertinentes imprescindibles. Estos están teñidos, inevitablemente, por mis percepciones y experiencias ulteriores.

El informe se presentó en inglés. Fue un guiño hacia el Reino Unido y los dos Estados miembros que habían accedido con él a la Comunidad en 1973. Aquí

lo he retraducido al español. No tengo ni idea de adónde habrán ido a parar ni el original ni el programa más amplio. No me quedé con ellos.

RELACIONES ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA.
 UN FUTURO POR EL QUE MERECE LA PENA TRABAJAR⁷

Introducción

1. *América Latina es un continente extremadamente heterogéneo. Se encuentra en un estado de ebullición. Está atosigada por innumerables problemas de desarrollo económico y de modernización social. La crisis por la que atraviesa su economía tiene su contrapartida en el ámbito político. No hay garantías de que el futuro del continente vaya a discurrir por vías pacíficas. Los Doce no pueden por menos de sentirse afectados por los acontecimientos que en él tienen lugar.*

2. *Los vínculos económicos, los intercambios culturales y científicos y las corrientes migratorias entre la Europa occidental y América Latina fueron más pronunciados hasta la segunda guerra mundial que posteriormente. La guerra contribuyó a que a Europa la sustituyera Estados Unidos, cuya influencia, en ocasiones decisiva, se ha hecho sentir en el hemisferio occidental en todos los ámbitos. América Latina no es una de las áreas prioritarias a las cuales se ha dirigido la atención de la Comunidad.*

3. *La proximidad de los valores políticos y culturales entre los países latinoamericanos y europeos no se ha visto, hasta ahora, reflejada de forma eficaz y mutuamente satisfactoria en el plano económico. El énfasis que en las declaraciones europeas se ha hecho en materia de derechos humanos, democracia, justicia social, desarrollo económico y libertades públicas se ha subordinado con frecuencia a las exigencias de la Realpolitik. Europa nunca ha puesto en práctica una política imaginativa hacia un continente que pugna por salir del subdesarrollo, un continente que no solo ha conseguido notables éxitos a la hora de restablecer la democracia, sino que es también uno de los aliados naturales de Europa occidental. América Latina está abordando políticas difíciles y busca un mayor margen de autonomía con el fin de superar el alto grado de dependencia en que ha caído con respecto a Estados Unidos⁸.*

7. Un informe al Grupo de Trabajo *Policy Planners* presentado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de España.

8. Todas las referencias a Estados Unidos equivalían a mentar la soga en casa del ahorcado. Ningún Estado miembro, salvo ocasionalmente Francia, elevaba la menor crítica formal hacia tal país y ello con independencia de que los conflictos comerciales con Washington estuvieran a la hora del día. Poco después de llegar a la Comisión pude comprobar de primera mano, y en discusión con varios ministros latinoamericanos, que la percepción reflejada en el informe era más que correcta.

4. *Un gran número de analistas han subrayado el hecho de que, dentro del denominado «triángulo atlántico», existen intereses comunes a Europa y a Estados Unidos con respecto a la América Latina.*

Tanto los europeos como los norteamericanos coinciden, por ejemplo, en que es importante evitar que otros países latinoamericanos sigan el ejemplo de Cuba y se acerquen peligrosamente al grupo de países bajo hegemonía soviética.

También coinciden en la necesidad de que el hemisferio occidental no se mezcle en conflictos que puedan surgir de situaciones de inestabilidad interna o externa.

Existe un amplio consenso entre unos y otros en la necesidad de asegurar la continuación del proceso de desarrollo económico, a pesar de la fuerte tradición de intervencionismo estatal en los países latinoamericanos, sobre la base de los principios propios de una economía de mercado y de la libertad de comercio.

Europeos y norteamericanos tienen interés en fortalecer el proceso de democratización que en los últimos años ha llevado al colapso de la mayor parte de las dictaduras militares en América Latina. No en vano ha surgido en esta una nueva generación de dirigentes que tratan de restaurar el control de la sociedad civil sobre su destino colectivo.

Existe, pues, un terreno común para fortalecer las relaciones entre Europa y América Latina sin por ello desconocer los intereses norteamericanos en la región. Toda intensificación de la acción de los Doce en América Latina debe hacerse sobre la base de algún tipo de concierto con Estados Unidos.

5. *Desde el punto de vista latinoamericano Europa no se ha convertido ciertamente en la tercera fuerza del sistema internacional que algunos habían previsto antes de que se produjera la actual crisis económica. Las relaciones con Europa se han visto afectadas por el conflicto del Atlántico Sur⁹, el deterioro de los problemas comerciales entre la Comunidad y varios países del hemisferio occidental, la pasividad europea con respecto a la cuestión del endeudamiento exterior y el limitado volumen de recursos financieros con los cuales la Comunidad apoya sus políticas hacia el continente latinoamericano.*

6. *No obstante, en los últimos años Europa ha comenzado a tener un papel algo más activo en el hemisferio occidental. Ejemplos de ello se encuentran en la concertación europea de cara al crucial problema de la crisis centroamericana, la expansión de los programas de asistencia técnica, la presencia mucho más dinámica de varias ONG (relacionadas con partidos, sindicatos, grupos religiosos) en diversos países de la región y una cierta renovación de la reflexión acerca del futuro de América Latina, tal y como se ha puesto de relieve en numerosas reuniones y seminarios de carácter científico, político y operativo.*

9. Guerra de las Malvinas.

7. *Muchos latinoamericanos se quejan, no obstante, de que la mayor parte de los países europeos carecen de políticas innovadoras para con el hemisferio occidental, estructuradas con visión de largo plazo, con objetivos claramente definidos y prioridades operativas bien establecidas. Ítem más: América Latina no ocupa una posición importante en el abanico de preocupaciones exteriores de los europeos. Sin embargo, esto no significa negar la existencia de diferencias significativas en materia de políticas nacionales entre los mismos.*

8. *El momento actual parece caracterizarse por una contradicción que difícilmente será sostenible a largo plazo sin reducir la credibilidad europea. Dado el compromiso expuesto repetidamente por los Doce de apoyo a la democracia y modernización en América Latina, la inflexibilidad que muestra la Comunidad respecto a aceptar cambios sustanciales en el sistema regulador de las relaciones económicas entre los dos continentes genera sentimientos de frustración y temores acerca del futuro del progreso económico en el hemisferio occidental. Los latinoamericanos critican los efectos de la política comunitaria sobre productos en los que han logrado una alta competitividad y se quejan de las consecuencias de la política de subsidios a la exportación de productos agrícolas que han ocasionado graves perjuicios a ciertos países, especialmente en el cono sur.*

9. *La adhesión a la Comunidad de dos países con especiales vínculos de naturaleza histórica, política, cultural y emocional con América Latina, la transformación democrática del hemisferio occidental, la suavización del alto nivel de tensiones en el conflicto Este-Oeste y los valores comunes que inspiran a europeos y latinoamericanos son factores que deben mencionarse a la hora de subrayar la necesidad de un nuevo marco de relaciones entre Europa y América Latina. Se trata de un futuro que hay que construir juntos.*

10. *Los Doce no pueden eludir este desafío. Tenemos una clara responsabilidad en promover el continuado desarrollo del continente. América Latina es parte del mundo occidental y compartimos con ella valores y principios característicos de nuestra propia civilización. Sin embargo, América Latina es también parte de nuestro Sur y nuestra participación en su desarrollo aumentará nuestra capacidad de proyectar influencia en ese Tercer Mundo en fermentación y hacia el cual algunos elementos del conflicto Este-Oeste se han trasladado. América Latina necesita la ayuda europea y esta debería aportarse mediante una acción integrada, combinando con eficacia los aspectos económicos y los políticos¹⁰.*

10. La introducción tenía por objeto asegurar a los demás Estados miembros de que España se comportaría como un actor responsable y consciente de los problemas que afloraban en la esfera internacional. No hacía crítica y mostraba un talante constructivo y comunitario. Aplicaba los principios fundamentales con que había abordado el tema de la permanencia en la Alianza que yo conocía de por dentro.

*Margen de maniobra en el campo comercial*¹¹

11. *La estructura asimétrica que caracteriza las relaciones entre el mundo industrializado y los países especializados en la exportación de materias primas agrícolas y mineras no ha desaparecido en los vínculos comerciales entre Europa y América Latina. Esto genera numerosas situaciones de vulnerabilidad y dependencia en el hemisferio occidental que es incapaz de dar un impulso decisivo al lento proceso de diversificación de sus ventas al extranjero.*

*El funcionamiento de la PAC ha reducido considerablemente las posibilidades de exportación de ciertos productos latinoamericanos. Es preciso repensar la PAC y tomar en cuenta tales dificultades*¹².

El sistema de preferencias generalizadas aplicado por la Comunidad a las exportaciones del hemisferio occidental no se ha utilizado de manera eficaz.

12. *Por parte europea se ha manifestado que en el corto y medio plazo no hay demasiado margen de maniobra en materia de política comercial. También se ha rechazado que ciertos excesos proteccionistas puedan haber sido un factor significativo a la hora de explicar el estancamiento de las exportaciones latinoamericanas hacia Europa.*

Sin embargo, es posible que tales afirmaciones no tengan suficientemente en cuenta que, tras la crisis petrolera de 1973, Europa desvió sus importaciones hacia otras regiones, que los acuerdos con los países ACP han tenido un impacto negativo sobre las exportaciones latinoamericanas y que sí existe margen para reducir los obstáculos que afectan a algunos de los productos más significativos del hemisferio occidental.

13. *Es cierto que el dismantelamiento de las estructuras proteccionistas comunitarias en materia de productos industriales podría tener un efecto negativo para los exportadores latinoamericanos y beneficiar, por el contrario, a los productores asiáticos más competitivos.*

*También es evidente que todo crecimiento duradero de las exportaciones latinoamericanas debería comenzar por la mejora de su calidad y de su comercialización en un contexto de diversificación acentuada de sus ventas fuera del continente. Sin embargo, los Doce podrían facilitar el acceso a ciertos productos latinoamericanos claves y reducir los impuestos internos sobre el consumo, al igual que otros obstáculos*¹³.

11. Esta sección era muy delicada ya que normalmente no se abordaba entonces en la CPE. Años más tarde, tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht y la fusión de los grupos de trabajo del primero y del segundo pilar, no hubiera llamado la atención. Al redactarlo yo no tenía ni idea de por dónde podría discurrir la evolución futura, pero era obvio que había que tocarlo, aunque con cuidado.

12. Supongo que de haber discutido esta afirmación en Madrid con el Ministerio de Agricultura el de Exteriores hubiese pasado un mal cuarto de hora, pero apuntaba a un futuro que terminó materializándose.

13. Se hizo después, salvo en lo que se refiere a los impuestos.

Igualmente sería imperativo poner en marcha políticas orientadas a facilitar a los países latinoamericanos que se beneficiaran en todo lo posible del sistema de preferencias generalizadas. Actividades en materia de información y promoción acerca de su potencialidad deberían intensificarse por medio de esquemas de cooperación con los beneficiarios. En términos generales la gestión de la política comercial común debería tener más en cuenta elementos políticos. Si la puesta en práctica de iniciativas en materia comercial se retrasa, sería mucho más importante reforzar otras manifestaciones de la interacción económica entre los dos continentes¹⁴.

Promoción de la inversión europea

14. Se ha discutido mucho acerca de los factores que han generado la reducción de la inversión europea en América Latina. Se trata de una tendencia en contra de la cual deberían adoptarse medidas activas y realistas.

La inestabilidad política de la región y la contracción de mercado que han seguido a las políticas de ajuste han disminuido la atracción de los países latinoamericanos para los inversores europeos. También es sabido que las regulaciones en materia de inversión extranjera privada en los países receptores más importantes no hacen mucho en favor de su promoción.

Sin embargo, el panorama está en proceso de cambio, aunque sería poco realista por parte de los inversores europeos pensar que la bien arraigada tradición de nacionalismo económico y de intervención estatal vaya a desaparecer en el corto y medio plazo. Las necesidades sociales y de redistribución no contribuyen a ello.

15. Favorecer la tendencia a la liberalización del marco legal que regula la inversión extranjera debería complementarse con el estímulo a las inversiones en sectores prioritarios en América Latina (por ejemplo, producción agrícola, transportes, telecomunicaciones, minería y energía) y para los Doce, especialmente en el suministro de materias primas básicas¹⁵.

Es improbable que los latinoamericanos rechacen aportaciones europeas que incrementen la capacidad de desarrollar su propia investigación y las nuevas tecnologías o los esfuerzos conjuntos destinados a evitar que las industrias más competitivas de la región terminen siendo obsoletas.

Desde la perspectiva de diversificar las ventas al exterior todas las actividades de inversión destinadas a promover las exportaciones de carácter no tradicional atraerán el interés latinoamericano¹⁶.

En relación con el Pacto Andino se ha sugerido que la Corporación Andina de Desarrollo se utilice como un auténtico banco de desarrollo para financiar

14. También se hizo más tarde.

15. También se hizo algo después.

16. Todo lo anterior estaba dentro de la ortodoxia comunitaria, pero había que avanzar más.

*proyectos conjuntos*¹⁷. También parece conveniente que el Banco Europeo de Inversiones piense en fórmulas que le permitan lanzar proyectos en el hemisferio occidental¹⁸. Los Doce también podrían revivir el interés del Banco Mundial por América Latina y contribuir al crecimiento de sus recursos¹⁹.

No es nada claro que se hayan explorado suficientemente todas las posibilidades de co-inversión industrial. Esta fórmula implica la participación europea y latinoamericana en empresas conjuntas en las cuales no solo el capital sino también la tecnología y la mano de obra se asocien para atender la demanda de los mercados internos y externos mediante integraciones parciales sucesivas de los procesos de producción y distribución.

*Respuestas al problema de la deuda*²⁰

16. Existe una corresponsabilidad evidente entre Estados Unidos, Europa y América Latina en cuanto a los orígenes y desarrollo de este vasto problema que se ha convertido en una rémora para la actividad económica del hemisferio occidental.

América Latina se ha quejado de la actitud pasiva que han mostrado los europeos, siguiendo a los norteamericanos, en su fracaso a la hora de diseñar soluciones imaginativas.

17. Las opiniones latinoamericanas no han tenido la menor repercusión entre los europeos. Sin embargo, los Doce están en buena posición para comprender los problemas en cuestión. Solo necesitan recordar la experiencia con las reparaciones alemanas en los años veinte o el período de la escasez de dólares en los primeros años de la reconstrucción de la posguerra.

El problema que suscita la transferencia de recursos en una magnitud sin precedentes tal y como es necesaria para contribuir a una reducción significativa de la enorme deuda exterior lo ven muchos latinoamericanos desde su situación de subdesarrollo, intensas presiones demográficas, generalidad de demandas sociales insatisfechas y una exportación masiva de capital originado por factores tanto políticos como económicos.

17. Que recuerde, en esto no se avanzó, pero el Pacto Andino, que generaba una gran retórica, terminó estancándose.

18. Sobre esto puedo registrar, sin pavonearme en modo alguno, mi propia contribución al respecto, desde el punto de vista de la Comisión.

19. Esta era una petición de principio muy adelantada para su época y que no llegó a nada.

20. La sección relativa a la deuda era la más visionaria del informe. En primer lugar, porque en Madrid no se había discutido con los Ministerios de Economía y Hacienda y de Comercio. En segundo lugar, porque la Comunidad carecía de competencias en la materia. Sin embargo, no podía faltar en un aldabonazo político. Fue demasiado largo y prolijo para lo que podía esperarse.

18. *En adición a los problemas extremadamente complejos que genera el pago del principal, también se suscitan cuestiones con el servicio de la deuda que hoy representa un porcentaje nada desdeñable del PIB de muchos países deudores. Su pago en moneda convertible significa la transferencia al exterior de una parte sustancial del aborro interno y, por ende, la imposibilidad de asignarla a las políticas de crecimiento y desarrollo.*

El servicio puntual de la deuda implica en último término que los países acreedores acepten un exceso de importaciones no compensado. Los latinoamericanos se quejan del proteccionismo europeo al que achacan un cierto grado de responsabilidad a la hora de dificultarles la generación de los recursos necesarios para el servicio.

19. *El proceso de ajuste de las economías latinoamericanas ha debido llevarse a cabo bajo los estreñimientos impuestos por la deuda exterior. Se ha afirmado recientemente que los países de la región atraviesan una recesión mucho peor que la que experimentaron durante la gran depresión de los años treinta.*

Tras largos períodos de alto nivel de desempleo y de fuerte agitación económica no cabe descartar que los países latinoamericanos no estén en condiciones de resistir las presiones internas para desviar hacia finalidades domésticas los recursos actualmente asignados al pago de la deuda.

20. *Se han hecho diversas sugerencias a tenor de las cuales Europa podría contribuir a un tratamiento eficaz del problema de la deuda.*

Se ha pedido a los europeos que se unan a los esfuerzos para lograr una reestructuración a largo plazo en condiciones más favorables que las actuales. También se ha planteado la posibilidad de establecer consorcios internacionales de ayuda global o bajo el manto de la OECD para deudores más pequeños con altos niveles de endeudamiento per cápita. Con el fin de aligerar el peso de la deuda se han lanzado ideas a tenor de las cuales el servicio podría realizarse en divisas locales, asignables a la reinversión en proyectos debidamente seleccionados en el país deudor.

Poner en práctica respuestas constructivas al problema de la deuda exterior exigirá tiempo. En el ínterin los Doce podrían adoptar alguna medida que mostrase a los latinoamericanos que no carecen del apoyo político necesario para transformar el hemisferio occidental con el indispensable apoyo económico de Europa.

Los países europeos podrían apoyar nuevas asignaciones de derechos especiales de giro del FMI, una petición latinoamericana que se bloquea una y otra vez²¹.

21. *La ayuda oficial al desarrollo asignada por la Comunidad a América Latina es insuficiente y debería aumentarse significativamente²².*

21. Llegó a hacerse en alguna medida.

22. Se hizo.

22. *La crisis de la deuda ha puesto de manifiesto que en Europa hay dos tipos de lógica: la de la democracia y la de los negocios. Radica en interés de los europeos acercar ambas. No es evidente que ello se haya logrado.*

La integración de percepciones políticas y económicas requerirá esfuerzos considerables y la introducción de modificaciones en el proceso de toma de decisiones.

En último término no será posible abordar políticas constructivas de cara a los problemas del desarrollo económico latinoamericano sin afectar a las políticas comunitarias con un reajuste de prioridades²³.

Cooperación para desarrollar infraestructuras

23. *La experiencia latinoamericana con respecto al manejo de economías mixtas se parece más a la europea que a la norteamericana. Los Doce pueden incrementar considerablemente el número de arreglos conjuntos que suministren a los latinoamericanos know-how en ámbitos tales como la reforma de la Administración Pública, seguridad social, servicios sanitarios, etc.*

24. *Entre los muchos problemas con los que se enfrenta América Latina hay uno muy concreto: una urbanización explosiva. Los europeos pueden incrementar sus esfuerzos para contribuir a la solución de las cuestiones que suscita: planificación urbana, prevención de catástrofes, transporte público, desarrollo de servicios colectivos, etc.*

25. *Un ámbito esencial es la educación. Uno de los principales obstáculos que dificultan el proceso de modernización estriba en la incapacidad de los gobiernos por poner en práctica planes destinados a elevar el nivel educativo general de sus ciudadanos. Los europeos pueden suministrar experiencias de gran valía, así como el necesario know-how en lo que se refiere a la reforma de los sistemas educativos. Portugal y España, que comparten sus idiomas con los latinoamericanos, podrían llevar a cabo iniciativas urgentes al respecto²⁴.*

26. *Estas, y otras políticas que podrían diseñarse, demostrarían la voluntad de los Doce de traducir en acción concreta los compromisos contraídos con América Latina.*

Es indispensable poner en práctica medidas imaginativas que compensen los efectos desfavorables que el proceso de la integración europea ha tenido y tiene para varios países latinoamericanos y paliar la imagen de block proteccionista que la Comunidad despierta en el continente.

23. Más fácil de decir que de hacer.

24. Aquí se acentúa el nivel nacional. Estaba en consonancia con las ideas reinantes en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Había que pedir más cooperación a nivel comunitario, pero, a la vez, demostrar que también se hacía bilateral o multilateralmente por parte española.

Naturalmente depende de los latinoamericanos asumir la mayor responsabilidad por salir de la crisis en la que se encuentran. Las políticas de reajuste que actualmente se llevan a cabo persiguen esta finalidad. Sin embargo, dado el grado de integración en la economía internacional a la que ya ha llegado el hemisferio occidental no será posible obtener resultados satisfactorios sin el apoyo del mundo industrializado.

Corresponsabilidad europea

27. Debe crearse un clima de confianza gracias a la recuperación de las más importantes economías latinoamericanas en un contexto externo más favorable. El deterioro de la situación económica en el hemisferio occidental es un aspecto que preocupa no solo a sus habitantes sino a todos nosotros. Una crisis económica que no se ataje socavaría el prestigio de la democracia y contrarrestaría la tendencia hacia el reforzamiento de los sistemas de libertad que se han desarrollado en América Latina en los últimos años.

No cabe excluir la posibilidad de que las crisis políticas continúen, con un grado mayor o menor de violencia, o que el progreso en pos de la modernización de las maquinarias gubernamentales²⁵ se vea interrumpido o cortocircuitado. El éxito de la experiencia argentina se ha reflejado claramente en el desbloqueo de la situación en el cono sur, con las importantes excepciones de Chile y Paraguay, pero la estabilización de los países andinos parece mucho más problemática.

28. El éxito político y económico de los regímenes latinoamericanos no es algo que pueda dejar indiferente al mundo occidental en general y a los Doce en particular.

Los intereses europeos en América Latina podrían deteriorarse si la Comunidad sigue fallando a la hora de introducir un mayor dinamismo en el diálogo entre los dos continentes. Lo que no se haga en el ámbito de las relaciones económicas debería compensarse por la intensificación, en base a intereses comunes, de la cooperación y del acercamiento políticos, por muchos que sean los límites que esto encuentre²⁶. Existe, por ejemplo, un potencial de fricción con Estados Unidos que está dispuesto a sostener los procesos de democratización en América Latina en tanto en cuanto no choquen con sus intereses de seguridad en la región, intereses que a veces se definen de forma demasiado amplia²⁷.

29. Dada la crucial importancia para Europa del vínculo con Estados Unidos los Gobiernos europeos encuentran dificultades con la intensidad del compromiso

25. Tuve ocasión de probarlo en el caso del Ecuador, lo que me valió una condecoración de este país.

26. Fue mi gran caballo de batalla tan pronto como llegué a la Comisión.

27. Había que decirlo claramente porque respondía a una realidad evidente, pero no es algo que surgiera en los documentos de la Comisión o de la CPE.

que están dispuestos a asumir a la hora de diseñar políticas, individuales o colectivas, hacia América Latina. Incluso así, la experiencia de los últimos años muestra que es posible escapar del punto muerto que pareció amenazar las relaciones entre la Comunidad y los países latinoamericanos en los años setenta.

30. La creciente institucionalización política del hemisferio occidental obrará en favor de tal evolución. En el pasado no ha sido infrecuente que los europeos, muchísimo más avanzados en cuanto a integración se refiere, encontrasen dificultades en el sentido de identificar partners válidos a la hora de establecer un diálogo fructífero entre los dos lados del Atlántico.

A pesar de los pobres resultados de los procesos de integración latinoamericanos su recuperación, como muestra el acercamiento entre Brasil y Argentina, debería apoyarse.

31. Ciertamente se han dado pasos muy notables. Las reuniones de San José y Luxemburgo²⁸ y la firma del acuerdo de cooperación traducen en términos prácticos la noción fundamental de que es, por ejemplo, de interés europeo evitar que la América Central se convierta en un foco de problemas que intensifiquen el conflicto Este-Oeste. Cabe considerarlos como la respuesta de los Doce a la necesidad de desarrollar modos flexibles para combatir la inestabilidad regional y prevenir la emergencia de regímenes hostiles a los valores occidentales.

32. Desde el punto de vista centroamericano el apoyo europeo es una de las formas gracias a las cuales cabría reducir la profunda dependencia de los países de la subregión con respecto a Estados Unidos²⁹.

El desarrollo del acuerdo de cooperación dependerá críticamente del volumen de recursos que se le asignen y de la capacidad de los Doce de evitar tensiones con Estados Unidos que puedan surgir de la respuesta que Washington dé ante los acontecimientos en la subregión.

Sin embargo, no cabe olvidar que esta figura en un escalón muy bajo de las prioridades para la mayor parte de la población europea.

Aun así, la reacción europea a la crisis centroamericana se ha convertido en un botón de muestra de la posibilidad de desarrollo de los Doce. Es un nuevo y amplio campo de la cooperación que fortalece los intentos de identificar posturas compartidas ante ciertos conflictos importantes en el resto del mundo.

33. Existen muchas cosas por hacer. Los Doce podrían considerar la posibilidad de dar a los países centroamericanos y a los más atrasados del continente alguna muestra de trato especial que tuviese en cuenta su bajo nivel de desarrollo³⁰.

28. En el marco del diálogo suscitado por la crisis centroamericana.

29. Esta era la visión alemana, francesa y española, pero no compartida por otros Estados miembros.

30. Se hizo.

Conclusiones

34. *El continuado deterioro de la situación económica y social en América Latina podría dar lugar a procesos de radicalización, sustitución de las clases dirigentes y fortalecimiento de posturas tercermundistas a no ser que los abogara la represión. En el largo plazo la estabilidad del continente no estaría asegurada.*

Como resultado la posición de Europa en el hemisferio occidental podría verse afectada adversamente.

35. *Este escenario es indeseable per se. Europa podría encontrarse con que su influencia en la arena política latinoamericana se viese erosionada y que los recursos de Estados Unidos pudieran desviarse ante la necesidad de controlar el curso de los acontecimientos en el hemisferio occidental*³¹.

36. *En los momentos actuales no faltan las situaciones peligrosas en América Latina, aunque la heterogeneidad del continente desafía cualquier taxonomía simplista. Sin embargo, es evidente que algunas sociedades están bloqueadas en su desarrollo. Es difícil creer que los gobiernos democráticos, recientes o frágiles, puedan sobrevivir en un contexto mucho más difícil. Pero, en realidad, hoy solo un pequeño número de países latinoamericanos dan motivos de ansiedad.*

37. *Frente a esa posible evolución de los acontecimientos, los Doce tienen más por ganar que perder si siguen una política inteligente que si permanecen a la expectativa. El cambio político y económico en América Latina de naturaleza modernizadora y democrática debe apoyarse. Es preciso retirar el sostén a las últimas dictaduras del continente*³² *y con ello desactivar situaciones potencialmente explosivas. El diálogo con Estados Unidos debe mantenerse tomando en cuenta los intereses comunes a las tres partes del «triángulo atlántico» y reduciendo las sospechas que pudieran surgir de políticas más activas por parte de los Doce.*

38. *Existen posibilidades reales de aproximar los Doce y los latinoamericanos. Hasta ahora, el hemisferio occidental ha dado respuestas civilizadas a sus propios problemas y todavía subsiste la idea de que Europa no permanecerá indiferente hacia ellos indefinidamente.*

A través de los latinoamericanos cabe desarrollar un potencial moderador en las relaciones internacionales y fortalecer la cohesión occidental con países altamente viables y cuya experiencia de la colonización pertenece desde hace mucho tiempo al pasado.

39. *En último término América Latina es una prueba de la credibilidad de Europa y de la posibilidad de superar el retraimiento histórico que los europeos hemos mantenido en los últimos cuarenta años. Será difícil para los Doce aumentar*

31. Este era un guiño a la atención de los alemanes.

32. En aquellos momentos la expresión podría entenderse como referida a Chile y Paraguay. Para la CPE y la Comunidad Cuba realmente no existía.

sustancialmente su estatura política en el ámbito internacional de forma commensurada con su potencial económico y cultural si sus políticas hacia América Latina continúan siendo rudimentarias o si se estancan.

40. El diálogo económico y político entre los Doce y América Latina debe, en consecuencia, intensificarse. Hay que generar nuevas ideas, imaginar nuevas estructuras de cooperación y poner en práctica políticas más ambiciosas que las del pasado. América Latina es una realidad múltiple y compleja que desafía un tratamiento único. Nuestras relaciones con ella deben cambiar. El momento es propicio. El coste no es excesivo. Los efectos a largo plazo serían muy favorables. La alternativa es claramente negativa para Europa.

4. EL CHOQUE CON LA REALIDAD

Al ingresar en la Comisión me di cuenta de muchas cosas nuevas para mí. La primera fue que, desde el punto de vista de la intensificación de relaciones con América Latina y Asia, es decir, los países en desarrollo no asociados, se habían hecho varios intentos para progresar. Los resultados habían sido parcos siempre. Faltaba la voluntad política, salvo en lo que se refería a América Central e incluso esta era relativamente reciente. Alguno de los altos funcionarios que se esforzaron por progresar ha dejado constancia de ello en sus propias memorias³³. No entraré, pues, en su relato.

Ahora bien, existía en la Comisión un lado algo menos amable. Un cierto talante que me desesperó. En un rasgo de objetividad quisiera plasmarlo gracias a un documento que antecede a la adhesión y que uno de mis colegas localizó y me proporcionó. Supongo que estará con los papeles que cedí a Florencia.

Lo escribí, en agosto de 1985, un funcionario francés de origen ruso, Alexandre Stakhovitch, un tanto idiosincrático, que había dedicado gran parte de su carrera en la Comisión a América Latina y que falleció poco después en un accidente de aviación en Guatemala. No llegué a conocerlo y las noticias que me llegaron de él fueron contradictorias. Era, sin duda, un personaje contradictorio. Tenía un nivel elevado de director general (A2 en el sistema burocrático de la época, como servidor), pero no había ejercido mucho como tal. Por una serie de hechos que ya no recuerdo se le había destinado a Caracas, a las órdenes de otro funcionario

33. DENMAN, Roy: *The Mandarin's Tale*. Londres: Politico's, 2002. Antes de llegar a Bruselas, Denman había sido el director general de la DG I, y por discrepancias con su comisario había sido enviado a Washington como delegado (embajador) de la Comisión. Tuvo un papel notable en el papel que la Comisión desempeñó en el conflicto de las Malvinas. Tras su jubilación escribía frecuentemente artículos llenos de sentido común en la prensa británica y norteamericana oponiéndose al creciente euroescepticismo británico. Una necrológica muy atinada se encuentra en <http://www.theguardian.com/news/2006/apr/21/guardianobituaries.eu>.

de su mismo nivel, Luigi Boselli, que encabezaba la delegación (embajada) de la Comisión para toda América Latina.

Según Stakhovitch, en un escrito formal dirigido a su jefe, también francés, Pierre Duchateau, posterior embajador de la Comisión en Beijing, el funcionariado bruselense tenía ante los latinoamericanos un talante específico que podría resumirse en cuatro rasgos fundamentales:

1.^a Se achacaba a los latinoamericanos que reivindicasen una especie de derecho a no ser competitivos. Este «derecho» se traducía en la escasísima propensión a querer penetrar en el mercado comunitario. Se explicaba por diversas características como la influencia de una filosofía poco productivista, la omnipresencia de la corrupción, una organización inadecuada y una educación poco proclive a favorecer el desarrollo de una cultura materialista (escasos científicos e ingenieros, superabundancia de juristas).

2.^a Se lamentaba la inclinación latinoamericana hacia el hiperproteccionismo para resguardar la débil capacidad competitiva de las empresas, con las consabidas consecuencias: castigo a los consumidores y creación de ventajas artificiales en favor de quienes producían para el mercado interior.

3.^a Se reprochaba la tendencia de los países más avanzados del continente a recurrir a la condición común de en vías de desarrollo, como los menos avanzados, para reivindicar también las ventajas comerciales que otorgaban los países industrializados, incluida la Comunidad.

4.^a Se lamentaba que los latinoamericanos cultivasen valores y realizasen actuaciones muy diferentes a los existentes en los países industrializados. Ello se manifestaba en la preferencia por reformas económicas complejas, pero de difícil aplicación y muy difícil control; en la resistencia a la modificación de los mecanismos de tenencia y propiedad de la tierra; en la proliferación de disposiciones legales con escaso contenido real, y en la oposición a la promoción de una reducción de las abismales distancias entre clases y grupos sociales.

En definitiva, en la Comisión el talante de los funcionarios, tal y como lo describió Stakhovitch, sustituía el análisis histórico y político de las realidades latinoamericanas y superponía elementos etnocentristas europeos. En estos predominaba la noción de que los latinoamericanos no habían sabido conducir bien su proceso de industrialización y de modernización. (Lo mismo quizá pensarán, no lo sé, de los casos español y portugués obviando que habían tenido lugar —en menor medida en el segundo caso— bajo dictaduras apoyadas individualmente por los Estados miembros con la vista puesta en la capacidad de absorción de los mercados ibéricos).

Desde luego, tal etnocentrismo no se aplicaba exclusivamente a América Latina. También podía encontrarse de cara a otros países en vías de desarrollo. La diferencia operativa esencial radicaba en que los ACP o los mediterráneos figuraban en escalones superiores de la escala de preferencias y en que contaban con valedores

(Francia, Bélgica, Italia, Alemania, Reino Unido) que, como exmetrópolis, las habían institucionalizado. En cambio, América Latina estaba, en el fondo, bastante sola. El Reino Unido se preocupaba de Asia. De cara al hemisferio occidental solo Italia y, en alguna medida, Alemania daban pequeñas batallas. Ocasionalmente se les unía Francia.

La Comisión tenía asignados relativamente pocos funcionarios a ambos continentes y la mayoría estaban ubicados en la Dirección General de Desarrollo, cuyo interés radicaba en los países ACP. Con la Comisión Delors, que empezó a actuar en 1985, los países latinoamericanos, asiáticos (salvo China y Extremo Oriente), mediterráneos, medio-orientales y del Golfo habían pasado a depender de una nueva cartera de Relaciones Norte-Sur, cuyo titular era un antiguo comisario de Desarrollo, Claude Cheysson.

Cheysson, interesado en disponer de un equipo eficiente para atender a una amplia gama de países muy heterogéneos, había situado bajo su mando a los funcionarios que, todavía en la DG VIII, se ocupaban de los mismos. Predominaban los ingenieros (sobre todo agrónomos) y los economistas especialmente interesados en el desarrollo rural integrado. A ellos se añadían otros que se ocupaban de la ayuda a los refugiados, muy abundantes en la época. Todos terminaron pasando a la Dirección que en la DG I se había ocupado de la problemática política y comercial en relación con ellos. La fusión, innecesario es decirlo, había provocado bastantes roces que los dos subdirectores al mando, ambos italianos, Leopoldo Giunti y Emiliano Fossati, procuraban resolver con el necesario tacto.

De las relaciones en el plano general y la reflexión sobre las grandes cuestiones de la política de desarrollo, fuera del control de la DG VIII, se ocupaba bajo la batuta de Cheysson la Dirección Norte-Sur, cuyo titular era un funcionario belga muy profesional, Pierre Defraigne, que gozaba de excelentes contactos con el gabinete. Por razones históricas tenía también en sus manos la gestión operativa del apoyo a las actuaciones informativas en materia de preferencias generales a los países en vías de desarrollo no ACP.

La Dirección de la que me tocó ocuparme era, junto con la de Mediterráneo (su titular era Eberhard Rhein, alemán y exjefe de gabinete de uno de los comisarios alemanes), estrictamente geográfica. Menos mal que se le habían transferido, junto con los funcionarios de la DG VIII, los montantes financieros de todo un conjunto de líneas de cooperación financiera y técnica (ayuda al desarrollo), precisamente las que estaban destinadas mayoritariamente a promover acciones de desarrollo rural integrado.

Ya puede imaginar el lector las inmensas resistencias burocráticas que surgieron en cuanto se trató de ampliar el abanico de actuaciones. Era un problema que superaba a cualquier Dirección y que solo podía arreglarse a través del comisario. Llevó tiempo, esfuerzo, complicidad y mano izquierda desatascar una situación que parecía inmovible. Una sola persona, por muy director general que fuese, nunca lo hubiese logrado.

Pero en la Comisión Delors podían hacerse muchas cosas si se contaba con el respaldo político y burocrático necesario. Incluso en aquellos temas que parecían

inconmovibles. Cuando Cheysson mostró su interés, por ejemplo, por ir a Madrid y entrevistarse con el presidente del Gobierno y el ministro de Asuntos Exteriores me apliqué inmediatamente a preparar su viaje. No fue algo fácil a causa de la diferencia de nivel entre Felipe González y el comisario. Me gané definitivamente los galones cuando decliné asistir a la entrevista entre ambos diciendo que era mejor que a Cheysson lo acompañara Durieux. Este ejemplo de lo que interpretaron como modestia (no existía, para mí fue una cosa evidente) me hizo subir enteros en la apreciación de ambos. Por otro lado, siempre he reconocido sin prejuicios que aprendí mucho de los dos. Cheysson me recordaba a Fernando Morán en su forma de atacar los problemas.

Cuando Cheysson dejó la Comisión al término de su mandato (al parecer Mitterrand se había enfadado con él) en enero de 1989 le sustituyó Abel Matutes, el segundo comisario español. Yo no le conocía. Al poco de asumir la cartera el nuevo comisario tuve que hacer con él un viaje a Costa Rica para asistir a la IX Conferencia Interparlamentaria Europa-América Latina. Me dejó helado cuando en San José me dijo que un eminente miembro del PP y parlamentario europeo le había pedido mi cabeza, porque un funcionario designado por el Gobierno socialista no podía estar a cargo de las relaciones con América Latina. Añadió que él, sin embargo, no se fijaba en los colores políticos de los funcionarios de la Comisión. Quienes trabajaban bien podrían contar su apoyo. Gracias al apoyo de Matutes (con su jefe de gabinete Juan Prat, sucesor posteriormente de Jean Durieux) pudieron desbloquearse muchos temas en relación con América Latina. Un buen número de ellos ya se habían atisbado en el informe a la CPE.

Aun así costó trabajo, por ejemplo, mejorar las relaciones comerciales con dos conjuntos de países latinoamericanos aprovechando el interés político que entonces despertaba la lucha contra la droga. El sistema de preferencias generalizadas pudo modificarse gracias a la presión política en el seno de la Comisión y después de esta a la generada por España y Portugal entre los Estados miembros, en favor de los países del Pacto Andino (salvo Venezuela). Luego se amplió a los centroamericanos. Matutes consiguió convencer a Delors de la necesidad de aflojar el sistema permitiendo la entrada en el mercado comunitario de productos cuyo cultivo pudiera sustituir al de la droga. Desde la Comisión se generó una dinámica que terminó arrastrando a los Estados miembros más recalcitrantes y, en particular, Francia. Gracias al titular del Quai d'Orsay, Roland Dumas, que había apoyado la adhesión española y portuguesa, se desvanecieron todos los obstáculos interpuestos por los funcionarios franceses³⁴.

34. Muchos años después, cuando pasé a la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, todavía me tocó lidiar con algunos de los escollos que procedían de aquella primera época. Se trataba de la exclusión de El Salvador del sistema. La Comisión la exigía porque los salvadoreños no habían firmado un acuerdo de la ORT que se había convertido en un requisito esencial para seguir disfrutando del mismo. En contacto permanente con Madrid y la embajada española en San Salvador, me costó casi un año de trabajo invertir la tendencia. Logré reunir una minoría de bloqueo cuando en

En otros temas pude subirme, e innovar mínimamente, a la dinámica que se generaba en la Comisión. Siguiendo, aunque sin saberlo, el ejemplo de Leslie Fielding, el director general de la DGI cuando llegué y con quien coincidí desgraciadamente poco tiempo, contribuí a expandir la red de delegaciones de la Comisión sobre todo en América Latina y di una batalla por elevar el rango de reconocimiento de sus jefes al nivel de embajadores, allí donde no lo tenían. Recuerdo que fracasé en el caso de Kuala Lumpur.

También rompí una lanza para contornear los obstáculos que hasta la fecha habían impedido el establecimiento de relaciones diplomáticas entre la Comunidad y Cuba. A lo mejor otro funcionario no hubiese querido meterse en tal atolladero. Lo hice y todo salió bien. Naturalmente, tarde o temprano el reconocimiento se hubiera producido pero a mí me tocó aprovechar la feliz doble circunstancia de que Cheysson no tenía demasiada simpatía por la política norteamericana y de que quería establecer relaciones con Vietnam.

No fue fácil localizar el último obstáculo: para los servicios de contraespionaje belgas, el ministro-consejero de la embajada cubana en Bruselas, y esposo de la embajadora, Teresa (Teresita) Averhoff, era uno de los jefes del espionaje de Castro. Sorteado este obstáculo, el tema se atascó en el Consejo de Ministros. Cuba despertaba grandes pasiones. Gracias a Ignacio García-Valdecasas, a la sazón consejero en la REPER para los temas latinoamericanos, contacté por teléfono con Fernández Ordóñez, que en aquellos momentos se encontraba en Grecia. Expliqué la situación y el ministro planteó en el Consejo una cuestión de principio: o se reconocía a ambos países o a ninguno. Era una decisión que debía adoptarse por unanimidad. La jugada salió bien y las relaciones con Cuba se establecieron formalmente en septiembre de 1988, poco antes de que Cheysson dejara su cartera.

5. CONCLUSIÓN

La adhesión española a la Comunidad fue, a todas luces, un juego de suma positivo. Ambas partes salieron ganando. España se europeizó. Muchos dicen que ya lo era. Yo no lo creo así. La dictadura de Franco nos había mantenido alejados en dimensiones fundamentales. El hecho de viajar por Europa o de leer libros y revistas europeas nunca fue suficiente. Desde la perspectiva de quien esto escribe, el sistema económico e institucional que se forjó en la Transición también adolecía de numerosas lacras heredadas de un largo apartamiento de las corrientes intelectuales, políticas, institucionales y materiales que forjaron la Europa de la posguerra. Es cierto que, tras el giro copernicano del plan de estabilización y de liberalización de 1959, la economía española había empezado a ponerse a tono, olvidando la más que pedestre autarquía impuesta por el franquismo y su política

Madrid ya se había dado la batalla por perdida. El derrotado fue el entonces comisario de Comercio británico, hoy lord Mandelson.

de industrialización a través de la sustitución de importaciones en la que terminó desembocando.

Sin embargo, todavía en 1977, cuando formalmente solicitó la adhesión, España estaba muy separada de Europa por tipo de performance, instituciones, nivel de vida, estructura productiva y, sobre todo, talante. El objetivo de la adhesión estribó en anclar sólidamente a España en la dinámica y en la evolución de la locomotora europea. Con Franco vivo, jamás hubiese sido posible. Si hubiese durado años más, otros tanto se hubiese demorado la posibilidad de solicitar la adhesión. El tan careado acuerdo de 1970, que creó una mera zona de librecambio debilitada y bifásica con la Comunidad, se hubiese mantenido y contribuido a la modernización económica. Pero las disparidades eran todavía muy profundas. En veinte años de trabajo sobre temas comunitarios esta impresión, que ya tenía en los años ochenta del pasado siglo, la mantengo más vívida que nunca.

La adhesión cambió, para bien, el curso de la historia y de la economía españolas. No es que España no hubiese podido subsistir fuera de la Comunidad, pero el presente habría sido más sórdido porque no hubiéramos disfrutado de los efectos nada desdeñables de un proceso de modernización acelerada en todos los órdenes. Hoy, el destino de España sigue siendo indisoluble del de Europa, una Europa corroída por la crisis, sí, pero con posibilidades de futuro que probablemente no tendrían sus componentes aislados. Digan lo que digan los euroescépticos o las extremas derechas.

Entrar en la Comunidad implicó asumir impulsos foráneos de renovación, los más importantes. También permitió a España exportar algunos de sus intereses políticos y económicos. Entre los primeros figuró en lugar destacado la conexión con América Latina. En su momento, los politólogos y los historiadores lanzaron numerosas teorías sobre el posible papel de España (de puente, de portavoz, de entrada, etc.). Pueden llenarse estanterías enteras con los libros y artículos existentes en torno a este tema. Tuvo dos vertientes: una puramente nacional y otra que se materializó a través del entramado comunitario.

Sobre la primera no estoy en condiciones de decir mucho. No tengo experiencia directa de ella. Obedecía a una regla de oro. Si España no hacía nada directamente por América Latina, era improbable que pudiera tener éxito a través de la Comunidad. *Aide-toi et le ciel (Bruxelles) t'aidera* es una máxima aplicable al caso.

En esta contribución a *Studia Historica* me he referido a cómo empezó la aventura de trasladar al entramado comunitario los intereses españoles por América Latina, abanderados por el Ministerio de Asuntos Exteriores. En ella me tocó desempeñar un pequeño papel. Hubo muchos otros que también intervinieron, en Madrid, en Bruselas y en las distintas capitales.

En la Comisión, por definición centro de todos mis desvelos, innumerables individuos, de diversas nacionalidades, coadyuvaron a tal tarea que fue, por definición, colectiva. Siempre he expresado mi deuda con los más conocidos de entre ellos, empezando por los comisarios y sus equipos de gabinete, mis colegas y otros funcionarios. Solo mencionaré aquí a Serge Abou, Enrique Barón, Francisco

Bataller, Luigi Boselli, Carlos Camino (qepd), Anna-María Campogrande, Gerardo Canet, Fernando Cardesa, Claude Cheysson (qepd), Pierre Defraigne, María Rosario Doménech, Leopoldo Giunti, Santiago Gómez Reino, Damián Hernández, Manuel Marín, Manuel Medina, Ramón de Miguel, Dieter Oldekop, Juan Prat, José Ignacio Salafranca, Philippe Soubestre, Ursula Thiele, Monique Vignal-Tuffelli, etc. Sin olvidar a quienes se oponían, defendiendo otros intereses, a los *desiderata* de los recién llegados.

Ni siquiera en la Comisión Delors, por tantas razones tan permeable a la innovación y a la experimentación, era posible cambiar mínimamente el statu quo sin apoyos políticos, burocráticos y procedimentales razonables. Es muy verosímil, aunque esto es una afirmación contrafactual, que de no haberse producido la caída del muro de Berlín y la implosión de la Unión Soviética los años en que todavía hubiesen subsistido se hubieran aprovechado para impulsar mucho más las relaciones con los países en desarrollo no asociados.

Lo que se hizo, en un contexto internacional ya muy cambiado, correspondió a otros equipos, dirigidos por el vicepresidente de la Comisión Manuel Marín cuando asumió la responsabilidad por las relaciones con América Latina. Y a otros hombres, entre los cuales desearía citar, por lo menos, a uno de mis sucesores, Tomás Duplá del Moral. Españoles y portugueses (a quienes no hay que olvidar en modo alguno) sirvieron fielmente a Europa y, al hacerlo así, también sirvieron a sus intereses allende el Atlántico. En resumen: un juego de suma positivo, en el mejor espíritu comunitario. Hoy, por desgracia, bastante desvanecido.