

Europa y la democratización de América Latina

Alberto Van Klaveren

Alberto van Klaveren: Polítologo chileno. Director adjunto del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), en Madrid. Fue profesor y director adjunto del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Autor de numerosos artículos sobre relaciones internacionales y política comparada de América Latina.

La búsqueda y consolidación de la democracia en América Latina representa hoy en día uno de los temas más relevantes y sin duda, la principal área de coincidencia en las relaciones que mantiene esta región con Europa occidental. Basta hacer una rápida revisión de los numerosos encuentros y reuniones de todo orden sostenidos entre dirigentes políticos de ambos continentes para comprobar esta afirmación. También es claro que la intensificación de los vínculos políticos entre Europa occidental y América Latina, fenómeno que se puede apreciar tanto a nivel gubernamental como no gubernamental y tanto en la esfera bilateral como en la multilateral, es una consecuencia directa de los esperanzadores pero ciertamente frágiles procesos de democratización que se están desarrollando en muchos países latinoamericanos. En este artículo se analizan los aspectos más salientes del carácter de estas nuevas relaciones entre ambas regiones.

Contrariamente a lo que se podría haber esperado, el interés europeo en el destino de la democracia en América Latina es más bien reciente. Así, pese a que gran parte de la tradición democrática latinoamericana se nutrió de fuentes y modelos del viejo continente, los países y grupos políticos europeos tendieron en el pasado a mirar con indiferencia y escepticismo, por demás explicable, la evolución democrática de la región. Cada nuevo golpe de Estado era recibido como una demostración de la incapacidad estructural de los países latinoamericanos de construir democracias estables y como una repetición de los típicos ciclos políticos que caracterizaban a la región desde la época de la independencia. A su vez, la instalación de gobiernos democráticos tampoco despertaba una reacción especial ni

daba lugar a una relación necesariamente más estrecha.

Un cierto desinterés histórico

La actitud de indiferencia europea frente a esta cuestión incluso contrastaba con la de su aliado norteamericano que, para bien o para mal, ocasionalmente manifestaba su interés en el tema, adoptando políticas concretas, aunque no necesariamente muy consistentes y eficaces, frente a la alternancia entre regímenes democráticos y autoritarios en América Latina.

Las razones del relativo desinterés histórico de Europa en la cuestión de la democracia en América Latina no son difíciles de encontrar.

En primer lugar, la agitada y generalmente desoladora trayectoria de la región en este campo sólo podía alimentar el escepticismo europeo respecto de la viabilidad de la democracia en esta parte del mundo. Desde este punto de vista, los sistemas políticos latinoamericanos eran agrupados dentro de la categoría global de sistemas del Tercer Mundo poco propensos a seguir la tradición política occidental. Es probable que un cierto sesgo antropológico y hasta folklorista de algunos especialistas europeos en América Latina haya contribuido a afianzar esta imagen, en tanto que ponían énfasis en la singularidad y carácter distintivo de la región así como en la inutilidad de los esquemas europeos para entender sus realidades políticas, económicas y sociales. En segundo lugar, la tendencia de los países europeos a favorecer políticas exteriores pragmáticas y realistas, desprovistas de un fuerte contenido ideológico y centradas en intereses nacionales muy concretos como el comercio o las inversiones, les llevo a prescindir generalmente de consideraciones políticas en la conducción de sus relaciones con la región. En tercer lugar, los contactos entre las fuerzas políticas europeas y latinoamericanas fueron tradicionalmente muy escasos y ocasionales, sin que existieran ámbitos que permitieran canalizarlos e institucionalizarlos hacia una cooperación política más permanente que realizara la defensa de los valores democráticos. A falta de estos contactos, los principales interlocutores de los países latinoamericanos eran los diplomáticos y hombres de negocios que, como es natural, orientaban su acción hacia los grupos que estaban en el poder, sin inquietarse demasiado por su naturaleza más o menos democrática. Por otra parte, los pocos sectores de las izquierdas europeas que mantenían vínculos con sus contrapartidas latinoamericanas no tendían a tener gran representatividad en sus propios países y con frecuencia compartían la crítica de los grupos radicales de la región hacia lo que calificaban despectivamente como las instituciones de la democracia "formal" o burguesa, lo que les llevaba a prestar escasa importancia a este tema.

Europa redescubre la democracia en América Latina

Aunque resulte difícil determinar una fecha exacta que marque un punto de inflexión en esta materia, es claro que los países europeos están otorgando una atención creciente al problema de la democracia en América Latina y que sus

relaciones con los países de la región tienen ahora un componente y una motivación más políticos.

Una serie de procesos y hechos explican este cambio. Entre los más conocidos, están los crecientes vínculos entre partidos políticos europeos y latinoamericanos dentro de las internacionales políticas, instituciones que lograron trascender su naturaleza casi exclusivamente europea precisamente gracias al aporte latinoamericano. En el caso de la Internacional Socialista estos vínculos interregionales se consolidaron a partir de la década de 1970, cuando sus principales líderes europeos comenzaron a manifestar interés en América Latina y cuando se incorporaron plenamente a este movimiento una serie de importantes partidos de Venezuela, Costa Rica, República Dominicana, Perú, Chile y otros países. En el caso de la Internacional Demócrata Cristiana, los vínculos ideológicos entre los partidos latinoamericanos y europeos se remontan más atrás, pero estos se derivan más de la existencia de un tronco doctrinario común que de contactos y acciones conjuntas entre los partidos de ambas regiones, que también son de data más bien reciente. En forma simultánea al establecimiento de relaciones entre los partidos, las fundaciones vinculadas a las corrientes políticas europeas también aumentaron sus actividades en América Latina, fenómeno que ha sido particularmente evidente en el caso de las fundaciones de origen alemán. Por su parte, las Internacionales Liberal y Conservadora sólo ahora comienzan a establecer sus vínculos en la región, tarea bastante difícil debido a la ausencia de contrapartes válidas en muchos países latinoamericanos, y el creciente interés que están demostrando en América Latina hace prever que también ellas se convertirán en agentes para una mayor imbricación política entre las dos regiones.

En forma paralela al surgimiento de las internacionales políticas, los movimientos de trabajadores europeos y latinoamericanos, agrupados en sendas internacionales sindicales, comenzaron igualmente a reforzar sus vínculos, manifestando un interés creciente en el tema de la democracia. En una forma más indirecta pero no menos efectiva, las estrechas relaciones que se forjaron entre instituciones religiosas y humanitarias de ambas regiones dentro de un contexto de reorientación de su acción y de su papel en la sociedad civil, tuvieron asimismo un cierto impacto en el campo político, convirtiéndose en varios casos en factores coadyuvantes de los procesos de democratización en América Latina.

Obviamente, el nuevo interés europeo en este tema fue también provocado en una medida muy importante por las masivas violaciones de los derechos humanos, en que incurrieron los regímenes autoritarios que comenzaron a asolar a América Latina durante las décadas del 60 y del 70. Por cierto, las dictaduras tradicionales que había conocido la región desde siempre no se habían caracterizado por su respeto a los derechos ciudadanos, pero la magnitud y la atrocidad que asumieron estas violaciones bajo los regímenes de este nuevo autoritarismo configuraron un fenómeno inédito que despertó la conciencia de muchos observadores que hasta entonces no se habían inquietado por los destinos políticos de la región. Dentro de este mismo contexto, hay que señalar el impacto de algunos hechos políticos que

ocurrieron en América Latina, entre los que se destaca, sin duda, el trágico derrocamiento del gobierno de la Unidad Popular en Chile y la represión que le siguió, que tuvieron una enorme repercusión en Europa. La entronización de regímenes autoritarios en muchos países latinoamericanos llevó así a la formación de grupos de solidaridad, tanto dentro como fuera de los partidos políticos y movimientos sociales europeos, que generaron una nueva preocupación por el futuro de la democracia en la región. Es probable que esta preocupación también se haya visto influida por la revalorización que hicieron importantes sectores de las izquierdas latinoamericanas de las instituciones de la democracia "formal", una vez que éstas fueron aplastadas por las nuevas dictaduras latinoamericanas .

Más allá de estas influencias directas, cabe señalar el efecto que tuvo en Europa la nueva política en favor de los derechos humanos y la democratización en América Latina emprendida por la administración Carter de los Estados Unidos. Si bien es cierto que la preocupación de algunos gobiernos europeos por este tema venía de antes, e incluso había marcado una discrepancia con respecto a anteriores administraciones norteamericanas que no habían demostrado preocupación por estos temas, la nueva actitud del principal aliado europeo y de la potencia hegemónica en América Latina necesariamente contribuyó a reforzar las tendencias europeas en este mismo sentido. Igualmente, ya a nivel interno europeo, las mismas experiencias de transición a la democracia de países como Grecia, Portugal y España ofrecieron puntos de referencia concretos, aunque no necesariamente repetibles en todas sus facetas, que estimularon el interés por la situación de la democracia en América Latina. Por último, en su afán de alcanzar un perfil más autónomo y un protagonismo internacional mayor para Europa, era lógico que los líderes del viejo continente buscaran interlocutores más válidos con que relacionarse, interlocutores que sólo podían llegar al poder después de una restauración democrática en la región.

La cooperación política europeo-latinoamericana

El apoyo europeo a la democratización de América Latina ha llevado en los últimos años a una notoria intensificación de los vínculos políticos entre ambas regiones.

En el plano oficial, este incremento se ha visto reflejado en frecuentes intercambios de visitas entre líderes políticos europeos y latinoamericanos, en la participación de gobernantes y representantes políticos europeos en las transmisiones del mando en América Latina y en los importantes encuentros regionales a que éstas dan lugar, en reiteradas declaraciones y expresiones de apoyo a las fuerzas y regímenes democráticos latinoamericanos, en claras manifestaciones de protesta en contra de los gobiernos autoritarios que aún subsisten en la región y en acciones de solidaridad con las víctimas de estos regímenes. Europa occidental ha otorgado sin duda un fuerte apoyo político a los difíciles procesos de consolidación de la democracia que viven los países latinoamericanos y las relaciones que se han establecido en este sentido trascienden el marco de la acción diplomática formal.

Esta tendencia se ha hecho evidente tanto a nivel bilateral, aunque ciertamente con mayor fuerza y entusiasmo en algunos países que en otros, como a nivel multilateral. En el caso de las Comunidades Europeas, por ejemplo, el Parlamento ha aprobado un elevado número de resoluciones sobre el tema, sus miembros visitan continuamente los países latinoamericanos y cada dos años tiene lugar una conferencia interparlamentaria europeo-latinoamericana. Los contactos también han aumentado sensiblemente con respecto a la Comisión de las Comunidades Europeas, y el propio Consejo de Ministros se ha comenzado a preocupar por el tema, tendencia que se está reforzando con el ingreso de España y Portugal a las Comunidades Europeas.

En el plano no gubernamental, los vínculos son igualmente fuertes. Las internacionales políticas han mantenido su atención hacia América Latina, como lo simbolizan la celebración del XVII Congreso de la Internacional Socialista en Lima y la elección de un latinoamericano como presidente de la Internacional Demócrata Cristiana durante el período 1982-1986. Las fundaciones políticas establecidas por partidos y grupos políticos europeos, especialmente de origen alemán, han aumentado su presencia en muchos países latinoamericanos, pasando a desempeñar funciones de asesoría con respecto a gobiernos y partidos de la región, tendencia que ciertamente no ha estado libre de polémica en algunos casos. Los internacionales sindicales han seguido preocupándose de la situación de las organizaciones de trabajadores en países donde sus derechos todavía son conculcados. Diversas organizaciones religiosas y humanitarias han aumentado igualmente su interés en la situación de los derechos humanos, no sólo en los regímenes autoritarios sino también en aquellas democracias en que subsisten graves dificultades en este campo.

Más allá de estas demostraciones de preocupación y de apoyo, se ha generado en los últimos años un activo intercambio de ideas entre las dos regiones respecto de los desafíos inherentes a la consolidación democrática. Expertos y organizaciones gremiales latinoamericanos han fijado su atención en los modelos de concertación social europeos, considerados como puntos de referencia muy útiles para cualquier esfuerzo que se haga en este campo. Algunas experiencias europeas en el terreno siempre difícil de las relaciones cívico-militares también han comenzado a actuar como puntos de referencia respecto de los todavía tímidos intentos de reforma militar en América Latina. Y, por cierto, temas tan urgentes como la reforma del Estado, la reestructuración de la administración pública o la modernización de la economía han llevado asimismo a un mayor intercambio intelectual con Europa, aunque obviamente las distintas realidades y estadios de desarrollo de ambas regiones hacen imposible la aplicación lisa y llana de la mayoría de los modelos europeos en América Latina. Más bien, se trata en estos casos de rescatar aquellos elementos que puedan ser relevantes para una realidad distinta.

Los desafíos

Más allá de las coincidencias que se han destacado antes, que se refieren al campo

específicamente político y cuyo valor tiende a ser principalmente simbólico una vez que los países latinoamericanos vuelven a emprender el rumbo democrático, subsisten una serie de desafíos para una mayor cooperación entre las dos regiones en este campo. Estos desafíos son un reflejo directo de las dificultades y complejidades propias de estos procesos de democratización.

Como es sabido, la implantación de la democracia en América Latina ha tenido y sigue teniendo lugar en un contexto económico, social, cultural y también internacional muy distinto y más desfavorable que el que rodeó a muchas experiencias democráticas europeas. Sólo a modo ilustrativo basta recordar la condición dependiente de las economías latinoamericanas, su extrema vulnerabilidad frente a un sistema económico internacional que les es adverso, los intensos procesos de movilización social que generalmente desencadenan los necesarios procesos de reformas de las estructuras, las fuertes presiones en favor de una mayor participación política, la existencia misma de modelos democráticos muy profundos en los países ricos y el inevitable efecto de demostración que éstos producen, el contraste entre las capacidades declinantes del sistema económico y las demandas crecientes de la población, la presencia de culturas políticas intolerantes nada favorables a la consolidación democrática, etc., etc. Todo ello, dentro de un período de aceleración de los ritmos y procesos de cambio, que hace que América Latina deba enfrentar en el lapso de unas pocas décadas y en forma simultánea procesos sociales que se dieron en forma más gradual en Europa. No está demás recordar que cuando esta acumulación de tensiones también se dio en Europa - básicamente en los países de industrialización tardía y periférica - la democracia tampoco pudo implantarse sino después de largos y dolorosos procesos de lucha y aprendizaje.

Si a estas adversidades estructurales agregamos una coyuntura que, como la actual, es particularmente negativa, es claro que las posibilidades para un desarrollo democrático en América Latina no parecen muy alentadoras. Es precisamente por esta razón que los países de la región están buscando apoyos externos que les ayuden a superar la actual coyuntura y que permitan atenuar el impacto de algunos factores externos que se erigen en obstáculos para cualquier proyecto de desarrollo nacional. Muchos dirigentes políticos latinoamericanos son conscientes de que la responsabilidad principal en este campo recae sobre ellos mismos y que no se puede usar estos factores como excusa por la propia incompetencia, pero al mismo tiempo no se puede negar que América Latina es muy vulnerable a factores externos y que éstos han tendido a ser especialmente negativos en los últimos años.

Dentro de este contexto, prácticamente todos los sectores políticos e intelectuales latinoamericanos coinciden en señalar que una mayor cooperación política entre Europa y América Latina necesariamente debe tener una contrapartida económica. Ciertamente, los apoyos políticos prestados a los procesos de transición a la democracia demostraron ser particularmente valiosos y positivos, contribuyendo en más de un caso a la aceleración de estos procesos y a la defensa de las

conquistas que se fueron ganando. Sin embargo, los requerimientos de los procesos de consolidación de la democracia tienden a situarse ahora mucho más en el campo propiamente económico y aunque es claro que Europa no está en condiciones de hacer un gran aporte en este campo, existe la impresión en América Latina, acertada en nuestra opinión, de que todavía hay un amplio espacio para una mayor cooperación entre las dos regiones.

Como cabía esperar, las expectativas respecto de Europa se centran ahora en los temas más acuciantes de la coyuntura económica de la región. Concretamente, en el campo de la deuda externa, donde se espera una comprensión mayor de la gravedad que asume la situación y una actitud más favorable hacia una solución política del problema, impulsada tanto a niveles bilaterales como en los organismos financieros internacionales; en el campo del comercio, en que América Latina reclama contra el creciente proteccionismo de sus socios tradicionales, que afecta no sólo a sus exportaciones de materias primas, sino que también a sus productos manufacturados, y contra prácticas comerciales que afectan asimismo sus posiciones en terceros mercados; y, en el campo de la asistencia técnica, importante sobre todo para los países menos desarrollados de América Latina. También está la posibilidad de encontrar modalidades más específicas de cooperación en determinadas áreas, como la participación latinoamericanas en ciertos proyectos europeos, el establecimiento de empresas conjuntas y otras formas de cooperación industrial, etc. Un esfuerzo importante en estas áreas parece tanto más urgente cuanto se comprueba que, paradójicamente, la intensificación de las relaciones políticas entre las dos regiones se da en un contexto de relativa declinación de sus relaciones económicas, que hace que su importancia recíproca en este campo sea hoy bastante inferior a la que tenían tres décadas atrás.

En el terreno específicamente político, también parece haber posibilidades para una mayor cooperación, especialmente en lo que respecta a las urgentes necesidades de consolidación institucional que enfrenta América Latina. Es evidente que el fortalecimiento de las instituciones estatales y no estatales y los cambios en la cultura política indispensables para este fin dependen básicamente de los mismos latinoamericanos, pero también es evidente que los europeos pueden tener una relevante función de apoyo en este campo. Cabe destacar en este contexto el papel crucial que han comenzado a desempeñar las organizaciones no gubernamentales de origen europeo, que cubren un amplísimo campo de actividades y que parecen particularmente aptas para desempeñar estas funciones de apoyo.

Entre la ilusión y el fatalismo

La cooperación entre Europa Occidental y América Latina se ha visto afectada por dos actitudes extremas igualmente negativas. Por una parte, una actitud de expectativas excesivas que tiende a ver a Europa como una suerte de hada madrina de América Latina, que proveerá gran parte de la ayuda externa necesaria para apuntalar las democracias latinoamericanas y que a la larga podría incluso ser

alternativa frente al poder norteamericano en la región. Por la otra, una actitud de realismo rayana en el fatalismo, que considera que todo lo que se puede hacer en este terreno ya se ha hecho y que América Latina no puede esperar más de Europa. Lamentablemente, durante algún tiempo muchos políticos e intelectuales latinoamericanos tendieron a adoptar la primera actitud, inducidos hasta cierto punto por los mismos europeos. Por otra parte, quizás como una reacción a estas expectativas excesivas y quizás también como una forma de disfrazar una cierta falta de voluntad política, muchos europeos han tendido a acercarse al segundo extremo. En esta perspectiva, el desafío actual de las relaciones entre Europa occidental y América Latina consiste en encontrar un punto de equilibrio entre ambos extremos. Por ello, será necesario matizar el entusiasmo ocasional de los latinoamericanos e inducir a los europeos a tomar un papel más activo en la solución de los problemas actuales de la región, que obviamente ponen en peligro los alentadores pero frágiles procesos de democratización que viven muchos de sus países.