

La relación birregional

El artículo presenta un bosquejo de las arraigadas bases que cimentan un birregionalismo europeo-latinoamericano, sin embargo, existe un heterogéneo y complicado panorama de asuntos, en diversos órdenes, que limitarán la evolución de la relación en el futuro cercano. Pero la próxima Cumbre de Guadalajara va a realizarse y el costo de los titubeos podría ser grave. Hay tres áreas de colaboración donde es posible hacer realidad el potencial de cooperación birregional, y minimizar los riesgos de desacuerdo. La salud pública, la cooperación técnica y científica, el intercambio cultural, y algunos tópicos de la agenda de «buena gobernanza» parecen promisorios. Si en la próxima reunión se lograran avances en estos frentes, se crearían las condiciones para un birregionalismo más fuerte en un futuro más propicio.

Laurence Whitehead

La prolongada influencia de Europa en la historia, la cultura y el desarrollo de las Américas es tan palpable que difícilmente puede ser subestimada. Fue desde una perspectiva europea que este continente vino a ser conocido como «el nuevo mundo», nuevo (sobre todo) para Europa occidental. Fue Europa la que suministró no solo el marco institucional y las instituciones económicas, sino también las principales categorías discursivas y simbólicas que se requerían para «inventar» las sociedades posconquista. Los componentes destructivos de esa influencia fueron tan decisivos como los elementos creativos.

Laurence Whitehead: director del Centro de Estudios Mexicanos de la Universidad de Oxford.
Palabras clave: relaciones internacionales, relaciones UE-ALC, Unión Europea, América Latina.

Pero eso ocurrió en general hace mucho tiempo, y desde entonces se han desarrollado diversas sociedades contrastantes, que no tienen una mentalidad colonial o ni siquiera están necesariamente orientadas a Europa. La región de América Latina y el Caribe (dejando a un lado el rumbo parcialmente separado de

***Aunque
 los europeos
 tengan tiempo
 de apartarse
 de sus preocupaciones
 internas
 y de considerar
 el resto del mundo,
 no está claro
 que América Latina
 vaya a tener
 prioridad
 en los reclamos
 de atención***

Norteamérica) adquirió desde hace tiempo una serie de identidades e intereses autónomos, su propio historial de aspiraciones y logros, y además ha procesado elementos de sus orígenes europeos para retransmitirlos en forma modificada a sus lugares de origen. Europa, despojada de sus influencias latinoamericanas, sería un continente truncado y disminuido (imagínense el catolicismo sin el hemisferio occidental, figúrense cómo se contraería la cultura europea).

El intercambio ecológico dramatiza esta realidad generalizada: ni tomates, ni papas ni chocolate en Europa sin las Américas (tampoco Coca-Cola, cocaína, quinina, o sífilis); ni ganado vacuno, ni caballos ni ovejas en el hemisferio occidental sin Europa (tampoco armas de fuego, esclavitud o epidemias de viruela). En el nivel fundamental más profundo, esta ha sido siempre una relación realmente birregional –lo cual no quiere decir que haya sido armoniosa, justa o equitativa. Lo que sí ha sido es intensa, y por largos periodos inexorable. Esto deja una herencia (tanto inspiradora como intimidante) que todavía tenemos que procesar. Allí reside la base de un diálogo birregional.

Pero este intercambio de influencias durante 500 largos años, este compartir experiencias bifurcadas no se mantiene en forma automática a través del tiempo y el espacio. Los vínculos entre Londres y Jamaica, entre Italia y Argentina, entre escritores y lingüistas en Madrid y a lo largo y ancho de la América española pueden estar tan activos como siempre, pero en otro nivel las dos regiones varias veces se han apartado. Dos guerras mundiales contribuyeron a eclipsar la presencia de Europa en América Latina durante el siglo xx. Pero igualmente, desde el campo contrario, la Revolución mexicana hizo que una gran república volviera los ojos hacia adentro y luego hacia el Norte; así como en el otro extremo del subcontinente el peronismo rompió con Gran Bretaña y construyó un régimen que se inspiró considerablemente en una Europa interbélica repudiada por el Viejo Mundo. Fue apenas en los años 80, conforme América Latina

convergió hacia un modelo democrático liberal de democracia de mercado y la Unión Europea comenzaba a afirmarse como una presencia unitaria en los asuntos internacionales, que se abordó seriamente este «desencuentro». La Cumbre de Guadalajara (a realizarse en mayo de 2004) es la tercera de una serie de reuniones de alto perfil (jefes de Estado y de Gobierno) destinadas a completar esta reconciliación, y reconstruir una comunidad birregional basada no solo en un pasado compartido, sino también en valores e intereses comunes.

Desde esta perspectiva tan amplia y de largo plazo, las fricciones y divergencias actuales entre las dos regiones pueden clasificarse, de hecho, como menores. A pesar de eso, la Cumbre ha sido convocada en un momento que podría considerarse poco propicio, y en ambos lados existen asuntos que distraen la atención, y diferencias de énfasis que fácilmente podrían impedir que se concretara todo el potencial de esa reunión. Después de todo, ninguna de las dos cumbres anteriores (Río de Janeiro 1999 y Madrid 2002) resultaron tan productivas como lo esperaban sus defensores. Este tercer cónclave reunirá a casi un tercio de los jefes de Estado de la Tierra y a la mitad de los países que podrían catalogarse verosímelmente como «democracias electorales». Por lo tanto, la oportunidad es única y no debería desperdiciarse. Si por alguna causa esta Cumbre terminara en confusión (vestigios de Cancún), el revés para las relaciones europeo-latinoamericanas y para la causa del diálogo y la cooperación multilateral podría ser grave y de acción prolongada. Así pues, sería bueno volver la mirada a las dificultades que enfrentan los organizadores, antes de prestar atención a ideas para maximizar su potencial. El propósito de lo que viene a continuación no es desmoralizar a los defensores de la reunión, sino tan solo explorar el terreno que tendrán que transitar.



En cualquier caso, Washington tiene un proyecto alternativo bien definido: la serie de cumbres de las Américas que conducirá posiblemente a un «área de libre comercio» de Alaska a Tierra del Fuego

Comencemos con la UE. Sus miembros aumentarán de 15 a 25 en mayo de 2004, justo cuatro semanas antes de la reunión de Guadalajara. Por una parte eso debería contribuir a garantizar una buena concurrencia (los jefes de Estado de los nuevos países miembros probablemente querrán exhibir su nueva categoría), pero por otra parte existe el riesgo real de que los europeos viajen a México para confraternizar entre sí, en lugar de concentrarse en los temas bi-rregionales. Después de todo, la nueva Constitución europea estará en una etapa delicada del camino a la ratificación (las elecciones del Parlamento Europeo se celebrarán en junio de 2004 en toda la UE) y el equilibrio de la Unión estará en proceso de reacomodo debido a la ampliación. Se-

guramente va a tomar toda una generación el incorporar plenamente a los nuevos miembros del Este.

Además, aunque los europeos tengan tiempo de apartarse de sus preocupaciones internas y de considerar el resto del mundo, no está claro que América Latina vaya a tener prioridad en los reclamos de atención. Si promover la seguridad internacional sigue ocupando el primer plano de la agenda europea, el Medio Oriente (y quizás partes del sur y de Asia oriental) estarán en la vanguardia. Si los europeos se concentran en el combate a la pobreza en el mundo, entonces África es obviamente el primer candidato. Y si su objetivo es poner de relieve la extrapolación de lo que ellos consideran «valores europeos» a todas partes del mundo (una justificación principal de la iniciativa birregional original emprendida a mediados de los años 90 por los presidentes Fernando Henrique Cardoso y Jacques Chirac), entonces la América Latina del Plan Colombia y del *default* argentino puede que no parezca tan propicia. Si consideran que su interés preferencial debe ser trabajar en pro de mejorar sus relaciones con Washington, entonces no querrán causar agravios haciendo alarde de sus ambiciones en el hemisferio delineado por la doctrina Monroe (especialmente porque el protocolo de la conferencia requiere que se invite a Cuba, mientras Estados Unidos y Canadá no serán invitados).

En cualquier caso, Washington tiene un proyecto alternativo bien definido: la serie de cumbres de las Américas que conducirá posiblemente a un «área de libre comercio» de Alaska a Tierra del Fuego. La UE no está de ninguna manera en condiciones de competir con esa visión (que tenderá a reforzar la exclusión

de Europa del hemisferio occidental), y podría llegar a la conclusión de que si permite que América Latina y el Caribe experimenten un periodo de «desatención benévola» no se causará un daño grave a las relaciones, dado el papel de EEUU como hegemón regional y fuerza estabilizadora. En resumen, podría perdonársele a los líderes de la UE el percibir esta Cumbre como un episodio de extralimitación geopolítica.

Ahora, pasemos a examinar el mismo acontecimiento conforme podría verse desde la perspectiva de América Latina y el Caribe. Los 33 jefes de Estado invitados a Guadalajara no cuentan con una contraparte institucional a la UE, así que abordarán la Cumbre con una perspectiva fuertemente nacional. Y el interés de Panamá tiene poco que ver con el de Paraguay. Lo mismo ocurre con los intereses nacionales de Barbados y Bolivia. Claro está que los dos actores principales son Brasil y México, así que vamos a enfocar el análisis en este par.

Sus divergencias tienen amplios antecedentes, como lo ejemplifica el episodio de enero de 1986, cuando algunos observadores esperaban erróneamente que se acordaría (con Argentina) una posición conjunta sobre la reducción de la deuda externa, o el de 1994, cuando México firmó el Tlcán a expensas de sus vecinos del Sur. La reunión ministerial de la Organización Mundial del Comercio celebrada en Cancún en septiembre de 2003 confirmó que tales discrepancias persisten y limitan seriamente el potencial para una posición latinoamericana común en muchos temas de política económica internacional. El México de Vicente Fox se orienta de manera abrumadora hacia EEUU en esas cuestiones, mientras el Brasil de Lula está cortejando alianzas, no solo con el resto de Sudamérica, sino también con otros actores «recién industrializados», tales como China e India, a través del Grupo de los 22. Aun si esos dos «pesos pesados» encontraran más temas de interés mutuo, todavía tendrían que ganarse también a una gran cantidad de gobiernos de la región, a fin de promover la agenda birregional.

Con el fin de lograr esto necesitarían un argumento convincente para probar que establecer vínculos más estrechos con la UE debería constituir una alta prioridad para América Latina y el Caribe en general, y no simplemente para ciertos países o intereses de la región. Y también tendrían que calmar los temo-

Para algunos partidarios latinoamericanos de un birregionalismo reforzado, Europa podría resultar más atractiva como potencial contrapeso a la arrogante presencia de EEUU

res a potenciales reacciones adversas de Washington. Eso siempre sería un trabajo arduo, y más aún en 2004. Después de todo, a primera vista la mayoría de las prioridades inmediatas explícitas de la UE son incompatibles con las necesidades de América Latina. Sería superfluo repetir las conocidísimas quejas de la región sobre la Política Agraria Común, pero a lo mejor en general se percibe menos cuán negativamente afecta a muchos sectores de la población del subcontinente el endurecimiento de la política de inmigración. Aunque la ampliación de la UE hacia el Este tiene muchas características deseables en el ámbito de los principios, sería comprensible si los observadores latinoamericanos y caribeños estuvieran mayoritariamente más impresionados por su potencial de alejar el centro de gravedad de Europa de aquellos países y sectores que expresan una afinidad natural con los pueblos de las Américas. Además, la ampliación de la UE en los Balcanes, y quizás todavía más adentro, hacia el Este y el Sur, podría verse como el reforzamiento de una tendencia a alejarse de las potencias menores del hemisferio occidental. Por otro lado, en un campo más doctrinario, pareciera que las reglas actuales de la UE privilegian la estabilidad de los precios a expensas del crecimiento y de la innovación –justo la orientación de políticas que gran parte de la opinión pública de América Latina ve ahora con desencanto debido al estancamiento con el cual se le asocia en tantos lugares de la región.

Dadas esas percepciones desalentadoras sobre la UE en su forma actual, para algunos partidarios latinoamericanos de un birregionalismo reforzado, Europa podría resultar más atractiva como potencial contrapeso a la arrogante presencia de EEUU que como un modelo positivo por derecho propio. Pero si en los años 80 esta imagen de una Europa semigaullista pudo haber tenido una cierta y limitada credibilidad (no en último caso respecto del conflicto regional en Centroamérica), la Europa de 2004 no representa ninguna alternativa ni contrapeso geopolíticos. Especialmente a raíz de la guerra en Irak, la mayoría de los líderes europeos estaría decidida a no crear más áreas de tensión con Washington de lo estrictamente necesario para los intereses vitales de la Unión. Y, galvanizado por su «guerra al terrorismo» después del 11 de Septiembre, EEUU por lo visto no está dispuesto a tolerar que nadie se tome libertades en un área tradicional de influencia directa. Al menos esto es lo que muchos observadores y responsables de las políticas en América Latina y el Caribe se inclinan a dar por sentado sobre las actuales reacciones de Washington, ilustradas por el disgusto de EEUU con Chile y México por su actuación en el Consejo de Seguridad de la ONU. En tales circunstancias, los que están dispuestos a asomar la cara son principalmente los opositores duros a lo que podrían llamar «imperialismo estadounidense». Pero aun si la UE estaba preparada, en principio, para actuar como

un cierto tipo de contrapeso limitado a la supremacía estadounidense en el hemisferio occidental, en Europa no hay el respaldo serio para el régimen de Castro, las FARC colombianas o el FMLN de El Salvador. En resumen, 2004 no es un buen año para intentos de neogaullismo europeo en el hemisferio occidental.

Hasta aquí hemos presentado un esbozo de las profundas bases que cimentan un birregionalismo europeo-latinoamericano, pero también hemos expuesto los variados asuntos contemporáneos e ideas preconcebidas que probablemente limitarán su desarrollo en el futuro cercano. Sin embargo, la Cumbre de Guadalajara fue convocada y el costo de permitir tuteos podría ser grave. Así que la tercera parte de este ensayo se centrará en aquellas áreas de colaboración concreta donde todavía es posible hacer realidad el potencial positivo de cooperación birregional, y donde pueden minimizarse los riesgos de desacuerdo o la alienación de terceras partes. La salud pública, la cooperación técnica y científica, el intercambio cultural, y algunos tópicos cuidadosamente seleccionados de la agenda de «buena gobernanza» parecen particularmente promisorios. Si en esta ronda pudieran lograrse verdaderos avances en algunos de estos frentes delimitados, entonces podrían crearse las condiciones para un birregionalismo más fuerte en un momento futuro más propicio.

Un punto de partida básico lo ofrecen los compromisos que surgieron en las cumbres anteriores. En particular, se dio un primer paso en la consolidación de la cooperación dialogada y el intercambio académico en el sector de la educación superior. Ciertamente se puede avanzar más en el reconocimiento de credenciales entre instituciones académicas de categoría equivalente en ambas regiones, en el fortalecimiento de programas de becas estudiantiles (de manera destacada el Programa ALFA) y desde 2002 el Programa Albán¹ de becas de alto nivel, y en la promoción de



1. En 2003, de conformidad con el proceso de la Cumbre, la comisión asignó 70 millones de euros para otorgar 251 becas a latinoamericanos que deseen estudiar en las universidades europeas de su preferencia. Tales becas ofrecen 75% de financiamiento y fueron distribuidas a lo largo de América Latina, aunque principalmente entre candidatos de Argentina, Brasil, Colombia y México.

iniciativas de investigación conjunta. Pero también es necesario reconocer que el mundo universitario de las dos regiones es extremadamente heterogéneo, y que una cooperación académica eficaz y duradera debe ser impulsada por preocupaciones y prioridades intelectuales compartidas de académicos altamente motivados y conectados a través de redes horizontales. Existe un límite muy preciso a cuánta cooperación e intercambio útil puede estimularse mediante «acuerdos de cúpula» (acordados en grandes asambleas de rectores y administradores universitarios), o acuerdos formales de alto nivel que no involucran o motivan a personal académico clave. En relación con las becas para estudiantes en el exterior, los recursos disponibles serán siempre solo una pequeña proporción de la demanda potencial. Usar esos recursos de manera eficaz requiere de una selección cuidadosa de los candidatos en cuanto a méritos y potencial académico. Los que tengan éxito en esas competencias deberían tal vez tener la libertad de solicitar los cursos e instituciones más idóneas para el progreso de sus carreras académicas.

Este tipo de financiamiento estudiantil «portátil» es capaz de producir beneficios desproporcionados –a pesar de que sean relativamente pocos los beneficiarios–, si se puede asignar los mejores estudiantes a las instituciones y cursos más apropiados, pues muchos de ellos pueden llegar a ocupar posiciones de liderazgo en sus respectivos campos. La alternativa de asignar financiamiento por cuotas, y con restricciones severas en cuanto a las opciones disponibles para los beneficiados, difícilmente va a producir un beneficio duradero, e incluso puede llegar a generar frustración y resentimiento. Y después de todo, la opción de estudiar en universidades norteamericanas a menudo está disponible para los estudiantes más promisorios. Las universidades de Europa y América Latina deben reconocer ese reto.

Afortunadamente, la cooperación educativa en el nivel universitario está incrustada en una abundante matriz de interacción e intercambio cultural que también ha sido reconocida en las cumbres anteriores, y que podría consolidarse a través del proceso de Guadalajara. La literatura, la música, la cocina e incluso la iconografía de América Latina tienen una presencia importante en partes significativas del imaginario colectivo europeo y, ciertamente, la cultura europea (especialmente la ibérica y la francesa) ha tenido un influjo dominante en las elites latinoamericanas. Es preciso proclamar y reforzar esas influencias mutuas, que también pueden ampliarse. A través del cine y de los medios de radiodifusión, así como también de las páginas impresas, mayores sectores de las sociedades de ambas regiones pueden ahora tomar conciencia tanto de lo que tienen en común, como de las estimulantes variaciones que se entretajan cruzando el

Atlántico. El lenguaje ofrece un vínculo fuerte, pero en la era del turismo en masa y económicamente accesible, los intercambios culturales ya no se restringen a aquellos entre los que hablan el mismo idioma. Es posible estimular la cooperación cultural a través del intercambio de programas de televisión, festivales de cine y giras musicales, así como mediante reuniones elitescas de artistas destacados. Un reto mayor será encontrar formas de democratizar los inter-

cambios, de aumentar el respeto y la apreciación mutuos, pues los medios de comunicación de masas también tienden a magnificar estereotipos negativos, particularmente en una época de intensa ansiedad relacionada con inmigración ilegal, delincuencia e inseguridad.

Obligatoriamente, el intercambio académico y cultural funciona mayormente en el ámbito de las elites, pero la relación birregional debe considerar también el lado menos visible de una globalización intensificada. Esto fue reconocido, en principio, por el énfasis anterior en la consolidación de los componentes «pro pobres» de la cooperación europeo-latinoamericana, y por el actual compromiso con el tema de la «cohesión social» como prioridad en la Cumbre de Guadalajara. Por supuesto que la expresión «cohesión social» tiene una connotación muy específica cuando se aplica dentro de la UE: más o menos garantiza la presencia de Estados benefactores integrados en forma natural, por lo cual se centra en los procesos de transferencia de recursos y cooperación que se requieren para



perfeccionar esa integración. En contraste, en América Latina, dado que las desigualdades y exclusiones no han disminuido en general dentro de los Estados, la idea de transferencias significativas entre países no es viable. Aquí la cohesión social debe significar sobre todo abordar y eventualmente superar esos puntos débiles país por país. Este objetivo general no solo es extremadamente meritorio, sino también ambicioso y necesariamente de largo plazo. Para que la cooperación europea-latinoamericana relacionada con la cohesión social tenga efecto debe ser cuidadosamente calibrada, con algunas prioridades bien elegidas y de alto impacto.

Puede haber campo para iniciativas interesantes y atractivas para ambas regiones en áreas tales como salud pública y protección ambiental. En el ámbito de la salud pública, por ejemplo, la mayoría de los gobiernos de Europa y América Latina comparten un compromiso con el principio de la prestación universal de servicios de salud por parte del Estado, aun cuando en la práctica la atención sanitaria privada algunas veces ha invadido profundamente este campo, y en el otro extremo del espectro social todavía no ha sido posible alcanzar una cobertura universal básica en sociedades extremadamente desiguales. En cualquier caso, cuando sectores de la sociedad no tienen una cobertura adecuada, puede peligrar la salud de la sociedad entera, tal como lo ilustraron los brotes de cólera en varias partes de América Latina en los años 90, y como lo demostró palpablemente (en el contexto internacional) la epidemia de sars a comienzos de 2003. Aquí tenemos ciertamente un área de política donde la «cohesión social» adquiere una significación muy precisa y visible, y donde en principio puede ser posible movilizar un fuerte respaldo, tanto entre las elites como en el ámbito popular, local o birregionalmente, en favor de tales iniciativas. Las emergencias epidemiológicas pueden surgir, ciertamente, por malevolencia humana (incluso terrorismo) o por negligencia médica o higiene deficiente. En consecuencia, es probable que programas bien estructurados para contrarrestar esos peligros resulten «vendibles» desde el punto de vista político, y eficaces en función del costo desde la perspectiva económica. Tales iniciativas deben disponer de mucha experiencia y conocimientos administrativos y médicos, no solo en las localidades afectadas, o incluso en las naciones, sino también en el plano internacional. Así que podrían resultar una prioridad oportuna para la Cumbre de Guadalajara, que se vincularía con el anterior objetivo de fortalecer la colaboración académica y la investigación en áreas de interés conjunto.

Por supuesto que la atención sanitaria no solo quiere decir hacerse tratamiento médico individual, sino también mantener las redes colectivas de respaldo, diagnóstico y respuesta cuando surgen los problemas. También necesita una infra-

estructura más amplia de asistencia social rutinaria, incluyendo programas de inmunización, monitoreo de normas alimentarias, y sobre todo suministro de agua potable libre de contaminación. Por lo tanto, la salud pública como prioridad dentro del campo de la cohesión social se ensancha rápidamente para abarcar otros aspectos de la política social, incluyendo la protección ambiental. Obviamente no es posible que una agenda birregional cubra todas esas diversas ramificaciones, pero está claro que tanto en Europa como en América Latina existe un respaldo creciente para medidas más efectivas en el combate de la degradación del medio ambiente. La reciente privatización de muchas empresas de servicios públicos (incluyendo compañías abastecedoras de agua potable) y la frecuente transferencia de la propiedad y las responsabilidades a corporaciones europeas, refuerza en gran medida la proposición de darle a este tema especial atención en la tercera Cumbre. Es necesario armonizar y elevar la calidad de las prácticas normativas, y también analizar urgentemente las lecciones de los últimos éxitos (y fracasos) en innovación de políticas relacionadas con el agua. Una cooperación bien informada en estos asuntos probablemente pueda mejorar las relaciones europeo-latinoamericanas. Dejar de tratar adecuadamente los temas que han surgido aquí arrojaría una larga sombra sobre la relación birregional.

Esto nos lleva a una reflexión final. Tanto Europa como América Latina están comprometidas con la cooperación y el diálogo internacional. Ambas aspiran a manejar los desacuerdos a través de negociaciones y compromisos razonados, antes que mediante la confrontación y el perjuicio mutuo. Cumbres sucesivas expresan este compromiso en las esferas más altas de la autoridad política. Pero la cooperación y el diálogo democráticos tienen que ser institucionalizados. Es necesario que haya rendición de cuentas, monitoreo y seguimiento. Esto significa que el proceso de las cumbres deberá ser reforzado por procedimientos más específicos, convirtiendo declaraciones generales en compromisos prácticos. Un diálogo vigoroso entre dos regiones comprometidas con la democracia y la buena gobernanza requerirá transparencia, procesos de presentación de informes y la incorporación de actores no gubernamentales y grupos de la sociedad civil. Podrían movilizarse fuentes independientes de conocimientos especializados o técnicos (p. ej., en cuestiones tales como colaboración educativa, emergencias epidemiológicas, agua y sanidad, y protección ambiental) para ampliar la base de la asociación birregional y para aumentar su credibilidad. Es muy probable que la Cumbre de Guadalajara produzca un beneficio duradero si no solo selecciona una pequeña cantidad de prioridades bien escogidas de acción conjunta, sino que también planifica estructuras institucionales eficientes, capaces de promover y monitorear esos compromisos.