

EL PAPEL DE EUROPA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LA AMERICA LATINA

Wolf Grabendorff

RESUMEN

¿ En qué medida puede Europa Occidental desempeñar un papel relevante para ambas partes en el proceso de integración de la América Latina al sistema internacional?

El papel de la América Latina dentro del sistema internacional experimenta un cambio notorio a comienzos de los años 80. Encuadrada dentro del subsistema "hemisferio occidental", se empieza a integrar al sistema internacional a través de por lo menos cuatro subsistemas nuevos: América Latina-Europa Occidental; América Latina-Estados del Pacífico; América Latina-Africa y Próximo Oriente, y América Latina-Estados socialistas.

La participación de América Latina en estos cuatro subsistemas, ya se le consi-

dere globalmente o por estados individuales, no substituye necesariamente al subsistema "hemisferio occidental", imperante hasta ahora. El grado de participación en esos distintos subsistemas depende más bien de las prioridades establecidas por los latinoamericanos, sobre todo en el campo económico, por un lado, y por la orientación política interna de los respectivos regímenes latinoamericanos, por el otro.

El hecho de que América Latina haya sido capaz de integrarse a los nuevos subsistemas y de contribuir a su formación, indica claramente que se encuentra ahora en condiciones de defender sus intereses en muchos "frentes" e impedir que se prescindiera de ella en los esfuerzos por reestructurar el sistema internacional.

No parece mera coincidencia el paralelo que puede establecerse entre la América Latina y la Europa Occidental en lo que respecta a su participación simultánea en varios subsistemas. Del mismo modo que el "hemisferio occidental" constituyó para la América Latina su marco predominante de acción, el "subsistema atlántico" fue durante muchos decenios el factor dominante de la política internacional europea. A este marco, han venido desde entonces a sumarse otros: Europa Occidental-Cuenca del Mediterráneo; Europa Occidental-Estados Arabes; Europa Occidental-Asociación de Naciones del Sudeste Asiático y, particularmente, Europa Occidental-Estados socialistas.

Para los europeos, tanto como para los latinoamericanos, ha sido y todavía es bastante arduo el proceso de desprendimiento, es decir, el cambio de criterios en cuestiones de soberanía del subsistema dominante hasta entonces hacia nuevos subsistemas aún inestables y cuyo desarrollo a largo plazo no puede pronosticarse. Toda diversificación en materia de relaciones exteriores tiene que pagarse con ciertas desventajas en el contexto prevaleciente hasta entonces, y hay también que contar con los obstáculos puestos a propósito por la potencia dominante, es decir Estados Unidos, para impedir que Europa Occidental y América Latina "se salgan de la fila".

La diversificación creciente de las relaciones exteriores aporta a los actores latinoamericanos un aumento de independencia que a su vez casi automáticamente contribuye a precipitar el proceso de emancipación.

El problema específico de América Latina consiste en que su integración al mercado mundial tuvo lugar mucho antes de su integración al sistema mundial. De ahí la gran importancia de sus esfuerzos por conciliar su integración en el campo político y económico mundial, pues sólo la capacidad latinoamericana de trabar continuamente nuevas alianzas, como los subsistemas aludidos, puede garantizar que las clásicas relaciones Norte-Sur puedan ser substituidas por una red multipolar de interdependencia a distintos niveles.

Las perspectivas del subsistema América Latina-Europa Occidental de ninguna manera son malas, pese a las diferentes expectativas y posibilidades de las dos regiones. Sin embargo, deben tenerse muy en cuenta los dos factores más importantes de la cooperación a nivel interregional: el papel del Estado y la estructura de las relaciones bilaterales. El papel del Estado, como motor del desarrollo y correctivo de desfiguraciones en la estructura social causadas por el crecimiento económico, habrá de extenderse como resultado de las nuevas interdependencias de la economía mundial, al paso que en las relaciones bilaterales la asimetría de las estructuras es más destacada y proporciona a los Estados industrializados ventajas unilaterales que en ciertos momentos pueden traducirse en presiones políticas en las relaciones de intercambio.

América Latina cuenta entre las regiones que "llegaron tarde" al sistema internacional. Hay razones imperiosas para ello, que no es necesario enumerar aquí, siendo una de las más importantes el papel preponderante que E.E. U.U. juega en las relaciones exteriores de la mayoría de los estados latinoamericanos. Sin embargo, no cabe duda de que, a comienzos de los años 80, E.E. U.U. ya no se puede considerar como intermediario entre Latinoamérica y el resto del mundo. También es ocioso discutir el porqué fue justamente a fines de los años 70 que América Latina se convirtió en participante activo de la política internacional. Son las reacciones a las exigencias económicas, la importancia creciente dentro del sistema internacional del Tercer Mundo en general, el resultante cambio de peso en la política internacional y, por fin, la respuesta al interés aumentado en América Latina de otros actores del sistema internacional, los factores que tienen que tomarse en cuenta como contribuyentes a un proceso cuyo fin aún no puede determinarse de ninguna manera.

Este análisis tiene por fin examinar hasta qué punto Europa, o mejor dicho, Europa Occidental es capaz de hacer un papel relevante para ambas partes en el proceso de integración de América Latina al sistema internacional tanto a nivel de región como de estados individuales. De propósito no voy a presentar un análisis económico, aunque se sobreentiende que en las relaciones internacionales las económicas no se pueden pasar por alto, mas quiero llamar la atención sobre el hecho de que tras varios decenios ciertas afinidades políticas entre Europa Occidental y América Latina han caído en olvido. Sucedió en parte porque Europa Occidental estaba preocupada exclusivamente con sí misma, en parte también porque E.E. U.U. había desarrollado el concepto del hemisferio occidental hasta tal exclusividad que no parecían caber otras relaciones estrechas.

Para evaluar las perspectivas de la cooperación entre América Latina y Europa, primero hay que elaborar la posición de las dos regiones en el contexto internacional, sus diferencias y características comunes, para entonces hacer comparación de sus esperanzas. Por último este análisis tratará brevemente las perspectivas de desarrollo de las relaciones interregionales, así como las ventajas y desventajas de una cooperación más estrecha, señalando también los obstáculos que en ambos lados impiden tal cooperación.

1. La integración de América Latina al sistema internacional

El cambio fundamental del rol latinoamericano en el sistema internacional es muy bien ilustrado comparando las reacciones latinoamericanas a la política de E.E. U.U. en Guatemala en 1954, y, veinticinco años más tarde, en Nicaragua, en 1979. Sin necesidad de interpretar a lo largo el cambio de peso en el campo internacional, queda muy marcado el cambio fundamental que acusó América Latina en su calidad de actor político a comienzos de los años 80. No es tan decisivo atribuirlo sea al poder hegemónico debilitado de E.E. U.U., o sea al fortalecimiento de la posición negociadora y de la influencia política de América Latina, como lo es darse cuenta de que no se puede dar vuelta atrás a tal desenvolvimiento.

Tras la mayor parte de los treinta años desde el inicio de la OEA, América Latina se ha encontrado encuadrada en el subsistema del "hemisferio occidental". El sistema interamericano dio lugar a roces al mismo tiempo que proyectaba una "sombra de seguridad" para todos los estados latinos, incluso Cuba, que a pesar de salir del subsistema debe algo de su margen político internacional al hecho de que, geográficamente, sigue formando parte de él.

Este subsistema del "hemisferio occidental" entretanto fue superpuesto, si no en parte abolido, por cuatro subsistemas nuevos por los que América Latina está efectuando su integración al sistema internacional, y son los siguientes:

1. América Latina-Europa Occidental.
2. América Latina-Estados del Pacífico con Japón como centro de gravedad.
3. América Latina-Africa y Próximo Oriente.
4. América Latina-Estados socialistas.

La participación o la integración, respectivamente, en estos cuatro subsistemas de América Latina en su totalidad o por lo menos a nivel de estados individuales, no substituye necesariamente al subsistema "hemisferio occidental" dominante hasta ahora. El relieve dado a la participación en los varios subsistemas depende más bien de las prioridades establecidas por parte de los latinos, sobre todo en el campo económico. Otro factor determinante para la participación es por cierto la orientación política interna de los respectivos regímenes latinoamericanos. Corresponde a la naturaleza del asunto que no es posible excluir la participación simultánea en varios subsistemas. Por otro lado, cuando se examinan los estados individuales, re-

sulta que los cambios de preferencia entre los subsistemas están sujetos a un ritmo coyuntural. Brasil es buen ejemplo, pues habiendo concentrado sus intereses políticos y económicos en el subsistema "América Latina-Europa Occidental", durante gran parte de los años 70, a comienzos de los años 80 está dando prioridad al subsistema "América Latina-Africa y Próximo Oriente".

La situación geográfica y las necesidades específicas, tanto políticas como económicas de cada estado, no solamente hacen posible sino también necesario seleccionar los subsistemas que entran en consideración. Es evidente que así el carácter heterogéneo de América Latina se está acentuando más, pues es lógico que, por ejemplo, Méjico, Perú y Chile se dedican más al subsistema "América Latina-Pacífico", mientras en el subsistema "América Latina-Africa y Próximo Oriente" participan más activamente Brasil, Argentina y Venezuela. Sin embargo, el caso de la OPEP —aunque se trata de un caso muy extremo y especial— demuestra que subsistemas político-económicos eficaces no tienen que limitarse forzosamente a las regiones geográficas donde normalmente tienen su centro de gravedad. Más bien es importante que existan, como en el caso del subsistema "hemisferio occidental", características comunes en todos los participantes, tanto respecto a las exigencias de alianza como frente a otros factores de la jerarquía internacional.

El hecho de que América Latina fue capaz de integrarse a los nuevos subsistemas y de contribuir a su formación indica claramente que, saliendo más activa a varios niveles y más competente en la política exterior desde los años 70, se ve ahora en condiciones de defender sus intereses en muchos "frentes" e impedir que se le pasara por alto en los esfuerzos de reestructurar el sistema internacional.

No parecen coincidencia las paralelas que es posible establecer entre América Latina y Europa Occidental respecto a la participación simultánea en varios subsistemas. Parecido al del "hemisferio occidental" —aunque menos exclusivo—, el "subsistema atlántico" durante muchos decenios constituía el factor dominante de la política internacional europea. Entretanto, sin embargo, otros subsistemas entraron en la política internacional de Europa Occidental, como por ejemplo "Europa Occidental-Cuenca del Mediterráneo", "Europa Occidental-Estados Arabes", "Europa Occidental-Asociación de Naciones del Sudeste Asiático" y, particularmente, "Europa Occidental-Estados socialistas".

Para los europeos tanto como para los latinos ha sido, y todavía es, bastante arduo el proceso de desprendimiento, es decir, el cambio de criterios en cuestiones de soberanía del subsistema dominante hasta entonces hacia nuevos subsistemas aún inestables y cuyo desarrollo a largo plazo no puede pronosticarse ni mucho menos. La transferencia de estructuras transnacionales de un subsistema a otro es particularmente lenta y difícil, pues a veces se hace necesario un cambio de élites o de generación. Por ello resulta que las comparaciones entre los provechos de participar en uno u otro subsistema tienen muy poca aplicabilidad. Es obvio que toda diversificación de relaciones exteriores, todo cambio de preferencia tiene que pagarse con ciertas desventajas en el contexto prevaleciente hasta entonces. También hay que contar con obstáculos puestos de propósito por la potencia dominante, es decir E.E. U.U., para

impedir que Europa Occidental o América Latina "salgan de fila".

Al mismo tiempo, y a pesar de las recidivas, la diversificación creciente de las relaciones exteriores aporta a los actores latinoamericanos un aumento de independencia que a su vez casi automáticamente contribuye a precipitar el proceso de emancipación. Esto tiene que ver, y no en último lugar, con que para América Latina la política exterior siempre ha sido una especie de estrategia para sobrevivir, y que en la mayoría de los estados latinos, el progreso no podía estimularse sino por poderosos socios extranjeros. Quiere decir que la asimetría experimentada en la estructura de las relaciones internacionales enseñó a América Latina a evitar presiones causadas por un enlace demasiado estrecho con una u otra superpotencia o sistema económico, diversificando sus relaciones.

Me parece que el problema específico de América Latina consiste en que su integración al mercado mundial tuvo lugar mucho antes de su integración al sistema mundial. Por ello también sus esfuerzos de conciliar su integración en el campo político y económico mundial son de tan extraordinaria importancia y al mismo tiempo tan comprensibles. Pues solamente la capacidad latinoamericana de trabar continuamente nuevas alianzas, como los subsistemas descritos aquí, puede garantizar que las clásicas relaciones Norte-Sur al cabo se substituyan por una red multipolar de interdependencia a diferentes niveles.

2. Características del subsistema América Latina-Europa Occidental

La formación del subsistema América Latina-Europa Occidental es un proceso que se inició mucho antes de mediados de los años 70. Las relaciones históricas y culturales no se han roto desde la era colonial, y a pesar de la influencia preponderante de E.E. U.U. en el campo político, económico y militar en los últimos treinta años, algunas estructuras de interacción con Europa permanecieron, aunque tenían mayor relieve en las relaciones bilaterales y transnacionales que dentro de la política interregional.

¿Qué es lo que las posiciones en el sistema internacional de los dos tienen en común? Es de suponer que el mayor denominador común es la vulnerabilidad frente a E.E. U.U., que vale tanto para América Latina en el sistema interamericano como para Europa Occidental en el sistema atlántico. Las dos regiones, por razones históricas muy diferentes, terminaron por asumir un rol de socios "juniores" de E.E. U.U., y en ambas el proceso de emancipación está acompañado por una sensación de vulnerabilidad económica y sobre todo en lo que se refiere a la seguridad. Por lo tanto los dos en ninguna fase del acercamiento mutuo han perdido de vista las eventuales reacciones por parte de la potencia hegemónica. La preponderancia del lado económico en las relaciones, tan recalca por los dos, no en último lugar radica aquí, pues relaciones comerciales entre Europa Occidental y América Latina venían enteramente a propósito de E.E. U.U., mientras que relaciones políticas, o tal vez de seguridad, no se toleraban en absoluto, cosa que también explica la elevada sensibilidad de E.E. U.U. frente a las

iniciativas europeas en América Central. Es obvio que la idea de potencias de segundo orden (como Francia y Méjico) tomando iniciativas contrarias a los objetivos globales y percepción de seguridad de E.E. U.U. no puede quedar sin reverberaciones en los subsistemas dominantes hasta ahora, a saber E.E. U.U.-América Latina y E.E. U.U.-Europa Occidental. Hasta ahora E.E. U.U. había considerado ambas regiones como económicamente de importancia y potencia extraordinaria, pero poca en el campo político, algo que los dos tienen en común así como la estructura bastante cooperativa a nivel regional. Al contrario del sistema regional de los estados árabes, por ejemplo, no se orientan hacia un conflicto sino que, aunque en grado diferente, su disposición a vivir lado a lado con vecinos y potencias de variada índole ideológica es bastante grande. Y no obstante la generalización que necesariamente implica tal afirmación, esto podría contar entre los fuertes del subsistema América Latina-Europa Occidental, si fuera capaz de seguir desarrollando este factor común y de hacerlo prevalecer en los conflictos internacionales.

En resumen, se percibe claramente un eje de empuje hacia la emancipación de las potencias de segundo orden. Sin embargo, fue únicamente la pérdida de influencia de E.E. U.U. como potencia hegemónica la que hizo posible que las dos regiones se convirtieran en centros de poder en cierta medida independientes. Por eso el interés común de los dos está en reducir lo más posible la influencia de las superpotencias a nivel mundial, pues solamente bajo tal premisa es posible extender el margen político internacional, sea actuando conjuntamente o individualmente.

Contraponiendo estas características comunes a las diferencias graves de las dos regiones a nivel internacional, queda claro cuál es la diferencia entre Primer y Tercer Mundo, que sale aquí de manera destacada. Aunque no cabe duda de que América Latina hoy en día es la parte mejor desarrollada del Tercer Mundo, y aunque aún no está determinado si América Latina tiene que entenderse como parte del Tercer Mundo o como una especie de "clase media" en el sistema internacional, naturalmente hay una disensión fundamental entre las dos regiones, caracterizada por la tensión entre los que defienden y los que buscan prestigio en la jerarquía internacional. Que América Latina en los últimos años ya sacó y seguirá sacando provecho del cambio de peso a favor del Tercer Mundo, es más bien secundario. Más importante es que la identidad política europea está influida por las experiencias del conflicto Este-Oeste y que por consiguiente no es tan consciente del conflicto Norte-Sur como lo es América Latina. Por supuesto, lo mismo es válido, *mutatis mutandis*, para América Latina.

Pero tales diferencias fundamentales se nivelarán, al cabo de los años 80, con la superposición del conflicto Este-Oeste por el conflicto Norte-Sur y la inclusión progresiva del Tercer Mundo en la polarización entre Este y Oeste.

La concepción corriente que ve en el Tercer Mundo un riesgo de seguridad o un mercado económico favorable, es decir una oportunidad de sacar beneficios, está eliminada en medida creciente por la noción de que el grado mayor de integración en América Latina lleva consigo la necesidad de participar más en decisiones a nivel internacional. Otra diferencia es que Europa Occidental es mucho más vulnerable en materia de seguridad que América Latina. Al lado del mundo árabe, Europa

Occidental sigue siendo el foco del conflicto entre las superpotencias y, al mismo tiempo, la parte del mundo en la que cada potencia trata de abrir paso a su ideología. Resulta que la vista pluralista europea de ciertos acontecimientos internacionales tiene que contrastar con la vista más aislada de los latinos.

Sin embargo, esta diferencia también desaparecerá al cabo de los años a medida que América Latina, por su participación en subsistemas como los mencionados arriba, globalizara sus relaciones exteriores. Si los pronósticos son correctos, en los próximos años surgirá otra diferencia y es que la cuota latinoamericana en la producción mundial aumentará, mientras que la europea disminuirá en relación. Eso significa que las diferencias drásticas económicas se nivelarán también, si uno toma el promedio estadístico y no la renta per cápita real. Tal tendencia, empero, no puede hacer olvidar que la totalidad de diferencias sigue prevaleciendo con mucho en el subsistema, que por lo tal se caracterizará por su asimetría en los años 80, también.

3. Las esperanzas de los miembros del subsistema

Si no exagerar demasiado, se puede afirmar que la forma actual del subsistema ha cumplido la mayoría de las esperanzas europeas y frustrado la mayoría de las latinas. Aunque el "palo europeo" dio buen resultado como instrumento para mantener la independencia y emancipación de la potencia hegemónica, E.E. U.U., los latinos nunca han tenido la impresión de que los europeos hicieran concesiones a sus deseos. Al contrario, por lo menos, en parte, Europa Occidental todavía es considerada como representante de E.E. U.U., sin margen político propio, sobre todo en cuestiones de índole ideológica.

Muchos latinos, por cierto, están dispuestos a reconocer que Europa Occidental, como Japón, puede ofrecer oportunidades semejantes que E.E. U.U. en muchos campos, ya se trate de créditos, de transferir tecnología o del acceso a los mercados, con la importante diferencia que los europeos no pueden vincularlas a cuestiones políticas. Lo que a menudo se les toma por muy mal, es que en el fondo no son capaces, o mejor dicho, no están dispuestos a ofrecer mejores condiciones, pues en la opinión de muchos latinos las concepciones económicas europeas de América Latina están diametralmente opuestas a las soluciones políticas y sociales que en Europa se consideran oportunas para este subcontinente. En suma, en América Latina se critica que Europa Occidental está tan integrada a la coalición de estados altamente industrializados y tan dependiente de E.E. U.U. en su política exterior que —salvo algunas excepciones— América Latina no puede prometerse mucho de los europeos cuando se trata de modificar el orden internacional, concepto que abarca más que el orden económico internacional.

No es realístico, sin embargo, evaluar las esperanzas latinas a nivel tan general. Tomando en cuenta la enorme heterogeneidad de América Latina hay que distinguir cuatro actores o grupos latinoamericanos:

- a. Los representantes regionales al exterior, originalmente CECLA, después los GRULA's de Nueva York, Bruselas y Ginebra y hoy sobre todo SELA.

- b. Los países principales de América Latina, como Brasil, Méjico, Venezuela y Argentina.
- c. Las potencias latinoamericanas medianas.
- d. Los estados pequeños de América Latina.

Sólo a través de tal distinción es posible darse cuenta de las esperanzas latinas en su totalidad, para después confrontarlas a las europeas.

a. *América Latina, como actor regional*, se da por discriminada frente a la multitud de acuerdos de asociación y preferencia que Europa Occidental, a través de la Comunidad Europea, concluyó con una serie de países en vía de desarrollo. El deseo expresado en la célebre *Carta de Buenos Aires* (1970) de establecer un diálogo político y un acuerdo a largo plazo con Europa Occidental no ha podido realizarse hasta ahora. Una y otra vez se mencionaba el "diálogo entre sordos" pero ni siquiera la exhortación repetida por SELA era capaz de iniciar la conclusión de un tratado base para las relaciones mutuas. Las esperanzas de SELA y de América Latina como región, poco realistas porque los que dentro de la Comunidad abogaban la asociación de América Latina no tienen el peso político suficiente, están orientadas hacia Europa Occidental como región, siendo la Comunidad Europea el apostrofado. Por otro lado América Latina tampoco supo procurarse más atención en Bruselas, a pesar de esporádicas tentativas de presión. Y no fue Bruselas sino el parlamento europeo el primero en comprender que un aumento de las relaciones políticas entre Europa Occidental y América Latina era inevitable. Eso significa que tal vez ahora, por primera vez, los deseos latinoamericanos encontrarán oídos abiertos.

b. *Los países principales latinoamericanos*, o sea los polos de desarrollo, defienden intereses en parte parecidos, en parte opuestos a los de la región. Todos los cuatro estados —Brasil, Méjico, Venezuela y Argentina— están resueltos a realizar la integración al sistema internacional más a nivel nacional que regional, aunque no de manera exclusiva, lo que implica que se preocupan muchísimo por el estado de las relaciones con Europa Occidental. Los criterios que forman la base de las relaciones bilaterales no sólo con Europa Occidental son los siguientes: Las contrapartes tienen que ofrecer acceso a:

- un mercado grande y diverso;
- materias primas;
- resortes financieros;
- tecnología moderna.

Ni siquiera Méjico y Venezuela, dos países exportadores de petróleo, pueden pasarse del acceso a resortes financieros, y como por consecuencia muy pocos estados en el mundo entran en consideración para una cooperación bastante estrecha, junto con E.E. U.U. y Japón, tenía que ser en primer lugar Europa Occidental. Por sus enormes posibilidades económicas, los países principales tienen una posición extremadamente fuerte frente a Europa Occidental. Las negociaciones del contrato nuclear brasileño-alemán, en las que incluso lograron instrumentar algunos países industrializados contra otros en la distribución de los encargos importantes, es buen ejemplo para eso. Aunque por razones históricas y geopolíticas las relaciones de

Brasil y Argentina, a diferencia de Méjico y Venezuela, se extendieron mucho en el último decenio, no sigue automáticamente que verán sus deseos cumplidos por Europa Occidental en el futuro. Muy al contrario, la rápida industrialización y la necesidad de competir con los productos de las industrias europeas en el mercado mundial más bien llevan consigo un deterioro de las relaciones político-económicas. Todas las potencias principales, con excepción de Venezuela, tienen acuerdos individuales con la Comunidad Europea; los tres no están muy entusiasmados por la aplicación de estos acuerdos; por ello y debido al aumento de su peso político internacional tienen más interés en relaciones bilaterales con estados europeos individuales de alguna importancia.

c. *Las potencias latinoamericanas medianas*, es decir, el grupo de Chile, Perú, Colombia, Ecuador, etc., porque hasta ahora no ha podido arriesgar una "jugada individual" hacia Europa Occidental, siempre ha demostrado mucho interés en relaciones más estrechas entre los mecanismos de integración subregional, sobre todo entre el Pacto Andino y la Comunidad Europea. Las perspectivas de los últimos años tampoco fueron malas, pero a razón de la situación política boliviana por el momento están pendientes. Lo que estos estados esperan de Europa Occidental tiene que ver más con política de desarrollo que con política comercial. Por su limitada capacidad económica el "palo europeo" tiene muy poca importancia con ellos, resultando muy reducidas sus posibilidades de diversificar las relaciones exteriores.

d. *Los pequeños estados latinoamericanos* —y por esto hay que entender casi toda la cuenca de Centroamérica y del Caribe— por sus condiciones político-económicas se interesan, sobre todo, por mejores relaciones con Europa Occidental en el campo del desarrollo. Para ellos, la integración a un sistema de tipo Lomé sería satisfactorio, por lo menos en parte. Pero no hay que esperar grandes iniciativas de su parte dentro del subsistema, pues a razón de su situación geopolítica la mayoría de ellos está muy estrechamente vinculada a E.E. U.U. como potencia hegemónica. Es solamente cuando tratan —como lo hicieron Nicaragua y Grenada— de apartarse de la influencia hegemónica, a consecuencia de un cambio de régimen, que Europa se convierte en contraparte primordial. No obstante queda por comprobar hasta qué punto es posible un consenso entre gobiernos expresamente antiestadounidenses y países europeos.

¿Cuáles son, pues, las esperanzas europeas frente al subsistema? En los últimos treinta años, los europeos no han sido muy conscientes de los problemas latinos. Recién solamente el ascenso de las potencias principales, con su política exterior diversificada, puso a Europa en una posición más fuerte en el contexto latino. Tampoco se puede negar que con el desenvolvimiento conflictivo en otras partes del Tercer Mundo, América Latina tiene que haber parecido promesa a Europa, tan dependiente de energía y materias primas como es. Desde el punto de vista europeo América Latina, con sus trescientos cincuenta millones de habitantes, es con mucho el mercado más grande del Tercer Mundo, y mucho más diferenciado y receptivo de lo que son Asia, el mundo árabe o tal vez África. Además, América Latina tiene yacimientos minerales inexplorados y fabulosas reservas energéticas. Son atributos que siempre se ponen de relieve por ambas partes e hicieron que la idea de las estructuras de producción complementarias pareciera más

aceptable a Europa Occidental. La discusión de una estrategia política frente a este nuevo coloso del Tercer Mundo está recién por empezar. Por el momento todavía no se tienen ideas claras respecto a la integración de las relaciones económicas y culturales, hasta ahora bastante incoherentes, y limitadas al nivel bilateral y transnacional, en un sistema interregional funcional. Frente a la "estable inestabilidad" de los regímenes latinoamericanos, Europa ha tratado en general de evitar la definición de relaciones a nivel político y, tanto más, como el pluralismo de las sociedades europeas deja amplio espacio para actitudes divergentes para con América Latina. Los grupos más conservadores están más dispuestos a apoyar la imposición de orden y justicia por regímenes autoritarios, pues lo consideran como precondition al crecimiento económico, mientras que los grupos progresistas consideran cambios sociales como única base de una estrategia de desarrollo a largo plazo. La consecuencia es que, en Europa, América Latina está adquiriendo fama de terreno de experiencias políticas, sociales y económicas.

Esto, entre otras cosas, explica que, mientras las relaciones a nivel subestatal de actores transnacionales ganaron en intensidad, las relaciones políticas a nivel estatal siempre tenían carácter muy formal. La cooperación de los partidos políticos, por cierto, fue la más conocida, pero los sindicatos, las iglesias y una serie de grupos de interés e instituciones científicas contribuyeron a lo que en América Latina hoy en día se llama la "conexión europea".

Sin duda los europeos, por su disposición a transferir recursos tanto humanos como materiales en apoyo de los intereses políticos y/o sociales de sus contrapartes latinas, coadyuvaron mucho al fortalecimiento de las élites civiles en muchos países latinoamericanos, y en Europa esto se ve conscientemente como correctivo del soporte que Estados Unidos ha dado a las élites militares. Ambos lados ponen bastante expectativa en los elementos transnacionales en el subsistema. En la perspectiva europea ahí hay una oportunidad de dar apoyo a élites capaces de iniciar un cambio en sistemas políticos anticuados. Se fortifica al mismo tiempo la capacidad democrática de los países respectivos bajo la perspectiva de familiarizar los grupos apoyados con la concepción pluralista de la filosofía política europea. Claro está que en Europa tampoco puede hacerse caso omiso de que las élites en el poder de los respectivos países consideran esta manera de tomar partido como intervención en los asuntos internos del país y, por lo tanto, como característica muy negativa de las relaciones entre Europa Occidental y América Latina.

Aquí también es oportuno distinguir entre las esperanzas de Europa Occidental:

- como actor regional (Comunidad Europea);
- como actor cristianodemócrata;
- como actor socialdemócrata;
- como actores nacionales (Francia, RFA, España).

Son las diferencias de percepción de estos actores que aclaran la imagen difusa de las relaciones europeas con América Latina.

a. *Europa Occidental como actor regional (Comunidad Europea)*

Sin duda es correcto lo que se está afirmando: que tanto como la integración europea sirvió de modelo para América Latina, tanto también Europa Occidental se consideraba a sí misma como modelo para otras regiones. Pero en el caso latinoamericano salieron de forma extremadamente nítida las repercusiones de la integración en países terceros:

- en el proteccionismo inherente a toda comunidad económica (mejor ejemplo es el reglamento del mercado agrario);
- en las preferencias por algunas partes del Tercer Mundo por vínculos coloniales, sobre todo por Asia y África, que tiene por consecuencia la discriminación de otros países en vías de desarrollo;
- en la armonización de la política comercial exterior de los miembros de la Comunidad, que prácticamente hace imposible intervenciones políticas en el comercio exterior a nivel bilateral.

No obstante varias tentativas en los últimos años, la cooperación interregional con América Latina, según el modelo del subsistema Europa Occidental-ASEAN, por ejemplo, hasta ahora fue un fracaso. A diferencia del diálogo europeo-árabe, y de las relaciones con los países mediterráneos, América Latina no ha figurado en las cuestiones de seguridad dentro de la política exterior y comercial de la Comunidad. Además, la consideración a E.E. U.U. hasta el momento hizo desistir a la Comunidad de tomar pasos hacia un tratado global de asociación o cooperación con América Latina, porque tenía conciencia del efecto senatorial de tal tratado deseado por América Latina, pero que Europa Occidental no podía justificar con E.E. U.U. Obviamente pertenece al instrumentario de las autoridades, en Bruselas, el pensar en categorías de zonas de influencia regionales. Desde su punto de vista, la Comunidad siempre ha salido bastante bien adoptando una política esquiva de apaciguamiento. Fue posible llevar a cabo su estrategia de arreglarse lo más posible con las potencias principales, evitando pronunciar preferencias regionales en general, porque América Latina hasta el momento no se ha mostrado capaz de negociar con Bruselas en bloque y con suficiente presión. Las iniciativas de SELA tampoco pudieron remediar esta situación, pues se encuentran continuamente contrariadas por la política de Brasil y Argentina.

b. *Europa Occidental como actor cristianodemócrata*

Las relaciones ideológicas con América Latina fueron iniciadas por los cristianodemócratas. Ya poco después de la Segunda Guerra Mundial algunos filósofos católicos de Europa Occidental han influenciado, en medida extraordinaria, a intelectuales latinoamericanos a través de la doctrina social católica.

Eduardo Frei, desde comienzos de los años 60, la llevó a la práctica política en Chile, bajo el nombre de "revolución en libertad"; sucedido por Rafael Caldera, en Venezuela, una de las principales personalidades cristianodemócratas en América Latina desde fines de los años 60. Es verdad, sin embargo, que a consecuencia del éxito electoral de Allende, en Chile, por cierto período fueron considerados como "movimiento Kerenky" y perdieron la benevolencia de la potencia hegemonal.

Más entretanto el apoyo de la cristianodemocracia a la represión de los movimientos socialistas y marxistas, especialmente en América Central, viene muy a propósito de E.E. U.U. El movimiento cristianodemócrata mundial, basado sobre todo en los partidos de Europa Occidental y América Latina, juega un papel importante en la crisis de El Salvador por su apoyo a Duarte, aunque sería erróneo considerar tal actitud de la cristianodemocracia europea hacia América Latina como típica. La mayoría de los cristianodemócratas europeos de ningún modo respalda la política regional de E.E. U.U., aunque la afinidad de los cristianodemócratas a la política de E.E. U.U. es más grande que la de los socialdemócratas cuando se trata de dejar los movimientos marxistas fuera del juego político. En general se puede decir, sin embargo, que la concepción cristianodemócrata de los problemas específicos latinos es mucho más diferenciada que la que se encuentra en E.E. U.U. Esto se explica, entre otras cosas, por el hecho de que el punto de vista ideológico y político de los partidos hermanos latinoamericanos generalmente es más de izquierda que el de los partidos europeos, es decir que la gama ideológica del movimiento es extendida por los latinos.

Las esperanzas cristianodemócratas se pueden resumir como sigue: uno se da cuenta de que es imposible lograr la estabilidad política en América Latina bajo el signo norteamericano y uno quiere evitar de todas maneras un aumento de poder de los países socialistas o tal vez comunistas. Por siguiente lo más oportuno sería que los cristianodemócratas perpetren estas tareas, pues así los intereses occidentales se garantizarían, y también cabrían iniciativas latinas. Esta idea de constituir una tercera fuerza supera todas las esperanzas de los cristianodemócratas europeos frente al continente.

c. *Europa Occidental como actor socialdemócrata*

Desde la segunda mitad de los años 70 —mejor dicho, desde el congreso de la Internacional Socialista, en Ginebra, en 1976—, la influencia del movimiento socialdemócrata ha aumentado mucho. Se trata, entre otras cosas, de una consecuencia de la importancia creciente del Tercer Mundo en la política internacional, pues el peso político de la Internacional Socialista —basada como los cristianodemócratas sobre todo en los partidos europeos y latinos— se incrementó al mismo tiempo que se abrió al Tercer Mundo y también recibió nuevos impulsos, especialmente los de América Latina. La IS y los partidos socialdemócratas europeos, en general, parten de la premisa fundamental que un nuevo orden internacional no puede limitarse a la economía mundial sino que la política del poder en el sistema internacional tiene que sustituirse por una orientación más participativa. Con razón esto fue considerado como un tercer camino entre idealismo y realismo político. Por otro lado con los socialdemócratas en especial media un abismo entre las pretensiones y la realidad, porque el interés del partido en una cooperación más estrecha con las contrapartes latinas no siempre tiene efectos en la política exterior del estado europeo respectivo, incluso cuando el partido socialdemócrata estuviera en el poder.

El problema de las esperanzas socialdemócratas consiste entre otras cosas en que por definición son eurocéntricas y emplean a América Latina como campo de su política exterior progresista, y hasta a veces marxista por consideración de su ala izquierda. El mérito de hacer prevalecer el estado social y la

democracia económica, ante el capitalismo conservador modelo Reagan o Thatcher, ha investido a la IS de cierta aura legendaria en América Latina, aunque parece que la función primaria que se le atribuye es de restringir la defensa demasiado desconsiderada por E.E. U.U. de sus intereses de gran potencia. Por ejemplo, la IS insistió en que Carter, en 1978, en Santo Domingo, hiciera que los militares respetaran las elecciones, inició una solución del problema de Nicaragua, en 1979, y en 1980, por lo menos, estableció una agenda para discutir la solución política de la crisis de El Salvador. Dado el enorme carisma de su presidente Brandt a nivel internacional, y el éxito de sus acciones, más bien hay peligro que por la parte europea, y tal vez más todavía la latina, se atribuya demasiado peso a la influencia de la IS. A las iniciativas socialdemócratas espera la suerte de los cristianodemócratas, que ya perdieron mucha de su pujanza.

d. *Europa Occidental como actores nacionales*

Ciertamente hay que dar la debida importancia al hecho de que algunos estados europeos siempre trataron de dar especial importancia a sus relaciones con América Latina. Entre ellos cuentan Italia y, últimamente, también Francia y la RFA. Además hay que tener en cuenta el papel particular que juega España como cabeza de puente autodenominado, aunque aún no es miembro de la Comunidad Europea.

Ya en la era de Gaulle, Francia siempre ha subrayado la latinidad que tiene en común con los países latinoamericanos, tratando de hacer un papel especial en las relaciones Europa Occidental-América Latina, no en último lugar con la intención de acentuar su independencia de E.E. U.U. Después de la elección de Mitterrand entró un nuevo matiz, porque evidentemente se está ensayando una política de izquierdas frente a América Latina. Y más todavía, como se trata de adquirir un perfil "antiimperialista" sin arriesgar por eso importantes intereses económicos de Francia en América Latina, cosa que se logra, por ejemplo, por una opinión conforme a la mejicana sobre las cuestiones y problemas de América Central. Esta importancia reciente de Méjico está oscureciendo las relaciones tradicionales con Perú, Argentina y Brasil, fundadas entre otras cosas en el comercio de armas. La doctrina del Ministro de Relaciones Exteriores francés, Cheysson, de que Argelia, India y Méjico hoy son las principales potencias del Tercer Mundo, indica que los intereses comunes de Francia con este país salen con mucho de la iniciativa en favor de la oposición salvadoreña. También fue razón de que el rechazo de esta iniciativa por una multitud de estados latinoamericanos, tanto autoritarios como demócratas, no hirió gravemente a los franceses. Que Mitterrand se declaró partidario de los "perdidos de la tierra" dio lugar a cierta confusión no solamente de América Latina sino también en Europa. Francia está a la expectativa de los desenvolvimientos en América Latina, que confirmaran su concepción de que las potencias medianas del Tercer Mundo tomarán en medida aumentada parte en decisiones a nivel internacional, y espera ser el precursor de tal desarrollo emancipatorio en América Latina.

Las iniciativas de la RFA hacia América Latina son mucho más modestas, comparadas con las francesas. El nivel de tolerancia hacia nuevos modelos de desarrollo en el Tercer Mundo generalmente siempre ha sido mucho más elevado que, por ejemplo, en E.E. U.U. En la RFA hubo por eso una gran

cantidad de partidarios tanto del desenvolvimiento de Perú, bajo Velasco, que de Chile, bajo Allende, y, últimamente, de Nicaragua. Por otra parte, en las iniciativas a nivel estatal siempre se ha andado con cuidado respecto a la política estadounidense en América Latina, al contrario de las actividades de algunos partidos. El caso de América Central y del Caribe ha demostrado claramente, en los meses pasados, que las relaciones entre la RFA y E.E. U.U., así y todo delicadas desde la asunción del mando de Reagan, no aguantan ulteriores factores estorbantes. Ya con ocasión del tratado nuclear brasileño-alemán se echó de ver, con nítida claridad, el reducido margen político que tiene la RFA a pesar de sus amplias posibilidades políticas en América Latina. Seguramente no es erróneo suponer que solamente en casos importantísimos y muy decisivos se mostraría dispuesta a correr con los costes políticos para hacer concesiones a los latinos, aunque la RFA, en especial, hace esfuerzos para tener las grandes potencias fuera de situaciones conflictivas del Tercer Mundo y fortalecer la emancipación y la independencia de los estados que forman parte de él. Tanto en la crisis del Medio Oriente como en la de África del Sur, la RFA prefirió de manera inequívoca la solución regional a la global. Lo que se intenta como política hacia América Central y el Caribe, es parecido, pero a consideración de las sensibilidades específicas de E.E. U.U. no se declara tan abiertamente.

Los perfiles nacionales de las relaciones Europa Occidental-América Latina no serían completos sin la adición de España. Desde su democratización España siempre hizo resaltar su posición de puente entre Europa Occidental y América Latina. No obstante, es muy improbable que España, incluso después de su ingreso a la Comunidad Europea, que aún no está fechado, tenga la pujanza económica como para iniciar una revisión de la política comercial exterior de la Comunidad en favor de América Latina. Respecto a esto las grandes expectativas de algunos —aunque no todos— países latinos por el ingreso de España a la Comunidad de seguro son desacertadas. Muy al contrario, el ingreso de España, como país en parte industrializado con un sector agrario importante, probablemente llevará consigo más competencia para productos latinoamericanos en el mercado de la Comunidad. No quiere decir, sin embargo, que el aporte de España al subsistema América Latina-Europa Occidental no puede ser muy importante en el campo cultural, pero también en el político, pues sus vínculos históricos, y su elevada sensibilidad en comparación con otros estados de la Comunidad Europea la ponen en mejores condiciones de comprender desarrollos políticos en América Latina e inducir una mayor disposición a concesiones en Europa Occidental.

4. Perspectivas para el desarrollo del subsistema

Las perspectivas del subsistema América Latina-Europa Occidental, para los años 80, de ninguna manera son malas, a pesar de las diferentes expectativas y posibilidades de las dos regiones participantes. Mas en este contexto hay que llamar la atención a dos factores importantes para la cooperación a nivel interregional, a saber el rol del Estado y la estructura de las relaciones bilaterales.

El Estado como motor del desarrollo y correctivo de desfiguraciones en la estructura social causadas por el crecimiento económico es un concepto fundamentalmente europeo. Tal rol

del Estado en el futuro probablemente se extenderá aún por las nuevas interdependencias de la economía mundial. En medida que se formen nuevas relaciones contractuales entre diferentes regiones, será tarea del Estado no solamente de servir como mecanismo controlador y garante, sino también de tratar de compensar evoluciones erróneas internas provocadas por cambios estructurales con base en un nuevo orden económico mundial. Por lo tanto el funcionamiento de nuevos subsistemas dentro del sistema internacional depende de manera decisiva de la calidad del Estado como mecanismo de control eficaz. Como tal Estado a largo plazo necesita ante todo la legitimación interna para perpetuar sus tareas, desde el punto de vista europeo, la instalación de democracias participativas en América Latina se hace indispensable. La forma específica por supuesto tiene que quedar enteramente en manos de las sociedades latinoamericanas.

Al construir el subsistema América Latina-Europa Occidental también es necesario disminuir las relaciones bilaterales porque ahí la asimetría de las estructuras es más destacada. Relaciones bilaterales proporcionan a los estados industrializados ventajas unilaterales en que, en ciertos momentos, es posible aplicar presiones políticas en las relaciones de intercambio. Códigos de conducta, por ejemplo, pueden establecerse como condición de inversiones y ayuda al desarrollo y a veces asuntos sin conexión se ponen en relación dentro de relaciones bilaterales.

Relaciones interregionales globales llevan la ventaja sobre bilaterales en que el poder negociador en ambos lados, si no es idéntico, es parecido. Así es posible evitar "jugadas individuales" de países o regiones particulares y hacer más difícil la defensa de intereses nacionales y particulares integrándolos en un instrumento regional de negociaciones. Las experiencias negativas de América Latina, con la integración como región al sistema internacional, han producido, por cierto, una tendencia más acentuada de los estados individuales, especialmente los estados principales, de buscar por sí solos su puesto en la jerarquía internacional. Esto, a su vez, no sólo exige mucho más de su capacidad de alianza, sino que limita, por lo menos frente a otros grupos de estados, como la Comunidad, claramente su poder negociador. Las perspectivas en este respecto, del desarrollo futuro del subsistema, en el fondo dan lugar a esperanzas solamente si SELA lograra establecer una estructura de negociaciones globales entre América Latina y Europa Occidental, lo que fortalecería las relaciones interregionales globales.

Por su posición diametral, en uno y otro lado del eje Norte-Sur, las desventajas de Europa Occidental muchas veces favorecen a América Latina en la defensa de sus intereses, cosa que en el futuro seguirá caracterizando el subsistema. Por eso la armonización de intereses, en gran medida, seguramente, no puede ser objetivo realístico de las relaciones interregionales. Al contrario, ciertos obstáculos, como por ejemplo la problemática de mutua tolerancia frente a sistemas políticos y concepciones de orden económico, tampoco en el futuro podrán abolirse. Sin embargo, la relación entre Europa Occidental y los estados socialistas ha demostrado, en el último decenio, que la armonía en muchas cuestiones políticas no es necesariamente precondition para el buen funcionamiento de un subsistema, especialmente si el subsistema largamente se limita al intercambio económico, y eso probablemente será el caso con el subsistema Europa Occidental-América Latina en los años 80.

El funcionamiento solamente ofrece problemas cuando no se está dispuesto a mejorar no sólo la cantidad sino también la calidad de relaciones, pues para eso hace falta que las reglas del juego se puedan discutir, y ambos lados tengan conciencia de que sólo juntos son capaces de cambiarlas y asegurar su cumplimiento.

En este análisis de viabilidad de un subsistema América Latina-Europa Occidental no se ha tratado largamente el aspecto de las diferentes formas y escalones de la cooperación en los últimos decenios, entre otras cosas porque tal vez aún no existía en el sistema internacional el marco para el funcionamiento

de tal subsistema. Todas las relaciones internacionales, sean bilaterales o interregionales, están sujetas a una coyuntura. Por la pérdida relativa de influencia de Europa Occidental y el incremento de prestigio de América Latina en el sistema internacional, los años 80 parecen ofrecer "buena coyuntura" para el subsistema descrito aquí. Ambas partes aún tendrán que adaptar sus instrumentos y niveles a sus propias exigencias y a las del otro. Ambos se beneficiarán del hecho, porque ya terminaron su fase de "trial and error". Pero hasta el momento ninguno de los dos ha tenido ni el coraje ni el estilo político con el que fuera posible dejar al lado todos los obstáculos esbozados aquí.