

América Latina y Europa. Esperanzas y desafíos

Wolf Grabendorff

Wolf Grabendorff: Politólogo alemán. Fundador y director del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) en Madrid. Fue jefe del Departamento Latinoamericano de la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Ebenhausen, RFA. Autor de numerosas publicaciones sobre políticas exteriores y asuntos de seguridad de los países de América Latina.

Desde que la antigua CECLA aprobara en 1970 la "Carta de Buenos Aires" sobre el establecimiento de un diálogo político y un acuerdo-marco para las relaciones económicas entre América Latina y Europa occidental, este tema ha seguido ocupando un lugar central en las relaciones internacionales de América Latina. Desde la perspectiva europea, la crisis centroamericana el conflicto del Atlántico Sur, el problema de la deuda y el proceso de democratización han dado como resultado que América Latina, desde comienzos de la década de los ochenta, sea objeto de una atención que antes hubiera sido impensable. Esta atención es esencialmente de naturaleza política, mientras que las expectativas de la parte latinoamericana se orientan más bien a las relaciones económicas con Europa. Luigi Boselli, el jefe de la Delegación de la Comisión de las Comunidades Europeas para América Latina en Caracas expresa el meollo de esta dicotomía: "Si las afinidades políticas presentes se traducen en relaciones económicas, Europa y América Latina podrían convertirse en los socios naturales del tercer milenio" ¿Qué puede esperar América Latina de Europa? ¿A qué ventajas y limitaciones está sujeta una asociación natural de ese tipo? Estas y otras interrogantes son abordadas en el presente trabajo.

La concepción de que sean dos regiones, en lugar de dos países, los sujetos de una nueva relación que parece especialmente promisorio constituye un fenómeno relativamente reciente en la política internacional. Supone una homogenización

relativamente amplia de los perfiles de interés de cada una de las regiones y, en especial, una gran capacidad de consenso entre cada uno de los países de las regiones, con el fin de formular sus intereses de política exterior. Esto será más fácil en la medida en que las estructuras políticas y económicas de los Estados en cada región sean más similares y, más difícil, en cuanto las fuerzas políticas y las estructuras económicas de los países de la región de que se trate tiendan a ser heterogéneas.

La problemática de las relaciones birregionales

No hace falta un análisis muy profundo para comprobar el alto grado de complejidad que plantea el manejo de las relaciones interregionales. Obviamente, en términos comparativos, Europa reúne mejores condiciones para conducir relaciones a nivel regional, considerando que la Comunidad Económica Europea, en el campo económico, y los mecanismos de cooperación política europea, en el campo de la política exterior, desempeñan en forma creciente dos necesarias funciones de coordinación. Pero esta misma diferencia entre las dos regiones introduce un nuevo elemento de asimetría en las relaciones entre Europa occidental y América Latina, que se agrega a las disparidades en los niveles de bienestar y a las distintas inserciones de ambas regiones en el sistema internacional.

Cualquier evaluación de las posibilidades para desarrollar dichas relaciones exige diferenciar entre los factores internos y los externos del entramado de las relaciones birregionales. Entre los factores externos se encuentra primordialmente la posición de ambas regiones en el sistema internacional. América Latina forma parte del subsistema internacional del hemisferio occidental y Europa del subsistema de la comunidad atlántica. Ambos sistemas han garantizado en alto grado la seguridad política externa y, al menos en el caso europeo, han contribuido al mantenimiento de la estabilidad política interna.

No sin razón, europeos y latinoamericanos, los socios menores de Estados Unidos, la potencia occidental dirigente, se han esforzado por emanciparse y por fortalecer sus posturas en ambos subsistemas. Un proceso de emancipación que lleve a la formación de un subsistema integrado por América Latina y Europa, resulta extraordinariamente complejo para ambas partes debido a que es muy difícil romper y transformar relaciones de poder estructurales e institucionales que se establecieron durante muchos decenios. En esa medida, los vínculos comunes con Estados Unidos, factor que es compartido por ambas partes, son, al mismo tiempo, un factor de división para el fortalecimiento de las relaciones birregionales. Esto es aún más válido en el caso de la relación estrecha que mantienen los países de Europa occidental con Estados Unidos, ya que se trata de una alianza de los países desarrollados orientada a mantener el statu quo, alianza de la que Europa se separaría únicamente en pocas áreas y en escasas situaciones coyunturales excepcionales en aras de estrechar sus vínculos con América Latina. La polarización entre los defensores del statu quo en el sistema internacional,

especialmente en lo que respecta a las cuestiones de orden económico, y aquellos que buscan transformarlo, entre los que se encuentran de manera especial las potencias medias latinoamericanas, es también un obstáculo central para una relación más estrecha y menos asimétrica entre ambos continentes.

Lo anterior no debe llevar a subestimar la serie importante de elementos de carácter externo que comparten europeos y latinoamericanos, entre los que se destaca el status de potencias medias de ambos continentes. En vista de la muy marcada influencia de las dos superpotencias en el sistema internacional, las potencias medias en Europa, al igual que en América Latina, deben estar interesadas en incrementar su margen de maniobra. Esta es, con seguridad, una de las razones por las que los países de Europa occidental han apoyado con tanta unanimidad los esfuerzos del Grupo de Contadora, que ha intentado resolver una situación de conflicto regional sin la intervención de las grandes potencias.

Entre los factores internos que conforman el entramado de las relaciones birregionales, se debe examinar en primer término la credibilidad de la comunidad de valores entre Europa occidental y América Latina. Los lazos históricos, lingüísticos y religiosos entre ambos continentes han hecho que, a menudo, la existencia de dicha comunidad de valores se dé por sentada, a pesar de que no existieran desde el punto de vista de las realidades políticas, económicas y sociales de ambas partes. Ello es válido para la época del fascismo y del nacional-socialismo en Europa como también para los años oscuros de los regímenes militares en muchos países latinoamericanos. El que hoy día exista, gracias a la democratización en América Latina, una amplia base común entre las democracias europeas y latinoamericanas, es probablemente una de las condiciones más importantes para una relación más estrecha entre ambas regiones. El papel de los países y partidos europeos en la defensa de los derechos humanos y del Estado de derecho, así como en los esfuerzos para fortalecer la responsabilidad social en América Latina, no fue siempre impecable pero sí contribuyó, especialmente en el ámbito transnacional, a los esfuerzos de democratización o redemocratización. La toma de conciencia de que la consolidación de dichas democracias en América Latina es una responsabilidad común, se discute en Europa de manera creciente, pero hasta ahora se ha traducido en pocas medidas concretas. Este hecho será de una significación decisiva para el futuro de las relaciones birregionales considerando la difícil situación económica y las consecuencias de la crisis de la deuda.

Para el manejo de las relaciones birregionales se necesita un alto grado de voluntad política que, dadas las distintas prioridades que compiten entre sí, no sólo se frustra a menudo, sino que genera a veces expectativas poco realistas desde la partida. Sin embargo, esta voluntad política se puede detectar en algunos actores específicos en América Latina y en Europa. El fortalecimiento de dichos actores en el entramado de las relaciones birregionales y su apoyo mutuo es un desafío adicional para el desarrollo de las relaciones entre ambas regiones.

¿Hay interlocutores válidos?

Dada la heterogeneidad de ambos continentes, la búsqueda de interlocutores adecuados es tal vez el problema central de las relaciones europeo-latinoamericanas durante los 15 últimos años. En este contexto, es importante tener presente que las relaciones se han dado en tres planos diferentes y no siempre complementarios, y con un bajísimo grado de coordinación y correspondencia entre todos ellos.

En primer lugar, está el plano multilateral, representado del lado latinoamericano por la CECLA y, más tarde, por los GRULAS en Nueva York, Bruselas y Ginebra, y desde 1975 especialmente por el SELA. Del lado europeo, las Comunidades Europeas constituyen claramente la representación regional hacia el exterior, especialmente en lo que se refiere a las relaciones económicas, mientras que en las relaciones políticas exteriores cobra mayor importancia la Cooperación Política Europea como instrumento de cooperación de los 12 países miembros. Más allá del marco comunitario, el Consejo de Europa en Estrasburgo juega también un papel en este respecto. El Parlamento Europeo ha sido especialmente activo en el desarrollo de las relaciones entre ambos continentes, no en último término por sus relaciones institucionales con el Parlamento Latinoamericano. La discusión acerca de una estrategia política europea frente a América Latina ha sido desarrollada en los últimos años, y de manera creciente, por las Comunidades Europeas, mientras que una discusión similar por la parte latinoamericana ha quedado limitada de hecho al terreno económico dadas las funciones específicas del SELA.

Los actores tradicionales se encuentran por supuesto, en el área de las relaciones bilaterales. En este contexto, tres países europeos, en especial España, la República Federal de Alemania e Italia, a los que habría que agregar Francia en algunos períodos, han cultivado relaciones históricas, económicas y/o culturales significativas. Del lado latinoamericano, los socios más activos en el entramado de las relaciones bilaterales con Europa han sido Argentina, Brasil, Chile, Perú, México y Venezuela. En el plano bilateral, salvo algunas excepciones como las relaciones entre Brasil y la República Federal de Alemania, y en contraste con lo sucedido en el plano multilateral, no se ha podido desarrollar una nueva dinámica. Esta situación se debió, en una medida importante, a las discrepancias de las fuerzas políticas y sociales europeas respecto de los interlocutores más adecuados en este terreno y, también, a la existencia de dictaduras militares en muchos países latinoamericanos, que tendieron a limitar las relaciones bilaterales al terreno formal acompañadas de cierta promoción económica.

En contraste con la situación anterior, las relaciones transnacionales, es decir, las relaciones en el plano subestatal, se desarrollaron de manera extraordinaria, debido en gran medida a que abrían la posibilidad de cooperar con agrupaciones democráticas, aun cuando los gobiernos no fueran democráticos. El resultado de este proceso fue un creciente fortalecimiento de los vínculos entre las sociedades civiles de América Latina y de Europa. En este campo, los dos grupos

representativos más importantes fueron los partidos políticos y las iglesias, seguidos por los sindicatos y una serie de grupos de presión. La disposición de numerosos grupos europeos de apoyar con recursos materiales y humanos los intereses políticos y/o sociales de sus correligionarios latinoamericanos, contribuyó sin lugar a dudas al fortalecimiento de las élites civiles en muchos países latinoamericanos y, de esta forma, a la preparación del proceso de democratización. La pluralidad de los partidos políticos y grupos de interés europeos les ha posibilitado coincidir con distintos requerimientos sociales e intereses planteados en los países latinoamericanos. Durante muchos años, esto fue necesariamente un esfuerzo en una sola dirección en el entramado de las relaciones. Ahora bien, desde que se inició el proceso de democratización, muchos partidos políticos latinoamericanos han llevado los problemas específicos de sus países o subregiones al seno de las distintas familias políticas europeas, lo que es especialmente evidente en el caso de Centroamérica. Ciertamente no es una casualidad que en las tres principales Internacionales (Demócrata-Cristiana, Socialdemócrata y Liberal) la aplastante mayoría de los partidos miembros sean europeos y latinoamericanos. En este ámbito, al igual que de manera abierta en el terreno de la Iglesia católica, se ha formado un punto esencial en las relaciones europeo-latinoamericanas que contribuye, de manera relativamente independiente de las coyunturas políticas y económicas, al entendimiento mutuo en ambas regiones. Dada la democratización de los mecanismos de decisión, es probable que los avances más significativos para el acercamiento entre ambas regiones tengan lugar en el área transnacional. Este fenómeno también podría extenderse al campo económico en la medida en que mejoren las condiciones generales que enmarcan estas relaciones.

La política de las Comunidades Europeas de aproximarse a América Latina distinguiendo entre los países y las subregiones, ha sido criticada a menudo por los latinoamericanos, sin que por otra parte hayan logrado presentarse como un actor unitario, a través del SELA, por ejemplo. Dada la creciente heterogeneidad de los países latinoamericanos, el enfoque subregional para una cooperación intensiva con, por ejemplo, el grupo Andino o los países centroamericanos, parece más prometedora puesto que en estos casos la formulación de posiciones comunes se ve facilitada por la existencia de posturas comunes frente a distintos problemas. Semejante política no debe y, desde luego, no excluirá la existencia de relaciones estrechas con los grandes países como México, Brasil y Argentina, cuyos intereses políticos y económicos son de otra naturaleza.

El peligro de las expectativas excesivas

Como sucede en cualquier relación, los vínculos entre Europa occidental y América Latina están expuestos al peligro de las expectativas encubiertas de una o de ambas partes. La a menudo expresada esperanza en América Latina de que los europeos podrían contribuir no sólo a mitigar la marcada dependencia de Estados Unidos, sino que también a hacer posible la estabilización económica, social y política de sus sociedades, no es con toda seguridad un supuesto realista para lograr una

colaboración significativa. Dichas expectativas exigen demasiado de los europeos, ya que, en contraste con ambas superpotencias, disponen de escasas posibilidades para prevalecer en lo político y de escasos recursos que pudieran emplear bajo las condiciones dictadas por la política de poder. Por otra parte, resulta también insostenible la noción europea de que la democratización en varios países de la zona se podrá estabilizar mediante meras declaraciones y que la crisis de la deuda externa en América Latina podrá superarse a través de la aplicación de mecanismos eficaces de política económica en los ámbitos nacional e internacional. Con miras al futuro de las relaciones birregionales, resulta indispensable considerar las expectativas de ambas partes a la luz de "un nuevo realismo", para así evitar decepciones posteriores que se presentan a menudo en las relaciones internacionales cuando se realizan esfuerzos para mejora el clima de dichas relaciones. Si se contras tan las expectativas latinoamericanas con las europeas, entonces se puede concentra la esperanza latinoamericana en la "carta" europea en dos ámbitos: por un lado, Europa como factor de estabilización; por el otro, Europa como factor de diversificación.

La ayuda que se espera en materia de estabilización cae en el ámbito interno, se refiere especialmente al desarrollo de la democracia representativa, es decir, la esperanza que los mecanismos para la democracia representativa ya desarrollados en Europa puedan adaptarse a las condiciones nacionales de América Latina. Puesto que la mayoría de los partidos políticos latinoamericanos, padecen todavía, como resultado de las dictaduras militares, de una falta de recursos tanto institucionales como humanos para el ejercicio del poder o para prepararse para un eventual acceso a mismo, se busca frecuentemente apoyo europeo en este campo. En el ámbito económico, se ve el papel estabilizador de Europa en la crisis económica de la región en términos de que la Comunidad Europea aplique una mayor liberalización comercial, facilite el acceso de determinados productos latinoamericanos en los mercados europeos y, finalmente, canalice más recursos de cooperación para el desarrollo desde Europa a América Latina. En lo que se refiere específicamente a la situación de la deuda, las esperanzas de América Latina se centran en un papel moderador del Club de París o de los bancos privados europeo y, a menudo, se ven impregnadas de buenos deseos.

El factor de diversificación se refiere más bien a la función externa que podrían adoptar las relaciones con Europa. En un principio, en América Latina se hallaba muy difundida la opinión que en lo que respecta a créditos, inversiones, acceso a mercados y transferencia de tecnología los europeos podían ofrecer a los latinoamericanos más o menos lo mismo que lo norteamericanos. La diferencia, se señalaba, consistía en que de los europeos no se esperaban presiones en caso de conflictos como sucedía con Estados Unidos, dadas las tensas condiciones históricas y la situación geopolítica. En algunas áreas, como la nuclear y la transferencia de armamentos, se puso de manifiesto, durante la década de los años setenta, que los europeos se convirtieron incluso en el socio preferido de los latinoamericanos. La crisis económica en Europa y su más lenta recuperación en comparación a Estados Unidos han demostrado, desde el comienzo de la década

de los ochenta, que Europa no dispone de las mismas posibilidades económicas que la superpotencia. El factor de diversificación debe verse entonces más bien en términos parciales y sectoriales y cobra evidentemente una significación especial para aquellos países que por razones políticas no pueden contar con la cooperación económica de Estados Unidos (Cuba, Nicaragua). El factor de diversificación se ve mermado, por cierto, por el hecho de que Europa, precisamente ahí don de se le ve como "contrapeso" a la política de Estados Unidos, tiene un margen de maniobra muy limitado como consecuencia de la consideración que le merecen sus propios intereses atlánticos. La discusión, que se ha prolongado durante varios años, en torno al papel de Europa en Centroamérica constituye un buen ejemplo de ello, ya que, por un lado, al menos durante algún tiempo, pesó sobre la relación de algunos países europeos con Estados Unidos y, por el otro, aunque no en la misma medida, pudo contribuir a aminorar la influencia política norteamericana en la región, cosa que era esperada al menos por algunos de los miembros del Grupo Contadora y del Grupo de Apoyo. Visto de manera realista, los latinoamericanos deberían poner en juego el factor de diversificación siempre que los intereses latinoamericanos coincidan con intereses europeos claves. Esto es válido para cuestiones de índole política y, quizá con mayor razón, para cuestiones de índole económica. Cuando, empero, se busque ligar objetivos claves latinoamericanos con intereses europeos menos prioritarios, no se conseguirá la esperada función de diversificación.

Los desafíos para una colaboración más estrecha

En cuanto a las expectativas de la parte europea, en el futuro habrá que partir de la base que ciertas concepciones de orden político, se refieran al funcionamiento del sistema internacional en general o al ámbito del orden económico en particular, no pueden ser compartidas de manera automática por la parte latinoamericana. Ello obedece a la diferencia de puntos de partida de los países altamente desarrollados y de los países en vías de desarrollo, y a la aún notable falta de acercamiento en materia de la defensa de intereses nacionales y de la evaluación de las exigencias de soberanía en el contexto de las relaciones Norte-Sur. La importancia indiscutible que asume América Latina para un sistema triangular Europa-Estados Unidos-América Latina hace necesario el apoyo europeo a la estabilización de las democracias y al desarrollo económico, de manera que se amplíe y profundice la identificación de América Latina con las concepciones políticas y económicas de Occidente.

El desarrollo de las relaciones birregionales está marcado de manera esencial por las metas de cada una de las partes. Si la parte latinoamericana nutre la concepción de que se podría adoptar y seguir al pie de la letra el modelo europeo de integración nacional y regional, ello resultaría ahistórico y utópico y habría seguramente un número suficiente de europeos que advertirían a los latinoamericanos acerca de los costos políticos y sociales de un camino semejante. De la misma manera, debe calificarse de errónea la concepción europea de que

América Latina se convertirá en un continente compuesto por democracias estables en que los problemas económicos y sociales se irán resolviendo de manera gradual y siempre pacífica, y en que Europa siempre encontrará materias primas baratas y mercados para sus exportaciones. Si bien es difícil encontrar dichos clichés en una forma tan burda y evidente, ellos siguen marcando ciertas áreas específicas de las expectativas mutuas. Por otra parte, aun cuando hay importantes argumentos históricos en favor de la aplicabilidad, por lo menos parcial, de algunos modelos europeos en áreas específicas de la organización política y social, ella es rechazada en muchos países latinoamericanos. En realidad, la gran oportunidad para un entendimiento europeo-latinoamericano radica más bien en el hecho de que la pluralidad de experiencias que exhibe Europa en áreas que van desde el plano local interno hasta el plano externo multilateral ofrece a los latinoamericanos una amplia posibilidad de elección de acuerdo a sus propias realidades sociales. En este sentido, Europa se diferencia positivamente de las concepciones singulares ofrecidas por ambas superpotencias. La a menudo criticada falta de capacidad de imposición militar, política y económica de los europeos podría ser una ventaja adicional importante frente a América Latina debido a que no existe en absoluto el peligro de tener que adoptar a la fuerza ciertos modelos europeos.

Ambas regiones tienen desafíos comunes derivados de su extraordinaria vulnerabilidad a la presión militar y política de las superpotencias, así como a los cambios bruscos de la economía internacional. Las experiencias comunes derivadas de esta vulnerabilidad podrían y deberían llevar en el futuro a una cooperación más estrecha para amortiguar el efecto de dichos desarrollos globales y emplear el peso político común en áreas en que se detecten intereses compartidos como los relacionados con el déficit norteamericano. Por esta razón, debería también fortalecerse la cooperación entre Europa y el Grupo del Consenso de Cartagena así como habría que buscar otros foros en los que se pueda perseguir la armonización de ambas partes. La insistencia mutua en los puntos de discrepancia que continúan existiendo en, por ejemplo, las áreas del proteccionismo y de la política agrícola de la Comunidad Europea parece ocultar a veces la convergencia coyuntural de intereses que existe a pesar de todas las diferencias estructurales. En vista de la significación y de las dimensiones de ambas regiones ellas sólo podrán ser siempre, la una para la otra, un socio parcial. Ello, en un sentido doble. Por una parte, en el sentido de los intereses de cada región, debido a que las relaciones entre ellas se ven afectadas por concepciones distintas del sistema internacional y por la necesaria evaluación de costos y beneficios de la relación para ambas partes.

Socio parcial también en el sentido de incompleto, ya que Europa no está en posibilidad de satisfacer las expectativas de la región en su conjunto, de los distintos países o de, al menos, algunos de sus grupos sociales. También en esto radica la diferencia decisiva entre Europa y las superpotencias. Lo que queda es la voluntad de reconocer la disparidad en los desarrollos y en los intereses de ambas

partes y emprender o ampliar la colaboración parcial en todas aquellas áreas en que se pueda encontrar un consenso interregional.