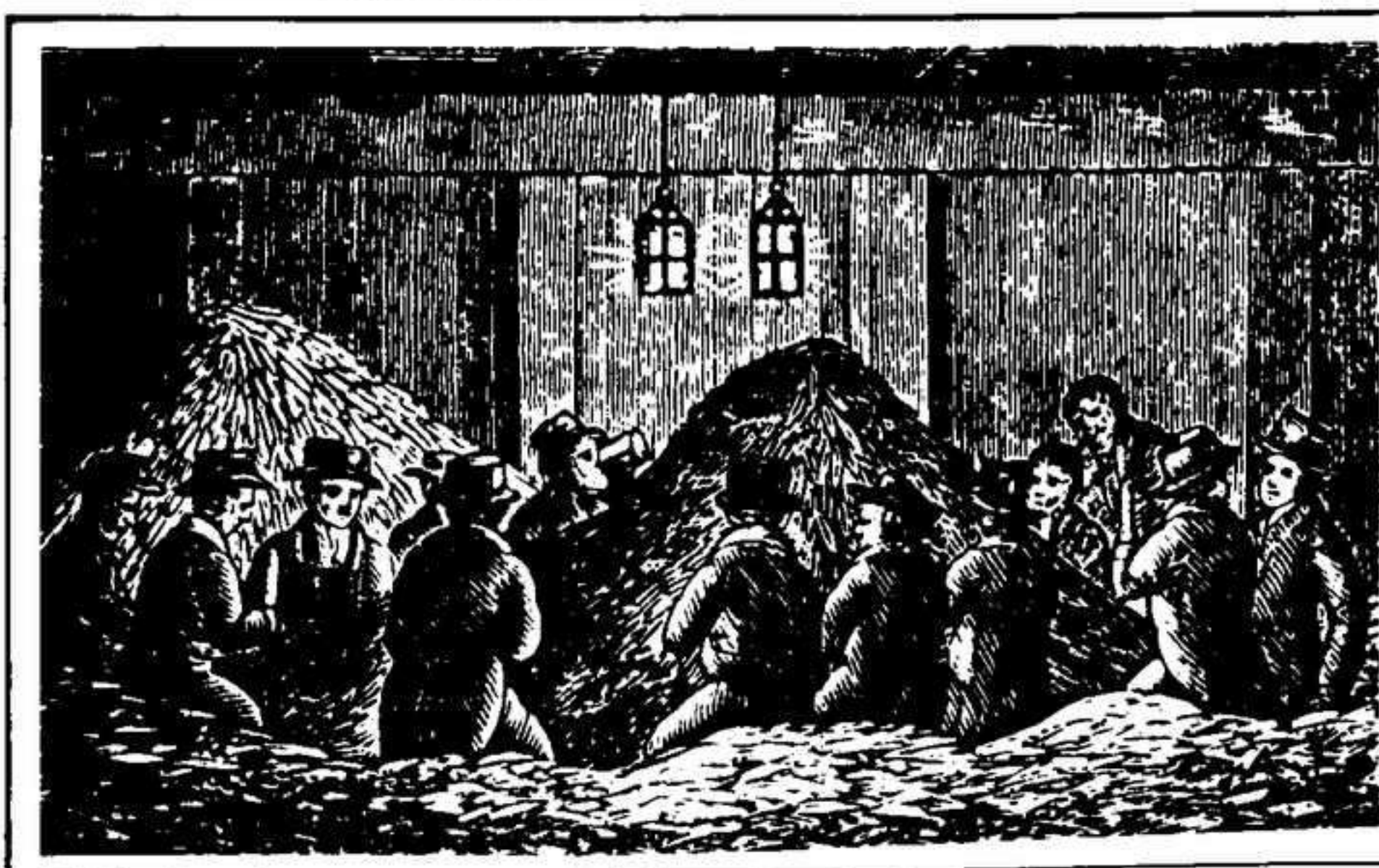

EUROPA Y AMERICA LATINA: EL DESAFIO DE LA COOPERACION

Elena Flores

análisis y debate



3

Las relaciones entre Europa (Comunidad Europea) y América Latina no han estado exentas de un cierto grado de apasionamiento y polémica debido, en la mayoría de las ocasiones, a fenómenos de incomprensión y desconocimiento mutuo de las respectivas realidades. Por añadidura, los reproches que se han sucedido a lo largo del tiempo no han hecho más que enturbiar los, ya tradicionalmente poco nítidos, espacios viables de cooperación. Los latinoamericanos, por un lado, se quejan del deterioro de los intercambios comerciales con los países comunitarios y de la política proteccionista de la CEE. Por su parte, los comunitarios achacan a la falta de integración latinoamericana la ausencia de una mayor y más eficaz colaboración.

Lo cierto es que —más allá del inútil cruce de amonestaciones— América Latina no ha sido el continente privilegiado de los europeos tanto en lo que a intercambios comerciales se refiere como a, y hasta fechas muy recientes, la coopera-

ción política tan sustantiva en contextos caracterizados por la inestabilidad de sus regímenes democráticos. Negar esta evidencia sería realizar un ejercicio de ceguera política que en nada contribuiría a valorar con objetividad los momentos actuales caracterizados —y esa será la hipótesis fundamental de estas líneas— por una cierta y nada desdeñable inversión de las tendencias anteriores.

Breve radiografía de las relaciones

Desde el punto de vista histórico, y de forma simplificada, podemos distinguir tres etapas en las relaciones entre el conjunto de América Latina y Europa.

1. A partir de la independencia del continente iberoamericano y hasta 1920 aproximadamente, período durante el cual la presencia europea fue decisiva tanto desde el punto de vista económico y financiero (por la capacidad iberoamericana de proveedor de materias primas) como desde el punto de vista intelectual y cultural. Los EE.UU. sólo gozaban entonces de una posición dominante en América Central.

La guerra mundial y el consiguiente retroceso de la influencia europea proporciona a los EE.UU. una magnífica ocasión para expandir por América Latina su comercio e invertir, en condiciones muy favorables de rentabilidad, sus capitales. No obstante, aún en los años que siguieron a la reaparición de Europa en posiciones centrales de la economía mundial se libraría una batalla de influencias entre el viejo continente y los EE.UU. en el plano económico-financiero y en el de la esfera política.

2. La segunda fase, el período comprendido entre los años treinta y los sesenta, viene marcada por un importante crecimiento económico en América Latina (que, sin abandonar su posición periférica en el sistema capitalista mundial, recibe en cierta medida los efectos del nuevo patrón de acumulación de la posguerra) y una hegemonía determinante de los EE.UU. en aquel área. Europa, por su parte, emprendía en 1957 el largo y difícil camino hacia la unidad política y su integración económica con voluntad de proyección exterior.

Sin embargo, tanto por razones históricas y geográficas como por la misma composición de los fundadores de la Comunidad, la apertura europea hacia el mundo exterior se centró fundamentalmente sobre el Mediterráneo y África, estableciéndose así relaciones privilegiadas con los denominados países ACP (Asia, Caribe y Pacífico) en franco detrimento de las relaciones con Iberoamérica. Como ha manifestado Claude Cheysson, la prolongada ausencia española de la Europa que se estaba construyendo privó a ésta del puente que la habría unido con América Latina.

Nacía pues la Comunidad Europea con una suerte de mutilación al carecer de una verdadera definición acerca de su política hacia América Latina —el Tratado de Roma tan sólo contiene unas vagas orientaciones para las relaciones económicas con Latinoamérica— y con la ausencia de dos países como España y Portugal (a causa de la pervivencia de ellos de regímenes dictatoriales) que hubieran podido constituirse en valiosos intérpretes para el ámbito comunitario del significado de los acontecimientos políticos y de las perspectivas económicas de América Latina.

Es en 1964, y por iniciativa del Parlamento Europeo, cuando se crea una delegación para las relaciones con América Latina y el seguimiento político y económico de la región. En este sentido, el acontecimiento más importante lo constituirá la Conferencia Interparlamentaria CEE-América Latina que, desde su reunión inaugural en 1974 hasta la última en 1985, se ha celebrado en siete ocasiones.

En definitiva, a lo largo de todos estos años las iniciativas de cooperación tuvieron un alcance muy limitado y la nota dominante de las relaciones entre ambos continentes fue —sin riesgo de exageración— la pasividad. Tanto la preferencia europea por otras regiones como la inexistencia en Latinoamérica de un interlocutor que canalizará sus expectativas y facilitara el diálogo con los comunitarios, coadyuvaron, sin duda, a esa mutua ignorancia.

3. A finales de los setenta comienza a perfilarse una nueva etapa para los países latinoamericanos fundada en la creciente complejidad de los problemas de la región, que facilitan una pérdida objetiva de la presencia norteamericana en cada vez más amplias zonas del continente y que puede inscribirse en un contexto más amplio, de relativo declive de la hegemonía de los EE.UU. a partir, sobre todo, de su derrota militar en el sureste asiático.

Las transformaciones latinoamericanas en la década anterior, y una serie de fenómenos y acontecimientos que se producen ya en los años ochenta, posibilitan la apertura de nuevas vías de interés mutuo y relativo acercamiento entre Europa y América Latina: la política de derechos humanos desarrollada por el presidente Carter va a tener amplias repercusiones en Latinoamérica y supone el principio del fin de sus regímenes dictatoriales que se habían expandido vertiginosamente desde la década anterior; el «despertar» de América Central con la revolución nicaragüense que da fin a la «larga noche» del somocismo. La situación de conflictividad de la región centroamericana —sumergida en desajustes estructurales cuyo resultado es la carencia de legitimidad de los sistemas políticos y la radicalización de los sectores más marginados—, y la iniciativa de Contadora para promover una solución pacífica a los graves problemas de la zona, constituirán otro de los elementos que movilizarán y sensibilizarán a la opinión europea hacia la desconocida América Latina.

No obstante, y por paradójico que resulte, va a ser un acontecimiento como la guerra de las Malvinas y los sentimientos de desconfianza y frustración que la toma de posición de los países europeos —salvo honrosas excepciones— generó en los pueblos latinoamericanos, lo que actuará como un poderoso revulsivo para que Europa intente cicatrizar las heridas abiertas y pretenda una aproximación efectiva a Iberoamérica.

Así es, en los documentos elaborados por la Cooperación Política Europea, Iberoamérica no aparece prácticamente hasta 1982. Con el enfrentamiento en el Atlántico Sur se registra el punto más bajo de las relaciones eurolatinoamericanas y se pone a la vez de manifiesto el desconocimiento europeo de las aspiraciones y reivindicaciones legítimas de los pueblos iberoamericanos. El foso nunca había sido tan profundo y fue su evidencia lo que sensibilizó a Europa para inaugurar un nuevo período en las relaciones.

Los condicionantes para un nuevo marco de relaciones entre Europa e Iberoamérica

A lo largo de los últimos años se ha hecho patente un creciente interés y una cierta voluntad política de aproximación en ambas direcciones y buena prueba de ello es la proliferación de encuentros, seminarios, coloquios y artículos que constituyen un intento serio de aportar elementos e ideas que permitan desbloquear los obstáculos aún existentes. Pero, si bien es cierto que se abren nuevas perspectivas para un mayor entendimiento y cooperación entre ambos continentes, no lo es menos que esos acercamientos son todavía muy imprecisos en el aspecto político y claramente insatisfactorios en el terreno económico; algunas de las razones ya se han esbozado: la ausencia de un organismo latinoamericano que represente real y efectivamente al conjunto de los países iberoamericanos dificulta y dispersa los esfuerzos. Es cierto que ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), SELA (Sistema Económico Latino Americano) y otras entidades de carácter regional son intentos notables en esa dirección, pero están aún lejos de configurarse como representantes únicos de los países latinoamericanos de un modo similar a como lo es la Comunidad Europea con respecto a sus miembros.

La pluralidad de razones que explican esta ausencia de integración política y económica en América Latina radican en la propia envergadura histórica del proyecto y en ciertas condiciones políticas y económicas de la región que lo hacen todavía más difícil.

Por lo que se refiere al primer aspecto, basta señalar a modo de recordatorio que la unidad europea se ha realizado con grandes sacrificios, no pocos obstáculos y, sin duda, con valiosa ayuda que proporcionó la aportación económica de los EE.UU. a través del Plan Marshall, que permitió la reconstrucción del continente desde prácticamente las cenizas en que quedó tras la segunda guerra mundial.

De otro lado, Europa contó con un marco político mayoritariamente democrático que ha de valorarse como una condición «sine qua non» para llevar a cabo el proceso de integración. Es innecesario —por su obviedad— insistir en que este factor integrador no siempre ha estado presente en América Latina, siendo dolorosamente desconocido en algunas zonas de casi toda su trayectoria histórica.

Tampoco las posibilidades económicas han acompañado a los procesos históricos de América Latina. Sus estructuras oligárquicas no han favorecido los procesos de reclasificación de estos países en el sistema capitalista mundial que les permitieran abandonar su posición periférica, generando así expectativas sustantivas de intercambio comercial o inversión tecnológica en el seno del propio continente y con otras zonas del mundo.

Existen además otro cúmulo importante de razones que obstaculizan los procesos de cooperación. Por una parte, la recesión económica que atraviesa Europa desde finales de los sesenta supone una importante barrera para abordar un nuevo marco de relaciones con otras zonas que no sean las actualmente establecidas y con las que la Comunidad Europea viene funcionando a través de mecanismos ya institucionalizados. Por otra parte, también hay que tener en cuenta la propia heterogeneidad europea. Si bien en la Comunidad se han logrado importantes avances en su camino hacia la unidad política con la aprobación del Acta Unica, está aún lejos de haber conseguido una unidad de criterio que se refleje en una sola voz en el terreno político a través de la cooperación política europea. La ampli-

tud de opciones políticas de los distintos gobiernos de los países comunitarios supone, en ocasiones, una dificultad añadida a la hora de aunar voluntades para una mayor cooperación y solidaridad con América Latina.

Un factor que no es posible desconocer es la capacidad de influencia norteamericana tanto en el área latinoamericana como en el ámbito europeo. La determinante incidencia de los capitales provenientes de los EE.UU. en los mercados latinoamericanos y su indudable penetración política —sobre todo por lo que se refiere a la región centroamericana— resultan objetivamente poco compatibles con un proceso de cooperación eurolatinoamericana que potencialmente redujera la preeminencia de aquel país en la zona.

A la vista de este panorama —presentado sucintamente— se puede caer en la tentación de contemplar los intentos de cooperación con escepticismo y pensar que tan sólo son un experimento fruto de las buenas voluntades, pero sin mayores posibilidades de concreción. Sin embargo, si no nos dejamos arrastrar por ese pesimismo recalcitrante que se niega a valorar como positivo todo aquello que no se traduzca en acuerdos inmediatos, y analizamos con rigor, y también con una buena dosis de perspectiva histórica, el estado actual de las relaciones, nuestras expectativas han de tener obligadamente un carácter más optimista.

El papel de España

Ya es un lugar común afirmar que la todavía reciente adhesión de España y Portugal a la Comunidad Europea ha de ser vista como un nuevo elemento dinamizador de las relaciones entre Europa y América Latina; no es una frase carente de contenido, desde 1986 se han producido algunos hechos notables que bien pueden indicarnos el papel destinado a la Península en el nuevo rumbo de la cooperación.

En primer lugar, encontramos una voluntad inequívoca de impulsar las relaciones, plasmada en la Declaración Común de Intenciones aneja al Tratado de Adhesión de España y Portugal y basada no sólo en los lazos culturales, históricos y lingüísticos que nos unen con Iberoamérica, sino también en el interés objetivo de la Comunidad de establecer un marco de relaciones con el continente que mayores similitudes presenta con Europa y que comparte con nosotros el mismo sistema de valores.

En segundo lugar tenemos la decisión, reiteradamente expresada por el Gobierno español, de apoyar explícitamente aquellas iniciativas tendentes a lograr la institucionalización del diálogo entre los dos continentes y que —por referirnos sólo al último foro— fue palpable en la reciente cumbre de Guatemala entre los países comunitarios y Centroamérica y el Grupo de Contadora.

Las inquietudes españolas en favor de la cooperación se han visto reflejadas, con algunos resultados concretos, en el seno de la propia Comunidad Europea. En el Consejo Europeo de La Haya celebrado en junio de 1986 se adoptó, a propuesta española, la voluntad explícita y prioritaria de reforzar las relaciones con América Latina y se alcanzó un consenso entre los doce países en favor de las gestiones de paz del Grupo de Contadora.

Otro hecho significativo al respecto puede ser la decisión española de abrir para el presupuesto de 1987 un capítulo específicamente dedicado a América Latina hasta ahora confundida en la misma línea presupuestaria de Asia.

En definitiva, parece que las intenciones españolas a partir de nuestra adhesión a la Comunidad Europea para promover cambios sustanciales en la perspectiva de la cooperación ha producido ya algunos datos en la realidad dignos de consideración. Desde luego, en contra de esta interpretación se puede esgrimir que América Latina sigue sacudida por urgencias económicas como lo son la escasa o nula reactivación de la mayoría de sus economías o el grave problema de la deuda externa y que, en este terreno, la cooperación se ha mostrado claramente insatisfactoria. Sin embargo, aquí no se está intentando presentar los avances registrados como la solución —por otra parte imposible— a los desajustes estructurales latinoamericanos. Aun admitiendo que el esfuerzo comercial y financiero debe incrementarse en el curso de los próximos años, sería un error (que lamentablemente se repite con bastante frecuencia) relegar a un segundo plano los avances realizados en el terreno de la cooperación política. Desde esta perspectiva se pueden contemplar con optimismo para el futuro de las relaciones las repercusiones, en el espectro comunitario, del empuje español. No se trata, en consecuencia, de plantear el papel de España en la Comunidad con estrechez de miras, sino, por el contrario, de abrir el horizonte comunitario despertando la conciencia del interés que objetivamente Europa tiene en incrementar las relaciones con Iberoamérica.

Los nuevos signos

Sin embargo, el impulso español en favor de una inversión de los planteamientos tradicionales sería insuficiente para justificar una lectura posibilista del futuro de las relaciones, si no fuese acompañado de signos alentadores del lado iberoamericano. Y, en este sentido, cabe señalar que América Latina, aproximadamente desde 1983, ha llevado a cabo algunas experiencias inéditas en la zona que, con una cierta perspectiva, podrían ser consideradas como pasos adelante en su proceso de integración política.

En concreto, las gestiones de paz iniciadas por los cuatro países que componen el llamado Grupo de Contadora (México, Panamá, Colombia y Venezuela) más la adhesión posterior del Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay) presentan algunas características fundamentales como para concebirlas como un previsible embrión de la institucionalización del diálogo en el seno latinoamericano:

- sostienen que el origen del conflicto centroamericano es específicamente latinoamericano;
- por lo mismo, proponen que la búsqueda de soluciones a través del diálogo ha de tener una dimensión exclusivamente regional;
- la iniciativa parte de países democráticos.

De Contadora se ha dicho casi todo y no han faltado frases tan mordaces como injustas pues se olvida que, más allá de los logros alcanzados en sus objetivos específicos, su misma existencia sienta un valioso precedente y, por lo demás, ha

detenido la escalada del conflicto. En todo caso, sus éxitos (constreñidos por las actitudes de actores internacionales ajenos a la zona) han de ser contemplados y analizados con rigor. Aunque las negociaciones han sufrido un parón a causa de los obstáculos presentados a la firma del «Acta de Paz», no se puede negar un avance sustantivo, aunque no satisfactorio todavía, en la progresiva democratización de algunos países centroamericanos teniendo en cuenta un contexto político caracterizado, a «grosso modo», por la ausencia de tradiciones democráticas, la preeminencia de las Fuerzas Armadas y la violencia estructural que padecen. Hoy Contadora cuenta, de algún modo, en su haber con mayoría de gobiernos civiles en Centroamérica y este hecho debe ser interpretado como un signo alentador.

Con posterioridad al nacimiento del Grupo de Contadora se han llevado a cabo encuentros de cooperación entre Europa y América Latina que hubieran sido sencillamente impensables de no mediar esta experiencia. Las denominadas tres cumbres de San José suponen un avance significativo en el diálogo entre los dos continentes.

En 1984, y sin duda con empuje hispano-portugués, se celebra en San José (Costa Rica) el primer foro de cooperación entre los países de la Comunidad Europea más España y Portugal, con cinco países centroamericanos y los cuatro miembros del Grupo de Contadora. Los resultados son esperanzadores por la propia originalidad de la reunión. Por vez primera, la Europa de los Doce (aún sin la incorporación definitiva de España y Portugal) se reúne para hallar fórmulas viables de cooperación con países del área latinoamericana que, de algún modo, conformaban una suerte de única voz. Un año más tarde, esta vez en Luxemburgo, la reunión se repite lográndose así una cada vez más cierta institucionalización del diálogo.

En 1987 se celebra en Guatemala el tercer encuentro entre la Comunidad Europea, América Central y el Grupo de Contadora. Aunque los resultados respondieron escasamente a las expectativas iniciales (sobre todo en lo que se refiere a acuerdos de carácter económico) es significativo que no se dieran pasos atrás en cuanto a la mutua voluntad de cooperación —y aquí hay que destacar de nuevo la firme posición española— y que se renovase el apoyo de los países comunitarios a las gestiones de Contadora. Pese a que los resultados concretos de las tres cumbres no son abundantes, sí es necesario la atención sobre lo que su propio desarrollo supone en tanto que reconocimiento implícito de que hay un espacio de diálogo político entre Europa y Centroamérica y que, por tanto, es necesario identificar los intereses compartidos entre ambas regiones.

De este modo asistimos a un proceso a través del cual América Latina parece estar cobrando paulatinamente conciencia de que es imprescindible edificar mecanismos regionales de concertación política para encontrar soluciones viables a sus graves problemas. Otras iniciativas genuinamente latinoamericanas, como el denominado «Consenso de Cartagena» (que ha pretendido impulsar un tratamiento político conjunto al contencioso de la deuda externa), el proceso de integración de Argentina y Brasil con la posible adhesión de Uruguay, y una relativa, pero palpable, declinación de la influencia norteamericana en Centroamérica (como sugieren la actitud de Costa Rica y la neutralidad activa desempeñada por Guatemala), apuntan en la misma dirección que la labor emprendida por Contadora.

Por otra parte, los avances en los procesos democratizadores en el Cono Sur poseen una doble virtud. De un lado, muestran a Europa las afinidades entre sus proyectos políticos y los iberoamericanos. De otro, facilitan más el camino de la integración de América Latina si nos atenemos a los manifiestos intereses de los nuevos regímenes para incrementar la cooperación regional.

En suma, cada vez se decanta con más claridad que asistimos a un momento fecundo de la cooperación eurolatinoamericana. Los problemas siguen persistiendo en razón de las posibilidades europeas y la complejidad de la realidad iberoamericana. No obstante, es indudable que un proceso se ha puesto en marcha y signos favorables despuntan como para suponer que no ha de verse interrumpido.

A modo de conclusión

A tenor de todo lo visto, y si se comparte básicamente el cuadro aquí esbozado, es coherente entonces mantener una lectura optimista de las relaciones eurolatinoamericanas. Optimismo relativo, evidentemente, pues también aparecen diversos factores que pudieran estancar o invertir la actual dirección del proceso. Y, en este sentido, ninguno de los dos continentes se halla carente de riesgos.

Por un lado, en Europa los intereses históricos de algunas potencias con países con los que comparten un inmediato pasado colonial pudieran interferir de algún modo las nuevas preferencias comunitarias con respecto a América Latina. Tampoco es posible desdeñar la inercia que conllevan las tradicionales relaciones con otras zonas del mundo y el elemento nuevo e imprevisto que supone la aparición de Latinoamérica en un escenario como el europeo, poco dispuesto, por experiencias históricas, a correr hacia aventuras inciertas.

Si observamos ahora el panorama iberoamericano, los obstáculos aún siguen en el horizonte. Por citar tan sólo a algunos de los contenciosos que atraviesa el continente, en la situación de conflicto generalizado que vive Centroamérica, los preocupantes elementos de tensión Este-Oeste pueden hacer todavía difícil la pacificación de la zona. Por otra parte, la fragmentación política que padece América Latina le impide conseguir un mínimo consenso sobre política europea para ofrecer a sus nuevos interlocutores.

El futuro de las relaciones de cooperación es aún incierto y oscuro, pero es también evidente que hace apenas una década no existían perspectivas, y hoy no es posible negar que se han abierto vías de diálogo.

Europa parece al fin, haber tomado conciencia de sus responsabilidades políticas en aquel continente, y esa lucidez le obliga a no dejar escapar esta magnífica ocasión que es, ante todo, un compromiso de solidaridad. Solidaridad en un sentido amplio, que proporciona la ayuda al desarrollo necesario para lograr y consolidar un sistema de libertades para todos los países iberoamericanos. Cualquier intento de cooperación debe basarse en una realidad política y cultural afín cuyo objetivo irrenunciable es la extensión a todos los pueblos del proyecto democrático con respecto al cual los europeos hemos logrado tan buenos resultados. No es una cuestión de abstractos principios, es la evidencia de que, sin tolerancia, el bienestar y la paz no estarán nunca garantizados al completo.

Por lo mismo, el incremento de la actividad política europea en América Latina se ha guiado permanentemente para animar gestiones pacificadoras como las que lleva a cabo Contadora o apoyando sin ambigüedades procesos democratizadores como los del Cono Sur.

Con relativa frecuencia los representantes latinoamericanos suelen quejarse del deterioro de sus relaciones comerciales con Europa, centrando sus expectativas en objetivos demasiado ambiciosos que, por las razones ya expresadas, Europa no está en condiciones de ofrecer a corto plazo. No debería, pues, subestimarse en modo alguno la cooperación política ya que, en muchos casos, ha servido de instrumento para abrir y canalizar iniciativas de cooperación en el ámbito económico.

Pero también es cierto que Europa debe realizar un esfuerzo para completar y mejorar el cuadro de sus relaciones económicas con Iberoamérica sobre todo si observa con atención la presencia de nuevos elementos como la creciente influencia japonesa —fundamentalmente en el terreno comercial— y los nuevos intereses latinoamericanos en la cuenca del Pacífico.

Por otra parte, los esfuerzos cooperativos no deben tener un carácter exclusivamente estatal. Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) están mostrando diariamente una sustantiva capacidad de canalización de recursos desde Europa y, lo que quizá sea todavía más importante, el contenido progresista de sus acciones. Partidos políticos, sindicatos, fundaciones, etc., adquieren una nueva relevancia como actores internacionales orientando sus actividades hacia un mayor conocimiento de los pueblos. Sin los constreñimientos a los que, por su propia naturaleza, se ven a veces sometidos los Estados, han de ser escuchados e impulsados por éstos.

A todos los peligros que se han señalado habrá que sumar, por último, el de la retórica que pudiera adueñarse de las relaciones de cooperación. Es necesario que los europeos hagamos un ejercicio de lucidez y, al igual que los iberoamericanos, seamos conscientes de nuestras posibilidades y de nuestras limitaciones para así asentar sobre bases firmes nuestras actuaciones.

En definitiva, la respuesta de la Europa democrática al reto iberoamericano no puede ser la que dio la presidencia británica en la cumbre comunitaria de Londres: *«el mundo es muy grande y la Comunidad muy pequeña para abarcarlo todo»*. Al contrario, Europa no estará completa en su proyecto sin América Latina: contribuir a restaurar las libertades en algunos países donde aún están conculcadas, reforzar y consolidar las democracias recientemente recuperadas, defender los derechos humanos, ofrecer las bases para el progreso de los pueblos e impulsar los esfuerzos de paz supondrán la proyección de los valores e ideales que marcaron el nacimiento de Europa y que siguen siendo día a día el pilar fundamental de su construcción.