

# **Europa y América Latina ante la reestructuración global**

Insulza, José Miguel

---

**José Miguel Insulza:** Político e internacionalista chileno. Director del Instituto de Estudios de EE.UU. en el CIDE, Ciudad de México. Investigador en ILET, Santiago. Autor de numerosas publicaciones sobre temas de su especialidad.

---

*Las transformaciones mundiales en curso no favorecen el corto plazo el desarrollo de las relaciones entre Europa occidental y América Latina. Europa 92 significará una expansión del mercado interno europeo que puede afectar especialmente a las zonas de menor importancia comercial relativa en el resto del mundo. La destinación de recursos a los países del Este de Europa es vista como la primera prioridad política. Algunos países de Sudamérica (Argentina, Brasil, Chile Perú y Venezuela), que sostienen la mayor cuota del comercio con Europa, podrían sustraerse a la secundariedad de la región ante la CE, si se manifiesta allí una voluntad de apoyar nuestros procesos de democratización. A mediano plazo, la Europa integrada está destinada a ser una potencia mundial, con responsabilidades en todas las áreas del mundo, y ello también juega a favor de relaciones más importantes con América Latina.*

Un problema del diálogo reciente entre Europa y América Latina es que parecemos vivir tiempos distintos. Europa ocupa hoy un papel estelar en la reorganización de las relaciones internacionales. Tras años de incertidumbre, el «viejo continente» es ahora el escenario de las principales transformaciones de la realidad contemporánea: allí están en juego los dos grandes procesos que proponen un grado de reestructuración más ambicioso: al Oeste, el proyecto Europa 92 y al Este, los procesos de liberalización conducidos al amparo de la perestroika de Mijail Gorbachov. Complementariamente, es en esa región donde es posible detener más significativamente la carrera armamentista. Del éxito de estos procesos depende el curso de reestructuración global y la superación final del esquema de poder de posguerra.

América Latina se mueve aún, en cambio, en el terreno de la crisis. El elemento central, que condiciona todo el resto, es el prolongado deterioro de la economía, que puso término al prolongado período de crecimiento de las tres décadas anteriores. El crecimiento negativo, las bajas tasas de inversión, la fuga de capitales, el endeudamiento externo, la desocupación, la caída de los salarios reales, el aumento de la pobreza extrema, son algunos de los males que la «década perdida» ha traído consigo.

La enorme diferencia de papeles que a cada uno le toca jugar en esta fase —una Europa protagonista y una América Latina secundarizada— debe considerarse cuando se examinan las relaciones interregionales.

### ***Los procesos de reestructuración***

Existen buenas razones para el clima de confianza con que se miran las tendencias globales desde los países desarrollados: la economía mundial, especialmente debido al comportamiento de los países miembros de la OCDE, tuvo en 1989 un nuevo año de crecimiento, dentro del ciclo expansivo más extenso de la posguerra. Los desequilibrios que habían caracterizado la década persistieron pero, contra lo pronosticado, no se agravaron ni tuvieron impacto en el crecimiento, la inflación o el desempleo, en la mayoría de los países industrializados. Al contrario, sus tasas de crecimiento estuvieron por encima de los pronósticos.

En suma, en el mundo industrializado se considera que la fase más aguda de la crisis se ha superado de manera positiva. Sin embargo, tal vez por las características contradictorias del ciclo, hay también consenso en vaticinar grandes cambios institucionales en la economía y la política global, forzados por una realidad productiva mundial, cuya evolución ha superado con creces la estructura institucional vigente.

Si bien es difícil hacer predicciones acerca del futuro de la reestructuración, es posible establecer algunas premisas:

1) El período que se avecina probablemente estará caracterizado por la sustitución del antiguo orden hegemónico por uno más multipolar. Las potencias que, desde el punto de vista económico o militar, han puesto en entredicho la hegemonía norteamericana en las dos últimas décadas, han mostrado también debilidades, no sólo por falta de competitividad económica (la URSS) o independencia estratégica (Eu-

ropa y Japón), sino también por su reticencia a hacerse cargo de los costos de un sistema hegemónico.

2) Dadas las necesidades de internacionalización industrial que impone el volumen de las inversiones y de las formas productivas necesarias para competir, la nueva estructura posiblemente se organizará en torno a bloques regionales, en un mercado mundial cada vez más integrado. En los últimos dos años se han adoptado las decisiones centrales acerca de la unificación del mercado europeo occidental a partir de 1992; se ha puesto en marcha el Acuerdo del Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos; se conoció el nuevo Plan Quinquenal japonés y se iniciaron reformas trascendentes en la Unión Soviética, China y algunos países de Europa del Este. Estos desarrollos simultáneos parecen apuntar hacia la formación de grandes bloques regionales, sin predominios o hegemonías claras.

3) La tendencia a trasladar el conflicto de la supremacía de la esfera militar a la político y la económica se acentuará, al menos durante la próxima década. El desarrollo militar no parece haber servido a ninguna de las superpotencias para resolver sus problemas; al contrario, ha aumentado sus deficiencias de competitividad frente a los países industrializados que no participan en la carrera armamentista. Tras la revitalización de las negociaciones sobre limitación de armamentos está la voluntad de disminuir el peso de un gasto cuyos beneficios inmediatos en la contienda global son poco claros y desviar esos recursos en otras direcciones.

El nuevo proceso de distensión es aún reciente para apostar sin reticencias a su éxito. Sin embargo, tiene diferencias sustanciales con el anterior, que llaman al optimismo. En primer término, no es producto de la debilidad o la derrota militar de ninguno de los contendores, sino de consideraciones acerca de problemas económicos. En segundo término, la *perestroika* de Gorbachov asocia los conceptos de política interna, política exterior y defensa territorial de modo distinto de lo que lo hacia Leonid Breznev. Este veía en la distensión la posibilidad de mantener el sistema político soviético y su control militar sobre Europa oriental, mientras negociaba con Occidente. Gorbachov asocia la paz con el cambio y con la búsqueda de 'nuevas fórmulas para Europa oriental que no hagan la estabilidad dependiente sólo del control militar. Por último, hay en juego por parte de la URSS una nueva concepción de seguridad y de inserción global que, si llega a estabilizarse, puede terminar de modo definitivo con el conflicto Este-Oeste.

Por otro lado, mientras disminuye la tensión militar, aumenta la atención de los países centrales hacia la competencia que proviene de sus propios aliados. Como

pronosticó Wallerstein (1979) hace una década este conflicto terminó por constituirse en la fase de recomposición, en el elemento clave de la escena internacional.

4) Las *características técnicas* de la nueva revolución económica (intensiva en tecnología y no en materias primas ni mano de obra) *exigen a las naciones de menor desarrollo relativo redefinir posiciones para evitar su marginación*. La desarticulación del Tercer Mundo en la última década es un hecho evidente. No se trata de idealizar las insuficientes formas de asociación que existían en la década de los 70. Pero el Grupo de los 77 y los Países No Alineados son hoy la sombra de lo que eran entonces. El diálogo Norte-Sur, concebido en realidad como una forma de cooptación de los países más fuertes o de mayor desarrollo relativo, dejó al Tercer Mundo sin liderazgo y la crisis posterior se encargó de demostrar a las «potencias emergentes» que su esperanza- de incorporarse al Primer Mundo era prematura. Como resultado, en la década de los 80 la iniciativa estuvo en el Norte; el Sur es hoy un universo fragmentado, incapaz de ofrecer opciones ante la regionalización conducida desde el Norte y luchando por asociarse individualmente a ella, una vez más como periferia.

### ***La posición europea***

En esta fase de reestructuración, Europa juega un papel de gran importancia, tanto por el carácter de los proyectos en curso dentro de ella, como por haber sido durante más de cuarenta años la principal frontera de conflicto. Este rol crucial significa para el sistema europeo grandes responsabilidades y también fuertes riesgos, el principal de los cuales es que su fracaso puede arrastrar al conjunto del sistema de vuelta a la Guerra Fría o a la anarquía.

En Europa reina hoy un nuevo optimismo. La encuesta anual de Gallup para 1988 muestra que los europeos en promedio tienen un pronóstico mucho más optimista respecto de su futuro personal y el de sus países que hace algunos años y también más optimista que el de norteamericanos y japoneses. Al mismo tiempo, los europeos son los que en menor cantidad piensan que puede haber guerra antes de fines de siglo (Stapel, 1989). Todo ello es comprensible si se compara la situación con la existente a comienzos de los 80. Hace apenas ocho años, la Comunidad Europea vivía difíciles momentos, dividida por problemas presupuestarios y por la imposibilidad de adoptar acuerdos en materias fundamentales. La distensión había muerto, se enfrentaba la perspectiva del rearme, y ello traía consigo además una rigidización en los procesos internos y ponía límites al comercio y al diálogo político entre Este y Oeste.

Pocos años más tarde, el surgimiento casi simultáneo de la iniciativa de *Europa 92* y de la *Perestroika* ha creado expectativas insospechadas de un cambio sin precedente en la Europa de posguerra. Por una parte, el conjunto de medidas de creación del mercado único parece poner a Europa occidental al borde de la unificación, que fue el primer objetivo formulado por el continente en reconstrucción, a fines de los 40. *Europa 92* es la culminación de una política integradora. El proceso paralelo -la *perestroik* soviética, el fin de las «democracias populares», la realización de elecciones competitivas en Polonia, Hungría, etc., con la realidad de los primeros gobiernos no comunistas en cuarenta años en Europa oriental, la perspectiva de la unificación alemana es, en cambio, una novedad completa y su consolidación significa un cambio de era.

La tendencia que está detrás es la gran unidad europea. Si bien la política de Gorbachov apunta a una inserción internacional de carácter amplio, ella pasa por una relación privilegiada con Europa. «El comercio europeo hacia el COMECON superó los 22.000 millones de dólares anuales en el periodo 1982-1987, Y el reciente Acuerdo de Reconocimiento Mutuo entre la Comunidad Europea y el COMECON (25 de junio de 1988) puede ampliar aún más el comercio y las inversiones. Por contraste, el comercio anual de EEUU con el COMECON apenas superó los 3.000 millones de dólares en 1988 y el de Japón fue de 5,8 mil millones, aunque crece a un ritmo acelerado» (Clepi, 1989).

Se da en Europa, en este momento, la feliz coincidencia de un proyecto claro y una coyuntura económica y política favorable. Ello no debe hacer olvidar, sin embargo, las limitaciones, que hacen que la situación europea sea vulnerable: el crecimiento económico es aún precario, subsiste un desempleo alto y el continente sigue teniendo un gasto público mucho mayor al de Japón y EEUU (más de la mitad del PGB en promedio); respecto de *Europa 92* subsisten aún dudas y discrepancias importantes; Europa sigue siendo el lugar de mayor concentración de armas del planeta y desde la instalación de la nueva administración norteamericana no han existido progresos significativos en las negociaciones sobre armas convencionales.

El problema de Europa es que esos avances no dependen sólo de la decisión de los europeos, sino también de las superpotencias, en cuyos diseños estratégicos la presencia militar en Europa figura de modo prominente. Gorbachov acepta que no es esencial para la seguridad soviética que existan regímenes comunistas en todos los países de Europa del Este, sobre todo si ellos carecen de apoyo popular; pero es difícil que acepte la disolución del Pacto de Varsovia (sin la disolución simultánea de la OTAN) o el retiro unilateral de sus fuerzas de Europa del Este mientras no ha-

yan avances mucho más sustantivos en el desarme convencional y nuclear. En cuanto a EEUU, si bien existe disposición a retirar una parte de sus fuerzas en Europa y los europeos parecen también dispuestos a asumir el costo de su sustitución (*European Affairs*, 1989), seguirán habiendo fuerzas y armas nucleares extranjeras a ambos lados de la frontera europea por mucho tiempo. La cuestión, a largo plazo, es hasta qué punto ello es compatible con el proyecto de una *PanEuropa*.

Por lo demás, incluso si la distensión avanzara en el centro de Europa, persistiría el problema del flanco sur y sur-oriental, de donde provienen también amenazas de seguridad importantes. La fragmentación del mundo islámico ha impedido hasta ahora la expansión de los conflictos del Medio Oriente y el Golfo hacia Europa. Pero esa expansión puede aún producirse si los conflictos se agudizan y se prolongan en el tiempo sin solución.

En suma, el problema europeo sigue siendo de vulnerabilidad y en busca de disminuirla se fijan las prioridades de la política exterior europea, dirigidas en tres direcciones precisas: la retención de la Alianza Atlántica, la apertura hacia Europa Oriental y las relaciones con los países del Mediterráneo, el Medio Oriente y el Golfo. Las relaciones con América Latina serán por mucho tiempo secundarias con respecto a éstas.

### ***La marginalidad latinoamericana***

Sin embargo, el problema de América Latina no es sólo el deterioro del comercio con una determinada región, sino su pérdida de importancia relativa en la economía mundial. En 1970 América Latina detentaba el 5,5% de las exportaciones mundiales; en 1987, éstas habían caído a 3,9% (Clepi, 1988, pg. 166). La crisis sufrida por todas las economías de la región en los 80 está detrás de esta pérdida relativa de posición. Lo que es particularmente grave es que ella se produce en un período de reestructuración de la economía mundial, producto de las transformaciones tecnológicas y productivas de todo el período de posguerra. En esa reestructuración, cuyo destino final es aún incierto, pero cuyas proporciones son ya enormes, América Latina corre el riesgo de quedar en una posición aún más marginal que en la primera mitad del siglo. En cifras globales, América Latina es hoy un continente estancado; peor aún, se vive una *crisis de proyecto* mayor que en ninguna de las décadas recientes.

A partir de marzo de 1990 sólo habrá gobiernos democráticos en América del Sur, lo cual fortalecerá las tendencias a la concertación ya surgidas con Contadora, el

Grupo de los Ocho, Cartagena y Esquipulas. Sin embargo, la democracia es frágil si no es capaz de abordar con éxito los grandes problemas sociales y económicos. Es cierto que muchos de los problemas económicos se heredan del período dictatorial; pero al no ser la democracia la panacea para su solución, las posibilidades de retorno al autoritarismo siguen existiendo.

La crisis económica y la fragilidad de las nuevas democracias no son, sin embargo, las únicas dificultades para una incorporación más plena de América Latina al proceso de reorganización internacional. Hay, al menos, otros cuatro fenómenos simultáneos de carácter negativo que es preciso mencionar:

1) La crisis ha traído consigo una *acentuación de la dependencia económica*. De una parte, las economías latinoamericanas se han visto obligadas a depender sustancialmente de las exportaciones para servir su cuantiosa deuda externa; por otro lado, el componente de productos básicos en sus exportaciones es aún muy alto y, finalmente, los productos manufacturados que exporta se concentran fundamentalmente en los sectores más afectados por el proteccionismo en estos años (Bouzas, 1989, int.). Como resultado de esta combinación de factores, nuestros países han renegociado en condiciones precarias y se han visto obligados a aceptar la imposición de modelos ajenos al crecimiento, para los cuales la única medida del éxito económico es el equilibrio fiscal y la capacidad de pagar la deuda. Por otro lado, en la medida en que la economía norteamericana ha sido la más abierta a las exportaciones en estos años, los vínculos económicos en ese país se han estrechado, en desmedro de un mayor equilibrio. Todo ello, además, en el marco de la pérdida de importancia relativa en el concierto mundial del que ya hemos hablado: los superávits latinoamericanos se deben más a la disminución de importaciones que al aumento de exportaciones.

2) Las tendencias hacia una *fragmentación de América Latina* se han acentuado, a la luz de la integración creciente de México y el Caribe al gran mercado de América del Norte y de la prolongada crisis que vive Centroamérica. La búsqueda para esos países de formas alternativas de asociación contrasta con su necesidad creciente de contar con Estados Unidos como apoyo externo fundamental. No hablamos sólo de factores económicos: los procesos migratorios han aumentado sustancialmente el componente mexicano, centroamericano y caribeño de la población de EEUU; la población latina es la de mayor crecimiento en ese país y al concentrarse en determinadas regiones del Sur va produciendo una integración de hecho de economías y costumbres.

3) América Latina es percibida desde los grandes centros financieros y políticos del mundo desarrollado como una *zona de alto riesgo*. La crisis de la deuda es responsable de esta imagen. Se olvida por completo que el endeudamiento irresponsable de muchos países se produjo en un período en que las tasas de interés real eran cercanas a cero o negativas y en que la banca comercial de los países centrales actuó decididamente para colocar los créditos. Compartir responsabilidades significaría compartir también los costos; los bancos y sus gobiernos no están dispuestos a ello y es mejor culpar a los gobiernos de América Latina, cuya incapacidad de gestión es fácil de demostrar.

Como resultado, hay reticencia a prestar recursos frescos o invertir en América Latina, sobre todo cuando existen en estos años competidores nuevos por esos créditos, cuya imagen de cumplimiento es mucho mayor: el Estado norteamericano, que requiere anualmente 200.000 millones de dólares para cubrir su déficit; o los países de Europa oriental, en los cuales se abre la posibilidad de nuevas inversiones.

América Latina tendrá dificultades, por consiguiente, para sacar partido de la eventual expansión económica global, lo cual es grave si se considera que, dadas las bajas tasas de ahorro interno y la persistencia de la fuga de capitales, es difícil obtener recursos de inversión sin aumentar aún más los sacrificios de estos años.

4) Por último, aunque la lógica indique que lo más conveniente para América Latina es acelerar los procesos de integración y cooperación política, ampliando su mercado interno, su capacidad productiva y su fuerza política para buscar una inserción regional más favorable en la economía mundial, no existe hoy un proyecto integrador. El fracaso de los modelos anteriores de integración, cuyos supuestos iban siendo cada vez más contradictorios con la evolución de la economía mundial, puso en crisis el ideario de integración (Aninat, 1989) y creó reticencia en las élites internas, que inclusive hoy desahucian el discurso integrador como mera retórica.

### ***El impacto en las relaciones***

Nuestra conclusión acerca del impacto de estos procesos en las relaciones entre Europa y América Latina se mueve en torno de dos afirmaciones principales: la primera es que las transformaciones globales en curso no favorecen, en el corto plazo, el desarrollo de las relaciones entre Europa occidental y América Latina. *Europa* 92 significará una expansión del mercado interno europeo, que pueda afectar especialmente a las zonas de menor importancia comercial relativa en el mundo; además, la apertura hacia Europa del Este crea posibilidades económicas importantes



y allí la destinación de recursos es vista como primera prioridad política, por lo que es difícil que América Latina puede esperar un trato mejor. Algunos países de América del Sur (Argentina, Brasil, Chile, Perú y Venezuela) que ya llevan adelante la gran parte del comercio con Europa podrían sustraerse parcialmente a esta secundariedad, si existe en Europa la voluntad de fortalecer sus procesos de democratización. A mediano plazo, sin embargo, la Europa integrada está destinada a ser una potencia mundial, con responsabilidades globales. Seguirá siempre privilegiando las relaciones en sus tres fronteras (Atlántico, Oriente y Sur), pero deberá también expandir sus relaciones con otras áreas del mundo. Es en ese momento donde es posible que las ventajas que América Latina tiene en sus actuales relaciones con Europa (la cercanía política, los vínculos institucionales, las afinidades culturales), jueguen un papel.

La segunda afirmación es que, si bien existen en el mediano plazo buenas posibilidades de cooperación, *ellas están sujetas a la capacidad latinoamericana de superar su crisis y mejorar su inserción en el sistema mundial*. El supuesto deterioro o estancamiento de las relaciones entre Europa y América Latina no es sino el reflejo, en el plano interregional, del proceso más profundo y general de deterioro de la posición latinoamericana en el mundo. Revertir esta tendencia supone que nuestra región sea capaz de enfrentar las transformaciones estructurales, largamente postergadas, que se requieren para una adecuada inserción en el mercado mundial. Supone además aceptar el desafío de la regionalización, con propuestas de integración y cooperación política. Ninguna relación interregional ni ninguna política de asistencia externa, por privilegiada que sea, puede sustituir estos imperativos internos.

### **Bibliografía**

- \* Aninat, Augusto: «Chile y la Integración Regional: Bases para un Proyecto Renovado», en ILET, *LA Política Internacional de Chile, en la Década de los 90*, (Serie de documentos), Santiago, 1989.
- \* Bouzas, Roberto (editor): *De Espaldas a la Prosperidad: América LATina y la Economía Internacional a Fines de los 80*, Grupo Editor latinoamericano, Buenos Aires, 1989. CLEPI: *Las Grandes Maniobras Internacionales, Informe sobre la Economía Mundial 1989-1990*, Santiago, 1989.
- \*European Affaire Poli: «Europe Prepared to Pay More for Defense», *European Affairs*, 1/89. tapel, Jan: «European Optimism», en *European Affairs*, 1/89, Primavera de 1989. Wallerstein, Immanuel: «Friends as Foes», en *Foreign Policy*, N° 40, Fall, 1980.

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad N° 106 Marzo- Abril de 1990, ISSN: 0251-3552, <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.