

## ***EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES EN EL REFUERZO DE LAS RELACIONES ENTRE EUROPA Y AMERICA LATINA***

El abordaje de la materia admite la enfática reafirmación de lo obvio. Ciertamente, el papel que corresponde a las instituciones es trascendental y decisivo. Es más, el activo y convergente accionar institucional, debe traducir los intereses comunes y canalizar voluntades con respecto al curso actual y futuro de dichas relaciones.

Se examinará en forma general la estructura institucional, la medida en que las instituciones dan cuenta eficaz del cometido para el que fueron establecidas; y la manera como pueden ser empleadas para promover y fortalecer relaciones entre estos dos espacios.

No es del caso extenderse sobre una caracterización más o menos adecuada de la situación actual de América Latina. Ya la denominación resulta menos suficiente para recubrir complejas peculiaridades no solamente geográficas sino también políticas, socio-culturales y de desarrollo. Valga pues el término como una generalización que precisa apelar constantemente a reservas y salvedades.

América Latina atraviesa una etapa en que convergen la afirmación de las instituciones democráticas, especialmente la

elección libre y periódica de sus gobernantes, junto con un inculcable deterioro económico con consecuencias sociales de particular dramaticidad; que podrían llegar a afectar la continuidad y eficacia de sus instituciones. Los años ochenta vieron la restauración de la democracia representativa como sistema político imperante; pero fueron también los de la década perdida para el desarrollo económico y el progreso social.

América Latina se encuentra en condición mucho más insatisfactoria y alarmante de la que tuvo hace dos décadas. Adicionalmente cabe anotar la emergencia de nuevas inquietudes y hasta amenazas entre las cuales la subversión, la producción y tráfico de drogas, la devastación ambiental, las relaciones entre civiles y militares y otros elementos son citados; haciendo que inquietudes referidas a viabilidades nacionales se muestren más abiertamente y expliquen en parte el fenómeno migratorio evidente en varios países.

Las instituciones comunes en América Latina, contrastadas con las europeas, reproducen la asimetría que se evidencia también en otros campos; parecen tener cierto carácter tentativo y fragmentario y ninguna está próxima de los objetivos de la Comunidad. Nuestras instituciones son raramente capaces de realizar eficientemente aquello para lo que fueron creadas y curiosamente cuando los gobiernos pretenden mostrar "voluntad política", la cual es muchas veces reclamada para hacer avanzar los procesos de integración, en oportunidades lo hacen por mecanismos y procedimientos distintos de los establecidos en los acuerdos institucionales.

No fue fácil el camino latinoamericano de creación y consolidación institucional. Es probable haya intervenido en esto la remanente ambigüedad que se deriva de la existencia de un contexto interamericano en el que una superpotencia y un grupo relativamente numeroso de países en desarrollo comparten geografía y trataron de compartir visiones en la elaboración de

una institucionalidad continental, que por importante que fuese, no tenía cómo privilegiar las necesidades de los medianos y pequeños. América Latina encuentra difícil traducir en la práctica todo aquello que paradójicamente en el discurso político y la visión popular se reconoce como los factores de la identidad.

No hay región en el mundo donde con tan justificada razón los países reclamen comunidad de origen, raza, lengua, religión y visión del mundo. Al mismo tiempo, cualquier revista de la institucionalidad latinoamericana muestra como eso difícilmente se convierte en capacidad de acción conjunta en los planos económico y político y muchísimo menos en el de seguridad, concepto que continúa siendo planteado en un contexto interamericano y casi exclusivamente militar.

Interesa pues examinar los mecanismos y procesos que en América Latina pretenden promover la integración y la concertación, reconociendo que presentan incongruencias, avances y retrocesos permanentes que favorecen una fragmentación regional en la que desafortunadamente no han desaparecido del todo algunas visiones de hostilidad y hasta hipótesis de conflicto.

En los años sesenta, y en parte inspirados por el pensamiento de la CEPAL se establecieron el Mercado Común Centroamericano y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, programas formales de integración que fueron luego seguidos de propuestas más restringidas como el Grupo Andino, la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Andino de Reservas, llegándose eventualmente al Sistema Económico Latinoamericano que tiene como componente fundamental los Comités de Acción y que, dicho sea de paso, parecía más optimista en 1988 que en 1989 sobre las relaciones con la Comunidad.

La vinculación tercermundista atrae ahora menos entusiasmo que cuando se dió una activa participación regional en el Grupo de los 77 países en desarrollo. El mecanismo promotor

de una posición concertada, la Comisión Especial de Consulta y Concertación Latinoamericana (CECLA), tuvo en su momento destacada actuación. América Latina, con excepciones, se incorporó al No Alineamiento en una etapa relativamente avanzada del Movimiento. Su actuación fue significativa pero no ha dejado huella institucional en la región.

En el área de la integración económica, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) fue sucedida por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) pero también se establecieron procesos subregionales como el Grupo Andino y el CARICOM. El Mercado Común Centroamericano sufrió los avatares políticos del área en cuanto otros esquemas más o menos formalizados se orientaron al tratamiento de cuestiones de interés común, más precisamente determinadas por consideraciones geográficas. Son estos los casos del Tratado de Cooperación Amazónica, el Convenio de la Cuenca del Plata y algunos proyectos de los países del Cono Sur del Continente. Con la aproximación de Argentina y Brasil se da inicio a un nuevo proceso de integración económica bilateral que debe abarcar paulatinamente a otros países.

De los esquemas formales, el Grupo Andino se ha dotado en veinte años de existencia de la estructura más compleja y sofisticada. Sus órganos: la Junta, la Comisión, el Parlamento Andino, el Tribunal de Justicia, han sido complementados con un Consejo de Cancilleres con competencias tan amplias como la de formular política exterior conjunta y organizar reuniones periódicas de Jefes de Estado. El Grupo Andino mantiene relaciones institucionales con la Comunidad y llegó a actuar políticamente en la crisis nicaragüense de 1979.

En tiempos más recientes las llamadas nuevas formas de concertación, menos formalizadas y hasta dependientes de actitudes de dirigentes, han despertado justificado interés y en ciertas oportunidades alcanzado encomiable eficacia. El consenso de Cartagena, mecanismo establecido para el seguimiento de

las cuestiones de la deuda, es un ejemplo de definición política. El Grupo de Contadora creado en 1983 para potenciar la actuación de Colombia, México, Panamá y Venezuela con respecto a la crítica situación centroamericana; que fuera complementado por el Grupo de Apoyo establecido en Lima en 1985 con la participación de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, es un destacadísimo ejemplo de una gestión decidida, creativa y también muchas veces eficaz que hizo posible la primera actuación latinoamericana directa en materias estratégico-políticas.

El Grupo de Río, establecido a finales de 1986, recoge un propósito que hasta entonces no había sido posible cristalizar en América Latina cual es el de la consulta política directa sobre asuntos de interés común. Es posible que esta tardanza se debiera a la generalizada convicción de que en este Hemisferio, las cuestiones políticas debían examinarse en el seno de la OEA con sus previsibles tratamientos o, dicho de otro modo, que los países latinoamericanos no debían tratar de ellas sin los Estados Unidos. Este grupo es lo más parecido que puede exhibir América Latina frente a la Cooperación Política Europea aunque su alcance y procedimientos son bastante más modestos. De todos modos, le cabe el mérito de haber reunido ya en tres oportunidades a Jefes de Estado; cosa que no había sucedido antes sin convocación de Estados Unidos o fuera de ámbitos institucionales como el Grupo Andino o muy restringidos geográficamente.

El Parlamento Latinoamericano es otro ejemplo de ese largo y complicado camino. Establecido originalmente por una Declaración en 1964 fueron necesarios más de veinte años para su formalización institucional. Su composición, funciones y grado de influencia sobre la actuación política de sus países miembros y sobre el proceso de integración regional, muestran caracterizadas diferencias con el Parlamento Europeo.

A pesar de todos estos esfuerzos e intentos, América Latina parece distante aun de la Comunidad Latinoamericana de

Naciones que se presenta como ideal y objetivo de la integración económica y la aproximación política. El desorden económico acumulado, la fragilidad política, la inadecuación de algunos esquemas comunes planteados y la falta de práctica de contactos y comunicación, conspiran contra ello. Las inconsistencias internas, hacen difícil aparecer como consistentes hacia el exterior haciendo que América Latina padezca, entre otros males, de falta de credibilidad y de representatividad orgánica.

Pasando rápidamente a la interacción institucional euro-latinoamericana, cabe reconocer que ella se caracteriza tanto por una voluntad, probablemente compartida de establecerla, promoverla y consolidarla cuanto por resultados aun distantes de los propósitos enunciados. Es posible que América Latina mantenga aun expectativas sobredimensionadas respecto a su vinculación con Europa y a lo que espera de ella. Sin embargo, factores que no habrán de desarrollarse aquí y que están relacionados con la historia y la cultura pero también con la geografía y la economía, explican que América Latina, al mismo tiempo celosa de su identidad, angustiada por su situación y preocupada por su inserción internacional, aspire a desarrollar un complejo de vinculaciones con Europa que atienda problemas pero también posibilidades tan ancladas en el pasado como promisorias para el futuro; y que sea compatible con la "Comunidad de valores e intereses" proclamada por el Consejo de la Comunidad con respecto a América Latina en 1987.

En esa expectativa, y ya a lo largo de tres décadas América Latina se inquieta por la comprobación de la caída tan significativa y prolongada de sus transacciones comerciales con Europa, por la disminución de las inversiones, las dificultades de algunos países para acceder a esquemas como la Convención de Lomé y, en general, por la falta de correspondencia entre las percepciones y visiones en ambos lados del Atlántico sobre la importancia que se asigna a esta relación.

Debe registrarse adicionalmente la inquietud que suscita la evolución estratégica, económica, política y social de los países del Este de Europa y las consecuencias que esta nueva situación podría tener para las relaciones de la comunidad con América Latina. Se han anotado con satisfacción las manifestaciones en el sentido que la construcción de la nueva realidad europea se hará sin perjuicio de las vinculaciones con América Latina. Sin embargo, en la región subsiste inquietud porque quién sabe como consecuencia de otras experiencias históricas se estima que agrupaciones políticas más avanzadas, cuando confrontadas a las opciones de la seguridad o de la cooperación escogieron siempre las primeras y en el caso, el contexto europeo es antes que nada y comprensiblemente, uno de seguridad.

A lo largo de los años, la Comunidad y América Latina han ensayado variadas formas de comunicación, con encomiables propósitos pero insatisfactorios resultados, al menos para una de ellas. No se trata de minimizar las dificultades de diverso tipo, la realidad de los problemas, la diferencia de los puntos de partida, la propia responsabilidad que nos cabe. Tampoco es adecuado desconocer el apoyo alimentario, la cooperación técnica y otros aportes europeos así como las posibilidades de una mejor utilización del sistema general de preferencias. Sin embargo, es un hecho que los intentos realizados no han pasado de niveles exploratorios y tentativos.

Por ejemplo, el diálogo América Latina-Comunidad despertó considerable expectativa, se prolongó con esfuerzo a lo largo de años y acabó en no pequeña frustración. Se intenta retomarlo ahora; esperemos que con mejores perspectivas. La vinculación parlamentaria viene alcanzando cierto nivel de institucionalidad. Anótese que en este contexto representativo se han alcanzado convergencias sobre cuestiones como deuda, democracia y otras de interés común. No obstante, estas convergencias no se han recogido en el nivel decisorio de la Comunidad y en virtud de ello, asuntos muy importantes continúan

siendo objeto de tratamientos bilaterales que por legítimos y necesarios que fueren, no parecen ya adecuados para alcanzar las soluciones más generales que los problemas y la hora requieren.

Los encuentros de Ministros Iberoamericanos han sido oportunidades para diálogos constructivos, aun carentes de traducción en decisiones. El encuentro de Jefes de Estado Iberoamericanos en Guadalajara, en 1991, que será seguido de reuniones anuales a ese nivel, ha creado comprensible expectativa. También son de interés los contactos del Grupo de Río con la Comunidad, ya institucionalizados, que han permitido avanzar en la exploración de materias de interés común, incluyendo algunas políticas de especial relevancia. Comparable importancia tiene el contacto de la Comunidad con los países de América Central, especialmente oportuno en vista de las serias dificultades del área y su potencial de conflicto. Otras vinculaciones como las de partidos políticos, centros de investigación, instituciones culturales y sociales enriquecen una posibilidad de diálogo y cooperación a la que tercamente continuamos atribuyendo enorme potencial. Sin ello, no se percibe como podría hacerse efectivo el llamado a "jugar conjuntamente un papel activo en la construcción de la sociedad internacional del futuro" que formulara el Consejo de la Comunidad.

Es claro que desde la perspectiva del aprovechamiento institucional para la promoción de vinculaciones entre Europa y América Latina, existe una responsabilidad principal latinoamericana de fortalecer sus instituciones, incluyendo naturalmente las empresariales y otras privadas. En la medida en que América Latina consiga ir consolidando sus mecanismos de concertación, vale decir, traducir su proclamada identidad en un accionar efectivo en defensa y promoción de sus intereses compartidos, en mejor situación se encontrará para establecer una relación más saludable y provechosa con otras regiones y particularmente con Europa, a la que entrañablemente se vincula.

Solamente una interdependencia regional significativa haría posible manejar la extraregional con marcos adecuados para la cooperación económica, inversiones, tecnología, fortalecimiento de la democracia, deuda, narcotráfico, medio ambiente y otros asuntos inaplazables, en forma adecuada y acorde con la dignidad de todos y cada uno.

Pero el fortalecimiento de nuestras instituciones también debe interesar prioritariamente a Europa. Primero porque están fundadas en la democracia y a nadie puede aprovechar verlas indefinidamente confrontadas a las graves presiones de ahora, eventualmente debilitadas o desgraciadamente fracasadas. E interesan también las instituciones de integración porque es a través de éstas que un diálogo inter pares con los mecanismos comunitarios será efectivo y satisfactorio.

Se ha indicado que en la aproximación reciente de Europa con América Latina, de parte de aquella parece haber primado el interés en cuestiones "políticas" como la democracia representativa, la paz y los derechos humanos pero se habrían despriorizado las cuestiones "económicas" como comercio, deuda y otras que son también de la mayor importancia.

Por elemental que parezca, podría ser impostergradable reconocer la indisoluble vinculación de unas cuestiones con otras. Se ha planteado varias veces la pregunta de cuanta pobreza soporta la democracia y alguna vez se ha respondido que soportaría más de lo que parecía posible puesto que a pesar de algunos signos amenazadores nada irremediable hemos debido lamentar en América Latina. Sin embargo, las cosas están ahí para quien las quiera ver y si bien la paz, el crecimiento económico, la justicia social, el respeto de los derechos humanos y el fortalecimiento de las instituciones democráticas son en esta región la principal responsabilidad de los latinoamericanos, son al mismo tiempo ideales de quienes los asumen como base de la unidad que pretenden construir y este es el caso de la Comunidad Europea en su acelerada trayectoria hacia la unidad.

La hora exige que se nos ayude a ayudarnos. Las instituciones, en sus respectivas competencias pueden ser vehículos especialmente adecuados para ello. La convergencia del impulso político y la idoneidad y eficacia institucionales puede ser, si efectivamente unos y otros lo deseáramos, la promesa de una vinculación cualitativamente distinta y mutuamente satisfactoria entre Europa y América Latina, condicente con su historia común y la necesidad de proyectar al futuro la dinámica de creación que se inició en el encuentro de dos mundos.