

LAS RELACIONES ENTRE AMERICA LATINA Y EUROPA OCCIDENTAL: ACTORES NACIONALES Y TRANSNACIONALES, OBJETIVOS Y EXPECTATIVAS

WOLF GRABENDORFF

AMÉRICA LATINA SE ENCUENTRA ENTRE las regiones que "llegaron tarde" al sistema internacional. Hay razones imperativas para ello, que no es necesario enumerar aquí, siendo una de las más importantes el papel preponderante que Estados Unidos ha desempeñado en las relaciones exteriores de la mayoría de los estados latinoamericanos. Sin embargo, no cabe duda que, a principios de los años ochenta, Estados Unidos ya no se puede considerar como intermediario entre América Latina y el resto del mundo. También es ocioso discutir el porqué fue justamente a fines de los años setenta que América Latina se convirtió en participante activo de la política internacional: entre otros factores cabría citar las exigencias económicas, la importancia creciente dentro del sistema internacional del Tercer Mundo en general, la resultante del cambio de peso específico de América Latina en la política internacional y por último la respuesta al creciente interés en América Latina por parte de otros actores del sistema internacional. Éstos son los factores que tienen que tomarse en cuenta como determinantes de un proceso cuyo fin aún no puede indicarse con precisión.

Este análisis tiene como fin examinar hasta qué punto Europa Occidental es capaz de cumplir 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. No es mi propósito presentar un análisis económico, aunque se sobreentiende que en el conjunto de las relaciones internacionales, las económicas no pueden ser pasadas por alto; mas quiero llamar la atención al hecho de que después de varios decenios, ciertas afinidades políticas entre Europa Occidental y América Latina han caído en el olvido. Ello sucedió en parte porque Europa Occidental estaba preocupada exclusivamente por sí misma, en parte también porque Estados Unidos había desarrollado el concepto de "hemisferio occidental" hasta tal grado de exclusividad que no parecía dar cabida a otra red de relaciones estrechas.

Para evaluar las perspectivas de la cooperación entre América Latina y Europa, primero hay que aclarar la posición de las dos regiones en el contexto internacional, sus diferencias y características comunes para entonces comparar sus expectativas. 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*

Una buena ilustración del cambio fundamental del papel latinoamericano en el sistema internacional son las reacciones latinoamericanas a la política de Estados Unidos en Guatemala en 1954, y 25 años más tarde, en Nicaragua en 1979. Sin necesidad de interpretar con detalle las modificaciones del peso de América Latina en el campo internacional durante este periodo, queda clara la transformación fundamental que sufrió en su calidad de actor político a comienzos de los años ochenta. Tal vez más decisivo que atribuirlo al poder hegemónico debilitado de Estados Unidos o al fortalecimiento de la posición negociadora y de la influencia política de América Latina, es darse cuenta de que no se puede retroceder a la situación de dos decenios atrás.

Durante la mayor parte de los treinta años que han transcurrido desde el inicio de la OEA, América Latina ha estado inserta en el subsistema del "hemisferio occidental". El sistema interamericano dio lugar a roces, al mismo tiempo que proyectó 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 siendo parte de él.

Este subsistema del "hemisferio occidental" sufrió no solamente la superposición, sino que fue abolido parcialmente por cuatro subsistemas nuevos a través de los cuales América Latina está efectuando su integración al sistema internacional. Estos subsistemas 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 cercano Oriente.
4. América Latina-Estados socialistas.

La participación o la integración de América Latina en estos cuatro subsistemas en su totalidad o por lo menos, a nivel de estados individuales, no sustituye necesariamente al subsistema "hemisferio occidental" dominante hasta ahora. La importancia dada a la participación

en los varios subsistemas depende de las prioridades establecidas por parte de los latinoamericanos, sobre todo en el campo económico. Otro factor determinante es la orientación política interna de los respectivos regímenes latinoamericanos. Dadas las circunstancias, no es posible excluir la participación simultánea de los países de la región en varios subsistemas. Por otra parte, cuando se examina individualmente a los estados, resulta que los cambios de preferencia con respecto a los sistemas están sujetos a un ritmo coyuntural. Brasil es un buen ejemplo, pues habiendo concentrado sus intereses políticos y económicos en el subsistema "América Latina-Europa Occidental" durante gran parte de los años setenta, a comienzos de los años ochenta está dando prioridad al subsistema "América Latina-África y Cercano Oriente".¹

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 deben ser considerados. Es evidente que el carácter heterogéneo de América Latina se está acentuando; resulta lógico que, por ejemplo, México, Perú y Chile se dediquen más al sistema "América Latina-Pacífico", mientras en el subsistema "América Latina-África y cercano Oriente" participen más activamente Brasil, Argentina y Venezuela. Sin embargo, si se analiza la OPEP —aunque se trata de un caso extremo y muy especial— se puede demostrar 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 a todos los participantes, tanto con respecto a las exigencias de alianza como frente a otros actores de la jerarquía internacional.

El hecho de que América Latina fue capaz de integrarse a los nuevos subsistemas y contribuir a su formación indica claramente que, siendo más activa en varios niveles y más competente en su política exterior desde los años setenta está ahora en condiciones de defender sus intereses en muchos "frentes" e impedir que se le pase por alto en los esfuerzos por reestructurar el sistema internacional.²

No parece coincidencia el paralelismo que es posible establecer entre América Latina y Europa Occidental con 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. Entre tanto, sin embargo, otros subsistemas entraron en la política internacional de Europa Occidental, como por ejemplo "Europa Occidental-Cuenca del Mediterráneo", "Europa Occidental-Estados

¹ Véase Wolf Grabendorff, "La Política Exterior del Brasil entre el Primer y Tercer Mundo", *Nueva Sociedad*, no. 41, marzo-abril, 1979, pp. 108-119.

² Para una discusión detallada véase Marcelo E. Aftalión, "Poder negociador Latinoamericano", *Foro Internacional*, vol. 15, no. 4 (abril-junio, 1975), pp. 536-562.

Árabes”, “Europa Occidental-Asociación de Naciones del Sudeste Asiático” y particularmente “Europa Occidental-Estados socialistas”.

Tanto para los europeos 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 hasta entonces dominante hacia nuevos subsistemas aún inestables y cuyo desarrollo a largo plazo no puede ser pronosticado. La transferencia de estructuras transnacionales de un sistema 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 las ventajas 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 prevaliente hasta entonces. También hay que contar con los obstáculos puestos intencionalmente por la potencia dominante, es decir Estados Unidos, para impedir que Europa Occidental o América Latina se “salgan de la fila”.

Al mismo tiempo, y a pesar de todos los retrocesos experimentados, 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. Ello tiene que ver, de manera importante, con el hecho de que para América Latina la política exterior siempre ha sido una especie de estrategia de supervivencia, y que en la mayoría de los estados latinoamericanos, el progreso no podía ser estimado sino a través de 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 que su integración al sistema mundial. Por ello sus esfuerzos por conciliar su integración en el campo político y económico mundial son de tan extraordinaria importancia y al mismo tiempo tan comprensibles. Solamente la capacidad latinoamericana de establecer continuamente nuevas alianzas, como los subsistemas aquí descritos, puede garantizar que las clásicas relaciones Norte-Sur serán sustituidas finalmente 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 setenta.

Las relaciones históricas y culturales no se han roto desde la era colonial, y a pesar de la influencia preponderante de Estados Unidos en el campo político, económico y militar durante los últimos treinta años, algunas estructuras de interacción con Europa permanecieron activas, aunque tenían mayor relevancia en el marco de las relaciones bilaterales y transnacionales que en el contexto de la política interregional.

¿Cuáles son los elementos que las dos regiones tienen en común en sus posiciones en el sistema internacional? Es de suponer que el común denominador, es la vulnerabilidad frente a Estados Unidos, que es tan importante 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 el papel de socios menores de Estados Unidos y en ambas el proceso de emancipación está acompañado por una sensación de vulnerabilidad económica y particularmente en cuanto a seguridad. Por lo tanto ni América Latina ni Europa en ninguna fase de su acercamiento mutuo han perdido de vista las eventuales reacciones por parte de la potencia hegemónica.³ La preponderancia de la dimensión económica en sus relaciones, tan recalcada por los dos, se explica en parte por esa razón, pues las relaciones comerciales entre Europa Occidental y América Latina resultaban funcionales para los propósitos de Estados Unidos, mientras que las vinculaciones políticas o, tal vez, de seguridad no se toleraban en absoluto (factor que también explica la elevada sensibilidad de Estados Unidos frente a las iniciativas europeas en América Central). Es obvio que la idea de potencias de segundo orden (como Francia y México) tomando iniciativas contrarias a los objetivos globales y la percepción de seguridad de Estados Unidos no puede quedar sin repercusiones en los subsistemas hasta ahora dominantes, a saber: Estados Unidos-América Latina y Estados Unidos-Europa Occidental.

Hasta el presente Estados Unidos había considerado a ambas regiones como económicamente importantes y poseedoras de extraordinario potencial, pero de menor relevancia en el campo político (algo que las dos regiones tienen en común, así como una estructura bastante cooperativa a nivel regional). Al contrario del sistema regional de los estados árabes, por ejemplo, América Latina y Europa no se orientan hacia un conflicto sino que, aunque en grado diferente, muestran una disposición para vivir lado a lado con vecinos y potencias de variada índole ideológica. No obstante la generalización que necesariamente implica tal afirmación, esto podría contar como un fuerte elemento en

³ Véase Wolf Grabendorff, "The United States and Western Europe: Competition or Cooperation in Latin America?", trabajo presentado en la conferencia internacional "A New Atlantic Triangle? Latin America, Western Europe and the United States" realizada en Brasilia del 15 al 17 de junio de 1981. También Roberto Aliboni, "Europe and Latin America: Towards a Non-Special Relationship", *Lo Spettatore Internazionale*, vol. 8, no. 3 (julio-septiembre, 1973), pp. 179-197.

favor del subsistema América Latina-Europa Occidental, si éste 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 Estados Unidos como potencia hegemónica lo que hizo posible que las dos regiones se convirtieran en centros de poder en cierta medida independientes. De ahí que el interés común de las dos regiones esté 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 conjunta o individualmente. Contraponiendo a estas características comunes las graves diferencias entre las dos regiones a nivel internacional, queda claro que es aquí donde la diferencia entre Primer y Tercer Mundo es más importante. Aunque no cabe duda de que América Latina constituye hoy en día la parte mejor desarrollada del Tercer Mundo, y aunque aún no está suficientemente aclarado si América Latina debe ser considerada como parte del Tercer Mundo o como una especie de "clase media" en el sistema internacional,⁴ naturalmente existe 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 obtuvo y seguirá sacando provecho de la nueva importancia del Tercer Mundo, es más bien un factor secundario. Más importante es que la identidad política europea está influida por las experiencias del conflicto Este-Oeste y que por consiguiente no está consciente del conflicto Norte-Sur como lo está América Latina. Por supuesto, lo mismo es válido *mutatis mutandis* para América Latina.

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

La concepción corriente en el Primer Mundo que percibe en el Tercer Mundo un riesgo de seguridad o un mercado económico favorable, es decir una oportunidad de sacar beneficios,⁵ está siendo eliminada en forma creciente por la noción de que la integración incipiente de América Latina al sistema internacional lleva consigo la necesidad de mayor participación en las decisiones a nivel internacional. Otra diferencia es que Europa Occidental es mucho más vulnerable en materia

⁴ Véase Francisco Orrego Vicuña (ed.), *América Latina: ¿Clase media de las naciones?*, Santiago de Chile, 1978.

⁵ Para una crítica de esta concepción véase Claude Cheysson, "Security and Development, A View from Europe", presentado en un seminario del Banco Mundial en Annapolis (Maryland), el 3 de abril de 1981.

de seguridad que América Latina. Al lado del mundo árabe, Europa Occidental sigue siendo el foco de conflicto entre las superpotencias y al mismo tiempo la parte del mundo en la que cada potencia trata de abrir paso a su ideología. En consecuencia, la visión pluralista europea de ciertos acontecimientos internacionales tiene que contrastar con la visión más aislada de los latinoamericanos.

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, globalizará sus relaciones exteriores. Por otra parte, 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 proporcionalmente. Ello significa que las drásticas diferencias económicas tenderán a nivelarse, si uno toma el promedio estadístico y no el ingreso real per cápita. Tal tendencia, empero, no puede hacer olvidar que la totalidad de las diferencias sigue prevaleciendo con fuerza en el subsistema, y que por lo tanto éste se caracterizará por su asimetría en los años ochenta.

3. *Las expectativas de los miembros del subsistema*

Sin exagerar demasiado, se puede afirmar que la forma actual del subsistema ha cumplido la mayor parte de las esperanzas europeas y frustrado la mayoría de las latinoamericanas. Aunque la "carta europea" ha dado buen resultado como instrumento para mantener la independencia y emancipación de la potencia hegemónica, los latinoamericanos nunca han tenido la impresión de que los europeos les hagan concesiones. Por lo menos en algunas partes de América Latina, Europa Occidental todavía es considerada como representante de Estados Unidos, sin margen político propio, sobre todo en cuestiones de índole ideológica.

Muchos latinoamericanos, por cierto, están dispuestos a reconocer que Europa Occidental, como Japón, puede ofrecer oportunidades semejantes a las que ofrece Estados Unidos en muchos campos, así se trate de créditos, de transferencia de tecnología o de acceso a mercados, con la importante diferencia que los europeos no tienen la capacidad para vincularlas a cuestiones políticas. Lo que a menudo se toma a mal, es que en el fondo los europeos no son capaces, o no están dispuestos a ofrecer mejores condiciones, pues en la opinión de muchos latinoamericanos las concesiones económicas europeas para América Latina resultan diametralmente opuestas a las soluciones políticas y sociales que en Europa se consideran oportunas para la región. En suma, en América Latina se critica que Europa Occidental esté tan integrada a la coalición de Estados altamente industrializados y tan dependiente

de Estados Unidos en su política exterior que —salvo algunas excepciones— América Latina no puede esperar mucho de los europeos cuando se trata de modificar el orden internacional, concepto que abarca más que el orden económico internacional.

No es realista, sin embargo, evaluar las expectativas latinoamericanas a nivel tan general. Tomando en cuenta la enorme heterogeneidad de América Latina ⁶ hay que distinguir cuatro tipos de actores o grupos latinoamericanos:

- a) Los representantes regionales en el exterior, originalmente CECLA, después los GRULA's de Nueva York, Bruselas y Ginebra y hoy, sobre todo el SELA.
- b) Los países principales de América Latina como Brasil, México, 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 expectativas latinoamericanas en su totalidad, para después confrontarlas a las europeas.

a) *América Latina como actor regional*

América Latina se queja de ser 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.⁷ 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 mencionó el "diálogo entre sordos" pero ni siquiera la exhortación repetida por SELA (1978) ⁸ ha sido capaz de obtener la conclusión

⁶ Para esta heterogeneidad véase Wolf Grabendorff, "Perspectivas y polos de desarrollo en América Latina", en *Nueva Sociedad*, no. 46, enero-febrero, 1980, pp. 39-53.

⁷ Para una discusión crítica latinoamericana de la actitud europea y de la política de desarrollo seguida por las Comunidades Europeas véase sobre todo los siguientes autores: Miguel S. Wionczek: "Las Relaciones entre CEE y América Latina en el Contexto de una Crisis Económica Global", trabajo presentado en el seminario sobre las Relaciones entre la Comunidad Económica Europea y América Latina. Bruselas, mayo de 1980; Blanca Muñiz, "EEC-Latin America: A relationship to be defined", *Journal of Common Market Studies*, vol. 19, no. 1 (septiembre, 1980), pp. 55-64; "The Economic Relations of Latin America with Europe", *Cuadernos de la CEPAL*, Santiago de Chile, 1980; "A Latin American Position Towards the EEC is Outlined. Analysis of Punta del Este", en SELA en Acción, no. 6, 1979, pp. 12-23.

⁸ Informe Final de la Reunión de Consulta sobre las Relaciones de América Latina con la Comunidad Económica Europea. SELA, RC/AL-CEE/1/DF, no. 2, 24 de

de un tratado base para regular las relaciones mutuas. Las esperanzas del SELA y de América Latina como región, poco realistas porque los que dentro de la Comunidad abogarían por la asociación con América Latina no tienen peso político suficiente, están orientadas hacia Europa Occidental como región, siendo la Comunidad Europea la meta central. Por otra parte América Latina tampoco supo procurarse más atención en Bruselas, a pesar de esporádicas tentativas de ejercer presión sobre la CEE. 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.⁹ Eso significa que tal vez ahora, por primera vez, los deseos latinoamericanos encontrarán oídos mejor dispuestos.

b) *Los principales países latinoamericanos*

Estos polos de desarrollo defienden intereses en parte parecidos, en parte opuestos a los de la región. Los cuatro estados —Brasil, México, Venezuela y Argentina— están resueltos a realizar la integración al sistema internacional más a nivel nacional que regional,¹⁰ 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;
- recursos financieros y
- tecnología moderna.

Ni siquiera México y Venezuela, dos países exportadores de petróleo, pueden privarse del acceso a recursos financieros. Por sus enormes posibilidades económicas, los países principales de América Latina tienen una posición extremadamente fuerte frente a Europa Occidental. Un buen ejemplo son las negociaciones del contrato nuclear brasileño-alemán, en las que incluso se logró enemistar a algunos países industrializados por la distribución de las órdenes de compra importantes. Aunque por razones históricas y geopolíticas las relaciones de Brasil y Argentina, a diferencia de México y Venezuela, se ampliaron mucho en el último decenio, ello no significa que automáticamente verán sus

noviembre de 1978; capítulos II y III publicados en *Integración Latinoamericana*, año 4, no. 33 (marzo, 1979), pp. 57-63.

⁹ Véanse los documentos de la Quinta Conferencia Interparlamentaria Europa-América Latina, en Bogotá, enero de 1981.

¹⁰ Véase Grabendorff, "Perspectivas y polos de desarrollo", *op. cit.*

deseos cumplidos por Europa Occidental en el futuro.¹¹ Muy por el contrario, la rápida industrialización que experimentaron y la necesidad de competir con los productos de las industrias europeas en el mercado mundial 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 países no están muy entusiasmados por los resultados de estos acuerdos; por ello y debido al aumento de su peso político internacional, tienen más interés en incrementar las relaciones bilaterales con los estados europeos de alguna importancia.

c) *Las potencias latinoamericanas medianas*

El grupo constituido por Chile, Perú, Colombia, Ecuador y otros países, hasta ahora no ha podido arriesgar una iniciativa individual hacia Europa Occidental. Siempre ha demostrado mucho interés en relaciones más estrechas entre los organismos de integración subregionales, sobre todo entre el Pacto Andino y la Comunidad Europea.¹² Las perspectivas de los últimos años tampoco fueron malas, pero en razón de la situación política boliviana por el momento atraviesan por una etapa de espera. Lo que estos estados desean de Europa Occidental tiene que ver más con su política de desarrollo que con la política comercial. Por su limitada capacidad económica, el "polo europeo" tiene muy poca importancia para ellos, resultando muy reducidas las posibilidades de diversificar sus relaciones exteriores.

d) *Los pequeños estados latinoamericanos*

Es necesario comprender que los estados de casi toda la cuenca de Centroamérica o del Caribe —por sus condiciones político-económicas— se interesan sobre todo por obtener mejores relaciones con Europa Occidental en el campo del desarrollo. Para ellos, la integración a un sistema del tipo Lomé, sería satisfactoria, por lo menos parcialmente.¹³ Pero no hay que esperar grandes iniciativas de su parte dentro del

¹¹ El ejemplo típico es Brasil; véase Wolf Grabendorff, "Brazil and West Germany: A Model for First World-Third World Relations?", en Wayne A. Selcher (ed.), *Brazil in the International System: The Rise of a Middle Power*, Boulder, Col., 1981, pp. 181-200.

¹² La primera reunión a nivel de ministros se celebró en Bruselas el 5 de mayo de 1980, véase "Las Relaciones entre Pacto Andino y la CEE", *Integración Latinoamericana*, año 5, no. 48 (julio, 1980), pp. 61-62.

¹³ Respecto al impacto para el Caribe, véase Hans-Jörg Geiser, "La Convención de Lomé y la Integración del Caribe: Una primera evaluación", en *Integración Latinoamericana*, año 1, no. 3 (junio, 1976), pp. 31-47.

subsistema, pues en razón de su situación geopolítica la mayoría de ellos se halla muy estrechamente vinculada a Estados Unidos. Es solamente cuando tratan —como lo hicieron Nicaragua y Granada— de apartarse de la influencia hegemónica como consecuencia de un cambio de régimen, que Europa se convierte en alternativa primordial.¹⁴ No obstante, queda por comprobar hasta qué punto es posible un consenso entre gobiernos explícitamente antinorteamericanos y los países europeos.

¿Cuáles son, pues, las expectativas europeas frente al subsistema? En los últimos treinta años, los europeos no han estado muy conscientes de los problemas latinoamericanos. Sólo recientemente la mayor influencia de las potencias principales, con una política exterior diversificada, fortaleció la posición de Europa en el contexto latinoamericano. Tampoco se puede negar que con las situaciones conflictivas que presentan otras partes del Tercer Mundo, América Latina aparece como una promesa ante Europa, tan dependiente de energía y materias primas como ésta lo es. Desde el punto de vista europeo, América Latina, con sus 350 millones de habitantes, es el mercado más grande del Tercer Mundo, y mucho más diferenciado y receptivo de lo que son Asia, el Mundo Árabe o África. Además, América Latina tiene yacimientos minerales inexplorados y fabulosas reservas energéticas. Son atributos que ambas partes siempre ponen de relieve y que hicieron que la idea de las estructuras de producción complementarias pareciera más aceptable a Europa Occidental.¹⁵

La discusión de una estrategia política de Europa Occidental frente a este nuevo coloso del Tercer Mundo está a punto de empezar. Por el momento todavía no se tienen ideas claras respecto a la posible 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, más aún cuanto que el pluralismo de las sociedades europeas deja amplio espacio para actitudes divergentes para con América Latina. Los grupos más conservadores están mejor dispuestos a apoyar la imposición de "orden y justicia" por regímenes autoritarios, pues lo consideran como precondition del crecimiento económico, mientras que los grupos progresistas consideran los 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 laboratorio político, social y económico.

¹⁴ Las discusiones entre Europa Occidental y Estados Unidos, sobre ayuda a Centroamérica, pueden servir como buen ejemplo de la importancia política de la "conexión europea".

¹⁵ Véase Francisco Orrego Vicuña, "Europa y América Latina: ¿Hacia un Rol Internacional Complementario?", *Estudios Internacionales*, año 14, no. 53 (enero-marzo, 1981), pp. 3-16.

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

Sin duda los actores europeos, por su disposición a transferir recursos tanto humanos como materiales en apoyo de los intereses políticos y/o sociales de sus contrapartes latinoamericanas, coadyuvaron al fortalecimiento de las élites civiles en muchos países latinoamericanos, y en Europa esto se ve conscientemente como un correctivo del apoyo que Estados Unidos ha dado a las élites militares. Ambos lados tienen grandes expectativas en los elementos transnacionales del subsistema. Desde la perspectiva europea existe ahí una oportunidad de dar apoyo a entes capaces de iniciar un cambio en sistemas políticos anticuados. Se fortalece al mismo tiempo la capacidad democrática de los países respectivos, bajo la perspectiva de familiarizar a 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 latinoamericanas en el poder 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 expectativas de Europa Occidental:

- como actor regional (Comunidad Europea);
- como actor demócrata-cristiano;
- como actor social-demócrata y
- como actores nacionales (Francia, RFA, España).

Son las diferencias de percepción de estos actores las 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 en tanto la integración europea sirvió de modelo para América Latina, Europa Occidental se considera a sí misma como modelo para otras regiones. Pero en el caso latinoamericano surgieron en forma extremadamente nítida las repercusiones de la integración:

- en el proteccionismo inherente a toda comunidad económica (el mejor ejemplo es el reglamento del mercado agrario);

- en la preferencia por algunas regiones del Tercer Mundo en virtud de vínculos coloniales —sobre todo en Asia y África— que tiene por consecuencia la discriminación de otros países en vía de desarrollo y
- en la armonización de la política comercial externa de los miembros de la comunidad, que prácticamente hace imposible intervenciones políticas en el comercio exterior a nivel bilateral.

No obstante varias tentativas realizadas en los últimos años, la cooperación interregional con América Latina, según el modelo, por ejemplo, del subsistema Europa Occidental-ASEAN, hasta ahora no ha tenido éxito. 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 de los intereses de Estados Unidos hasta el momento hizo desistir a la Comunidad de tomar pasos hacia un tratado global de Asociación o Cooperación con América Latina, porque estaba consciente de los imprevisibles efectos políticos que podía producir un tratado como el deseado por América Latina. Europa Occidental no podía justificar este tipo de contrato ante Estados Unidos, aunque pertenece obviamente al instrumental de las autoridades en Bruselas al pensar en categorías de zonas de influencia regionales. Desde su punto de vista, la Comunidad siempre ha salido bastante bien librada adoptando una política esquivada de apaciguamiento.

Fue posible para Europa llevar a cabo su estrategia de arreglarse con las potencias principales de América Latina, evitando en general pronunciarse sobre preferencias regionales porque América Latina hasta el momento no se ha mostrado capaz de negociar en bloque con Bruselas y con suficiente capacidad de presión. Las iniciativas del SELA tampoco pudieron remediar esta situación pues se encuentran continuamente contrariadas por la política de Brasil y Argentina frente al sistema económico latinoamericano.

b) *Europa Occidental como actor demócratacristiano*

Las relaciones ideológicas con América Latina fueron iniciadas por los demócratacristianos y poco después de la Segunda Guerra Mundial algunos filósofos católicos de Europa Occidental ejercieron una influencia extraordinaria en los intelectuales latinoamericanos a través de la doctrina social católica.

Eduardo Frei, desde comienzos de los años sesenta la llevó a la práctica política en Chile bajo el nombre de “revolución en libertad” y fue sucedido por Rafael Caldera en Venezuela, una de las principales personalidades demócratacristianas en América Latina desde fines de

los años sesenta.¹⁶ Es verdad, sin embargo, que a consecuencia del éxito electoral de Allende en Chile, por cierto periodo fueron considerados como "movimiento Kerensky" y perdieron la benevolencia de la potencia hegemónica. Sin embargo, el apoyo de la democracia cristiana en la lucha contra los movimientos socialistas y marxistas, especialmente en América Central, coincide con los propósitos de Estados Unidos. El movimiento demócratacristiano mundial, basado principalmente en los partidos de Europa Occidental y América Latina, juega un papel importante en la crisis de El Salvador por su apoyo a Duarte,¹⁷ aunque sería erróneo considerar tal actitud de la democracia cristiana europea hacia América Latina como típica. La mayoría de los demócratacristianos europeos de ningún modo respaldan la política regional de Estados Unidos, aunque la afinidad de la democracia cristiana a la política de Estados Unidos 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 demócratacristiana de los problemas latinoamericanos específicos es mucho más diferenciada que la que existe en Estados Unidos. Esto se explica entre otras cosas por el hecho de que el punto de vista ideológico y político de los partidos latinoamericanos generalmente es más de izquierda que el de los partidos europeos, es decir, que la gama ideológica del movimiento es extendida por los latinoamericanos.

Las expectativas demócratacristianas se pueden resumir así: es imposible lograr la estabilidad política en América Latina bajo el signo norteamericano; lo que hay que evitar, de todas maneras, es un aumento de poder de los países socialistas o comunistas. Por consiguiente, lo más oportuno sería que los demócratacristianos perpetren estas tareas, pues así los intereses occidentales se garantizarían, y también darían cabida a iniciativas latinoamericanas.

Esta idea de organizar una tercera fuerza política constituye un elemento integral de todas las expectativas de la democracia cristiana europea frente al continente.

c) *Europa Occidental como actor socialdemócrata*

Desde la segunda mitad de los años setenta, especialmente desde el Congreso de la Internacional Socialista en Ginebra en 1976, la influencia del movimiento socialdemócrata ha aumentado considerablemente.

¹⁶ Las obras de ambos reflejan en lo mejor la ideología demócratacristiana: Rafael Caldera, *La Democracia Cristiana en América Latina*, Barcelona, 1970; Eduardo Frei, *América Latina: Opción y Esperanza*, Barcelona, 1977.

¹⁷ Véase Mario Solórzano, "El papel de la Democracia Cristiana en la actual coyuntura centroamericana", en *Nueva Sociedad*, no. 48 (mayo-junio, 1980), pp. 22-33 y Karl-Ludolph Hübener, "us-Administration + Christian Democrats = Salvadorean Junta", en *Socialist Affairs*, no. 6, diciembre, 1981, pp. 215-220.

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 demócrata-cristianos, en los partidos europeos y latinoamericanos—, se incrementó al mismo tiempo que se abrió al Tercer Mundo recibiendo nuevos impulsos, especialmente los de América Latina.¹⁸ La izquierda y los partidos socialdemócratas europeos en general parten de la premisa fundamental de que un Nuevo Orden Internacional no puede limitarse a la modificación de la economía mundial sino que la política de poder en el sistema internacional tiene que sustituirse por una orientación más participativa. Con razón éste fue considerado como un tercer camino entre idealismo y realismo político. Por otro lado, especialmente con los socialdemócratas media un abismo entre las pretensiones y la realidad, porque el interés del partido en una cooperación más estrecha con las contrapartes latinoamericanas no siempre tiene efectos en la política exterior del estado europeo respectivo, incluso cuando el partido socialdemócrata está en el poder.

El problema con las expectativas socialdemócratas consiste, entre otras cosas, en que por definición son eurocéntricas y emplean a América Latina como laboratorio de su política exterior progresista, y a veces hasta marxista (por consideración a 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 izquierda de cierta aureola legendaria en América Latina, aunque parece que la función primaria que se le atribuye es la de frenar los abusos de Estados Unidos en defensa de sus propios intereses como superpotencia. Por ejemplo, la izquierda insistió en 1978 en Santo Domingo en que Carter obligara a los militares a respetar las elecciones; propuso una solución para el problema de Nicaragua en 1979, y en 1980 por lo menos estableció una plataforma para discutir la solución política a la crisis de El Salvador. Dado el enorme carisma a nivel internacional de su presidente Brandt y el éxito de sus acciones, más bien existe el peligro de que se le atribuya demasiado peso a la influencia de la izquierda en Europa (y tal vez más todavía en América Latina). A las iniciativas socialdemócratas les espera la suerte de las demócratacristianas, que ya perdieron mucho de su pujanza.

d) *Europa Occidental como actores nacionales*

Ciertamente hay que asignar la debida importancia al hecho de que algunos estados europeos siempre trataron de dar especial atención a sus

¹⁸ Véase Michael Löwy, Trayectoria de la Internacional Socialista en América Latina, en *Cuadernos Políticos*, no. 29 (julio-septiembre, 1981), pp. 36-45, también “Perspectivas del socialismo democrático en América Latina y el Caribe”, en *Nueva Sociedad*, no. 48 (mayo-junio, 1980), pp. 110-164.

relaciones con América Latina. Entre ellos se cuenta Italia y últimamente, también Francia y la RFA. Además, hay que tener en cuenta el papel particular que juega España, quien pretende ser el puente, aunque aún no es miembro de la Comunidad Europea.

Ya en la era De Gaulle, Francia siempre subrayaba la latinidad que tiene en común con los países latinoamericanos, tratando de desempeñar un papel especial en las relaciones entre Europa Occidental y América Latina. En ello, existía la intención de acentuar su independencia de Estados Unidos. Después de la elección de Mitterrand se crea una nueva situación porque evidentemente se está ensayando una política de izquierda hacia América Latina. Y más todavía, porque 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, mediante una opinión conforme con la posición mexicana sobre las cuestiones y problemas de Centroamérica. Esta importancia reciente de México está ensombreciendo las relaciones tradicionales con Perú, Argentina y Brasil, fundamentadas, entre otras cosas, en el comercio de armas. La doctrina del ministro de relaciones exteriores francés Cheysson, de que Argelia, India y México hoy son las principales potencias del Tercer Mundo, indica que los intereses comunes de Francia con este país superan por mucho la iniciativa en favor de la oposición salvadoreña.¹⁹ También fue la causa de que el rechazo de esta iniciativa por una multitud de estados latinoamericanos, tanto autoritarios como demócratas, no hirió gravemente a los franceses. El que Mitterrand se declarara partidario de los "condenados de la tierra" dio lugar a cierta confusión no solamente en América Latina sino también en Europa. Francia espera que los desarrollos políticos en América Latina confirmen su concepción de que las potencias medianas del Tercer Mundo tomarán parte en mayor medida en las decisiones a nivel internacional, y espera ser el precursor del desarrollo de la emancipación latinoamericana.

Las iniciativas de la RFA hacia América Latina son mucho más modestas, comparadas a las francesas.²⁰ El nivel de tolerancia hacia nuevos modelos de desarrollo en el Tercer Mundo generalmente ha sido mucho más elevado que, por ejemplo, en Estados Unidos. En la RFA hubo por eso una gran cantidad de partidarios del tipo de desarrollo tanto de Perú, bajo Velasco, como de Chile, bajo Allende y últimamente del modelo nicaragüense. Por otra parte, en las inicia-

¹⁹ Véase Dominique Moisi, "Mitterrand's Foreign Policy. The Limits of Continuity", *Foreign Affairs* (Winter, 1981-1982), pp. 347-357.

²⁰ Véase Manfred Nitsch, "Los intereses de los países ricos y el desarrollo del Tercer Mundo: La República Federal de Alemania", *Estudios Internacionales*, año 14, no. 54 (abril-junio, 1981), pp. 224-253 y también Manfred Mols, "Las relaciones de la República Federal de Alemania con América Latina", *CPU-Estudios Sociales*, no. 27, 1981, pp. 29-53.

tivas a nivel estatal siempre se ha actuado prudentemente respecto a la política estadounidense en América Latina, al contrario de las actividades de algunos partidos. El caso de Centroamérica y del Caribe ha demostrado claramente en los meses pasados que las relaciones entre la RFA y Estados Unidos —tan delicadas desde el inicio del gobierno de Reagan— no podrían soportar factores irritantes ulteriores. Ya en ocasión del tratado nuclear brasileño-alemán se vio 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, la RFA se mostraría dispuesta a pagar los costos políticos de hacer concesiones a los latinoamericanos, aunque este país en especial hace esfuerzos para mantener a las grandes potencias fuera de las situaciones conflictivas del Tercer Mundo y fortalecer la emancipación y la independencia de los estados que lo conforman. Tanto en la crisis del cercano Oriente como en la de África del Sur la RFA prefirió de manera inequívoca la solución regional a la global. La política que se intenta poner en práctica en Centroamérica y el Caribe sigue el mismo criterio, pero tomando en cuenta las sensibilidades específicas de Estados Unidos, no se declara tan abiertamente.

Los perfiles nacionales de las relaciones Europa Occidental-América Latina no estarían 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 poco probable que España, incluso después de su ingreso a la Comunidad Europea que aún no tiene fecha fija, tenga el ímpetu económico suficiente para iniciar una revisión de la política comercial exterior de la Comunidad en favor de América Latina. A este respecto las grandes expectativas de algunos —aunque no de todos— los países latinoamericanos por el ingreso de España a la Comunidad son poco realistas. Por el contrario, el ingreso de España como país en parte industrializado, con un sector agrario importante, probablemente significará más competencia para los productos latinoamericanos en el mercado de la Comunidad. Esto no quiere decir que el aporte de España al subsistema América Latina-Europa Occidental no puede ser muy importante en el campo cultural, y 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 por parte de Europa Occidental.

4. Perspectivas para el desarrollo del subsistema

Las perspectivas del subsistema América Latina-Europa Occidental para los años ochenta no pueden ser calificadas de ninguna manera

como pesimistas, a pesar de las diferentes expectativas y posibilidades de las dos regiones participantes. Pero en este contexto hay que llamar la atención sobre dos factores importantes para la cooperación a nivel interregional, a saber: el papel del estado y la estructura de las relaciones bilaterales.

El concepto de Estado como motor del desarrollo y como corrector de deformaciones en la estructura social causadas por el crecimiento económico es fundamentalmente europeo. Tal papel del estado probablemente se extenderá en el futuro por las nuevas interdependencias de la economía mundial. En la medida en que se formen nuevas relaciones contractuales entre diferentes regiones, será la tarea del Estado no solamente la de servir como mecanismo de control y garantías, sino también para tratar de compensar evoluciones internas erróneas 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, el Estado a largo plazo necesita ante todo la legitimación interna para realizar sus tareas. Desde el punto de vista europeo la instauración de democracias participativas en América Latina se hace indispensable. La forma específica que éstas adopten, 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 es ahí donde la asimetría de las estructuras es mayor. Las relaciones bilaterales proporcionan a los estados industrializados ventajas unilaterales que en ciertos momentos permiten aplicar presiones políticas en las relaciones de intercambio. Códigos de conducta, por ejemplo, pueden establecerse como condición para las inversiones y ayuda al desarrollo, ya a veces se han establecido condiciones que no tienen conexión alguna con el objeto del contrato.

Las relaciones interregionales globales llevan la ventaja sobre las bilaterales, ya que el poder de negociación en ambos lados, si no idéntico, sí 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 a un instrumento de negociaciones regionales. Las experiencias negativas de América Latina con la integración como región en sus intentos de integración al sistema internacional han producido una tendencia más acentuada en los estados individuales, especialmente, en los estados principales, a buscar por sí mismos su puesto en la jerarquía internacional. Esto a su vez, no sólo exige mucho más de su capacidad de alianza, sino que limita claramente su poder de negociación, por lo menos frente a otros grupos de estados como la Comunidad. Las perspectivas respecto al desarrollo futuro del subsistema en el fondo sólo dan lugar a esperanzas, si el

SELA logra establecer una estructura de negociaciones globales entre América Latina y Europa Occidental, lo que fortalecería las relaciones internacionales globales.

Por su posición en uno y otro lados 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 al subsistema. Por eso, la armonización de intereses seguramente no puede ser objetivo realista de las relaciones interregionales. Al contrario, ciertos obstáculos, como por ejemplo la problemática de la mutua tolerancia frente a sistemas políticos y concepciones de orden económico diferentes, 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 en gran medida se limita al intercambio económico, y eso probablemente será el caso con el subsistema Europa Occidental-América Latina en los años ochenta. El funcionamiento solamente ofrece problemas cuando no se está dispuesto a mejorar la cantidad, ni la calidad de las relaciones, pues para eso hace falta que las reglas del juego se puedan discutir, y que ambos lados tengan conciencia de que sólo juntos podrán cambiarlas y asegurar su cumplimiento.

En este análisis de viabilidad de un subsistema 'América Latina-Europa Occidental, no se ha tratado con detenimiento el aspecto en las diferentes formas y grados de 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 ochenta parecen ofrecer una "buena coyuntura" para el subsistema aquí descrito. Ambas partes aún tendrán que adaptar sus instrumentos y niveles a sus propias exigencias, y a las del otro. Ambos se beneficiarán del hecho de que ya terminaron su fase de "prueba y error". Pero hasta el momento ninguno de los dos ha tenido ni el coraje ni el estilo político con los que fuera posible dejar de lado todos los obstáculos aquí esbozados.