

## DIALOGO Y COOPERACIÓN CON AMÉRICA LATINA (Peter Landelius: Euroamérica/ABC-IV, Madrid 16-17 abril 2007)

Las observaciones históricas que nos hizo Carlos Malamud invitan a reflexionar. El gran contraste entre Norteamérica y América Latina es que en EEUU, la guerra civil fue ganada por las ciudades, por las fuerzas del progreso. El comercio y la industria le ganó a la agricultura latifundista. En todas partes de América Latina, la misma guerra tuvo el resultado opuesto: ganaron los caudillos del campo. Esto tuvo efectos desastrosos tanto en la economía – frecuentemente proteccionista – como en la política – tradicionalmente populista. De ahí también la división del continente en tantos países. La unión deseable y deseada sigue escapándose.

Hoy tanto Mercosur como CAN parecen paradójicamente estancados, mientras cada vez más países se asocian a ambos. Si el Pacto Andino y Mercosur han encontrado problemas, se debe sobre todo al hecho de haber sido construidos en base de abstracciones y generalidades, sin el suficiente **contacto con los actores económicos** que conocen las posibilidades y necesidades de sus respectivos sectores. A la evidente falta de avances en la integración se suman las **divisiones ideológicas** para recordarnos que las tensiones sociales no han desaparecido con las dictaduras, y que aun falta mucho para que toda América Latina tenga lo que más necesita: una izquierda reformista y una derecha democrática.

\*

Al márgen de la tradicional retórica continental, surgen otros **temas más prácticos**, y más factibles. Me refiero a los que realmente harían una diferencia para el desarrollo de la región y su cooperación regional.

La **conectividad** es el gran problema regional. La teoría de la dependencia, que sigue teniendo adeptos en la región, se basaba en algunas observaciones ciertas, entre ellas el hecho de que cada país subdesarrollado tenía mejores comunicaciones con la metrópolis que con sus vecinos. Esto sigue siendo verdad en gran medida. La geografía sudamericana pone formidables obstáculos a la comunicación, obstáculos que hay que superar construyendo **carreteras, ferrocarriles, líneas eléctricas, redes de gas y petróleo**. Aumentar el intercambio regional será un paso decisivo para crear una economía dinámica y diferenciada.

Un tema es primordial en la región como en el mundo entero y es el de la **energía**. Hay abundantes recursos energéticos en este continente pero no siempre llegan adónde resultarían más útiles. En la espera de un oleoducto latinoamericano desde Maracaibo hasta Buenos Aires – espera que podría llegar a ser tan larga como el mismo oleoducto – hay mucho que hacer para aumentar el intercambio en la cercanía: no sólo Venezuela, sino Bolivia, Ecuador y Argentina tienen vecinos ávidos de energía.

A esto se dirigen hoy varias iniciativas diplomáticas, frecuentemente en la forma de encuentros **bilaterales**. Expresan un pragmatismo prometedor que puede resultar más exitoso que algunos planes grandilocuentes y generalizantes. En la ausencia de un "gran diseño", el mapa de la cooperación regional tendrá que hacerse en el camino. Después de todo, la UE se construyó con el acero y el carbón. Que América Latina se construya con energía y carreteras no me parece mala idea. El **pragmatismo** de gobiernos como los de Chile, Brasil, México, Uruguay y Perú les aconseja una actitud inclusiva, no rechazar opciones antes de saber lo que funciona y lo que no. En cambio, dividir la región en nuevos bloques ideológicos es una tentación extremista que dificultaría soluciones prácticas por muy atractiva que parezca para los que quisieran regresar a las consignas ideológicas del pasado.

\*

Ante esta situación y tales limitaciones, cuál es la capacidad de respuesta de EEUU y de UE a las necesidades y oportunidades de América Latina "dentro del marco de Doha"?

Para la relación UE-Mercosur, como antes para el ALCA, la ronda de Doha constituye un obstáculo. Las negociaciones interregionales tienden a frenarse cuando nadie quiere jugar cartas en un juego biregional si las puede necesitar en el contexto de Doha. Por otro lado, **si falla Doha**, y hasta ahora no tenemos ninguna prueba de que por fin tendrá éxito, harán falta otras soluciones, más limitadas pero al menos parcialmente liberalizadoras para potenciar el comercio y el crecimiento económico. **Y si Doha tiene éxito**, un acuerdo UE-Mercosur será tal vez menos urgente pero tanto más fácil de hacer.

Los que mejor han resuelto el dilema, son **Chile y Méjico**. En el caso de Chile un convenio individual con la UE, en el marco de toda una estrategia de acuerdos bilaterales con medio mundo, y para Méjico la entrada en NAFTA, seguida por el convenio con la UE. En ambos casos supieron valerse de la competencia entre Bruselas y Washington. En ambos casos también necesitan complementos regionales. Hoy, ambos países están desarrollando una diplomacia activa para intensificar sus relaciones con los demás países de América Latina.

El actual caso de **Brazil** no es tan distinto como parecía en su momento. Ante las dificultades de Mercosur, el gobierno de Lula ha preferido resolver sus relaciones económicas de manera bilateral con todos los vecinos: Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Perú y Venezuela. Al mismo tiempo, su diplomacia ha vuelto a escala mundial con vistas a las posibilidades de Doha. Ejemplos recientes son los encuentros entre Brazil y EEUU y el papel activo que juega Brazil en el G-20.

Las diplomacias europea y norteamericana tendrán que tomar nota, dentro y fuera del contexto de Doha. Lo mejor que podemos hacer, obviamente, es acabar con el proteccionismo en materia de productos agrícolas que sólo sirven a nuestros propios latifundistas.

\*

Aparte del notorio papel que juega su lamentable proteccionismo en materia agraria, veo dos **problemas específicos para UE** en su diplomacia con América Latina y otras regiones. Primero, la Comisión tiene exclusiva competencia en lo comercial pero la comparte con el Consejo cuando se trata de **inversiones**. Como bien saben mis amigos españoles, en la economía globalizada, la inversión directa es cada vez más determinante. Si fuera sólo por los flujos de comercio y cooperación, España no tendría la posición importante en América Latina que hoy tiene. Pero al actuar separadamente, los miembros de la UE limitan su capacidad para hacer valer su fuerza conjunta.

Otras limitaciones de orden interno llevan a la UE a preferir soluciones regionales y dificultan su flexibilidad. Al ver estancarse el dinamismo de Mercosur, hubiera sido lógico desarrollar diferentes **estrategias ad hoc** para con sus diferentes países. El fenómeno Chávez hace aún más importante la capacidad de **diferenciar sus relaciones**. Entiéndase bien: no recomiendo una campaña antichavista por parte de los gobiernos, lo que sería simplemente contraproducente. Ni siquiera propongo una discriminación, visando a los países cuyos gobiernos se dejan llevar por el integrismo bolivariano. Entre ellos hay algunos donde nada está jugado todavía y cuya enorme pobreza merece la atención y la comprensión del mundo exterior, como Bolivia y Ecuador. Sin embargo, lo más importante será **priorizar a los países** con cuyos gobiernos se ven más posibilidades de resultados positivos, como Chile, Brazil, Méjico, más recientemente Peru y Uruguay. Para tales preferencias hablan no sólo los intereses económicos, sino también nuestra credibilidad ideológica: la democracia, el pluralismo, los derechos civiles no se ganan una vez por todas. Hay que defenderlas y desarrollarlas cada vez más. Lo que no avanza retrocede.

En este contexto habría que cuidarse de la **"reunionitis"** que se hace cada vez más frecuente. A la plétora de proyectos de integración corresponde un exceso de reuniones entre las regiones, a menudo en alto nivel pero con un mínimo de contenido. Los ministros se reúnen para que no se note que no

pasa nada. Pero al dedicarse a esta especie de pseudo-diplomacia, pierden tiempo que necesitarían para sus tareas de dirigentes políticos.

En cuánto a **EEUU**, sus formas de relacionarse con otros países muestran variaciones más amplias en el tiempo y en la geografía. En el caso de América Latina, con la excepción de la temprana Unión Panamericana, su política ha ido variando según el principio "**case-by-case**" hasta la segunda guerra mundial, cuando se forma un pacto militar panamericano *ad-hoc* inmediatamente después de Pearl Harbour. La primera institución multilateral, **OEA**, fue creada en 1948 en función de la guerra fría, pero las relaciones militares y económicas quedaron fuera de ella. Una serie de organismos regionales han sido creados para estos y muchos otros sectores y complementan las multifacéticas relaciones bilaterales de EEUU con los países de América Latina.

El viaje del presidente Bush fue apreciado por los gobiernos que lo recibieron, sin duda, pero casi todos los comentarios coinciden en que el interés de la administración actual por América Latina es "**too little and too late**". El 30 de junio se habrá cerrado la ventana de oportunidades liberalizadoras abierta por el congreso. Es demasiado temprano para especular sobre la política de la siguiente administración. Me gustaría pensar que dedicarán más recursos a la cooperación civil que a la militar, y que dejarán de sobreprotegerse ante las importaciones de productos agrarios.

En América Latina como en otras partes del mundo, los intereses de UE y EEUU se complementan en algunos aspectos y compiten en otros. La **complementaridad** se refiere en gran parte a las reglas del juego, a la estabilidad de los mercados y de las instituciones, a la confiabilidad del derecho nacional e internacional – cosa que no excluye diferencias en cuanto a las medidas adecuadas para fomentar tales intereses. La **competencia económica**, aunque principalmente un asunto de empresas más que de estados, tiene aspectos nacionales tan importantes que muchos latinoamericanos la ven como un remedio contra una exagerada influencia desde el norte.

Ya no se trata sólo de EEUU y UE: el interés de **otros actores**: China, Japón, Rusia, los "tigres asiáticos", se hace sentir cada vez más en toda América Latina. Qué buscan ellos? Lo de siempre: materias primas y mercados. El componente político también va en aumento en la forma de créditos y cooperación técnica. Todo esto crea nuevas opciones para los países latinoamericanos y subraya que está surgiendo un mundo multipolar, aunque todavía no funcione de manera multilateral.

\*

Hay una curiosa diferencia en las **relaciones institucionales** que están disponibles para unos y otros. La OEA ofrece una plataforma global para el vínculo entre las Américas anglosajonas y latinas, y con su nuevo Secretario General ha dado muestras de un dinamismo que refuerza su credibilidad aún en este período de limitada actividad diplomática por parte de EEUU en la región. No existe un lugar semejante para el encuentro de Europa y América Latina. El **Grupo de Río** ya no es lo que era, y las reuniones entre el Grupo y los países de la UE carecen de enfoque y trascendencia. Ustedes me dirán si las reuniones en el círculo **iberoamericano** constituyen un sustituto adecuado, aunque sea para un número más reducido de países.

En esta situación, países europeos ya se han buscado un papel en el **BID**, aunque sus contribuciones son más importantes que su influencia y su cooperación interna dista de ser perfecta. Varios países europeos se han **acercado a la OEA**, acreditando observadores permanentes, en los casos de España y Francia a nivel de embajador. Algunos, entre ellos Suecia, financiamos proyectos de cooperación realizadas por la OEA, lo que representa una contribución apreciada a su presupuesto. Nos reciben con los brazos abiertos. No sería tiempo de profundizar la relación? Si en la **OSCE** caben no sólo EEUU y Canadá sino también Kazajistán y Azerbaiján, no veo porqué los europeos no acabaríamos siendo miembros de la OEA – aunque tuvieran que añadir una letra a su nombre. Tenemos mucho que aportar, y también mucho que aprender.

\*

Permítanme unas observaciones acerca del tema de **”soft power”** mencionado aquí por varios participantes. Tuve el privilegio de estudiarlo en Harvard guiado por su inventor, Joseph Nye. Creo que para funcionar, el poder blando tiene que ser articulado, instrumentalizado. No es suficiente que te quieran, tienes que poder comunicar. Si bastara con música pop, mi país sería más importante en el mundo, pues exporta muchísima música pero pocos saben de donde vienen pues las letras son en inglés.

Las **Organizaciones No Gubernamentales** no siempre lo son. He constatado más de una vez cómo pueden irritar a los gobernantes de los países donde actúan. Hay que reconocer que muchas veces están financiados por los Gobiernos de sus países de origen. Un presidente centroamericano me retó por la ayuda que brindaba Suecia a los campesinos desplazados por la guerra en su país. Por otro lado, el canal que usábamos eran las iglesias católicas y luteranas, y el presidente era demócrata-cristiano. El organismo no gubernamental más frecuente sigue siendo la empresa privada, cuyo efecto político puede ser sorprendente. Recientemente, las inversiones de Stora-Enso – la empresa que construyó la famosa planta de papel en Uruguay – ofrecen una interesante alternativa ecologista a los parques de protección, como los que propugna en Chile el norteamericano Tompkins. En su millon de hectáreas de bosques industriales en Brazil, Stora-Enso ha restablecido condiciones selváticas que posibilitan la vuelta de animales que la agricultura extensiva había casi exterminado. He aquí una diferencia filosófica de gran importancia: crear pequeños reductos de naturaleza intacta mientras se desarrolla lo demás, o aplicar métodos respetuosos al medio ambiente?

No hay que exagerar la **influencia** que puede ejercer Europa en América Latina. Las condiciones políticas como elemento en nuestras relaciones económicas es un tema que me ha tocado estudiar, y debo constatar que hasta ahora han tenido poco efecto. Son cláusulas que ahora se incluyen en casi todos los acuerdos; su falta de precisión las hacen fáciles de negociar y difíciles de aplicar. La democracia y el estado de derecho son cosas que tienen que evolucionar desde adentro. Claro que podemos predicar con el ejemplo. Estados Unidos ha perdido mucho soft power en América Latina por la guerra en Medio Oriente; la Unión Europea es admirada y lo será siempre que sepa guardar sus propias instituciones y su respeto al derecho aún cuando combata el crimen organizado y el terrorismo.