
LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA Y LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA

MANUEL MONTOBBIO*

I. La transición exterior: planteamientos de política exterior de la España democrática

La transición política y el establecimiento de una monarquía parlamentaria y un sistema de libertades en España plantea la necesidad colateral de la transición exterior: de una política exterior de sustitución a otra de acción, sin rémoras por la situación política interior, en busca de su lugar en el mundo. Búsqueda primero de un modelo de prioridades y opciones de política exterior, de la estrategia y la acción para ponerlo en práctica después. Modelo que el consenso va concretando en torno a lo que Fernando Morán¹ define como la política exterior de una potencia media: capaz de una presencia significativa en la agenda global, pero de una influencia sustancial sólo en determinadas zonas geográficas. En el caso de España, por razones objetivas e históricas, éstas serán Europa (integración en la Comunidad Europea), América Latina y el Mediterráneo. Sin embargo, la dimensión interna de la integración comunitaria (aspiración histórica de las fuerzas democráticas y garantía y homologación del nuevo régimen) y el carácter objetivo del volumen de la relación económica con la Comunidad llevarán a la priorización en el tiempo de la negociación y el diseño del encuadramiento europeo de España. Culminado éste, la construcción de una nueva relación y política hacia América Latina pasa al primer plano de las prioridades, sin embargo con una modificación sustancial en las coordenadas en que debe plantearse: la integración comunitaria supone la participación en la proyección exterior de un actor global cuyas prioridades se dirigen hacia otras zonas, quedando América Latina en un plano relativamente secundario de las mismas, lo que plantea a la política

* Diplomático. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Barcelona y diplomado en Altos Estudios Europeos por el Colegio de Europa (Brujas, Bélgica).

¹ Morán, Fernando: *Una política exterior para España*. Madrid, Planeta, 1980.

exterior española en construcción un reto a la par que interrogante: el planteamiento de dicha construcción en dos fases, priorizando la integración comunitaria, ¿supone una posposición o una renuncia de facto a la construcción de un esquema privilegiado de relaciones que implique un salto cualitativo en nuestra proyección hacia América Latina? Pregunta para cuya respuesta el horizonte temporal del V Centenario se constituyó en cita simbólica y en cierto modo obligada.

Transición exterior y dimensión exterior de la construcción europea constituyen los dos grandes retos y parámetros de fondo de una política exterior española en construcción que incorpora súbitamente, como parte indisoluble del acervo comunitario, la realidad de las obligaciones, políticas e instrumentos (política comercial común, política comunitaria de cooperación al desarrollo, cooperación política europea, esquemas de relaciones regionales...) de la proyección exterior comunitaria. España se encuentra, querámoslo o no, formando parte de un actor y potencia global —cuyas necesidades y posibilidades de planteamiento y proyección exterior van mucho más allá de los de una potencia media— por lo demás orientado en sus esquemas preferenciales de relación hacia zonas prioritarias no coincidentes con las contempladas por la política exterior española, en particular América Latina. La asunción de tal hecho, a la vez reto y posibilidad y el planteamiento en tal marco de la transición hacia una relación privilegiada y en profundidad con América Latina, plantea a la política exterior española la necesidad de un reequilibrio en una doble dirección.

II. Integración europea y reequilibrio exterior

II.1. De la necesaria redefinición de la política bilateral

Integración europea significa globalización de nuestra proyección exterior, tanto de nuestras posibilidades de influencia y acción en áreas en las que hasta ahora hemos estado escasamente presentes como de nuestros recursos a través de nuestra contribución a los fondos comunitarios (Presupuesto y Fondo Europeo de Desarrollo (FED)). Rentabilizarla plantea la necesidad de globalización de nuestra política bilateral, a un doble nivel:

- De planteamiento: necesidad de contar con análisis y planteamientos propios sobre la totalidad de cuestiones que definen la agenda internacional, tanto a nivel geográfico como temático, especialmente en aquellos ámbitos donde la Unión llega a donde no llega nuestra capacidad bilateral, tanto para influir en su posición como para obtener credibilidad y bazas negociadoras frente

a los socios cuando se definan proyecciones exteriores de la Unión que afecten a nuestros intereses prioritarios.

- Instrumental: en lo fundamental concretada la proyección exterior comunitaria en políticas instrumentales (comercial, cooperación) traducidas en mecanismos determinados, especialmente en el ámbito de la cooperación, en que los actores ejecutantes son empresas, consultores u organismos no gubernamentales.

Carácter instrumental que plantea a la política exterior española la necesidad, por un lado, de desarrollar ésta a nivel bilateral, en especial en el ámbito de la cooperación al desarrollo; y por otro, de plantear el reequilibrio más allá de la propia acción exterior del Estado, concibiendo ésta como de integración, coordinación y potenciación de la proyección exterior no sólo del Estado y los poderes públicos en su conjunto, sino también de los distintos actores socioeconómicos (fundamentalmente empresas y ONG) con potencialidad de proyección exterior. En términos económicos, si bien la aportación a la cooperación comunitaria se realiza a través de la aportación gubernamental al Presupuesto y el FED, su “retorno” a la economía española sólo resulta posible a través de la adjudicación en concurso de proyectos comunitarios a empresas y ONG españolas.

Bastaría esta razón, entre otras fundamentales, para justificar el desarrollo, coincidente con la integración, de una verdadera política española de cooperación al desarrollo, tanto en la definición de sus objetivos y modelo como en el desarrollo de su infraestructura administrativa e instrumentos. Proceso entre cuyos hitos cabe destacar la creación de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (1985); de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (1986); la aprobación por el Consejo de Ministros de las “Líneas Directrices de la Política de Cooperación al Desarrollo” (1987); la reestructuración de la propia SECIPI, con la creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Oficina de Planificación y Evaluación; el desarrollo de una línea de subvenciones a proyectos de cooperación de ONG; la creación del Plan Anual de Cooperación Internacional; o el acceso al Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (1991), prueba de la madurez alcanzada en pocos años por la cooperación española. Proceso del que la reciente aprobación y entrada en vigor de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo se constituye en culminación y consolidación, al tiempo que en marco regulador de dicha política, en todas sus dimensiones relevantes: sus objetivos y principios; instrumentos y modalidades; organismos e instituciones competentes en su formulación y gestión; recursos y participación social. Instrumento clarificador de la cooperación española en los diferentes aspectos relevantes, su desarrollo reglamentario y su

aplicación real, en la que destaca la decisiva participación del Legislativo y la planificación —cuatrienal (plan director) y anual— y evaluación, tiene una gran potencialidad de mejora cualitativa, que puede suponer su plena madurez².

Cooperación que no puede dejar de contemplar entre sus prioridades geográficas, por mor de nuestra participación en el sistema ACP (África, Caribe y Pacífico)— Unión Europea (el mayor donante y actor global en la zona suponiendo nuestra participación en el FED una redistribución sustancial de recursos, respecto a nuestras prioridades iberoamericanas tradicionales), a África subsahariana, siquiera sea selectivamente en la medida de nuestros recursos. En dicha zona, aparte del caso especial de Guinea Ecuatorial, dicha selección ha priorizado a los países lusófonos, tanto por razones políticas (individualizar y diferenciar a España como Estado Miembro de la Comunidad frente al Estado receptor de la cooperación, mostrándose a su vez como uno de los actores que determinan el acontecer de la cooperación comunitaria), como económicas (al constituir la cooperación bilateral el necesario punto de apoyo para la obtención de contratos FED por parte de los agentes económicos españoles, y para introducirse en actividades más puramente económicas).

Globalización de la política exterior española y de la cooperación como instrumento de la misma, mas al mismo tiempo necesidad de construcción de una política bilateral que contemple, junto a una visión propia de las necesidades y el futuro de la región, un esquema de relaciones, instrumentos y mecanismos que trasladen del discurso a la realidad la prioridad y la relación especial respecto a América Latina, con un doble mensaje y destinatario: América Latina, como muestra de la credibilidad y el compromiso en el salto cualitativo en las relaciones tras (a pesar de) la integración europea; hacia los socios de la Unión, como prueba y base de legitimidad de la pretensión española de hacer común una relación bilateral especial. Relación que será, con el trasfondo de la cita obligada del V Centenario, tanto en lo político como en lo instrumental, objeto de un proceso de desarrollo y sustancial transformación del que constituyen ejemplos el desarrollo, cuantitativo y cualitativo, de la cooperación; la creciente actividad y protagonismo diplomático, especialmente en la crisis centroamericana; los Tratados de Amistad y Cooperación; la participación y creación de foros iberoamericanos, proyectos y reuniones ministeriales, especialmente en el horizonte del V Centenario; la creación de las Cumbres Iberoamericanas y el sistema

² La limitación de espacio y el objeto de este artículo no permite dedicar mayor atención al análisis de las consecuencias, dimensiones y potencialidad de la Ley, cuestión que sin duda merece la dedicación de un especial esfuerzo de reflexión, análisis y debate.

de reuniones ministeriales que de ellas se deriva, expresión de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

II. 2. De la necesaria redefinición del esquema de relaciones Unión Europea-América Latina

A la hora de analizar dicho proceso y el papel y posibilidades de acción de España en el mismo conviene considerar, con carácter previo, las repercusiones que sobre él puede tener el planteamiento global de la proyección exterior comunitaria, así como las diferentes etapas que caracterizan su evolución desde la adhesión española.

a) Del planteamiento global de la proyección exterior europea (o de las ventajas prácticas de la teoría)

La concepción y configuración del todo influye en la de sus partes: la de la dimensión exterior de la construcción europea necesariamente en las relaciones UE-América Latina. Por ello, al considerar la configuración de éstas y sus posibilidades de evolución procede, con carácter previo, analizar las consecuencias y condicionamientos que la concepción global de la proyección exterior comunitaria y su evolución pueda conllevar respecto a las relaciones objeto de análisis. Y ello en un doble plano.

En primer lugar, la proyección exterior de la Unión Europea concebida globalmente. En este sentido, el paso de la Cooperación Política Europea a la Política Exterior y de Seguridad Común a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht y, sobre todo, la perspectiva de diseño de un salto cualitativo en la misma como resultado de la Conferencia Intergubernamental para la reforma del Tratado, comportan, necesariamente, el marco definidor a la vez de posibilidades y limitaciones, en el que se plantea la construcción y evolución del esquema de relaciones UE-América Latina. Marco especialmente relevante en la perspectiva de esta última, tanto en cuanto puede significar en términos de juridificación del *statu quo* existente en las relaciones exteriores de la Unión, como sobre todo en términos de definición y avance decisivo en el carácter común de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), destinado a influir decisivamente en la configuración de la política latinoamericana de la Unión y de España en cuanto tal.

En segundo lugar, en el plano instrumental: el propio impacto exterior de las políticas comunitarias internas, la política comercial común y, sobre todo, la política comunitaria de cooperación al desarrollo. Esta última ha sido objeto de un debate histórico entre concepciones alternativas (planteado fundamentalmente en el

seno del grupo y el Consejo de Cooperación al Desarrollo), básicamente agrupadas en dos tendencias: la universalista (planteamiento global de respuesta comunitaria a las necesidades objetivas del mundo en desarrollo) y la regionalista (priorización de esquemas de cooperación particulares para cada zona geográfica). Si bien la primera no ha sido conceptualmente descartada, dando lugar en lo instrumental a los mecanismos horizontales de la cooperación comunitaria (SPG, ayuda de urgencia y alimentaria, etc.), en la práctica la evolución histórica (y el peso de las prioridades geográficas de las proyecciones exteriores de los Estados Miembros) ha determinado la primacía de la segunda.

Dicho debate conceptual no resulta indiferente respecto al objetivo español de profundización y evolución positiva de las relaciones UE-América Latina. En este sentido, tanto por coherencia teórica como por interés nacional, considero que España debería definirse, como se ha definido de hecho, en favor de una concepción unitaria, política y global de la política comunitaria de cooperación en cuyo seno se procediera al diseño de los instrumentos y esquemas de cooperación, particularmente de los esquemas regionales de cooperación, partiendo del análisis y la adaptación a las necesidades específicas y diferenciales de desarrollo objeto de la creación de dichos esquemas.

Esta concepción resulta útil al otorgar al negociador español un marco conceptual en el que situar nuestras posiciones concretas, fortaleciendo la solidez intelectual y dimensión relativa de las mismas, y al mismo tiempo claramente favorable a nuestros intereses nacionales de intensificación de las relaciones UE-América Latina:

1) La concepción unitaria (actuación de la UE en el exterior como una unidad a ser vista por terceros con una especificidad propia y diferenciada), política (principio del apoyo a los valores políticos de democracia y respeto a los derechos humanos que animan *ad intra* el proyecto de construcción europeo también a la hora de configurar su dimensión exterior, de la que es instrumento y parte la política comunitaria de cooperación) y global (con la totalidad del mundo en desarrollo, en cuyo marco adquirirían su dimensión relativa los diversos esquemas regionales) lleva necesariamente a una mayor prioridad y potenciación de las relaciones UE-América Latina:

- El carácter unitario exige una presencia específica de la cooperación comunitaria en América Latina, que no puede ser sustituida por las cooperaciones bilaterales de los Estados Miembros.
- El carácter político lleva muy claramente a la potenciación de la relación y cooperación con América Latina, al ser éste el continente del mundo en desarrollo en que la democracia está mayormente presente en los

sistemas políticos, si bien su viabilidad puede verse cuestionada por sus problemas de desarrollo económico y social.

- El carácter global podría resultar relevante tanto para cuestionar o relativizar esquemas cuya evolución es en buena medida independiente del resto, como para condicionar dicha evolución a la configuración y equilibrio global de la cooperación comunitaria, y por tanto de otros componentes de la misma. Este principio de necesidad de “re-equilibrio” podría beneficiar a América Latina al exigir para la misma una mejora reequilibradora de la promovida en otros esquemas regionales.

- 2) El principio de adaptación y diseño de los esquemas regionales partiendo de las necesidades específicas y diferenciales de desarrollo de la región facilita en el caso de América Latina el paso de un enfoque negativo a un enfoque positivo de la cooperación comunitaria con la región.

b) La etapa declarativa

Durante las negociaciones de adhesión y en la etapa inmediatamente posterior a la misma los esfuerzos del negociador español se centraron en obtener, al máximo nivel político (Consejo Europeo o Consejo de Ministros) una declaración formal que consagrara la voluntad de la Comunidad de reforzar las relaciones con América Latina. Fruto de esta voluntad son la declaración común de intenciones aneja a nuestra Acta de Adhesión, la Declaración del Consejo Europeo de La Haya de junio de 1986 y la declaración del Consejo de 22 de junio de 1987 (basada en la comunicación de la Comisión al Consejo del 27 de enero de 1987, conocida como “Documento Cheysson”), titulada “Nuevas orientaciones de la Comunidad Europea para las relaciones con América Latina”.

Mientras el contenido de la primera se limita a una serie de principios generales, siendo políticamente más importante su existencia y carácter simbólico que su contenido, “ante todo una manifestación de voluntad política que quiere dotarse de especial solemnidad haciendo coincidir su adopción con la firma por España y Portugal del Tratado de Adhesión, reflejo de la decisión comunitaria de reorientar su política hacia América Latina”, suponiendo “una ruptura pública y solemne con una etapa anterior en la que la Comunidad Europea había vivido de espaldas a América Latina y la afirmación del deseo

¹ LA IGLESIA, Juan Pablo de: “Las relaciones entre la Europa de los Doce y América Latina. Un proceso de cambio acelerado” en *Pensamiento Iberoamericano*, 13, pp. 141-142.

y voluntad de cambio”⁴; el de la última, que “trató de establecer una estrategia de conjunto coherente”, sentando “las bases de una relación nueva, igualitaria y de socios naturales”⁵.

Si bien tal balance resulta cierto en términos conceptuales y políticos, en el ámbito económico y de la cooperación se observa un claro desequilibrio: mientras este proceso, programático-declarativo de la etapa de adhesión y primeros años de integración demostrará constituir una útil base y fundamento para un salto cualitativo en el diálogo y la relación política —del que no será ajena la extraordinaria atención y prioridad con que se sitúa la crisis centroamericana en la agenda internacional— contemplando el surgimiento, destinado a la consolidación, de los foros de diálogo al más alto nivel político (conferencias San José, 1984; diálogo CE-Grupo de Río, 1987); no logró por otro lado constituirse en base jurídicamente determinante (a diferencia de lo ocurrido respecto a la Commonwealth a raíz de la adhesión británica) de un salto cualitativo en la relación económica y la cooperación comunitaria hacia América Latina.

La experiencia estaba demostrando que en dicho ámbito se hacía necesario además plantear pasos y medidas concretas, a distintos niveles e instancias de negociación y decisión, paso a paso y progresivamente, respondiendo a los ojos del negociador español a la construcción de un modelo final de relaciones considerado deseable o posible, y a una estrategia gradual para su implementación que hacía necesario conocer los mecanismos del complicado mundo de la cooperación comunitaria, sus cómo y por qué, las posiciones y estrategias de las instituciones comunitarias, los Estados miembros y los distintos actores que influyen en su elaboración y funcionamiento. Conocer y, sobre todo, pensar: ¿qué hacer, cómo, para construir qué, a qué precio...? La preparación de la presidencia española del Consejo de Ministros de la Comunidad (durante el primer semestre de 1989), planteada como ocasión para el salto cualitativo (o al menos para sentar las bases de éste), constituirá la ocasión y horizonte para acometer tal reflexión.

c) La presidencia española de 1989: ¿salto cualitativo?

Más allá de los logros concretos que quepa atribuirle en el ámbito de las relaciones CE-América Latina, la presidencia española de 1989 muestra su verdadera importancia cuando se considera su carácter de elemento

⁴ ARENAL, Celestino del. “La adhesión de España a la CE y su impacto en las relaciones entre América Latina, y la CE” en *Revista de Instituciones Europeas*, mayo-agosto 1990, p. 346.

⁵ ARENAL, C. del. Op. cit., pp. 347 y 349.

catalizador de un análisis, concepción y estrategia española —siempre después sujeto a revisión, mas necesario punto de partida y base de referencia— respecto a éstas, especialmente en el ámbito económico y de cooperación.

En este sentido, cabe señalar que el programa de potenciación de la cooperación CE-América Latina diseñado con ocasión de la preparación de la presidencia comunitaria de 1989 contemplaba tres grandes líneas de acción a corto y medio plazo:

1. Potenciación de los planteamientos e instrumentos universales de la política comunitaria de cooperación y de la concepción unitaria, global y política de la misma.
2. Acometimiento mínimo de una serie de acciones tendentes a crear un marco global de relación CE-América Latina: consolidación de la línea 931 del presupuesto CE, reanudación de las reuniones GRULA-COREPER (Grupo Embajadores Latinoamericanos-Comité Representantes Permanentes), balance 13 años cooperación con los PVD-ALA (Países en Vías de Desarrollo de América Latina y Asia), reforzamiento y ampliación delegaciones Comisión en América Latina y reforzamiento servicios centrales en Bruselas, intervención Banco Europeo de Inversiones (BEI) en América Latina, programación presupuestaria plurianual, etc.
3. Desarrollo de esquemas regionales de cooperación sobre la base convencional existente (América Central, Pacto Andino, acuerdos bilaterales), con especial prioridad hacia América Central, y adhesión República Dominicana y Haití a Lomé. Dicho desarrollo debería ser reflejo de la potenciación de dos líneas de cooperación que responderían a necesidades y grados de desarrollo distintos: una línea de cooperación de tipo crediticio e industrial (creación de empresas, transferencia de tecnología, etc.) para los países de desarrollo medio y otra de carácter subvencional centrada en infraestructuras y atención a las necesidades básicas para los países de menos desarrollo.

En perspectiva histórica, dos son los que cabe considerar como logros transformadores de la política comunitaria de cooperación por la presidencia española de 1989:

- La adhesión de la República Dominicana y Haití y la reducción de la cuota de aportación española al FED en las negociaciones Lomé IV.
- El compromiso comunitario obtenido en la reunión San José V (San Pedro Sula) de relanzamiento del comercio intracentroamericano, salto cualitativo y base sólida para hacer evolucionar la cooperación CE-América Central hacia un esquema de trato privilegiado y completo en la línea de los

establecidos con otras áreas geográficas prioritarias para la Comunidad. (Aunque después la propia evolución de las economías centroamericanas condicionará la ejecución del proyecto, otros compromisos mantendrán el carácter de plurianualidad y priorización geográfica alcanzado por América Central desde San José V.)

Junto a ellos, cabe destacar hechos como la reanudación de las reuniones GRULA (Grupo Embajadores Latinoamericanos en Bruselas) COREPER, interrumpidas desde la guerra de las Malvinas; el debate en el Consejo de Desarrollo sobre la valoración de la cooperación con los PVD-ALA; la consolidación de la división, en colaboración con el Parlamento Europeo, de la línea presupuestaria 930; y la reunión, a nivel de Ministros de Exteriores, CE-Grupo de Río en Granada, primera fuera de la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York y paso decisivo hacia la institucionalización del diálogo con el foro más representativo del continente latinoamericano, introduciéndose por vez primera en la agenda la cuestión de la deuda.

Tras la presidencia de 1989, el balance de la evolución en las relaciones CE-América Latina no puede dejar de señalar el desequilibrio entre lo político y lo económico y de cooperación. Sin embargo, junto al avance en ambos planos hay que destacar asimismo la reducción de dicho desequilibrio, la consecución de transformaciones significativas al tiempo que de un modelo y unas líneas de acción definidas para el negociador español, actor sin duda decisivo en la evolución contemplada. ¿Salto cualitativo? Avance sustancial en cualquier caso.

d) Nuevos retos y reequilibrio global

Pasada la presidencia española de 1989, dos hilos conductores van a guiar el esfuerzo de la política exterior española por el reforzamiento de las relaciones UE-América Latina. Por un lado, la continuidad en la puesta en práctica del programa de acción diseñado durante la preparación de la presidencia. Por otro, el reequilibrio que necesariamente plantea para el sistema internacional en general, y para la Comunidad en particular, la caída del muro de Berlín y todas sus consecuencias. En definitiva, la irrupción de Europa del Este como objeto de atención prioritaria de la proyección exterior de la Comunidad, no sólo en términos de dimensión exterior de la construcción europea, sino afectando a la misma esencia de ésta.

Si bien en lo político ningún cambio puede compararse al acontecido en Europa del Este, determinante del fin de la guerra fría, en lo económico cristalizan también, al filo del cambio de década, tendencias que van a determinar la realidad

de la era de la globalización. Me refiero a la emergencia y progresiva estructuración —tal vez en la estela o en reacción a la Europa del Acta Única, primero, y de Maastricht, después— de bloques económicos, como la Conferencia Económica Asia Pacífico (APEC) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), expresión de una tendencia de la que también son muestra, en América Latina, procesos de integración como el Mercosur, el G-3 o los tratados de libre comercio suscritos por México, amén de la perspectiva de creación progresiva de una zona de libre cambio continental establecida como objetivo en la Cumbre de las Américas.

En definitiva, en un mundo en profunda mutación, de redefinición de equilibrios en tiempo histórico acelerado, la Comunidad enfrenta el reto de adaptarse, inmediata y reiteradamente, a la nueva situación. En términos de la relación UE-América Latina, se planteaba a la política exterior española el reto de evitar que dicha adaptación supusiera su posposición en la lista de prioridades exteriores.

A esta voluntad política de reequilibrio global responde la decisión del Consejo, al aprobar el paquete de ayuda plurianual a los llamados PECOS (Países de Europa Central y Oriental) de que cada ecu de aumento en dicha ayuda sea correspondido por un ecu de ayuda hacia los países ALA y el Mediterráneo, aprobada, no sin dificultades, con el apoyo decisivo del Parlamento Europeo. Aparte de la garantía financiera de no marginación, se consigue en el marco de dicho compromiso algo que supone de hecho un salto cualitativo en el carácter de la ayuda a los PVD-ALA: la plurianualidad (para 1991-95, 2.750 millones de ecus) de la que carecía a diferencia de los países ACP (FED) y mediterráneos (protocolos financieros).

Aparte de la garantía de la posición relativa, en términos cuantitativos, de la prioridad latinoamericana en el reequilibrio exterior, muchas son también las líneas de acción que, en el plano cualitativo, construyen en estos primeros noventa la realidad de una cooperación comunitaria hacia América Latina que acerca progresivamente la intensidad de las relaciones en el plano económico y de cooperación a la ya alcanzada y en progresión en el plano político. Entre ellas no pueden dejar de destacarse:

- La elaboración definitiva de un análisis de los problemas de desarrollo de América Latina, y de las prioridades y mecanismos de solución que definen la cooperación comunitaria en respuesta a los mismos, proceso plasmado, sucesivamente, en la aprobación de las “Conclusiones sobre 13 años de cooperación con los PVD-ALA” las “Orientaciones para la cooperación con los PVD-ALA en los años noventa” (sustitutivas de las

- anteriores orientaciones anuales) y especialmente, en términos operativos, del nuevo Reglamento 443/92 (en sustitución del anterior 442/81) sobre la ayuda financiera y técnica y la cooperación económica con los PVD-ALA, adaptando específicamente el diseño de la cooperación (antes común a Asia) a los problemas y necesidades diversos de América Latina. Un salto cualitativo.
- La autorización, fruto de una ardua y difícil batalla diplomática, de la intervención del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en América Latina.
 - La negociación de acuerdos llamados de tercera generación (incorporando nuevos ámbitos, abriéndose a la cooperación económica, incluyendo las cláusulas democrática y evolutiva...) con Argentina (1990), Brasil (1992), Chile (1991), México (1991), Paraguay (1992), Uruguay (1991), Pacto Andino y Centroamérica, en sustitución de los vigentes.
 - La concesión a los países andinos de un trato privilegiado dentro del Sistema Preferencias Generalizadas (SPG) para determinados productos, de modo que los beneficios se empleen en el fomento de cultivos alternativos a la droga. Beneficio posteriormente concedido también a Centroamérica.

III. Análisis valorativo y perspectivas de futuro

Los logros descritos y realidades construidas nos muestran tanto una aproximación significativa de las transformaciones en el plano económico y de cooperación al salto cualitativo previo en el plano político, como el afianzamiento de la posición relativa de América Latina en la proyección exterior de la Unión tras el reequilibrio a raíz de la emergencia de Europa del Este.

Sin embargo, ello no implica que este proceso, dinámico y en continuo rediseño y reequilibrio, de contribución española a la consolidación y profundización de las relaciones UE-América Latina, haya llegado a puerto. Nuevos mares a surcar se dibujan en el horizonte: de las grandes transformaciones de la globalización y estructuración de bloques anteriormente referidos, junto a la irrupción de nuevos temas en la agenda internacional global; de los propios cambios internos e internacionales en América Latina; del propio futuro de la construcción europea y su dimensión exterior, especialmente en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental. Sin olvidar el propio horizonte de la política exterior española y la ocasión y reto de impulso en este ámbito de las relaciones UE-América Latina que supuso la presidencia española del Consejo de Ministros de la Unión durante el segundo semestre de 1995, finalmente.

En el primer horizonte, como señala Alberto Van Klaveren, “estas tendencias globales y regionales configuran un nuevo contexto o marco para las relaciones europeo-latinoamericanas” no siendo fácil “determinar si este nuevo contexto

contribuye al acercamiento o al alejamiento entre las dos regiones”⁶. Aparte de la atención a los nuevos temas emergentes en la agenda internacional, como los derechos humanos y la promoción de la democracia, el narcotráfico, la protección del medioambiente, las migraciones, el “dumping” social, el desarrollo sostenible... especial objeto de consideración merece ser la perspectiva de estructuración de grandes bloques cerrados, con la consiguiente inserción de América Latina en el bloque liderado por Estados Unidos en competencia con la Unión Europea. Frente a un escenario de bloques cerrados, con el inevitable corolario del vagón español y los vagones iberoamericanos enganchados a trenes que avanzan por vías destinadas a no encontrarse, el reto de construir un escenario de bloques abiertos, al que sin duda una relación UE-América Latina reforzada está destinada a contribuir significativamente, al tiempo que a aumentar tanto para España como para los países iberoamericanos su margen de maniobra y autonomía relativa en el seno de sus respectivos bloques de integración.

En el segundo horizonte, plasmación regional de tendencias transformadoras globales, fenómenos como el TLC, Mercosur, la revitalización de la integración centroamericana (especialmente en el triángulo del norte), el G-3 y diversos tratados bilaterales de libre comercio no pueden dejar de considerarse al definir el esquema de relaciones UE-América Latina y sus líneas de evolución futura. Sin olvidar que, frente a una historia previa de un orden regional fuertemente dependiente y definido por Estados Unidos, los años ochenta contemplan la estructuración —en torno a la crisis centroamericana, primero; en otros ámbitos y globalmente, después— de soluciones latinoamericanas para los problemas latinoamericanos, en un proceso que —institucionalizado progresivamente en el Grupo de Contadora, el Grupo de Apoyo y el Grupo de Río— supone la emergencia, en el plano político, de un nuevo orden internacional en América Latina, salto cualitativo en los márgenes de autonomía y proyección exterior de los estados latinoamericanos. En el fondo, las tendencias actuales parecen apuntar dos alternativas. Por un lado, la generalización del TLC y la creación de una zona de libre comercio en el continente americano, contemplada en la Cumbre de las Américas celebrada en Miami en diciembre de 1994 tendería a potenciar la relación de cada país con Estados Unidos como primordial y el encuadramiento latinoamericano en el orden internacional a través de la superpotencia, en detrimento de las dinámicas intralatino-americanas desarrolladas recientemente. Por otro, el modelo de Mercosur y su generalización potenciaría la tendencia a la consolidación de un orden intralatinoamericano

⁶ VAN KLAVEREN, Alberto: “Europa y América Latina ante los años noventa: las limitaciones del gradualismo” en *Anuario de las Relaciones Europeo-latinoamericanas* (ARELA) 1993. IRELA. Madrid, 1993.

y de América Latina como actor internacional, de su propio orden y del orden global, con mayor margen de autonomía real para la negociación de sus modelos de relación con los grandes bloques económicos y con mayor capacidad de diversificación de sus relaciones y de relativización de su dependencia. En definitiva, la plasmación y consolidación en lo económico del margen de autonomía conseguido en lo político, con el consiguiente efecto de retroalimentación en ambos planos. Tendencia cuya consolidación la política latinoamericana de la Unión debería plantearse como objetivo e hilo conductor, en interés mutuo y propio (y desde luego de España) y (especialmente) de América Latina.

En el tercer horizonte, qué duda cabe que, en clave de futuro, y especialmente en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental, un salto cualitativo en la construcción de la política exterior y de seguridad común (PESC) y su juridificación, plantea serios retos, de diverso orden, para la política exterior española en general, y hacia Iberoamérica en particular. Desde varios puntos de vista:

- La eventualidad de juridificación o “consagración”, en el plano político o en el de cooperación del *statu quo* o el acervo existente en las relaciones exteriores de la Unión, o de prioridades, proyecciones u objetivos de futuro de las mismas.
- La definición de un nuevo marco, planteamiento y mecanismos de la proyección exterior de la Unión, condicionantes tanto de la acción española para conseguir la plasmación de sus prioridades e intereses en la PESC, como del margen de acción exterior bilateral.

Por último, en el horizonte de la política exterior española siempre en construcción, las relaciones UE-América Latina siguen, permanentemente, destinadas a ocupar un lugar prioritario en la agenda. Frente a la transformación de la realidad latinoamericana descrita, los retos principales pasan por, aparte de reforzar y profundizar foros de diálogo o mecanismos de cooperación (renovación intervención BEI, ventajas SPG Pacto Andino y Centroamérica, plurianualidad 1996-2000...) ya existentes, la construcción de un esquema de relación en profundidad con Mercosur, potenciando su integración y diversificación exterior, por un lado; y un salto cualitativo en la relación existente con México, en lo político y en lo económico, componente esencial de su estrategia diversificadora, gran reto de este sexenio tras el TLC, y de la presencia europea en un mercado y actor internacional de peso significativo, por otro. Mientras en el primer caso la presidencia española de 1995 contempló la firma del nuevo Acuerdo UE-Mercosur, en el segundo se inició y avanzó en la elaboración del mandato de negociación del Consejo a la Comisión, base del largo

proceso de negociación que ha culminado con la conclusión, en diciembre de 1997, del Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación entre México y la Unión. Sin olvidar, entre otras, la asignatura pendiente de abrir la cooperación de la UE a Cuba más allá de la ayuda humanitaria y establecer un marco jurídico de relación de la UE con la isla.

La celebración el próximo año de la primera Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno Unión Europea-América Latina y el Caribe en Río de Janeiro se constituye, fruto de una iniciativa conjunta hispano-francesa, ya en su propia celebración, en culminación de esa trayectoria de construcción progresiva de un esquema de relaciones UE-América Latina, que ven reconocida su importancia y voluntad de impulso al máximo nivel político entre las relaciones exteriores de la Unión; al tiempo que en oportunidad y reto de impulso y salto cualitativo hacia el futuro. Estructurada su agenda en tres capítulos básicos: asuntos políticos; económicos y comerciales; culturales, educativos y dimensión humana, que recogen la agenda de la relación en su globalidad y aspectos más relevantes, sólo el tiempo revelará la concreción histórica real de su potencialidad, entre el gesto diplomático y el punto de inflexión hacia una nueva y mayor dimensión cuantitativa y cualitativa. Lo que plantea a España el reto de contribuir e impulsar la mayor concreción de los compromisos y contenido de las declaraciones y documentos durante su preparación y celebración, y posteriormente la mayor plasmación real posible de los mismos.

Pasos decisivos, en los tiempos de la inserción internacional de América Latina en la era de la globalización, para la presencia europea como actor significativo en el orden latinoamericano y la configuración de las relaciones UE-América Latina en la era de la globalización, para la presencia europea como actor significativo en el orden latinoamericano y la configuración de las relaciones UE-América Latina como variable relevante y parámetro definidor del orden global en construcción. Decisivo también el papel de España en la construcción y evolución de éstas. De éstas en la construcción de la política exterior de la España en democracia, en su dimensión iberoamericana respuesta a un anhelo colectivo que hunde sus raíces más allá de lo político. Política iberoamericana que, más allá de Iberoamérica, aumenta nuestro peso exterior en la Unión y en la Comunidad Internacional en su conjunto.