

Las organizaciones cívicas y los académicos en las relaciones Unión Europea-América Latina

Christian Freres*

RESUMEN

Análisis del papel de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina desde los años setenta, centrándose en la última década, y principalmente desde una perspectiva europea. Se empieza presentando un marco analítico para entender la participación civil en las relaciones internacionales, para luego repasar los actores más importantes –la Iglesia, organizaciones y fundaciones políticas, y las organizaciones no gubernamentales (ONG)– en el caso concreto del vínculo UE-América Latina. Después, el artículo aterriza en un sector de la sociedad civil que no ha sido analizado mucho en la literatura, las instituciones académicas. Se estudian algunas de sus contribuciones más significativas, y especialmente su influencia en la práctica de las relaciones birregionales, algo que constituye uno de los objetivos más importantes de varias redes creadas en los últimos años. Finalmente, en el último apartado, se presentan algunas reflexiones acerca de la contribución de estos actores a las relaciones euro-latinoamericanas.

Palabras clave: Unión Europea, América Latina, actores, sociedad civil, redes de centros, universidad.

La mayor parte de la literatura sobre las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina se centra en dos aspectos: por un lado, los vínculos diplomáticos y políticos, y por el otro, los intercambios comerciales y los flujos financieros. Es lógico que exis-

*Coordinador de Investigación en la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI) y Director de la revista *Síntesis*
(aieti1@infonegocio.com)

ta este sesgo porque se trata de las dimensiones más visibles de estas relaciones birregionales. Pero ninguna visión sería completa sin tomar en cuenta otra dimensión, menos visible en los medios de comunicación, pero igualmente importante: las conexiones entre organizaciones cívicas de ambas regiones. Al final, son estos lazos los que dan consistencia y verdadera profundidad a las relaciones; sin ellas, la UE y América Latina serían simplemente dos regiones con algunos intereses en común.

En efecto, argumentaremos en este artículo que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) no son meros apéndices de las relaciones oficiales y las relaciones económicas, sino que son actores que realmente dan entidad a las relaciones. Esto se puede expresar con un claro ejemplo: la UE ha establecido un diálogo con los países asiáticos y hay crecientes negocios euro-asiáticos, pero apenas hay contactos entre las sociedades; por ello, en su conjunto, son relaciones de baja intensidad, donde incluso las discusiones políticas apenas logran profundizarse más allá de cuestiones puramente formales. En efecto, un tema central de la acción exterior de la UE, la democracia y los derechos humanos, es prácticamente un tabú en este foro birregional. Con América Latina, a diferencia de Asia, pero también de África o los países del Mediterráneo, las conversaciones tratan casi todos los temas; lo cual no quiere decir que se pongan siempre de acuerdo, pero existe una madurez y una anchura en la relación que permite hablar aun cuando hay diferencias. Esta situación se debe en gran medida a la presencia –desde hace muchos años– de una diplomacia ciudadana euro-latinoamericana.

Este texto analizará el papel de las OSC en estas relaciones desde los años setenta, aunque se centrará en la última década, y muy especialmente en la labor ejercida por las instituciones académicas, con un enfoque sesgado hacia el lado europeo¹. Dentro de la sociedad civil no es frecuente que los estudios resalten el sector académico, porque se consideran actores marginales de las relaciones internacionales. Es posible que esta opinión sea cierta, pero creemos que su influencia puede ser mayor de lo que aparenta ser; en cualquier caso, los académicos han sido frecuentemente agentes dinamizadores muy eficaces de los vínculos transatlánticos, especialmente, pero no únicamente, cuando otros actores tenían un menor margen de maniobra (por ejemplo, durante la época de dictaduras en América Latina, cuando las relaciones oficiales estaban en niveles mínimos). Además, otro aspecto importante es saber cómo a través de sus estudios sobre las mismas relaciones contribuyen a fomentar un espíritu de comunidad que va más allá de lo puramente científico.

El artículo se divide en tres apartados. El primero repasará la participación de las organizaciones cívicas en las relaciones birregionales desde los años setenta. El segundo apartado se centra en analizar el papel específico y la trayectoria de los académicos –muy especialmente de las redes– en estas relaciones. Finalmente, en el último apartado se presentan algunas reflexiones generales sobre la contribución de estos actores en las relaciones euro-latinoamericanas.

LAS ORGANIZACIONES CÍVICAS EN LAS RELACIONES BIRREGIONALES

En primer lugar, sería conveniente definir, aunque sea brevemente, qué queremos decir con sociedad civil y organizaciones de la sociedad civil. No es una tarea fácil lo que uno descubrirá al intentarlo². Como afirma Hall (1995: 2), el concepto de “sociedad civil es complicado, muy especialmente porque es al mismo tiempo un valor social y un conjunto de instituciones sociales”. Por su parte, el norteamericano Barber (2000: 44) define la característica principal de la sociedad civil como “un marco abierto y público (como el sector del Estado) que, no obstante, también es voluntario y no coercitivo (como el sector privado)”. Es decir, comparte aspectos con el Estado (espacio público) pero también con el mercado (lo privado), sin formar parte de ninguno; más bien la sociedad civil “encadena y contrarresta las tendencias expansivas del Estado y del mercado” (Lechner, 1995: 13), pero también es esencial para el buen funcionamiento de ambos.

En esta línea, las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel central en el fortalecimiento de la democracia por su contribución a la ciudadanía activa. Lo cual se ejerce principalmente a nivel nacional y subnacional. Pero, crecientemente, como resultado de los procesos de globalización y la transnacionalización de la política “los actores no estatales se involucran cada vez más en operaciones a través de las fronteras nacionales” (Grugel, 1999: 12)³. En efecto, es esta actividad internacional de la sociedad civil –el germen de lo que algunos llaman “la sociedad civil transnacional” (Serbín, 1999)– la que centra nuestra atención aquí, pero muy especialmente en cuanto a la democratización de las relaciones internacionales. Dicho de otra manera, una premisa de este trabajo es que las OSC constituyen un agente primordial “en los debates políticos y en la resolución de los problemas globales” (Edwards, 2000: 276).

Eso, junto con el papel de las OSC en la democratización y el desarrollo socioeconómico en los países en desarrollo (Freres, 1999) es una de sus funciones más importantes en su actividad transnacional. Otra faceta no menos importante, como veremos en este estudio, es la labor de poner en contacto gentes de distintas naciones, contribuyendo de esa manera a construir espacios comunes que enriquecen y permiten prosperar a las otras dimensiones más clásicas –diplomáticas y económicas– de las relaciones internacionales.

Con esta contextualización que explica el origen y la dirección de este artículo, podemos repasar a continuación la actividad de las OSC europeas en América Latina, empezando con algunos antecedentes históricos.

Los antecedentes de los religiosos

Una de las primeras organizaciones civiles de Europa en tener contactos con América Latina –incluso bastante antes de que esta región tuviera esa denominación– fue la Iglesia. En efecto, como argumentan Florini y Simmons (2000: 8), las organizaciones religiosas se

encuentran entre los fundadores de la sociedad civil transnacional. Decenas de miles de misioneros europeos, principalmente católicos en un primer momento (luego a partir del siglo XIX, llegarían varias olas de protestantes), han pasado por el continente, dejando un fuerte legado y quizás unas de las relaciones humanas más constantes –aunque no ausente de grandes contradicciones⁴– entre las dos regiones. No obstante, serán relaciones, al menos hasta el siglo XX, principalmente unilaterales, basadas en las misiones europeas en América; es decir, en el otro lado del Atlántico, no había organizaciones homólogas, y aquéllas se relacionaban con la sociedad y con el Estado.

Además, una peculiaridad de este tipo de vínculo civil es que con el tiempo la noción de nacionalidad pierde sentido, en la medida en que la Iglesia se convierte en un organismo multinacional, donde los religiosos europeos frecuentemente se convertían en nacionales –*de facto* o *de jure*– de los países donde se establecían. Así, es frecuente encontrar en pueblos muy aislados a lo largo y ancho de América Latina a seglares de origen europeo que se consideran nativos⁵. Y, sin embargo, mantienen lazos con sus familias en Europa, con lo cual podemos considerar a éstos como unos antecedentes importantes de las relaciones cívicas euro-latinoamericanas.

Estas organizaciones siguen siendo relevantes en las relaciones cívicas birregionales, pero aquí no se profundizará más en ellas, ya que nuestro propósito es analizar el rol de otras entidades. Empezando en los años setenta, que es además cuando la iglesia católica en particular experimenta una importante transformación gracias a las reformas introducidas por el Concilio Vaticano II y la Conferencia de Medellín de 1968 (Reuben, 1991: 342). De hecho, su actuación se canalizó crecientemente a través de diversas organizaciones sociales laicas, muchas de las cuales se fueron desprendiendo gradualmente de la jerarquía eclesíástica.

Fundaciones políticas: la “avanzadilla” europea durante la guerra fría

Un segundo actor europeo que emerge con fuerza en las relaciones birregionales son los partidos políticos y las organizaciones adscritas, como las fundaciones políticas⁶. Los partidos europeos empiezan a actuar en América Latina en un período de relativo dinamismo y de apertura democrática en la región, pero se mantendrán presentes cuando se produce una regresión autoritaria en los setenta. Si en primera instancia su labor consistía principalmente en fortalecer lazos interpartidistas, después las fundaciones políticas –muchas veces con el respaldo de las internacionales políticas– concentraban sus actividades en el apoyo a la democracia y la defensa de los derechos humanos (Grugel, 1993), ofreciendo cierta alternativa a la lógica predominante del conflicto Este-Oeste que EEUU y otros marcaban en su relación con América Latina.

De alguna manera, además, estas fundaciones constituían la única vía de relaciones, aparte de los lazos empresariales, para los países europeos, comprometidos como estaban en no dialogar con las dictaduras. En este contexto, fueron particularmente activas las funda-

ciones políticas vinculadas a partidos socialdemócratas (especialmente notable el caso de Alemania y también fue importante Suecia) y demócrata-cristianos (de Alemania e Italia, en el caso de países del Cono Sur). Por último, es importante señalar que el papel de los líderes políticos de ambas regiones fue vital en el lanzamiento que experimentan las relaciones euro-latinoamericanas en la década de los ochenta, pero sus organizaciones y fundaciones fueron reduciendo su perfil significativamente en los años noventa, a medida que la vuelta a la democracia y los nuevos desafíos en otras partes del mundo reclamaban una proporción creciente de sus recursos. Siguen presentes en particular las fundaciones alemanas, pero en el actual contexto su capacidad de incidir de manera significativa es mucho menor.

Las ONG toman el relevo

Aunque muchas ONG europeas llevaban presentes en América Latina varias décadas (ver Freres, 1998), se puede decir que es en los ochenta cuando se da un salto cualitativo en su importancia como actor en las relaciones birregionales. Entre los años cincuenta y setenta desempeñaron un papel muy importante de denuncia de violaciones de los derechos humanos en la mayoría de los países latinoamericanos (ver Keck y Sikkink, 1998). Los gobiernos escandinavos y neerlandés en particular canalizaron casi toda su cooperación con América Latina a través de estas organizaciones durante este período, con gran parte de la ayuda para ONG de derechos humanos y/o desarrollo social (ver Biekart, 1999).

América Latina sería, en efecto, una de las regiones más importantes para el inicio de actividades de las ONG europeas que hoy día cuentan con mas trayectoria. Según una reciente encuesta realizada a más de 50 organizaciones de todos los países europeos (Van Riesen, 1999: 76), el 53% empezaron en América Latina (algunas de ellas lo hicieron simultáneamente en otras regiones). No es sorprendente notar que hay diferencias importantes intraeuropeas, que se reflejarán de alguna manera en los niveles de intensidad de las relaciones cívicas euro-latinoamericanas, sin que sea una regla fija. Casi el 60% de las ONG del sur de Europa así lo confirmaron, mientras que sólo el 40% de las del norte simplemente lo mencionaron⁷.

La actividad de las ONG europeas en América Latina sufrió una importante transformación a mediados de los años ochenta, como resultado de varios procesos generales en la región, entre los cuales podemos resaltar los siguientes:

1. La ola democratizadora que cambia fundamentalmente el contexto político. En efecto, la lucha por la libertad política es reemplazada por objetivos más tradicionales de la ayuda al desarrollo así como por la búsqueda de formas de aumentar la participación ciudadana en el sistema político. Si bien persistían problemas de derechos humanos –especialmente en cuanto a derechos económicos, sociales y culturales– el desafío principal de las nuevas democracias latinoamericanas fue la consolidación institucional y el progreso socioeconómico. En este nuevo marco, las ONG para el Desarrollo (ONGD) destacarían más que las ONG de derechos humanos, aunque éstas mantendrán una importante labor.

2. La emergencia de un nuevo modelo económico predominante caracterizado por la centralidad relativa del mercado y un papel reducido para el Estado. La crisis de la deuda, entre otros factores, contribuirá a la implantación generalizada de este modelo, fomentado en gran medida por los organismos multilaterales financieros. Este paradigma realzó la importancia de todos los actores privados, incluyendo las ONG que cada vez más serán llamadas a gestionar programas sociales que los gobiernos no son capaces de realizar. Los donantes internacionales también aumentaron la cantidad de ayuda canalizada a través de las ONGD, en parte como reacción al nuevo enfoque que pondrá énfasis en el papel importante de la sociedad civil y el capital social (Putnam, 1993).

Pero, además, hubo varios acontecimientos que atraerán a las ONG europeas hacia América Latina durante este período de transición. Sin duda, la más señalada fue la “crisis centroamericana”, que reflejaba no sólo la existencia de conflictos nacionales y la falta de justicia social, sino también las contradicciones implícitas de la guerra fría. En especial, el intervencionismo norteamericano contra el régimen sandinista en Nicaragua fue una especie de reclamo para la solidaridad internacional europea. Como dijo un especialista en la materia, “antes de 1979 [año del triunfo de la revolución sandinista], Centroamérica existía en pocos mapas de las agencias europeas” (Biekart, 1994: 14).

Pero a partir de 1980 creció rápidamente su presencia en esta subregión, gracias a un aumento en los recursos públicos y privados. Según Biekart (1994: 16), se estima que los fondos de las ONG europeas aumentaron de “entre 120 y 140 millones de dólares en 1987 a entre 180 y 200 millones de dólares en el año 1992”. Algunas organizaciones fueron particularmente activas en Centroamérica, como HIVOS (Instituto Humanista para la Cooperación al Desarrollo) o ICCO (Organización Intereclesiástica neerlandesa para la Cooperación al Desarrollo) de los Países Bajos, que canalizaron más de 7 millones de dólares cada una en 1992 en proyectos de desarrollo, expresando la gran importancia que tenía esta subregión.

Sin embargo, en los años noventa las ONG se enfrentarán a un contexto transformado, fundamentalmente debido al fin de la guerra fría y a la pacificación de la situación en Centroamérica. Todo ello hizo que las motivaciones ideológicas originales de la presencia de muchas ONG en esta zona perdieran cierto sentido. Además, la labor de pacificación demandaba nuevos enfoques que no todas las organizaciones estaban preparadas a asumir.

Para algunas ONG de orientación izquierdista se encontrarán otras causas para apoyar en la región en los años sucesivos. La rebelión de los zapatistas en Chiapas, México, cautivó el interés de muchas agencias europeas que veían en el subcomandante Marcos una especie de reencarnación del Che en la era de Internet.

En esta misma época el régimen de Castro, que se enfrentaba a una grave crisis económica, abrió las puertas a la ayuda de ONG internacionales, así que muchas organizaciones europeas –con distintos perfiles, algunas con vocación política, otras no– iniciaron programas de ayuda humanitaria con el apoyo de la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO), y de desarrollo, con otros fondos, en Cuba.

Con relación a ambos casos se crearon redes de solidaridad en Europa que tienen el objetivo de incidir en las políticas comunitarias y de los estados miembros hacia estas dos causas. Así, por ejemplo, muchas ONG intentaron convencer a la Unión Europea para que no firmara un acuerdo de libre comercio con México, debido a las violaciones de derechos humanos en ese país, especialmente en Chiapas.

Centroamérica volvió a ser un eje central de la acción de las ONG europeas en América Latina a finales de los años noventa con motivo de la tragedia provocada por el huracán *Mitch*. No sólo se movilizaron un gran número de organizaciones para recoger donaciones de la sociedad europea, que respondió con mucha generosidad, sino también iniciaron una campaña de incidencia política junto con sus contrapartes centroamericanas para intentar fomentar una verdadera transformación de esta subregión, con el apoyo de la comunidad internacional. Por ello, han sido muy activas en las reuniones de los donantes, empezando en Estocolmo en mayo de 1999, y mantienen un seguimiento estrecho de la cooperación (ver CONGDE, 2001).

Esto último apunta a una actividad de creciente importancia para las ONG en su funcionamiento: el trabajo de cabildeo, incidencia política o *lobby* (ver Freres, 2000). Las organizaciones europeas han creado múltiples redes, temporales y permanentes, formales e informales, casi siempre transnacionales, con algunas contrapartes latinoamericanas. Estas redes se centran en una serie de temas concretos o generales, incluyendo, entre otros:

- el apoyo europeo a los programas de ajuste estructural y en especial de la liberalización comercial;
- la (in)coherencia de las políticas europeas en América Latina, incluyendo aspectos como la Política Agrícola Común, el comercio de armas, etc., y;
- la falta de una puesta en práctica de la condicionalidad democrática por su subordinación a otros intereses (especialmente económicos).

En esta línea, en el último año un tema que ha movilizó a gran número de ONG europeas es la situación de Colombia, y muy especialmente la política de Estados Unidos, que se materializa en su apoyo, fundamentalmente militar, al Plan Colombia⁸. En este caso, las redes creadas han incidido en el enfoque diferenciado de la UE, que enfatiza el proceso de paz y la primacía de los derechos humanos frente a la orientación norteamericana hacia la lucha contra el narcotráfico (ver AIETI, 2001).

En suma, la actividad de las ONG europeas en América Latina se hace cada vez más compleja, abarcando una pluralidad de ámbitos y desempeñando no sólo el papel de agencia privada de ayuda (más bien asistencialista), sino también, probablemente más importante a la larga, de socios de sus pares latinoamericanos en la lucha por dar una cara humana a las relaciones birregionales. Cuando se implican más en el cabildeo entran, sin embargo, en un terreno sumamente difícil donde los obstáculos son mucho mayores y donde no es fácil medir el impacto. Aun así, es consecuente con su discurso y su nivel de madurez, y además, las ONG plantean una necesaria –aunque a veces puede ser demagógica– visión alternativa a la oficial.

LOS ACADÉMICOS ANTE LAS RELACIONES BIRREGIONALES

En un artículo reciente sobre el papel de los *think tanks* (centros de análisis de políticas públicas) en América Latina durante los últimos cuarenta años, se habla de varios papeles de estas organizaciones donde los académicos son actores centrales. Según Nancy Sherwood Truitt, estos centros:

“Eran instrumentales en muchos países en el establecimiento de la agenda intelectual. Constituyeron lugares seguros para disidentes que luego se convertirían en líderes de sus países. Organizaron la evolución pacífica al poder democrático y dieron las directrices para la reforma económica. Crearon nuevas ideas sobre cómo promover el desarrollo. Finalmente, cumplieron con el papel crítico de contribuir una base sólida para la capacidad de investigación en las ciencias sociales”. (Sherwood, 2000: 529)

Todo ello fue posible en gran medida por el apoyo importante que diversas organizaciones internacionales dieron –y todavía dan– a estos centros académicos. Como dice Levy (1996: 91), los ingresos de los centros privados de investigación en América Latina se derivan “principalmente de fuentes externas”, aunque en los últimos años han logrado cierta diversificación.

Esos ingresos y el apoyo internacional provienen principalmente de Estados Unidos, pero los países europeos han canalizado importantes cantidades de ayuda, muchas veces a través de centros afines en Europa. En efecto, frecuentemente esos lazos entre académicos fueron la base de programas importantes de cooperación. Así ha sido en los casos de Alemania, Francia, el Reino Unido, y Suecia, entre otros. En este último país es interesante destacar la experiencia de la Agencia Sueca de Cooperación para la Investigación en los Países en Vías de Desarrollo (SAREC), que llevó a cabo un programa ambicioso en América Latina desde finales de los años setenta hasta principios de los noventa (Bengtsson, 1993).

Aunque estos programas eran oficiales se crearon en gran medida por la presión de los académicos que buscaban ayudar a sus homólogos en América Latina. En varios países europeos, además, como en el caso de SAREC, los científicos tendrán un papel central en el diseño y en la ejecución de la cooperación académica.

Surge, no obstante, una duda sobre la verdadera relevancia de los académicos europeos en las relaciones birregionales. Se trata, después de todo, de un sector relativamente menor dentro de la sociedad civil. Además, no es un sujeto que tradicionalmente haya desempeñado un papel determinante en los procesos de transformación sociopolítica. Hay excepciones, como ocurrió por ejemplo con los intelectuales en Checoslovaquia, que fueron instrumentales en la caída del régimen comunista en aquel país a fines de los ochenta. Aunque en general su papel ha sido modesto los académicos forman parte de la sociedad y han contribuido a la profundización de las relaciones euro-latinoamericanas de diversas maneras:

1. Son los "historiadores" de las relaciones euro-latinoamericanas. Los académicos siguen y analizan regularmente la evolución de esta vinculación y es en gran medida por su esfuerzo de difusión que tenemos una idea más o menos completa de cómo han ido, cómo están y cuáles son sus perspectivas. Hay diversas asociaciones como el Consejo Europeo de Investigaciones Sociales sobre América Latina (CEISAL) que de manera trans-europea fomentan este ejercicio regularmente a través de sus congresos y su presencia en internet.

2. Sensibilizan a la población general sobre estas relaciones, ya que las conclusiones y muchos datos de sus estudios son recogidos por los medios de comunicación, que los transmiten más ampliamente. Los periodistas frecuentemente dependen de fuentes académicas para poder entender la realidad en los países latinoamericanos así como los más importantes acontecimientos birregionales⁹.

3. Su aporte a la "pluralización" de estas relaciones. En esta línea, se considera que cuántos más actores de distintos sectores estén participando, más densas y ricas son las relaciones entre Europa y América Latina. Aunque aquí sólo trataremos casi exclusivamente de los científicos de las ciencias sociales, hay vínculos académicos en todos los campos.

4. Como actores de la cooperación europea para el desarrollo latinoamericano, los académicos operan de varias formas: como "expertos" que asesoran a las agencias de cooperación –privadas y públicas– sobre diversas materias, tanto puntualmente como dentro de mecanismos institucionales (p.e., consejos científicos); como consultores que llevan a cabo misiones o proyectos de desarrollo; y como evaluadores de programas de ayuda.

5. Como "defensores" de la relación. En este sentido, los académicos también constituyen una especie de cabildeo que se interesan por e intentan influir en los decisores para que den más importancia a los lazos birregionales. Además, los académicos fomentan debates y discusiones públicas sobre temas de estas relaciones.

6. Ayudan a crear una comunidad epistémica –una red de profesionales que afirman tener conocimientos relevantes para la toma de decisiones políticas (ver Risse-Kappen, 1995: 11)– euro-latinoamericana. Se trata de una red de académicos con ciertos valores comunes, que persigue incidir en las relaciones birregionales de manera cada vez más institucionalizada. Es, sin duda, un objetivo de largo plazo, pero en algunos ámbitos particulares se ha avanzado bastante.

Aunque todos estos aspectos merecen una profundización específica, nos detendremos únicamente en los dos últimos, que están muy interrelacionados y tienen que ver con la incidencia política en las relaciones birregionales. Al respecto, una cuestión central parece ser la necesidad de promover redes y no fundamentar la labor de influencia en una o pocas instituciones.

La emergencia de redes académicas euro-latinoamericanas

Esta puede ser, en efecto, una de las lecciones de la experiencia del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), que tuvo que cerrar sus puertas a principios de 2001. Aunque su desaparición se debe a varios factores internos y externos¹⁰,

uno de los problemas del IRELA fue su incapacidad de generar una red de apoyo. Su trabajo se fundamentaba en contratos con individuos en diversas instituciones; fue una forma muy eficiente de funcionar, pero a la larga fue bastante perjudicial porque cuando se empezaba a hablar del cierre de IRELA, no hubo una red establecida que trabajara en su defensa.

Lo cual es lamentable, porque IRELA cumplía una función importante como depositario de información, fuente de datos y de análisis y como referencia única de las relaciones euro-latinoamericanas. Además, en 15 años había acumulado un acervo significativo y seguramente influyó positivamente en el fortalecimiento de las relaciones birregionales durante esa época. Ningún otro centro tenía ni tiene actualmente la capacidad de rellenar el vacío que el Instituto dejó. Más bien, lo que parece emerger para cubrir parte del espacio que ocupaba IRELA, pero con otra filosofía, son redes de centros de la UE y de América Latina que llevan a cabo programas conjuntos, normalmente circunscritos a temas concretos y durante un período limitado; ninguna de estas redes tiene la capacidad o el interés en convertirse en "otro IRELA".

Esta tendencia no es nueva sino que se inició hace varios años, pero por el efecto de cierto monopolio que ejercía IRELA en el campo de las relaciones euro-latinoamericanas, ha sido poco visible el trabajo de las redes. Su "auge" –siempre en términos relativos– se debe en parte a la desaparición del Instituto, pero también al hecho de que trabajar en redes es probablemente más apropiado para este momento. Las ventajas de las redes son económicas y políticas. En relación a lo primero, con este sistema los costes pueden dividirse entre varios centros, de forma que ninguno asume demasiados riesgos o carga de trabajo. Además, los centros nacionales pueden tener mayor facilidad para conseguir financiación complementaria de fuentes públicas y privadas en su país; IRELA tenía la desventaja de ser un organismo internacional, por lo que su acceso a fondos no comunitarios fue muy limitado.

Con referencia a las ventajas políticas, en el contexto de la integración europea tiene sentido apoyar iniciativas transeuropeas y las que involucran instituciones de varios estados miembros y países terceros con los cuales la UE tiene establecidas relaciones de cooperación. Dicho de otra manera, las redes encajan perfectamente con la propia filosofía de la construcción europea y de su acción exterior. Por ello, la tendencia del apoyo de la Comisión Europea ha sido privilegiar las redes establecidas y los consorcios transnacionales, lo cual se evidencia en líneas presupuestarias horizontales como el programa ALFA (para cooperación entre universidades de la UE y de América Latina) y URB-AL (cooperación entre municipios de ambas regiones).

Sin duda hay muchas redes y sería imposible intentar abarcarlas todas, pero cabe mencionar tres que han surgido en los años noventa y parecen tener cierto dinamismo¹¹: el Fórum Euro-Latinoamericano; el Grupo de Seguimiento de las Negociaciones UE-Mercosur (GS); y la Red de Cooperación Euro-Latinoamericana (RECAL).

El Fórum es una iniciativa conjunta del Instituto de Estudios Estratégicos e Internacionales (IEEI) de Lisboa, y el Instituto Roberto Simonsen de la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), de Brasil. Se creó en 1990, y desde entonces ha organizado muchos seminarios y editado varios libros que se centran especialmente en las relaciones entre la UE y los países del Mercosur, pero también en el marco general de los lazos birregionales. Aunque tiene una base académica, por la participación de la FIESP y la vocación del IEEI siempre ha dado importancia al diálogo entre especialistas, empresarios y diplomáticos y políticos de ambas regiones. Funciona informalmente como una red –con un grupo de especialistas más o menos permanentes– pero el Fórum no ha extendido la responsabilidad de la programación de actividades más allá de los dos centros originales. En efecto, el Fórum es una red muy informal y los compromisos de sus miembros individuales son mínimos.

El GS tiene un objetivo bastante más específico y está coordinado unilateralmente desde la Cátedra Mercosur del Instituto de Ciencias Políticas (*Sciences Po*) de París, Francia. Se creó en 1999 a partir de un seminario sobre las negociaciones en curso entre la UE y Mercosur. Hay un núcleo de una veintena de expertos, pero también han participado en sus actividades otros especialistas, diplomáticos, y negociadores de ambas regiones. En efecto, su orientación, si bien se fundamenta en el rigor académico, es claramente práctico, ya que se pretende influir en las negociaciones para contribuir a la profundización de estas relaciones. Cada año se convoca un taller inicial que llevará posteriormente a una reunión con decisores de ambas regiones y varias publicaciones. El Grupo de Seguimiento es otra red informal, muy centralizada y enfocada a un objetivo específico.

Por último, RECAL fue creada en 1996 para la realización de un estudio sobre la cooperación de las OSC de la UE con América Latina (Freres, 1998). Esa experiencia, en la cual participaron especialistas de nueve centros de otros tantos estados miembros de la UE, condujo a tres centros a intentar profundizar en el concepto de red¹². Prepararon un nuevo proyecto de tres años (2000-2002), que se centra en la realización de estudios de escenarios futuros sobre diversos aspectos socio-políticos y económicos de América Latina, y sus implicaciones para las relaciones birregionales, así como en el fortalecimiento de la propia red. A diferencia de los otros dos ejemplos, el trabajo se lleva a cabo con un alto grado de descentralización, aun manteniendo una coordinación central. Además, es una red de centros, no de personas (aunque pueden asociarse individuos a título personal), con vocación a medio plazo a incluir de su Comité de Dirección a instituciones latinoamericanas.

Como se puede ver (resumido en el Cuadro 1), se trata de distintas trayectorias y concepciones de red, pero todas con interés en fortalecer los lazos académicos alrededor de las relaciones birregionales. Hay coincidencias con el trabajo anterior de IRELA, pero en principio se fomenta una mayor pluralidad en la participación y los temas tratados.

La experiencia de estas redes es todavía muy breve por lo que es difícil sacar conclusiones definitivas. Sí es posible indicar algunos problemas y desafíos. El problema principal sigue siendo la precariedad económica; ninguna de ellas ha conseguido un modelo

sostenible sin sustanciales aportaciones externas. Y, a pesar de los crecientes lazos económicos entre la UE y América Latina, no hay gran oferta de apoyo de instituciones públicas ni privadas de las dos regiones para los temas tratados por estas redes. En efecto, de alguna manera estas redes compiten por los mismos escasos fondos que provienen fundamentalmente de la Comisión Europea y de los gobiernos nacionales.

Cuadro 1. Algunas redes académicas euro-latinoamericanas

	Fórum Euro-Latinoamericano	Grupo de Seguimiento UE-Mercosur	Red de Cooperación Euro-latinoamericana
Fundación	<i>1990</i>	<i>1999</i>	<i>1996</i>
Centros coordinadores	IEEI (Lisboa) y FIESP (São Paulo)	Instituto de Ciencias Políticas (París)	AIETI (Madrid), CeSPI (Roma) e IIK (Hamburgo)
Enfoque	Relaciones UE-Mercosur	Negociaciones UE-Mercosur	Relaciones UE-América Latina y escenarios de esta región
Tipo de red	Centralizada, informal, plurisectorial	Centralizada, informal, basada en individuos	Descentralizada, tendencia a formalizar, basada en centros
Fuentes principales de financiamiento	Comisión Europea (Dirección General/DG de Relaciones Externas), Gobierno de Portugal, FIESP, otras empresas	Comisión Europea (DG de Comercio), Banco Interamericano de Desarrollo	Comisión Europea EuropeAid, y gobiernos de Alemania, Italia y España

Fuente: elaborado por el autor.

Eso refiere a otro de los problemas, que es la dependencia de organismos públicos, lo que puede mermar la autonomía y la capacidad de innovación de estas redes si no consiguen diversificarse. Se trata en todo caso de un reto a medio plazo bastante importante para la supervivencia de estas redes. No debemos olvidar que en otras épocas no tan lejanas, existieron redes con fines similares que han desaparecido o mantienen una actividad muy reducida.

Un último desafío que estas redes comparten con el resto de las OSC es conseguir ser relevantes en el conjunto de las relaciones birregionales. Aunque las redes tienen una producción importante, deben esforzarse más por hacer llegar sus publicaciones y documentos al público en general y a los líderes políticos, económicos y sociales de ambas regiones. Hay cierta tendencia en estas redes a cerrarse en sí mismas, con lo cual su incidencia es menor de lo que debería ser.

REFLEXIONES FINALES

La sociedad civil y la comunidad académica son fenómenos cada vez más transnacionalizados. En este artículo hemos podido ver como en el caso concreto de las relaciones europeo-latinoamericanas se están configurando múltiples redes cívicas y científicas que están logrando cierta influencia. No se puede afirmar que estas redes son determinantes en todos los temas ni en todo momento, pero sí que han logrado algunos avances en los últimos años. Su defensa del "bien común" en vez de intereses privados parece ir calando en los círculos de los decisores y entre parte de la sociedad en general; pero, también es importante como recurso propio su manejo de la información y el conocimiento, dos valores de creciente utilidad.

No obstante, los obstáculos para el fortalecimiento de los vínculos entre la Unión Europea y América Latina no son pocos. Ya hemos señalado los problemas económicos en varias ocasiones. Quizás más complejos son los canales de influencia. Tanto las ONG como los académicos están acostumbrados a trabajar de cierta manera que no parece tan eficaz en el contexto actual. Las ONG han favorecido la incidencia a través de la denuncia y la protesta. Se logra así cierto impacto a corto plazo, pero a la larga no es una buena forma de construir un diálogo con los decisores que permita mayor influencia. Para los académicos la influencia ha sido indirecta, a través de sus publicaciones, pero los altos funcionarios y representantes de entidades oficiales carecen de tiempo para leer esos estudios que además tienden a la teorización.

Ambos actores tendrán que intentar superar estas debilidades pero sin perder su identidad y valores; no se trata de integrarse en los organismos públicos, sino de construir espacios donde se puede discutir abiertamente los temas de interés común y donde se puede llegar a ciertos compromisos de acción consensuados.

Para ello, los gobiernos y las instituciones supranacionales de ambas regiones deben cumplir con su discurso, que habla de la importancia de la participación activa de la sociedad civil y los académicos en las relaciones birregionales. Estos sujetos no quieren quedarse en un segundo nivel, sino que reclaman un papel más central en estos lazos.

En la Cumbre birregional de Río en 1999 varios grupos de la sociedad civil de ambas regiones reclamaron un espacio en la mesa, pero sus demandas fueron prácticamente ignoradas. La UE apoyó unas reuniones paralelas que no tenían relación ninguna con el foro oficial, por lo que su incidencia fue muy reducida. Esperamos que este modelo no se vuelva a repetir en la Cumbre de Madrid de 2002. Sería una lástima y significaría la pérdida de una oportunidad estratégica para la Unión Europea. Esto es así porque en otros procesos similares, como las Cumbres de las Américas se ha avanzado en la participación cívica¹³, así que la UE corre el peligro de quedar atrasada y de no constituirse en un referente importante para la sociedad civil y la comunidad académica latinoamericana, que esperan un protagonismo más progresista de los europeos¹⁴.

Referencias bibliográficas

- AIETI "La intermediación internacional en el proceso de paz en Colombia. El posible papel de España (y de la UE)". En: MALLO, T. (ed.) *España e Iberoamérica: Fortaleciendo la relación en tiempos de incertidumbre*. Madrid: SINTESIS/AIETI, 2001, p. 129-152.
- BARBER, B. *Un lugar para todos. Cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil*. Barcelona, Paidós, 2000.
- BENGTSSON, B. (1993) "Cooperación para la investigación con Latinoamérica,". En: KARLSSON, W., MAGNUSSON, A. y VIDALES, C. (eds.) *Suecia-Latinoamérica. Relaciones y cooperación*. Estocolmo: LAIS, 1993, p. 102-114.
- BIEKART, K. *La cooperación no-gubernamental europea hacia Centroamérica: La experiencia de los ochenta y las tendencias de los noventa*. San Salvador: PRISMA, 1994.
- *European Private Aid Agencies and Democratic Transitions in Central America*. Amsterdam: International Books, 1999.
- CONDGE/Coordinadora de ONG para el Desarrollo España *Dos años después del Mitch*. Madrid: CONGDE, 2001.
- EDWARDS, M. "Sociedad civil, instituciones multilaterales y la 'nueva diplomacia'". En: ALONSO, J. A. y FRERES, C. (eds.) *Los organismos multilaterales y la ayuda al desarrollo*. Madrid: Civitas, 2000, p. 274-295.
- FLORINI, A. y SIMMONS, P.J. "What the world needs now?". En: FLORINI, A. (ed.) *The third force. The rise of transnational civil society*. Washington DC: Carnegie Endowment, 2000.
- FRERES, C. *La Cooperación de las Sociedades Cívicas de la Unión Europea en América Latina*. Madrid: SINTESIS/AIETI, 1998.
- "European actors in global changes. The role of European civil societies in democratization". En: GRUGEL, J. (ed.) *Democracy without Borders. Transnationalization and conditionality in new democracies*. Londres: Routledge, 1999, p. 42-56.
- "Striving for influence in a complex environment: NGO advocacy in the European Union". En: LEWIS, D. y WALLACE, T. (eds.) *New Roles and Relevance: Development NGOs and the Challenge of Change* (Bloomfield, Kumarian), 2000, p. 131-138.

- GRUGEL, J. "Los partidos políticos europeos y el apoyo a la democracia en el Cono Sur," *Síntesis*, nº. 21 (1993), p. 105-132.
- "Contextualizing democratization. The changing significance of transnational factors and non-state actors". En: GRUGEL, J. (ed.) *Democracy without Borders. Transnationalization and conditionality in new democracies*. Londres: Routledge, 1999, p. 3-22.
- HALL, J. (ed.) *Civil Society. Theory, History, Comparison*. Cambridge: Polity Press, 1995.
- KECK, M. y SIKKINK, K. *Activists beyond borders. Advocacy networks and international politics*. Ithaca, Nueva York: Cornell University, 1998.
- LECHNER, N. "La problemática invocación de la sociedad civil," *Espacio* (San José), nº4 (abril-junio 1995).
- LEVY, D. *Building the Third Sector. Latin America's Private Research Centers and Nonprofit Development*. Pittsburg: Pittsburgh University, 1996.
- PUTNAM, R. *Making democracy work. Civic tradition in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- REUBEN, W. "El papel de las ONGs en la cooperación europea hacia Centroamérica". En: RUBEM, R. y VAN OORD, G. (eds.) *Mas allá del ajuste. La contribución europea al desarrollo democrático y duradero de las economías centroamericanas*. San José, Costa Rica: Editorial DEI, 1991, p. 337-369.
- RISSE-KAPPEN, T. (ed.) *Bringing transnational relations back in. Non-state actors, domestic structures and international institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- SERBIN, A. "Globalización y sociedad civil transnacional: el estado actual del debate," *Papel Político* (Bogotá), nº 9-10 (1999), p. 21-36.
- SHERWOOD, N. "Think tanks in Latin America". En: *Think Tanks and Civil Society*. New Brunswick: Transaction Press, 2000, p. 529-549.
- VAN REISEN, M. *EU 'Global Player'. The North-South Policy of the European Union*. Amsterdam: International Books, 1999.

Notas

1. No porque sea el que tenga más iniciativas o importancia, sino porque con el espacio de que disponemos aquí, no se podrían abordar ambas perspectivas con suficiente profundidad. Además, para el autor, es mucho más conocida esta vertiente.
2. Ver, por ejemplo, los debates recogidos en Barber, 2000; y Hall, 1995, entre otros muchos. Norbert Lechner (1995) expresa muy bien algunos de los problemas históricos, teóricos, pero también políticos del concepto de sociedad civil.
3. No obstante, como afirma Rosenau (1992), la ciudadanía global conlleva muchos problemas, entre otros el de la representatividad democrática.
4. Estas contradicciones son especialmente evidentes en el papel desafortunado que una parte de la Iglesia desempeñó en la "civilización" de los pueblos indígenas. Se contribuyó directa e indirectamente a la destrucción de muchas culturas y la matanza de grupos importantes. Otros

sectores eclesiásticos, sin embargo, lideraron los esfuerzos por defender a los amerindios, incluso a riesgo de su propia vida.

5. O también está el caso del cura español, Manuel Pérez, que cofundó la guerrilla colombiana, el Ejército de Liberación Nacional.
6. Al respecto, el número 21 de la revista *Síntesis* (Madrid, 1994), incluye varios artículos que abordan el tema de los partidos políticos europeos y su papel en América Latina.
7. Este dato es reforzado con otro estudio (Biekart, 1994: 12), basado en una muestra más reducida, que señala que entre 1987 y 1992 las principales ONG del norte de Europa reducen la proporción de sus presupuestos destinada a América Latina.
8. Por ejemplo, la ONG Transnational Institute de Amsterdam tiene un programa específico sobre la cuestión del narcotráfico y los problemas de los enfoques actuales; mantiene un seguimiento de las políticas europeas en esta materia en relación especialmente a Colombia (ver: www.tni.org).
9. Al respecto, es interesante notar como en la Cumbre Birregional de Río de Janeiro en 1999 (según se pudo observar in situ) varios medios europeos fueron representados por académicos.
10. Se destaca, sobre todo, la dependencia financiera que mantenía de una sola fuente, la Comisión Europea, lo que afectaba la propia gestión y a la larga ha sido muy perjudicial para su sostenibilidad.
11. La información incluida aquí es el resultado de la experiencia directa del autor en colaboración con estas redes, ya que no hay literatura sobre este tema.
12. Se trata de la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), Madrid; el Centro de Estudios de Política Internacional (CeSPI), Roma; y el Instituto de Estudios Iberoamericanos (IIK), Hamburgo. Más información disponible en: www.recalnet.org.
13. Lo cual no significa que todas las organizaciones quieren estar en un diálogo con los representantes oficiales, ni que la sociedad civil está de acuerdo con la agenda oficial. Además, en algunos ámbitos, el comercio sobre todo, la participación es todavía muy limitada.
14. Al respecto, la red de ONG, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), junto con redes europeas, incluyendo la Coordinadora española, esta preparando un encuentro de cara a la Cumbre de Madrid, y en principio cuenta con el apoyo de la Comisión Europea que parece tener interés en fomentar una mayor participación cívica alrededor de esta reunión de alto nivel.