

El parlamento europeo y América Latina 1979-1985

Alejandro Cnanona Burguete*

Introducción

Desde su elección directa en junio de 1979, el Parlamento Europeo (PE) ha luchado por tener una mayor y más efectiva participación en el diseño y ejecución de las políticas comunes de la Comunidad Europea (CE). Este esfuerzo ha significado también el tratar de expandir las iniciativas del PE en las actividades internacionales de la CE particularmente en relación al Tercer Mundo (TM).

Así, el PE se ha distinguido por el carácter más progresista de sus iniciativas y por una postura más crítica a propósito de la posición internacional de la CE. Esto es, que el PE ha demandado de los miembros de la CE —ahora doce— como un todo, es decir, en tanto la Comisión y el Consejo de la CE, el derecho de tomar medidas más efectivas en apoyo a los países en vías de desarrollo, cuando estos enfrentan crisis tanto políticas como económicas; además ha pugnado porque se defina una política comunitaria más clara de ayuda y desarrollo en el marco del Tratado de Roma.

En relación a asuntos fuera del Tratado de Roma el PE ha tratado también de ejercer presión sobre la maquinaria de Cooperación Políti-

ca Europea (CPE)*, en un intento por promover sus iniciativas y supervisar a la CE en sus actividades de "política exterior".

Complementariamente a las actividades que despliega el PE para tratar de influenciar los asuntos internacionales de la CE a través de sus "poderes informales"*; éste también se ha convertido en un

forum moral y político que puede proveer nuevos impulsos al amplio espectro de las actividades internacionales de la CE, por ejemplo cuestiones de derechos humanos, paz, promoción de la democracia, etc.

Antes de proceder a establecer el contexto histórico en que se desenvuelven las acciones del PE hacia América Latina (AL) en el periodo de estudio, es importante hacer los siguientes señalamientos:

1. Las relaciones entre la CE y AL no son tan fáciles de explicar en un primer acercamiento en tanto el sustento teórico presenta dificultades para ser establecido, dado el hecho de que se ha dado un gradual proceso de alejamiento entre ambas regiones, sobre todo a partir de la segunda posguerra. Esto debido en buena parte a los efectos de la crisis del sistema económico mundial.

Sin embargo, existen otros lazos inter-regionales no económicos, sino políticos e institucionales que presentan una perspectiva diferente de esta relación. Potencialmente estos "lazos institucionales estructurales"*; por ejemplo: el Diálogo CE-GRULA**, la Interparlamentaria Europa-América Latina, podrían producir un genuino relanza-

* CPE fue establecida como resultado de la cumbre en La Haya en 1979 de los ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros de la CE. Los jefes de Estado de los entonces seis dieron instrucciones a sus Ministros de Relaciones Exteriores para estudiar el asunto de la Política Exterior dentro del contexto de la unificación política. Así, la maquinaria de la CPE fue establecida persiguiendo los siguientes objetivos: 1) Asegurar a través de intercambios regulares de información y consulta permanente un mutuo entendimiento de los grandes problemas internacionales. 2) Fortalecer la solidaridad entre los miembros de la CE, a través de promover la armonización de sus puntos de vista, de coordinar sus posiciones, y, cuando fuera factible o deseable, acciones conjuntas. Cfr. Wallace, H. Wallace, W. y Webb, D. *Policy Making in the European Community*, Ed. John Weley and sons, London, 1983, p. 376.

* Por "poderes informales" defino a la utilización que el PE lleva a cabo del Tratado de Roma, para su propia conveniencia. Por ejemplo, a pesar de sus limitados poderes formales, éste ha logrado incrementar su injerencia en el proceso de toma de decisiones a través de canales alternativos. De hecho el PE ha imprimido significado político a sus propias iniciativas a través de buscar conseguir más compromiso por parte de la Comisión y el Consejo de la CE a propósito de sus iniciativas.

* Designo como "lazos institucionales estructurales" aquellos intentos por establecer una estructura institucional a nivel inter-regional entre la CE y AL.

* Grupo de Países Latinoamericanos.

* Profesor del Centro de Relaciones Internacionales, en el Area de Estudios Europeos.

miento de las relaciones entre la CE y AL.

Sin perder de vista el planteamiento anterior, es importante recordar la inexistencia de un marco teórico adecuado para analizar esta relación. Como resultado, de aquí en adelante parto de la posición teórica de que el nivel de reflexión político-institucional de esta relación nos arrojará muchas claves para establecer una línea histórica de análisis de la misma.

2. Los poderes del PE han sido tradicionalmente subestimados, en tanto formalmente tiene funciones muy limitadas. Sin embargo, si rebasamos los prejuicios de las visiones formalistas y juristicas acerca de la "influencia" del PE sobre las políticas de la CE, podremos percatarnos que aquel ejerce influencia a través de medios alternativos, incluyendo la utilización de sus poderes informales para promover sus iniciativas. En este sentido es importante entender que el PE es la más entusiasta de las instituciones comunitarias en la promoción de sus relaciones con AL.

1. La CE como actor internacional vis-a-vis América Latina

¿Tiene la CE una "política exterior común"? Aún más, ¿es la CE un actor internacional? Ambas preguntas han sido objeto de largos debates que continúan hasta nuestros días. Como tales, dichas preguntas y sus respuestas están más allá de los objetivos del presente artículo. Sin embargo, es importante no perder de vista que es en relación al hecho de que la CE sea o no un actor internacional, y por lo tanto de que tenga o no una política exterior común, que debemos precisar lo que sigue:

a) La posibilidad de una estrategia definida de la CE hacia AL. De hecho la pregunta que surge es ¿tiene la CE una estrategia definida hacia el

subcontinente latinoamericano? Esta pregunta será contestada, en la medida de lo posible, posteriormente en este trabajo.

b) Si asumimos que la CE tiene una política exterior común —afirmación muy debatible— o al menos una "estrategia" hacia AL, entonces las iniciativas del PE deben ser interpretadas como un intento por fortalecer tal estrategia comunitaria; que al mismo tiempo intenta mantener sus puntos de vista según sea el caso. En otras palabras, debemos entender las iniciativas del PE hacia AL en el contexto de una "estrategia" comunitaria para el conjunto de AL.

El problema de si efectivamente la CE tiene o no política exterior o únicamente "relaciones externas", continúa siendo motivo de debate, por ejemplo: K. Twitchett¹ asume que el impacto de la CEE en las relaciones internacionales ha sido, y probablemente así continúe, el de un *poder civil*, ejerciendo influencia a través del comercio y la diplomacia y no a través del poder militar. Además —nos señala el autor— la actividad internacional de la CE es mejor entendida y descrita como relaciones externas que como política exterior.

Las bases de dichas relaciones externas son básicamente comerciales, agrícolas, económicas y monetarias y de ayuda. Si aceptáramos completamente este argumento, entonces reduciríamos las relaciones CE-LA a meros lazos económico-comerciales, dejando de

lado las actuales *relaciones políticas* entre ambas regiones, por ejemplo: el diálogo y los contactos entre el grupo Contadora y la CE, contactos que están convirtiéndose en un lazo institucional estructural, sobre todo en la última reunión de Guatemala de febrero de 1987 con los países de Centro América.

De cualquier forma, el debate continúa, el hecho es que el PE ha tratado permanentemente de promover acciones que podrían contribuir a delinear una estrategia comunitaria hacia AL.

De hecho tratar de identificar una estrategia de la Comunidad hacia AL, nos obliga a analizar las iniciativas y acciones de la Comisión y el Consejo, lo cual nos permitirá tener un marco de referencia para, en primer lugar, evaluar las contribuciones del PE a dicha estrategia, y segundo, para identificar el estilo propio del PE en la promoción de dichas relaciones.

2. La Comisión y América Latina: Hacia un diálogo eurolatinoamericano.

Posteriormente a la declaración de Buenos Aires (1970), la CE y AL establecieron su propio Diálogo para promover la cooperación recíproca, es decir, empezaron hacia una estructura más formal que institucionalizara el Diálogo, a través del cual ambas partes pudieran consultarse, y establecer una forma sistemática de cooperación. Así, un acuerdo fue concluido entre ambas partes para constituir el Diálogo CE-GRULA en Bruselas, a nivel de embajadores. Originalmente los embajadores latinoamericanos y los representantes de la Comunidad se reunían una vez al año. Sin embargo las reuniones se extendieron a dos por año entre 1979 y 1981 tomando parte los embajadores de AL, los representantes permanentes del Consejo (COREPER) y los representantes de la Comisión.

1 Cfr. Twitchett, K. *Europe and the World*, Ed. Europa Publications, Londres, 1976 p. 1-2 y 33. Para una discusión más amplia véase Paul Taylor, *The limits of the European Integration*, ed. Croom Helm, Londres, 1983, particularmente el cap. 5.

Por varias razones el Diálogo sólo dió frutos parciales a través de los años setenta e inclusive se estancó cuando la Comisión mixta CE-AL, que se creó para vigilar el Diálogo, perdió efectividad, dado que ambas partes negligieron dicho foro, minándolo.²

Fue en contra de este panorama que para mediados de 1979, GRULA propone inyectar nueva vida al Diálogo, dada su tradicional inefectividad.³

Entre otros obstáculos destacados*, el proteccionismo europeo fue identificado como el principal problema. En efecto, las múltiples barreras proteccionistas obstaculizaban toda posible cooperación entre la CE y AL, por lo que se diagnosticó que la Comisión Mixta y el Comité Técnico Conjunto (creados en 1978) eran profundamente inefectivos. Las áreas más afectadas y que causaban tensión por el proteccionismo europeo eran a nivel del comercio inter-regional: manzanas, textiles, acero y azúcar. El sistema General de Preferencias se calificó de muy estrecho.

Por su lado, la CE creía que había estado atendiendo los problemas en varias formas, por ejemplo: a través de mantener sus contactos en el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), o a través de la firma de nuevos acuerdos con Brasil y Argentina, a pesar de que éstos

estaban progresando lentamente.⁴

De cualquier manera, GRULA fue el que promovió la idea de un nuevo diálogo. Se esperaba se organizaran pláticas de alto nivel en grupos de trabajo compuestos por el presidente de GRULA, el *chairman* de COREPER y el Director General para Relaciones Exteriores de la Comisión.

Una nueva declaración fue hecha con base en los principios del acuerdo del 18 de junio de 1971. Sin embargo, la respuesta de la CE contenía una concepción diferente del problema en la que se proponía:

1. Un nuevo procedimiento de reuniones de un día a ser acordadas *informalmente* entre la Comisión y la misión latinoamericana en Bruselas, para ganar una oportunidad de hablar abierta y libremente y de examinar todas las formas posibles para mejorar la cooperación.

2. Tomando en cuenta la sugerencia de GRULA, en junio de 1979, se tomó la decisión de establecer un pequeño "*grupo de contacto*" de menor nivel *senior* que incluyera al presidente de COREPER, al presidente de GRULA y al Director General de Relaciones Externas de la Comisión" y así evitar que el *diálogo* se desarrollara como institución formal de negociación"⁵

Debemos señalar también que el Diálogo fue visto por la CE como una de sus prioridades en relación a AL. De hecho las prioridades de la Comisión y el Consejo de Ministros fueron claramente expuestas a principios de 1980 por el entonces presidente en funciones del Consejo, el Sr. Ruffini; referente al fortalecimiento de las relaciones con AL se enfatizaron los siguientes puntos:

- A) El restablecimiento del Diálogo a nivel de embajadores.
- B) Acelerar las negociaciones con el Pacto Andino, iniciadas en 1979 para concluir un acuerdo interregional.
- C) Renovar y ampliar el acuerdo con Brasil. Subsecuentemente la CE buscaría otros acuerdos con otros países o grupo de países latinoamericanos.

Sin embargo, el Diálogo tuvo que ser suspendido dado que Cuba se convirtió en miembro del SELA (Sistema Económico Latinoamericano) a finales de 1979, por lo tanto este país también se convirtió en miembro de GRULA. Ante esto la CE reaccionó enfriando el Diálogo mientras no se resolviera el asunto cubano. Debido a este *impase* el Diálogo sólo pudo reiniciarse hasta 1981.*

Paralelo a este atascamiento, la CE presentó, a través de la Comisión, su estrategia hacia AL. Cabe destacar que para entonces el PE ya había solicitado a la Comisión desarrollar dicha estrategia.

De acuerdo a un documento presentado por el entonces presidente de la Comisión Herr Haferkamp, esta estrategia no podía ser uniforme:

"No debe olvidarse que el subcontinente (latinoamericano) está muy lejos de presentar una sola cara desde el punto de vista económico, político y social. En la opinión de los departamentos de la Comisión, las diferencias son tales que es muy difícil imaginar cualquier acción definitiva tomada por el SELA,

2 Muñiz, Blanca, "EEC-Latinoamericana: A relationship to be defined", in *Journal of Common Market Studies*, 1980, p. 58. Esta autora presenta una visión de ese deterioro; por ejemplo —señala— hubo un interés marginal de la Comunidad Europea en el área, además de que existieron factores institucionales tales como: rigidez en los procedimientos, ausencia de más y frecuentes contactos directos y la falta de instancias técnicas conjuntas. Adicionalmente, América Latina por su parte no logró presentar una posición unificada, *inter alia*.

3 Europa, 15 de junio, 1979. Ver nota 2.

* Ver nota 2.

4 Cfr. *Europe*, 15 de junio y 24-25 de septiembre, 1979.

5 *Europe*, 9 de noviembre, 1979.

* El caso cubano fue manejado políticamente por los gobiernos de los países miembros de la CE. Por ejemplo: Cuba no fue aceptada en el Diálogo no tanto por su régimen socialista sino por que este país no reconocía a la CE, siguiendo la línea de Moscú.

el cual adopta más bien la forma de un forum para discusiones conjuntas que la de una arena apropiada para tomar acciones económicas. Así, la CE en el caso de AL debe seleccionar cuestiones (particulares) más que (adoptar) una posición global. Esto tiene que permitirle diferentes (medidas) políticas de la Comunidad para ser adoptadas a la situación de cada país individual”⁶

Esta estrategia “multidimensional” no debía —de acuerdo a la Comisión— actuar como sustituto de los esfuerzos que estaban siendo realizados por los Estados miembros de la CE; por el contrario, de lo que se trataba era de reforzar y coordinar estas acciones dispersas para que tuvieran mayor impacto. Las áreas principales a tratar eran: Cooperación comercial cooperación para el desarrollo y cooperación económica.⁷ Finalmente a principios de 1981 el obstáculo cubano fue resuelto y el Diálogo reasumido.

El grupo informal había acordado en 1979 establecer los procedimientos para organizar las futuras reuniones que fortalecerían y desarrollarían las relaciones inter-regionales. Los nuevos procedimientos del Diálogo fueron: 1) GRULA no sería la contraparte de negociación de la CE*. GRULA fue reemplazado por el Grupo de países latinoamericanos acreditados ante la CE,

excluyendo a Cuba; 2) el rol de la reunión técnica preparatoria entre los embajadores latinoamericanos y los departamentos de la Comisión debía, en particular, permitir ventilar una amplia gama de asuntos a resolver antes de que la reunión a nivel ministerial tuviera lugar; 3) existiría un compromiso por alcanzar acuerdos cuando fuera posible.

Después del reinicio del Diálogo en 1981, los representantes de ambas regiones se reunieron dos veces más* antes de que estallara el conflicto de las Malvinas; el cual se inició con la ocupación de las islas por parte del ejército argentino el 2 de abril de 1982. Con este problema nuevamente los intentos por promover la cooperación de cualquier tipo se frustraron.

Los avances en las reuniones previas a la crisis malvinense, apuntaban hacia campos muy importantes de las relaciones CE-AL. Entre otros, COREPER y GRULA habían concluido un acuerdo por incrementar la cooperación en el campo de la energía. Otros temas que estaban en puerta eran: desarrollo del comercio, adaptación de la Política Agrícola Común (PAL) y programas de entrenamiento para el desarrollo.

La crisis de las Malvinas causó nuevamente el rompimiento del Diálogo por segunda ocasión. El Consejo, la Comisión y el PE condenaron la invasión argentina de las Islas Malvinas, las cuales son territorios coloniales de la Gran Bretaña en el Atlántico Sur.

Por su parte GRULA reaccionó 22 días después del inicio del problema haciendo un llamado a la CE para abolir las sanciones comu-

nitarias a Argentina a partir del 16 de abril de 1982. GRULA adoptó una solución urgiendo a la CE para levantar la suspensión de las importaciones procedentes de Argentina. Finalmente GRULA suspendió el Diálogo con la CE a partir de que la comunidad renovó las sanciones a Argentina, el 27 de mayo de 1982.*

Es interesante notar que el embargo de la Comunidad no fue tan sólido como todos nos inclinaríamos a creer, por ejemplo:

a) Italia e Irlanda no renovaron las sanciones contra Argentina el 17 de mayo.

b) Dinamarca planteó que ellos aplicarían medidas nacionales análogas a las que tomara la CE, pero fuera del ámbito del Tratado de Roma.

c) Se dijo además que el embargo no tendría grandes efectos ya que una gran proporción de las exportaciones argentinas iban a otras regiones del mundo (e.g. la venta de cereales a la Unión Soviética por si misma significaba un tercio de los ingresos nacionales de Argentina por concepto de exportaciones). De cualquier forma el hecho político de que el embargo se llevara a cabo minó el Diálogo eurolatinoamericano.

La crisis de las Malvinas terminó de facto** con la reconquista de

6 *Europe*, 5 de septiembre, 1980. Esta estrategia ha sido denominada también como un enfoque “multidimensional”, bajo el cual la CE ha tratado con AL al nivel regional, subregional y nacional (Cfr. Mower, A. Glenn, *The European Community and Latin America*, ed. Greenwood Press, USA, 1982, p. 55.) Opuesto a esta idea se ha argumentado que con la excepción del Pacto Andino, las relaciones se habían caracterizado por un enfoque comunitario bilateral, Cfr. Muñiz. B. *Op. cit.* pp. 58–59.

7 Cfr. *Europe*, 5 de septiembre, 1980.

* Debido al caso cubano las relaciones formales entre el SELA y GRULA fueron cortadas dejando de lado al SELA sin ningún contacto formal en la CE, y por el otro GRULA se convirtió en informal.

* El 7 de abril y el 9 de diciembre de 1981.

* Previo a esta decisión, GRULA mandó notas con fechas 22 de abril y 13 de mayo en las cuales presentaba su posición, planteando que las sanciones eran ilegales y llamaba la atención al hecho de que la posición comunitaria establecía un precedente negativo en sus relaciones con el TM.

** Fue de facto porque nunca — y aún hasta la fecha, enero de 1987— se dió formalmente por terminado el estado de guerra, ya que la Gran Bretaña reclamó al gobierno de Argentina el no haber realizado una declaratoria formal de rendición, a pesar de que fue claro que ésto era un compromiso de Galtieri y no del nuevo régimen democrático de Alfonsín a partir de diciembre de 1983.

las islas por tropas británicas (a mediados de junio de 1982), y nuevamente se realizaron esfuerzos por reasumir el Diálogo, y por lo tanto por lograr una reconciliación entre ambas regiones.

En esta ocasión, todo parece indicar que fue la CE la que tomó la iniciativa en este sentido:

1) El ministro de Relaciones Exteriores de Italia, el Sr. Colombo, viajó a AL en agosto de 1982. El fue el primer ministro de los diez en visitar AL desde el fin del conflicto.

2) El presidente del PE, el Sr. P. Dankert, visitó el Parlamento Latinoamericano en Bogotá en agosto 21 de 1982.

3) Herr Genscher, el ministro de Relaciones Exteriores de Alemania Federal, y el Sr. Colombo, se reunieron para preparar el primer encuentro de cooperación política de los diez. En este encuentro ellos discutieron la necesidad de reanimar las relaciones con AL.⁸

4) La Comisión llevó a cabo una reunión informal con GRULA el 15 de octubre de 1982 y en la reunión Herr Haferkamp señaló que la CE deseaba reasumir e intensificar el Diálogo con AL. También enfatizó que durante el último Consejo Europeo en Versalles, los jefes de Estado de la Comunidad habían planteado una posición abierta la reanudación del Diálogo. Además —continuó Haferkamp— hizo énfasis en los diferentes elementos de la cooperación existente entre ambas partes:

a) Proyectos especiales en favor de América Central propuestos por la Comisión; y en discusión en el Consejo;

b) la posibilidad de firmar el acuerdo con el Pacto Andino en el futuro inmediato;*

c) la conclusión del acuerdo

con Brasil, y

d) la Comisión presentó un documento al Consejo, con lineamientos para —Pisani Memorandum— defender y promover un incremento de la Cooperación con AL en materia económica, financiera, industrial, etc., así como planteando dar acceso a AL a los préstamos de bancos europeos.⁹

Para este tiempo, el Diálogo había sido de nueva cuenta institucionalizado y ligado al SELA, pero no fue reconocido por la CE como un foro de negociación, lo cual ponía de manifiesto que ésta se rehusaba a aceptar cualquier condicionamiento político proveniente del SELA para reasumir el Diálogo; por ejemplo, adquirir el compromiso formal de nunca recurrir a sanciones económicas en el futuro.¹⁰

Debe remarcarse que la experiencia de la crisis de las Malvinas constituye un punto de reconsideración de la historia reciente en las relaciones entre la CE y AL. En efecto, después de esta crisis la CE pareció reconsiderar seriamente su posición frente a AL, y por qué no, su estrategia. Esto puede ser ilustrado —en apoyo a los puntos ya señalados— a través de las observaciones que realizó el Comisionado Burke en Río de Janeiro, con motivo de su conferencia dictada en el Instituto Alpbach sobre "Europa Occidental y el diálogo con / .", en octubre de 1982:

Las condiciones políticas y económicas básicas para esta cooperación (CE—AL) son muy favorables; y la guerra

de las Malvinas, que apuntaba a cerrar el (diálogo) y llevar a una larga disputa entre las dos regiones, ha servido para destacar el potencial y la necesidad para (estimular) la cooperación entre la CE y AL.

La crisis de las Malvinas creó, sin lugar a dudas, la necesidad de que ambas regiones revisaran en detalle sus relaciones, lo cual se refleja en el aceleramiento e intensificación de las negociaciones y consultas a diferentes niveles, con el objetivo de inyectar más efectividad y forma a la relación CE y AL.

Hacia principios de 1984, la Comisión impulsó un acuerdo global entre la CE y el SELA, a ser considerado y discutido en el contexto del ya institucionalizado Diálogo CE—GRULA. En abril de 1984 la Comisión reinicia sus esfuerzos por crear una estrategia clara hacia AL. Para ello elaboró un plan que presentó al Consejo, titulado "Lineamientos para el fortalecimiento de las relaciones entre la Comunidad y AL".

Nuevamente, la estrategia planteada era bajo un enfoque "multi-dimensional", siendo mucho más optimista en el pronóstico en sus relaciones con el Pacto Andino y con América Central que con SELA. La visión de la Comisión fue planteada de la siguiente manera:

a) Comercio. Dado el liberalismo con que se manejaba el acuerdo con el subcontinente, las restricciones de la PAC y el mantenimiento de beneficios preferenciales para los países del grupo del Pacífico, Caribe y Africa (países del ACP asociados a la CE a través de la Convención de Lomé), existían pocas oportunidades para mejorar los intercambios con AL, por lo que debían concentrarse esfuerzos por dinamizar la promoción comercial inter-regional.

b) Ayuda alimentaria y asistencia financiera. Debido a dificulta-

* Las negociaciones empezaron en 1979, se suspendieron 2 veces, primero en 1980 debido al golpe de Estado en Bolivia; y por segunda ocasión, debido a la crisis de las Malvinas. De cualquier forma todo parece indicar que las consultas técnicas continuaron.

⁹ Europe, 13 de octubre, 1982.

¹⁰ Cfr. Europe, 25 de julio, 1983.

des presupuestarias, la CE debía concentrar su atención en los países de América Central y el Pacto Andino a efecto de contribuir a su estabilidad económica y política.

c) La cooperación económica debería aplicarse de acuerdo al enfoque multidimensional en los diferentes campos, tales como transferencia de recursos, cooperación energética, cooperación industrial, etc.¹²

En el tiempo en que se escribe este artículo (enero de 1987) el Diálogo no ha sido reestablecido formalmente, a pesar de que existen contactos y reuniones informales entre la Comisión y GRULA. Asimismo el problema argentino-británico en torno a las Malvinas continúa, en términos de soberanía.

3. El consejo de ministros y América Latina: Centroamérica y el Grupo Contadora.

El Consejo de ministros de la CE ha promovido también las relaciones con AL en el periodo inmediato a la guerra de las Malvinas, a pesar de que fueron los gobiernos miembros de la Comunidad los principales actores que impusieron el embargo comercial a Argentina durante el conflicto malvinense. Sin embargo, como ya había mencionado anteriormente, existen razones para pensar que éste no fue lo suficientemente sólido como podría pensarse.

Por otro lado el Consejo ha participado en todas las acciones para entablar "el nuevo diálogo". Todo ha dependido de su voluntad política y queda claro que ha sido esta institución comunitaria la que ha rechazado cualquier intento por convertir el diálogo en un forum de negociación.

El hecho que llama la atención es que el Consejo de ministros y los jefes de Estado reunidos en Consejo Europeo* han demostrado más y más apertura política, adquiriendo mayor grado de compromiso en AL. Por ejemplo, en 1978, los ministros de economía de los cinco países miembros del Mercado Común Centroamericano (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), dieron instrucciones al Secretario para la Integración Económica de América Central, de estudiar la posibilidad de concluir un acuerdo de cooperación económica con la CE tal y como lo tiene con los países del ASEAN—Sudeste Asiático— y con el Pacto Andino, firmado en diciembre de 1983. Sin embargo, debido a los problemas internos en la región centroamericana, no se pudo entablar ninguna negociación;¹³ todavía para 1981 la posibilidad de firmar el acuerdo seguía siendo poco promisorio ya que la Comisión veía en la inestabilidad de la región un obstáculo para llegar al acuerdo¹⁴ pese a que el Consejo había discutido la importancia de asegurar estabilidad política en la región a través de todos los medios de alcance de la CE.

Sin embargo, fue sólo a partir de la Declaración de Stuttgart en 1983, cuando los jefes de Estado confirmaron su especial interés por el desarrollo centroamericano e iniciaron su apoyo a las actividades del Grupo Contadora, en relación particular a la búsqueda por paz en el área. Subrayaron la necesidad de establecer condiciones democráticas y un estricto respeto a los de-

* Tomo ambos cuerpos comunitarios —aunque a diferente nivel— como los mismos, en la medida en que son todos ellos los representantes de sus gobiernos al más alto nivel.

13 *Europe Information*, junio 1985, 68–83, p. 8.

14 *Europe*, diciembre 1981.

rechos humanos a través de toda la región.¹⁵

La declaración adquirió mayor relevancia con la participación, al año siguiente, de los Diez —más España y Portugal— en la reunión de San José, Costa Rica, del grupo Contadora, los días 28 y 29 de septiembre. Además de la participación de los ministros de relaciones exteriores, de los ahora Doce, y de los ministros de relaciones exteriores del grupo Contadora, también los ministros de relaciones exteriores de Centro América asistieron a la reunión.

Los objetivos de la misma fueron:

1. *Cómo* fortalecer las relaciones políticas entre Centroamérica y Europa.
2. *Cómo* organizar una ayuda económica más efectiva para la región.

Además, la reunión sirvió como plataforma a la CE para lanzar la iniciativa de concluir un acuerdo inter-regional con América Central similar al que tienen con el grupo de países asiáticos de ASEAN.

Como puede observarse, la CE necesitó tres años para cambiar de opinión acerca de la necesidad de firmar un acuerdo con Centro América, a pesar de que las condiciones políticas no eran las más propicias y tomando en cuenta que la inestabilidad política había sido anteriormente el principal obstáculo para planear el convenio.

Lo que queda claro es que la CE cambió su estrategia en el periodo inmediato de la crisis de las Malvinas, pasando de una posición menos pragmática a una más comprometida. Hasta la fecha —1987— las negociaciones se han entorpecido debido al problema en torno a Nicaragua.¹⁶ Sin embargo, en la Reunión de Luxemburgo (San Jo-

12 *Cfr. Boletín, CE*, 4–10984, pp. 14–15.

15 *Cfr. Europe*, 19 de junio, 1983.

16 *Cfr. Europe*, 16/17 de septiembre, 1985.

sé II) el acuerdo interregional concluyo.

Los Doce parecen estar desplegando un nuevo acercamiento hacia AL. Esta estrategia aparenta privilegiar la redemocratización y paz en la región, utilizando todos los medios posibles bajo el supuesto de que la experiencia ha demostrado que es más flexible y conveniente tratar con gobiernos democráticos que con dictaduras.

Una confirmación de esto lo constituyen en las conclusiones del Consejo Europeo en Bruselas el 29 y 30 marzo de 1985. Los Diez dieron la bienvenida al regreso a la democracia en algunos países de AL, como Brasil y Uruguay. Por otro lado condenaron la situación en Chile en el sentido de la necesidad de crear una democracia plural y de respetar los derechos humanos.

Además, los Diez compartían la preocupación latinoamericana en relación a los serios problemas económicos y financieros por lo que atravesaban los países del subcontinente latinoamericano y otorgaban su apoyo total para un futuro diálogo al respecto, particularmente en lo que se refiere a la carga de la deuda externa y sus efectos internos en esta región.¹⁷

4. El Parlamento Europeo y América Latina.

Desde su primera elección directa en junio de 1979, el PE ha expandido sus poderes informales y ha tratado de aumentar sus iniciativas en aquellas áreas de la política comunitaria que pueden ofrecer un campo más propicio para tener éxito.

Por ejemplo, el PE ha sido capaz de influenciar el proceso de toma de decisiones del sistema comunitario en mayor medida en aquellas áreas donde éste posee mayores po-

deres y medios de incidencia o en donde políticas dinámicas están en proceso, es decir, en esferas nuevas en las que todavía no se han establecido campos de actividad completamente y en áreas políticas en las cuales las posiciones de los miembros están abiertas al cambio, tales como desarrollo, educación, etc.¹⁸ Adicionalmente, el PE se ha convertido —como ya se señaló— en un forum político moral y político cada vez más reconocido. Ahora vamos a observar cómo estas tendencias han trabajado en la práctica durante la primera gestión del PE electo de manera directa con especial énfasis en sus relaciones con AL.

4.1 Las iniciativas del Parlamento Europeo como parte de la estrategia comunitaria hacia América Latina.

Las iniciativas del PE hacia AL han tenido un desarrollo relativamente reciente en las actividades políticas de esta institución comunitaria. Por ejemplo, el PE sólo empezó a ventilar mociones de resolución y reportes sobre este asunto en 1981, cuando el comité permanente del PE en relaciones económicas internacionales solicitó autorización para elaborar un reporte sobre relaciones comerciales entre la CE y Centro América (Wieczorek-Zeul Report) y decidió elaborar otro acerca de las relaciones entre la CE y AL (Van Aerssen Report); el PE ha tratado de apoyar la estrategia "global" de la CE hacia AL y en la medida de lo posible, también, ha tratado de ampliar el enfoque de dicha estrategia.

El reporte en la materia, el reporte Wieczorek-Zeul sobre relaciones económicas entre el PE y América Central, fue escrito como resultado directo de los lineamientos para intensificar las acciones de la Comunidad vis-à-vis Centroamérica, que elaboró en noviembre de 1981 la Comisión, adicionalmente a la decisión del Consejo Europeo del 29 de marzo de 1982 en referencia a América Central, que planteó que la ayuda otorgada por los países miembros de la CE y por la CE en sí misma para el desarrollo del área y del Caribe debería ser coordinada e incrementada tanto como fuera posible.¹⁹

Un punto interesante en el primer reporte Wieczorek-Zeul (1982-1983) es que se inicia con un llamado a la Comisión y al Consejo para proponer un acuerdo de cooperación bilateral entre miembros de la CE y miembros del área centroamericana. La iniciativa fue sugerida antes que el Consejo y la Comisión decidiera lanzar seriamente esta idea de medidas comunitarias que debían ser llevadas a cabo para ayudar a América Central. Debe decirse que este reporte fue el primero de una serie que se sucedió en el periodo inmediato a la crisis de las Malvinas, a pesar de que un par de ellos empezaron a ser formulados antes del conflicto.²⁰

Vistos en su conjunto, ellos constituyen un nuevo estilo de diálogo con los países latinoamericana-

18 Bourguignon—Wittke, R., et. al., "Five Years of the Directly Elected European Parliament: Performance and Prospects". en *Journal of Common Market Studies*, Volúmen XXIV No. 1, septiembre 1985, p. 48.

19 Reporte Wieczorek—Zeul, Documento 1—645/82, *Documentos de Trabajo, Parlamento Europeo*, p. 5.

20 Ellos son: Reporte Wieczorek—Zeul (Documento 1—645/82); Reporte Michel (Documento 1—784/82); Reporte Van Aerssen (Documento 1—580/83); Reporte Wieczorek — Zeul (Documento 2—42/85); Reporte Van Aerssen (Documento A 2—45/85) y Reporte McGregor (Documento A 2—44/85), *Documentos de Trabajo, PE*.

17 *Europe*, 31 de marzo, 1985.

nos. Las resoluciones que acompañan a los reportes revisan todos los aspectos de este diálogo: política rural en el caso de Centroamérica (véase los reportes Wieczorek Zeul y Michel), industrialización del desarrollo, integración regional; y de manera muy importante, respeto a los derechos humanos.

No hay duda de que el PE ha sido decisivo en promover estos asuntos y al mismo tiempo el enfoque comunitario hacia ellos en AL.

El PE también comparte el enfoque "multidimensional" hacia AL. Por ejemplo, el primer reporte Van Aerssen señala en lo referente a la estrategia de la CE hacia AL, que:

1) Se esperaba que la CE estableciera una concepción clara en su política de cooperación para el desarrollo, financiera y económica para la región; sobre esta base también se esperaba se planteara un plan gradual e integral el cual inevitablemente se concentraría en ciertos aspectos, omitiendo criterios de sesgo ideológico irrelevantes (sin pasar por alto los casos onerosos). El reporte enfatiza que: a) existen grandes diferencias en las condiciones sociales económicas y políticas entre las diferentes naciones latinoamericanas, y por tanto, es sólo a través de adoptar una política diferenciada en AL, basada en los actuales requerimientos de los diferentes países, que la Comunidad puede hacer justicia a cada realidad dentro del subcontinente, y b) debe hacerse un esfuerzo para establecer un acuerdo marco CE-SELA.²¹

2) El PE promueve la misma estrategia que la Comisión y el Consejo; pero debe mencionarse que esta institución lo hace con

objetivos más ambiciosos y progresistas que aquellas dos instituciones comunitarias, por ejemplo, en relación al endeudamiento de AL. Este es quizás el problema más agudo y urgente por resolver que a la fecha sufren las naciones latinoamericanas y es importante que se haga más conciencia de que sin su cooperación y la búsqueda de soluciones conjuntas, el problema será eterno, amenazando el desplome del sistema financiero internacional en su conjunto.

El PE en relación a esto ha realizado lo siguiente:

- Un llamado a los gobiernos de los miembros comunitarios para utilizar sus influencias en el FMI y otros organismos internacionales para ayudar a aliviar las presiones de la carga de la deuda sobre los países de AL (McGowan Report, p. 7).
- Un llamado a la Comisión y al consejo de gobernadores del Banco de Inversiones Europeas para investigar los medios a través de los cuales éste pueda extender e incrementar sus préstamos, incluyendo, en ocasiones, préstamos blandos y préstamos para bancos locales de desarrollo (préstamos globales para AL, McGowan Report, p. 7). Aún más importante, el reporte Van Aerssen (1985-1986) enfatiza que es también de vital importancia avanzar en cooperación financiera internacional con el propósito de recalendrar la carga de la deuda.
- Un desarrollo para que el rol jugado por la CE en el financiamiento del desarrollo sea reforzado adecuadamente. Por ejemplo se debía buscar un mayor compromiso, bajo los lineamientos señalados, por parte de la VI interparlamentaria (CE-AL, a pesar

de que ésta no ha probado hasta la fecha el impacto de sus iniciativas.

Por otro lado, no se ha tomado ninguna acción para fundar el Banco Eurolatinoamericano, tal y como lo propone el PE en su resolución del 12 de octubre de 1983 (en el reporte Van Aerssen anterior).

Por su parte la Comisión ha mostrado, frente a las propuestas anteriores una posición más moderada planteando: "Estos problemas, que son de amplias dimensiones entre los países latinoamericanos, son examinados en instituciones y bajo procedimientos establecidos para este propósito, en los cuales la CE como tal, no forma parte. Además, las instituciones de la CE no tienen un rol que jugar en el contexto de las relaciones bilaterales entre acreedores y deudores".²²

Los planteamientos anteriores nos muestran en nuestra perspectiva que el PE es más progresista y crítico en su estilo, a pesar de que en la práctica sus resultados son limitados. Es también claro que el PE ha sido más exitoso en otras áreas de la estrategia comunitaria.

4.2 El Parlamento Europeo y los problemas de derechos humanos en América Latina.

El PE ha jugado un papel decisivo en la conformación y determinación de la política comunitaria en materia de derechos humanos hacia AL. Desde un punto de vista general, el PE, la Comisión y el Consejo se comprometieron, en una declaración conjunta en abril de 1977, a promover los derechos

21 Cfr. Reporte Van Aerssen (Documento 1-580/8) pp. 5-7. op. cit.

22 Cfr. "Guidelines For strengthening of Relations between the Community and Latin America". Comunicado de la Comisión, Europe Documents, 17 de abril, 1984, No. 1305, p. 5.

humanos. Sin embargo, las iniciativas del PE han sido mucho más significativas en comparación con aquellas del Consejo y la Comisión.

Si uno lee el énfasis y el grado de denuncia de las resoluciones, reportes y preguntas, así como los

debates acerca de la violación de los derechos humanos, tales como: represión, tortura, desaparecidos, etc., es cuando uno puede entender porqué el PE representa un forum político y moral internacional en donde toda clase de dictaduras

y regímenes anti-democráticos en AL son condenados.

De cualquier manera, el PE no es un ente monopolítico. Por el contrario, está compuesto por diferentes grupos políticos como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

LA COMPOSICION DE LOS GRUPOS POLITICOS DEL PARLAMENTO EUROPEO PARA 1985

Grupo Socialista	130 miembros	(+ 5 comparado con el Parlamento anterior 1979-1984).
Partido del Pueblo Europeo	110 miembros	(- 7 comparado con el Parlamento anterior 1979-1984).
Grupo Democrático Europeo	50 miembros	(- 3 comparado con el Parlamento anterior 1979-1984).
Grupo Comunista	41 miembros	(- 7 comparado con el Parlamento 1979-1984).
Grupo Liberal	31 miembros	(- 7 comparado con el Parlamento 1979-1984).
Alianza Democrática Europea	29 miembros	(+ 7 comparado con el Parlamento 1979-1984).
Derecha Europea	16 miembros	(No existía en el Parlamento 1979-1984).
Grupo Arco Iris*	20 miembros	(No existía en el Parlamento 1979-1984).
No afiliados	7 miembros	(- 3 comparado con el Parlamento 1979-1984).

* Grupo Arco Iris: Federación para el enlace de la Alternativa Verde Europea, Agalev Ecolo, Movimiento del pueblo danés en contra de la membresía a la CEE y Libre Alianza Europea en el PE.

FUENTE: European Parliament, List of Members, septiembre, 1985.

Por lo tanto, mucho depende de la naturaleza del problema a ser debatido, el tipo de resultado en las votaciones al final de una sesión del PE. Además, dependiendo del tipo de asunto, los diversos grupos políticos del PE se inclinan más por uno o por otro; derivado de ello, por ejemplo, el grupo socialista está más interesado en los temas de de-

rechos humanos y democracia en América Latina que el grupo conservador. Como resultado, aproximadamente el 80% de las iniciativas del PE entre 1979 y 1985 hacia América Latina han emanado del grupo socialista, 10% del grupo del Partido del Pueblo Europeo (European Peoples Party Group) —Demócratas Cristianos— y el 10% restante

proviene de otros grupos, tales como liberales y demócratas europeos.* Algunas veces, iniciativas progresistas han sido derrotadas por los grupos conservadores y de derecha.

* Calculé las cifras de una revisión que efectuó de los Documentos de Trabajo del PE de 1979 a 1985.

Como mencionamos al principio, el PE ha logrado influenciar la política de la CE en materia de derechos humanos. Además, existen indicios de que el PE ha sido capaz de aumentar el espectro de actividades de la CE en otros aspectos, por ejemplo para definir una política de ayuda para problemas de hambre en el mundo y para establecer un programa de intercambio de jóvenes europeos. En ambos casos, el Consejo aprobó dichas iniciativas.²³

23 Bourguignon-Wittke, *et. al.*, *op. cit.* p. 50.

Sin duda, el PE ha dedicado tiempo, esfuerzos y voluntad política para apoyar iniciativas hacia América Latina. Es interesante observar en términos cuantitativos cómo las iniciativas hacia América Latina se han multiplicado entre 1979 y 1985.

El PE trabaja a través de sesiones anuales. El año de trabajo del PE inicia cada marzo y finaliza cada febrero. Por ejemplo, durante los debates del año 1979-80, los miembros del parlamento (MEP'S) discutieron en su agenda nociones de resolución y resoluciones y realizaron preguntas orales y escritas a la

Comisión, al Consejo y a la maquinaria de CPE, en relación a América Latina.

Veamos en mayor detalle en el cuadro siguiente cómo evolucionaron tanto los temas latinoamericanos como la cantidad de los mismos en las mociones de resoluciones del PE entre 1979 y 1985.

El incremento de las mociones de resolución y por ende de las resoluciones mismas acerca de América Latina puede ser explicado de dos formas:

i) El PE como un órgano electo democráticamente desde 1979 lu-

MOCIONES DE RESOLUCION*

TEMAS PREDOMINANTES	SESIONES	
Derechos Humanos y Nicaragua	Mociones de resolución	17
	Preguntas orales	10
	1980-1981	
Argentina, Chile, El Salvador y Derechos Humanos	Mociones de resolución	27
	Preguntas orales	18
	1981-1982	
Argentina, Chile, El Salvador y Derechos Humanos	Mociones de resolución	33
	Preguntas orales	38
	1982-1983	
Crisis de las Malvinas, Argentina, Nicaragua, Derechos Humanos y Ayuda Humanitaria a AL.	Mociones de resolución	46
	Preguntas orales	35
	1983-1984	
Argentina, Brasil, América Central Chile y Nicaragua.	Mociones de resolución	35
	Preguntas orales	23
	1984-1985	
Argentina, Brasil, Centroamérica Chile y Nicaragua	Mociones de resolución	46
	Preguntas orales	35

* Todos los datos fueron obtenidos de los INDEX de los Debates del PE.

chó por la democratización de América Latina. De hecho, esta estrategia puede ser claramente identificada con aquella que hasta ahora está desplegando la CE en su conjunto hacia América Latina, destacando el apoyo brindado al grupo Contadora. Este apoyo fue expresado por el Presidente del PE, Dankert, al final de una visita de una delegación parlamentaria a Costa Rica, en enero de 1984.

En dicha visita Dankert planteó que la CE tenía que apoyar los esfuerzos de Contadora para prevenir una solución militar.²⁴ Hay que enfatizar que esta declaración fue hecha en vísperas de la Reunión de San José.

ii) El PE ha tratado de asociar el tema de derechos humanos con los acuerdos económicos que concluye la CE, como una estrategia para tratar de promover el respeto de aquéllos. Así por ejemplo tenemos un caso muy importante. En efecto, en mayo de 1980 los ministros de relaciones exteriores de la CE y los del Pacto Andino se reunieron por primera vez en Bruselas. En un documento final del evento, los ministros de relaciones exteriores expresaron su acuerdo en condenar la violencia y la amenaza de violencia o de intervención en los asuntos de terceros estados así como de la violación de los derechos humanos y de la democracia.

Varias semanas después se planteó la necesidad de ratificar un acuerdo de cooperación entre la CE y el Pacto Andino. Inmediatamente a esta propuesta, en julio de 1980, se dió un golpe de Estado en Bolivia, acompañado de serias violencias a los derechos humanos.

Como resultado de diferencias que surgieron respecto a la formulación de sus relaciones económicas

externas, los gobiernos andinos no lograron acuerdo sobre la firma del acuerdo.²⁵

Por su parte el PE solicitó a la CE suspender las negociaciones y toda ayuda al régimen de facto. Los Nueve,* por lo tanto, fueron exhortados a no reconocer el gobierno militar; a suspender cualquier tipo de ayuda para el desarrollo en Bolivia; toda ayuda política y cultural; a apoyar las demandas legítimas de los partidos de oposición bolivianos en el sentido de permitir representantes permanentes de las organizaciones internacionales, tales como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos, etc.

La CE fue también conminada a suspender todas las negociaciones y préstamos financieros hasta que un gobierno legítimo no fuera establecido y se manifestara un total

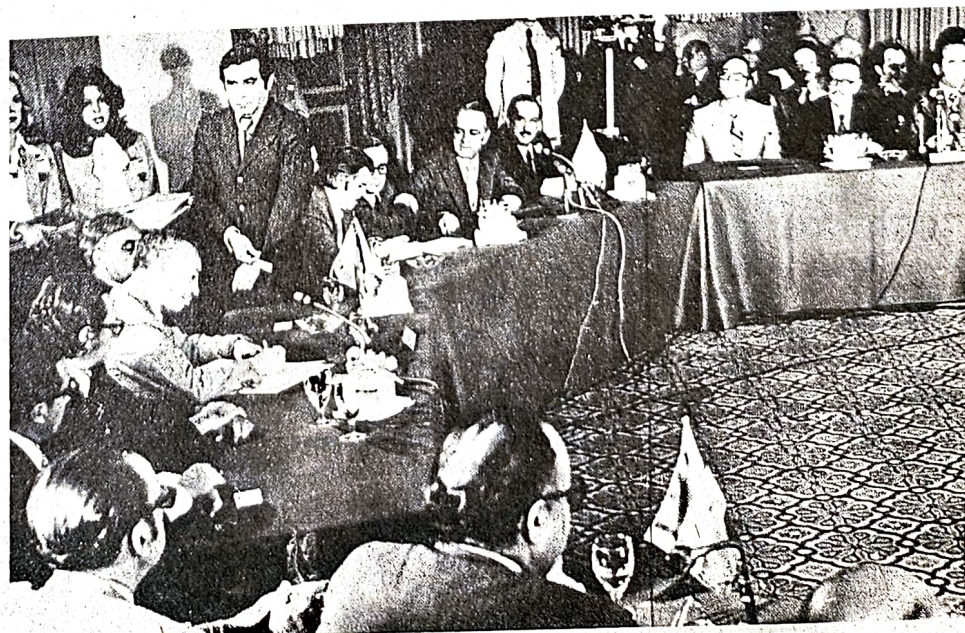
apoyo a los demás gobiernos democráticos del área.

La Comisión actuó de manera inmediata suspendiendo toda ayuda a Bolivia. Las medidas concretas incluyeron: suspensión de la ayuda a esta nación bajo el esquema de países no asociados en vías de desarrollo; de la ayuda para alimentos; de la continuación de las negociaciones sobre el acuerdo de textiles; y la suspensión de las negociaciones sobre el acuerdo inter-regional CE-Pacto Andino.²⁶

Finalmente, después del regreso a la democracia en Bolivia hacia finales de 1982, y después de la crisis de las Malvinas, el acuerdo fue firmado el 18 de diciembre de 1983. El PE fue consultado acerca de la firma del mismo con base en el Procedimiento Luns-Westerter, a través del cual los Comités del PE correspondientes son informados de convenios con terceros países antes de su firma. Esto es un procedimiento informal, así como un poder real del PE.

25 Thun, Tino. "Europe, Human Rights and Latin America". En *The European Challenge*, ed. Latin America Bureau, Gran Bretaña, 1982, pp. 163-164.

26 *Europe*, 20 de septiembre, 1980.



24 *Cfr. Europe*, 17/18 de enero, 1984.