

## La crisis centroamericana: ¿Tiene Europa Occidental un papel en ella?

*“Obviamente los Estados Unidos no podemos conceder a nuestros aliados europeos un veto frente a nuestras decisiones de políticas sobre América Central”<sup>1</sup>.*

### 1. *¿Qué hace a América Central tan fascinante?*

El súbito interés frente a los asuntos centroamericanos que ha surgido en Europa Occidental tiene diversos orígenes<sup>2</sup>, no todos los cuales están directamente relacionados con los acontecimientos en América Central a partir de la revolución de Nicaragua en 1979. El interés europeo con respecto a su propia posición en el mundo, sus relaciones comerciales y en último lugar, pero no menos importante, sus preocupaciones sobre las relaciones de política interna han pesado tanto como las condiciones en América Central y la respuesta norteamericana a ellas.

La variedad de respuestas a la pregunta básica de por qué Europa Occidental parece estar más preocupada de América Central que de cualquier otra región en el Tercer Mundo refleja el pensamiento pluralista sobre política exterior que tienen muchos de los estados europeos. Básicamente, la izquierda y la derecha ven el conflicto en el contexto del papel de los Estados Unidos: imperialismo e intervención versus liderazgo del mundo libre y lucha contra el expansionismo soviético.

La izquierda democrática está más preocupada acerca de las relaciones con el Tercer Mundo en general y creen en el compromiso de las naciones industrializadas occidentales con el cambio social

<sup>1</sup>Report of the National Bipartisan Commission on Central America (Washington: GPO, enero 1984) p. 124.

<sup>2</sup>Para tratamientos previos de este tema, ver W. Grabendorff, “Western European Perceptions of the Turmoil in Central America”, en *Central America: The International Dimensions of the Crisis*, Richard E. Feinberg, ed. (New York: Holmes and Meier, 1982), pp. 201-212 y W. Grabendorff “The Role of Western Europe in the Caribbean Basin”, en *Confrontation in the Caribbean Basin*, Alan Adelman y Reid Reading, eds. (Univ. de Pittsburgh: Center for Latin American Studies, 1984), pp. 275-293 y Heinrich Krumwiede, “Centroamérica más allá de la crisis”, Donald Castillo Rivas, ed. (México: Ediciones SIAP, 1983), páginas 407-423.

en los países de menor desarrollo más de lo que creen en el poder norteamericano, que parece estar en peligro en América Central por causa de la Administración Reagan y también por causa de muchos conservadores a ambos lados del Atlántico<sup>3</sup>.

La presunción subyacente de que, por causa de relaciones históricas y de lazos culturales y políticos, Europa comprende mejor a América Latina como región que a otras partes del Tercer Mundo, y también por la combinación con una preocupación acerca de los derechos humanos y la justicia social en esa región, han llevado a la convicción de que en América Central parece existir una situación única para los intereses occidentales, con pocos riesgos políticos y fuertes beneficios morales.

En tanto que tal actitud parecía ser compartida por el gobierno de Carter, muchos europeos occidentales se encuentran en una extraña posición después que el gobierno de Reagan dejó perfectamente en claro que existía un gran conflicto de poder y que la seguridad de los Estados Unidos estaba en peligro. De pronto, la fascinación europea por las "revoluciones benevolentes" en América Central se convirtió en una preocupación de dimensiones globales y las acaloradas discusiones sobre el papel de los superpoderes en un área crítica del Tercer Mundo forzaron a olvidar la perspectiva desarrollista.

Si bien el término a menudo empleado: "equidistancia" exagera el caso considerablemente, muchos europeos comenzaron a ver el peligro de un conflicto tan grande de poderes, para estados pequeños y relativamente poco importantes, como una nueva forma de confrontación Este-Oeste, que ellos habían tratado de evitar a toda costa en Europa Occidental<sup>4</sup>. Una conciencia compartida de vulnerabilidad se ha desarrollado desde entonces: una vulnerabilidad interpretada en forma muy diferente por aquellos con preferencias ideológicas de izquierda y de derecha en Europa. En tanto que las izquierdas tienden a temer que el conflicto Este-Oeste pueda intensificarse por la emergencia de áreas del Tercer Mundo con crisis de tan larga duración, las derechas ven el peligro inminente de que los Estados Unidos puedan haber tenido que desviar recursos militares de Europa Occidental a la cuenca del Caribe.

Emprender la preocupación de Europa Occidental por América

<sup>3</sup>"No es la seguridad de las rutas marítimas, o la perspectiva de una inundación de refugiados a este país, o el peligro a la estabilidad de México lo que está en último término en juego en América Central; es la credibilidad del poder de los Estados Unidos", escribe Robert W. Tucker, "Their wars, our choices", *The New Republic* (octubre 24, 1983), pp. 22-31 (26).

<sup>4</sup>Ver Rolf Linköhr, "Perspektiven parteipolitischer Beziehungen Zwischen E C und Lateinamerika", borrador para discusión presentado en la conferencia sobre relaciones entre la CEE y América Latina, de la Friedrich Ebert Foundation, Bonn, sep. 22, 1983.

Central, significa por lo tanto preferir las percepciones desarrollistas de la crisis por sobre aquellas relacionadas con la seguridad y subrayar su impacto inmediato sobre las implicaciones políticas domésticas, como sobre también las posibles tensiones dentro de la Alianza Atlántica. El hecho de que algunos grupos políticos europeos consideren que los problemas centroamericanos son un instrumento útil para vocear su así llamado antiamericanismo, que es principalmente anti-Reaganismo, y que ello debería aprovecharse para ridiculizar los esfuerzos de otros grupos europeos o incluso gobiernos para reducir tensiones dentro y entre los estados centroamericanos, no ha constituido por cierto una gran ayuda para las relaciones entre los Estados Unidos y Europa. El hecho de acumular todas las percepciones y reacciones europeas frente a la crisis centroamericana no significa que habrá un papel para Europa Occidental ni, mucho menos, un consenso al interior del mundo occidental acerca del manejo más adecuado de esta misma crisis.

Pero, si se toman en serio algunas de las iniciativas de Europa Occidental, se podrían desarrollar nuevas formas para manejar esta crisis multifacética. Tal aproximación significaría ciertamente una menor insistencia de los Estados Unidos acerca de su papel en la región. El permanente desagrado que se siente en muchos países europeos por causa del liderazgo americano en esta materia, se deriva principalmente del hecho de que se han rechazado los consejos de los europeos, en tanto que las políticas norteamericanas se han vuelto "menos claras en sus metas, cuestionables en sus métodos y con una moral de doble standard"<sup>5</sup>.

## 2. *¿Cuáles son las percepciones de la crisis centroamericana en Europa?*

Son expresiones de las diferentes percepciones de la crisis centroamericana las ilusiones de la izquierda con respecto a los costos políticos de construir nuevas sociedades y las preocupaciones de la derecha acerca de un nuevo equilibrio de las relaciones de poder y bienestar que se están dando dentro de los países centroamericanos, y entre ellos también, como resultado de una pérdida de la influencia norteamericana no sólo en la región sino en el sistema global como tal. Tales percepciones tienen mucho más importancia de la que parece obvia en el proceso de toma de decisiones sobre política exterior, y el cómo manejar el cambio revolucionario en el contexto centroamericano se convierte principalmente en una cuestión de percepciones, puesto que las estrategias de todos los actores han sido diseñadas de acuerdo con ellas.

<sup>5</sup>Ver el comentario por Theo Sommer, "Macht und Moral: Reagan und Mittelamerika", *Die Zeit* (mayo 4, 1984).

Los orígenes de las crisis centroamericanas han sido objeto de gran debate, no sólo en los Estados Unidos, sino en Europa Occidental. Los partidarios de una solución "regional" a la violencia política achacan los problemas a la extrema injusticia social, a sistemas políticos ilegítimos y a la continua represión frente a la participación popular en países como Guatemala y Nicaragua antes de sus revoluciones y El Salvador, antes de su reciente elección. Este grupo sostiene que el cambio en América Central es inevitable y que cualquier intento de los poderes occidentales para preservar el status que en esa área sólo conducirán a más radicalización y violencia, y aumentará la tendencia en el área a buscar ayuda en el Bloque Socialista<sup>6</sup>. De acuerdo a este grupo, la larga asociación de los Estados Unidos y los países occidentales en general con el "antiguo orden" ha provocado un "antimperialismo" entre aquellos que favorecen un cambio de gobierno. Las políticas norteamericanas previas hacen muy difícil para los poderes occidentales el tratar de ser mediadores en estos conflictos centroamericanos básicamente socio-económicos y endógenos. Puesto que los procesos políticos internos y regionales han ido más allá de las etapas reformistas moderadas en muchos casos, se cree que cualquier esfuerzo para "modernizar" los sistemas políticos en América Central está condenado al fracaso.

Los partidarios de una solución global no niegan los problemas internos, pero subrayan la importancia de las fuerzas radicales externas —inspiradas por los comunistas, si es que no están dirigidas por ellos— en el quiebre del antiguo orden<sup>7</sup>. Puesto que los representantes de este orden eran "amigos" de las élites no comunistas, su despertar ha conducido en forma casi automática a la disminución de la influencia norteamericana en la región.

Este grupo ve la capacidad de la influencia marxista para desestabilizar las sociedades centroamericanas en el contexto de la lucha de poder Este-Oeste. Es de primordial importancia para todos los poderes occidentales la contención del comunismo y de la influen-

<sup>6</sup>Dirigiéndose a la XI Conferencia Alemana-Americana en Princeton, el 21 de marzo de 1981, el vicepresidente del Partido Alemán Democrático Social, Horst Ehmke, llamó la atención sobre ese hecho: "Hemos ayudado durante tanto tiempo a defender estructuras pasadas de moda que no debíamos estar sorprendidos de que los movimientos revolucionarios buscan ayuda cada vez que puedan conseguirla, y que la Unión Soviética y Cuba están aprovechando de esa situación". (Traducción del autor).

<sup>7</sup>*The Department of State Special Report*, Nº 80 (febrero 23, 1981), "Communist Interference in El Salvador", menciona "otro caso de agresión armada indirecta contra un pequeño país del Tercer Mundo por la acción de poderes comunistas a través de Cuba" y "la gravedad de acciones de Cuba, la Unión Soviética y otros estados comunistas que están llevando a cabo lo que claramente se ve como un esfuerzo encubierto y bien coordinado para llevar a cabo el derrocamiento del gobierno establecido de El Salvador e imponer en su lugar un régimen comunista sin apoyo popular", p. 1.

cia cubana y soviética; por lo tanto, es necesario detener la disolución del antiguo orden en América Central y se deben construir nuevas democracias antes de que el antiguo orden se desmorone completamente. Los "globalistas" incluso preferirían gobiernos autoritarios en sociedades posiblemente totalitarias, tales como las que están viendo desarrollarse en Nicaragua<sup>8</sup>. Desde la perspectiva de este grupo, sería conveniente para las propias sociedades centroamericanas, como también para las de Occidente en general, si pudiera ponerse término al derrocamiento de regímenes y éstos pudiesen ser reemplazados por otros más legítimos, eliminando la influencia externa. Una vez que se ha impedido que la izquierda radical reciba apoyo externo, la reforma podría tener éxito y se desarrollarían sistemas más democráticos. En síntesis, se necesitaría una solución relacionada con la seguridad antes de que sea posible lograr una solución política o incluso socioeconómica<sup>9</sup>.

Ambos grupos han tenido influencia en las percepciones europeas acerca de la crisis centroamericana. Generalmente, el enfoque regionalista parece prominente entre los partidos y gobiernos socialdemócratas, en tanto que el enfoque globalista es más representativo de sus contrapartes demócratas cristianas<sup>10</sup>. Sin embargo, esta generalización es simplista. Los demócratas cristianos alemanes, por ejemplo, tienen bien clara la importancia de los orígenes internos y de las dimensiones Norte-Sur del conflicto. Los socialdemócratas y los demócratas cristianos difieren más acerca de la dirección y los instrumentos de cambio en América Central que sobre las causas de los recientes disturbios.

En toda Europa Occidental, el enfoque regional sobre la crisis centroamericana ha primado frente a la aproximación global. El punto de vista general europeo es que las condiciones internas so-

<sup>8</sup>El propio Presidente Reagan ha sido franco sobre esto: "El régimen sandinista es un reino comunista de terror", y "Lo que los sandinistas le han hecho a Nicaragua es una tragedia. Pero nosotros, los americanos, debemos entender y aceptar el hecho de que los sandinistas no están contentos con brutalizar su propia tierra. Ellos buscan exportar su terror a cada otro país de la región". *Department of State Current Policy*, Nº 576 (9 mayo, 1984), "us Interests in Central America", p. 2.

<sup>9</sup>Esta política ha estado en efecto desde el 16 de noviembre de 1981, cuando las acciones de los Estados Unidos en América Central fueron aprobadas por el Presidente Reagan en seguida de una discusión del National Security Council. Para detalles, ver "Ultimate Goal of us Policy in Central America Still Unresolved", *Washington Post* (abril 29, 1984), p. A 15.

<sup>10</sup>Para un ejemplo excelente de las divergencias europeas, ver Fernando Morán "Europe's Role in Central America: A Spanish Socialist View", y Alois Merthes "Europe's Role in Central America: A West German Christian Democratic View", en *Third World Instability: Central America vs a European-American Issue*, Andrew J. Pierre, ed. (New York: Council on Foreign Relations, 1985), pp 6-44 y 106-136.

cioeconómicas y políticas deben ser mejoradas antes de que sea posible cualquier estabilización de la región.

Por consiguiente, las prioridades son claramente diferentes si se ven desde un punto de vista globalista y si son implementadas cada vez más por el gobierno de Reagan. Las percepciones y definiciones de amenaza, que han sido la razón para justificar las políticas de Reagan, están casi ausentes de la mayoría de los puntos de vista europeos. Esto no sólo tiene que ver con la distancia geográfica sino también con algunas dificultades desde el lado europeo, que hasta cierto punto ha tenido que acostumbrarse a vivir con la amenaza soviética, para ver el grado hasta el cual los disturbios centroamericanos amenazan la seguridad norteamericana. Además, los estados europeos son poderes medios, cuyos puntos de vista de seguridad pueden ser en verdad más estrechos que los de los superpoderes.

Algunos analistas han llegado a la conclusión de que las políticas norteamericanas hacia América Central están destinadas realmente, por razones extrarregionales, a convertirse en un despliegue de fuerza en un área de influencia tradicional, demostrando a la Unión Soviética y a los estados radicales del Tercer Mundo los límites de la tolerancia de los Estados Unidos hacia el cambio revolucionario y la intromisión extranjera. Considerando que tal política de asertividad pueda en verdad aportar beneficios a la posición global de los Estados Unidos, es muy dudosa que pueda contribuir a la estabilización de la región ni plantear un serio esfuerzo para ponderar el desarrollo interno y la independencia externa. Puesto que la lupa del gobierno de Reagan es inadecuada para contemplar los problemas de la región, sus soluciones están destinadas al fracaso<sup>11</sup> y se van a reflejar en la posición de liderazgo de los Estados Unidos dentro de la Alianza Atlántica.

Para muchos europeos occidentales, los peligros de las profecías autocumplidas parecen ser abundantes en América Central. Puesto que Nicaragua ha sido tratada desde 1979 como Cuba en los años sesenta, llega a ser casi plausible que su liderazgo se vuelque cada vez más hacia el bloque socialista<sup>12</sup>.

La presión política por parte de los Estados Unidos, en la forma de una guerra encubierta y con un bloqueo económico, crea necesariamente más militarización interna (y menos libertad) y más

<sup>11</sup>Ver la excelente crítica por William M. Leogranda "Through the Looking Glass: The Kissinger Report on Central America", *World Policy Journal*, invierno 1984 (Vol. 1 Nº 2); pp. 151-184.

<sup>12</sup>Al revisar los acontecimientos en la Nicaragua revolucionaria no se debe olvidar que el régimen sandinista ha enfrentado una amenaza externa a su propia existencia", observa Heinrich W. Krumwiede, "Revolution in Central America: A Western European Approach". Borrador para una propuesta de política preparada para la conferencia "Europa ante la crisis centroamericana", Santander, España, julio 1984, p. 11.

dependencia de la ayuda proveniente de fuentes soviéticas y cubanas. Incluso si el gobierno de Reagan tuviera éxito en forzar a los sandinistas a cumplir con las metas originales de su revolución de 1979 (elecciones libres, economía mixta, no alineación), su uso de instrumentos para alcanzar las demandas políticas de los Estados Unidos (minado de puertos, no aceptación de los reglamentos de la Corte Mundial, proporcionar armas a los "contras") puede haber conducido a una mayor pérdida de influencia que la que pudiera haber sugerido al principio un resultado "positivo" altamente dudoso.

Dada la relación histórica entre los Estados Unidos y América Central, parece posible que mientras más grande sea el compromiso (directo o indirecto) de los Estados Unidos, mayores serán los problemas que enfrentará este país con sus aliados latinoamericanos y europeos.

Y aquí es donde se unen las percepciones globalistas y regionalistas en Europa Occidental. La posición norteamericana sufrirá en tanto los Estados Unidos trate de imponer solamente una solución a los países centroamericanos. Una solución regional se puede encontrar solamente apoyando activa y no sólo retóricamente el proceso de Contadora<sup>13</sup> y presionando para que se efectúen negociaciones políticas entre grupos ideológicos feudales como también entre estados. Una solución militar sólo puede dar como resultado más antiamericanismo y continuas guerras civiles en el futuro.

La solución global se hace imposible mientras la democracia se imponga en un país apoyando la contrarrevolución (Nicaragua) y en otro país (El Salvador) permitiendo que los intermediarios tradicionales del país —la oligarquía y los militares— definan los términos de la democratización. Puesto que la comunidad de valores de la Alianza Atlántica no está basada solamente en logros sino también en el uso de la ley y sus instrumentos, podría desarrollar un efecto negativo a largo plazo muy bien como consecuencia del despliegue de fuerzas a corto plazo de los Estados Unidos en América Central.

El común denominador detrás de la diversidad de percepciones de Europa Occidental parece ser que los socios europeos en la Alianza Atlántica ven la crisis centroamericana como:

<sup>13</sup>"Se han hecho todo tipo de esfuerzos para minimizar las propuestas del grupo de Contadora y privarlas de contenido, obstruyendo a sus patrocinadores, reteniendo las medidas y aislando el proyecto de cualquier forma de solidaridad internacional o compromiso", critica el Vicepresidente del Comité de Política Exterior de la Cámara Española de Diputados, Miguel Ángel Martínez. Ver la posición de los Estados Unidos en su trabajo para los encuentros de Bildberg: "The Soviet Union, The West and the Third World: A case study: Central America", Saltjöbaden, Suecia, (mayo 11-13, 1984).

- un problema Norte-Sur en y del hemisferio occidental.
- un problema cuyas raíces está en la relación histórica de los Estados Unidos con sus vecinos del Sur.
- un caso de laboratorio para que los Estados Unidos acepte la disolución de su imperio informal.
- un caso de laboratorio para que los poderes occidentales manejen el cambio revolucionario y la autodeterminación en el Tercer Mundo<sup>14</sup>.
- un problema de cómo restringir el compromiso militar de la Unión Soviética y/o los estados radicales del Tercer Mundo.
- un problema de cómo evitar una confrontación de superpoderes en la región y los resultantes desbordes.

Básicamente, los europeos occidentales quisieran que los Estados Unidos tuvieran éxito en encontrar una manera de transformar las estructuras políticas y sociales pasadas de moda en la región sin aislar algunos movimientos políticos o gobiernos hasta el punto de que su posición anti Estados Unidos los conduzca a una intensificada —o incluso permanente— cooperación con el bloque soviético. Al mismo tiempo, los europeos quisieran que los Estados Unidos evitaran a toda costa un compromiso militar directo, puesto que tal escenario sólo heriría la posición de los Estados Unidos frente al Tercer Mundo, sino que crearía la misma inquietud doméstica en muchos países europeos.

Algunos pueden considerar ingenua esta posición y por ello parece necesario definir las prioridades de Europa Occidental al enfrentarse más en detalle con los efectos directos o indirectos de la crisis centroamericana. Sólo cuando se vuelvan transparentes los diferentes intereses y metas conflictivas de diversos actores europeos nacionales, transnacionales y multinacionales, se verán menos desdibujadas las posibilidades y limitaciones del papel de Europa Occidental en América Central.

### 3. *¿Qué intereses europeos están comprometidos?*

Los países de Europa Occidental, incómodos y sorprendidos por el "encadenamiento" que se había desarrollado entre los problemas de

<sup>14</sup>La actitud de los estados industrializados occidentales hacia Nicaragua, El Salvador y Guatemala es un importante indicador del grado hasta el cual esos estados industrializados quieren y son capaces, individual o colectivamente, de buscar soluciones políticas constructivas para aquellos países del Tercer Mundo en los cuales, como resultado de regímenes oligárquicos y represivos, como también antireformistas y antidemocráticos, el centro político se ha debilitado y los movimientos sociales revolucionarios han ganado un apoyo de las masas".



la Alianza Atlántica y el proceso revolucionario en América Central desde el advenimiento del gobierno de Reagan. Se sienten incómodos porque algunos sucesos en América Central han sido recibidos con cierta comprensión, si no satisfacción, por la gran clientela de los países europeos frente a los problemas del Tercer Mundo. Sorprendidos, porque incluso aquellos que generalmente favorecían una política de contención contra la expansión global soviética, no consideraban que América Central era el lugar más adecuado para implantar dicha política. Obviamente, los europeos carecían de la comprensión adecuada frente a la sensibilidad de los Estados Unidos —en el país en general y entre los que toman las decisiones en el gobierno de Reagan en particular— con respecto a esta región tan cercana geográficamente.

Una vez que a ambos lados del Atlántico se conocieron bien las diferencias de percepción sobre los orígenes y los remedios para la crisis centroamericana, los problemas de la coherencia de la Alianza fueron tomados muy en serio por los europeos, ya que la mayoría de los países y gobiernos por ningún motivo querían arriesgar otro problema de la Alianza con el gobierno de Reagan<sup>15</sup>.

Las consecuencias políticas de la crisis centroamericana para Europa Occidental deben verse en estos tres contextos:

- La Alianza Atlántica.
- El Conflicto Este-Oeste.
- Las relaciones del Tercer Mundo en el contexto Norte-Sur.

Hay pocas dudas de que en las tres áreas los intereses europeos son altamente vulnerables. Por lo tanto, las reacciones europeas a hechos que toquen cualquiera de las tres áreas aparecerán necesariamente como fuertes, pero de ninguna manera unidas.

La mayoría de los partidos y gobiernos europeos creen que cualquier conflicto del Tercer Mundo que envuelva a uno de los superpoderes puede convertirse en un asunto Este-Oeste. Un caso así es Afganistán, y América Central se ha convertido en otro desde que los Estados Unidos parecen convencidos de que solamente ganando

---

Ver la introducción a *“Political Change in Central America: Internal and External Dimensions”*. Wolf Grabendorff, Heinrich W. Krumwiede y Jorg Todt, eds., (Boulder, Westview 1984), p. 5.

<sup>15</sup>“Necesitados de colaborar con el gobierno de Reagan en otras materias más urgentes de política exterior y siendo en último término dependientes del paraguas de la seguridad norteamericana, muchos partidos y gobiernos europeos desean evitar las agudas críticas de los Estados Unidos”. Ver Eusebio Mujal-León, “Europe and the Crisis in Central America”, en *Report of the National Bipartisan Commission on Central America: Appendix* (Washington: GPO marzo 1984), pp. 698-705 (704).

podrán preservar sus intereses nacionales. Tal suceso, si incluyera intervención militar, dañaría seriamente a la Alianza Atlántica, puesto que es poco probable que Europa vea los futuros cambios de sistemas políticos en América Central como una amenaza a la seguridad de los Estados Unidos. Existe un temor general sobre las dramáticas repercusiones nacionales e internacionales de una intervención auspiciada por los Estados Unidos en América Central.

Muchos analistas europeos también se preguntan por qué cada sistema socialista establecido en América Central necesariamente se convertiría en aliado soviético y sería la base de armas ofensivas sofisticadas. Muchos políticos europeos consideran más bien las preocupaciones de los Estados Unidos relacionadas con la seguridad con respecto a América Central como inconsistentes con su posición como superpoder. La restricción de la influencia comunista no se ve como la tarea más importante para los Estados Unidos en una región que, por razones políticas y estratégicas, ha sido de baja prioridad para la Unión Soviética hasta ahora.

El argumento del gobierno de Reagan de que la interferencia externa en América Latina en general y en la Cuenca Caribeña en particular, debe verse como una amenaza a la posición global de los Estados Unidos está basada en el concepto geopolítico de zonas de influencia. Si bien este concepto se entiende bien, difícilmente es compartido por muchos gobiernos de Europa Occidental, por causa del temor de que, una vez que se acepte el criterio basado en zonas de influencia, la Unión Soviética pueda usarla para defender sus propias políticas agresivas en lo que ella considera su zona de influencias.

Si los Estados Unidos contempla un cambio de gobierno desde un sistema amistoso, oligárquico y de libre empresa hacia un sistema socialista hostil, con una economía centralizada, planificada, incompatible con su papel de superpoder, muchos europeos se preguntarían si el punto de vista de los Estados Unidos infringen los derechos soberanos de los países del Tercer Mundo a determinar sus propias formas de gobierno. Tal vez sería mucho más conveniente para los intereses occidentales que se dejara suficiente espacio para que los estados verdaderamente independientes y no alineados se desarrollaran en el antiguo "patio trasero" de los Estados Unidos<sup>16</sup>.

En último término, pero no de menos importancia, ello demostraría al Tercer Mundo que es el Occidente el que puede ofrecerles autodeterminación y desarrollo.

<sup>16</sup>"En no conceder espacio político y económico para el no-alineamiento, los Estados Unidos no sólo fallan en garantizar su propia seguridad, pero está jugando con ella". Ver *The Hague Declaration: An Alternativ Policy for Central America an the Caribbean*. (The Hage: Institute of Social Studies, junio 1983), página 7.

Algunos países de Europa Occidental consideran, por consiguiente, difícil preservar la unidad política dentro de la Alianza Atlántica con respecto a la política de los Estados Unidos en América Central<sup>17</sup>. Aquellos que ven el conflicto en términos Norte-Sur no desean apoyar la política norteamericana porque sienten que su propia cooperación económica con el Tercer Mundo no debería ser arriesgada por una oposición no razonable por parte de los Estados Unidos a cualquier cambio político que no ocurra en un contexto democrático. También ha pasado desapercibido en Europa Occidental el que la mayor preocupación de los Estados Unidos por los problemas centroamericanos han venido sólo después del éxito de la revolución nicaragüense<sup>18</sup>; posición no distinta de la concepción de la Alianza para el Progreso después de la revolución cubana, veinte años antes.

Uno de los principales puntos de interés de Europa en la crisis centroamericana es, por consiguiente, descubrir si la respuesta norteamericana es lo suficientemente flexible para satisfacer las demandas del Tercer Mundo por autonomía y autodeterminación y lo suficientemente fuerte para impedir la expansión soviética a costa de la credibilidad de los Estados Unidos como superpoder. Puesto que muchos europeos han tenido conciencia de la magnitud de tal tarea, se han hecho muchos esfuerzos en niveles diferentes para señalar la buena voluntad para compartir algunas de las cargas en esa región. La mayoría de esas propuestas aún no cuentan con la aprobación de los Estados Unidos, el cual las aprobará sólo si ellas han demostrado un apoyo total a las políticas del gobierno de Reagan<sup>19</sup>.

<sup>17</sup>Surgen problemas específicos de la decisión de los Estados Unidos de minar los puertos nicaragüenses. Ver "After Inicial Anger, W. Europe Eases up on us Mining Case". *Washington Post*, (15 abril, 1984).

<sup>18</sup>Es tal vez desafortunado que haya ocurrido tal vuelco en la política norteamericana en un tiempo en que la violencia y la polarización política en América Central ha erosionado las fuerzas del centro político hasta el punto en que los gobiernos de la extrema izquierda puedan parecer ser la única alternativa a los gobiernos de la extrema derecha". Ver House of Commons, Quinto Informe del Comité de Asuntos Exteriores, *Caribbean and Central America* (Londres, HMSO, octubre 1982) p. xv y "Está claro que el descubrimiento americano de la importancia de los derechos humanos, reforma agraria y elecciones democráticas en América Central son consecuencia directa del éxito de la revolución sandinista en Nicaragua". Ver Stuart Holland y Donald Anderson, *Kissinger's Kingdom?* (Nottingham: Spokesman 1984), p. 14.

<sup>19</sup>Pierre Schori, el ex secretario internacional del Partido Socialdemócrata sueco, escribe: "nos parece curioso y desafortunado que, en vez de poner en duda y contrarrestar el compromiso de la social democracia europea, los Estados Unidos no hagan uso positivo de éste. Nuestros propósitos no son extremistas, y ni siquiera extremos. Creemos, como México, por ejemplo, que es poco realista tratar de excluir de una solución la resistencia armada contra el régimen". "Central America Dilemma", *Socialist Affairs* (Nº 1, 1981), p. 37, pero "Los partidos democratacristianos europeos han apoyado en general la política americana en América Central". Eusebio Mujal-León, *op. cit.*, p. 702.

En vez de adoptar las ofertas europeas para manejar problemas específicos en El Salvador y Nicaragua, que pueden haber dado a las fuerzas políticas centroamericanas una opción intraoccidental entre las políticas en pugna de ambos superpoderes, el gobierno de Reagan pareció casi molesto con la "intrusión europea"<sup>20</sup> y todo lo que estuvo dispuesto a aceptar fue un compromiso europeo en temas de economía y ayuda.

La preocupación de muchos líderes políticos europeos va más allá de los efectos inmediatos de la crisis centroamericana, mirando hacia la falta de consenso intra-occidental sobre este tema "fuera del área", como un catalizador para un rango más amplio de diferencias políticas en la Alianza Atlántica. Parece ser que hay cuatro preguntas básicas comprendidas, en las cuales la coherencia de la Alianza Atlántica está obviamente ausente:

- una estrategia para ayudar al futuro desarrollo del Tercer Mundo.
- una estrategia para hacer frente al cambio revolucionario.
- una comprensión de la estrategia soviética en el Tercer Mundo.
- una comprensión de los intereses de la seguridad occidental en el Tercer Mundo.

Para algunos analistas, la crisis centroamericana presenta una oportunidad única para establecer un consenso más amplio entre los Estados Unidos y Europa Occidental<sup>21</sup> sobre aquellos problemas y para buscar una división del trabajo con respecto al necesario manejo de tal crisis en el Tercer Mundo<sup>22</sup>.

Las diferencias entre los mismos europeos occidentales como también entre ellos y el gobierno de Reagan radican principalmente en la elección de instrumentos y estrategias para obtener las metas comunes (previniendo el aumento de la influencia soviético-cubana, estableciendo sistemas democráticos y mayor justicia social,

<sup>20</sup>"Si bien el compromiso de Europa Occidental puede contribuir al desarrollo económico y político de la región, este proceso general de tira y afloja está amparando la internacionalización de conflictos locales y erosionando la influencia de los Estados Unidos", escribe David Ronfeldt, *Geopolitics, Security and us Strategy in the Caribbean Basin* (Santa Bárbara RAND, noviembre 1983), p. 30.

<sup>21</sup>"Debemos obtener su apoyo político y diplomático donde esto es posible, y su reserva donde no lo es...". "Y debemos estimular su compromiso económico en la región...". Ver *Report of the National Bipartisan Commission on Central America*, op. cit., p. 124.

<sup>22</sup>"América Central presenta una oportunidad ideal para realizar la estrategia de reconciliación entre las naciones occidentales industrializadas y los regímenes social-revolucionarios y movimientos de masas del Tercer Mundo". Ver Heinrich W. Krumwiede, "Revolution in Central America: A Western European Approach", op. cit., p. 8.

como también desarrollo económico) en América Central y en el establecimiento de prioridades. El gobierno de los Estados Unidos, influido por factores políticos domésticos y su posición de superpoder, parece favorecer las soluciones a corto plazo, en tanto que los europeos occidentales tienden a aceptar cierta inestabilidad a corto plazo con el objeto de conseguir una estabilidad a largo plazo en la región.

4. *¿Qué aproximaciones han usado los actores de Europa Occidental?*

La presencia de Europa Occidental en la región se caracteriza por la multiplicidad y diversidad de actores y niveles de interacción. Pero muchos autores tienen una efectividad bastante limitada, porque su actuación está circunscrita por otros actores europeos —a veces con diferentes convicciones ideológicas— y por influencias externas, especialmente la de los Estados Unidos.

Tal multiplicidad ha llevado a mucha especulación y publicidad, especialmente con respecto a las relaciones de los partidos políticos entre ambas regiones y al papel de la Internacional Socialista<sup>23</sup>. Pero tal actividad partidaria ha sido sólo la expresión de la creciente transnacionalización de las relaciones interregionales. El crecimiento de tales relaciones a un nivel subestatal ha sido, al menos en parte, la respuesta de Europa Occidental a la inestabilidad del Tercer Mundo.

Por definición, la mayoría de las sociedades del Tercer Mundo son sociedades en cambio. A medida que el viejo orden se desmorona en esas sociedades, se vuelve cada vez más difícil tratar con sus representantes políticos. Esto es especialmente verdadero en América Central<sup>24</sup>. Ha probado ser inadecuado mantener relaciones sólo con las fuerzas de poder en esos países, ya que tal acción excluye contactos con las fuerzas que no sólo pueden responder mejor a las necesidades de la mayoría de la población, sino que probablemente serán los gobiernos del mañana como resultado de las deficiencias en el patrón de las relaciones bilaterales, y en respuesta a las necesidades de diversos grupos políticos y de presión en los países centroamericanos, las actividades transnacionales y de carácter no estatal en los países europeos han aumentado dramáticamente durante la década pasada.

<sup>23</sup>Para un tratamiento detallado ver el excelente estudio por Eusebio Mujal-León, "European Socialism and the Crisis in Central America", en *Left and Revolution: The Central American Imbroglia*, Howard J. Wiarda, ed. (Washington: AEI, 1984), pp. 253-302.

<sup>24</sup>Ver Constantin Menges, "Central America and its Enemies", *Commentary*, 72, N° 2 (agosto 1981), pp. 32-38.

Las iglesias y los sindicatos han estado en la vanguardia de tales actividades, pero los partidos políticos y algunos grupos profesionales han seguido su ejemplo, en contraste con la tradición norteamericana de confiar principalmente en los hombres de negocios locales y/o en la oficialidad militar. En Alemania, los partidos demócratacristiano y socialdemócrata, principalmente por la experiencia y eficiencia de sus respectivas fundaciones políticas (Konrad Adenauer y Friedrich Ebert), han llegado a ser los grupos europeos más activos en América Central, aparte de los grupos de iglesia. Esto ha sido suplementado durante los últimos años por la estrecha cooperación de otros líderes políticos europeos en la Unión Mundial Demócratacristiana y la Internacional Socialista. Durante fines de los años 70, ambas organizaciones usaron su relación de largo plazo con varios partidos latinoamericanos para hacer avanzar la democracia en la región, basándose en sus experiencias durante los procesos de democratización en Portugal, España y Grecia.

Este enfoque internacional ha sido usado especialmente por Alemania Occidental, lo que puede ser explicado parcialmente por la fortaleza de los partidos socialdemócrata y demócratacristiano dentro de sus respectivas agrupaciones internacionales, y en parte, por la clara falta de interés demostrada por todos los gobiernos alemanes —dada su especial relación con los Estados Unidos— para intensificar las diferencias de política con el gobierno de Reagan al nivel bilateral oficial.

Sin embargo, esas actividades transnacionales se han encontrado con muchas críticas, no sólo de los Estados Unidos sino también del lado latinoamericano<sup>25</sup>. No es necesario enfatizar que las élites gobernantes en muchos países consideran “subversivas” tales relaciones entre sus fuerzas de oposición y los principales partidos europeos. La meta principal de tales políticas era facilitar la legitimación internacional para grupos de oposición y estabilizar los regímenes post-revolucionarios. Esto ha sido visto por muchos críticos del compromiso transnacional de Europa Occidental como una forma de abrir camino a actividades revolucionarias y de intensificar la internacionalización del conflicto y, por consiguiente, reducir la influencia de los Estados Unidos<sup>26</sup>.

En contraste con el enfoque alemán sobre las relaciones transnacionales con América Central, Francia ha subrayado el enfoque nacional y ha optado por iniciativas diplomáticas bilaterales directas, que a menudo han chocado abiertamente con las políticas norteamericanas en la región. Entre los actores nacionales europeos en

<sup>25</sup>Para una crítica así, de la izquierda a la derecha, ver Carlos Alberto Montaner, “The Mediation of the Socialist International: Inconsistency, Prejudice and Ignorance”, *Caribbean Review*, 11 Nº 2 (primavera 1982), pp. 42-45, 57.

<sup>26</sup>Ver David Ronfeldt, *op. cit.*

América Central, Francia ha sido ciertamente el más activo, seguido por España y Alemania Occidental, y luego por Italia, Holanda y Suecia. El gobierno de Mitterrand ha sido partidario de que el conflicto Este-Oeste debe ser ganado en el Sur<sup>27</sup>. Francia usó su búsqueda de aliados importantes en el Tercer Mundo para alinearse con México en casi todos los asuntos de la crisis centroamericana, empezando con su declaración conjunta en favor del FDR en El Salvador. Las amistosas relaciones de Francia con Cuba y Nicaragua y su deseo de ayudar a los sandinistas no sólo económica sino también militarmente, han llevado a dar cierta credibilidad a una "segunda opción" dentro de Occidente a las fuerzas más radicales de la región. Pero esto también ha deteriorado las relaciones entre Francia y los Estados Unidos, hasta el punto que el gobierno de Mitterrand ha considerado adecuado últimamente disminuir su crítica frente a la política norteamericana y a sus actividades diplomáticas en América Central.

De todos los actores europeos, España tiene que jugar probablemente un papel más importante que los demás<sup>28</sup>. Pero hasta ahora no ha actuado con mucha fuerza, sino que en cambio ha intentado el enfoque multilateral, haciendo esfuerzos concertados para contribuir a reducir la tensión en la región. Felipe González, que es sin duda el líder europeo que más sabe acerca de América Central y que tiene más experiencia en manejar todas las partes envueltas en el conflicto, especialmente por su posición previa como uno de los líderes de la Internacional Socialista, se ha esforzado para fortalecer el trabajo del grupo de Contadora<sup>29</sup>. Incluso ha convocado a una conferencia sobre cooperación y seguridad en América Central como un primer paso para estabilizar las relaciones entre países con diferentes orientaciones ideológicas en la región<sup>30</sup>. Cuando España llegue a ser miembro de la Comunidad Europea en 1986, ciertamente contribuirá a que los países de Europa Occidental tengan un pa-

<sup>27</sup>Ver Jean Pierre Cot, "Winning East-West in North-South", *Foreign Policy*, 46 (primavera 1982), pp. 3-18.

<sup>28</sup>Tal papel parece ser incluso previsto por los Estados Unidos. Ver, "Más aún, si han comenzado las negociaciones entre diversos grupos, algunos gobiernos europeos (tal vez el español) puede ser usado como mediador o como participante en una posible fuerza multilateral para guardar la paz". Eusebio Mujal-León, "Europe and the Crisis in Central America", op. cit., p. 705 y "¿Habría algún valor en nuestro liderazgo compartido con algunos estados de Europa Occidental, p. ej. España, en crear y organizar un marco político y económico para América Central? ¿Alguno de estos lados querrá hacerlo?". Ver Robert E. Hunter, "Long-Range Diplomatic and Political Options Factors External to Central America", en *Report of the National Bipartisan Commission on Central America: Appendix*, op. cit., pp. 274-305 (294).

<sup>29</sup>Ver el artículo del Canciller español Francisco Morán op. cit.

<sup>30</sup>Ver "Full of good intentions", *Latin America Weekly Report* (octubre 22, 1982).

pel más activo en América Central y va a tener un contrapeso en Gran Bretaña, que se opone a un papel más fuerte de Europa en América Central.

Sorprendentemente, para muchos la Comunidad Europea —como también la Comisión y el Parlamento Europeo— han jugado un rol activo e independiente, además de los actores transnacionales y nacionales de Europa Occidental en América Latina<sup>31</sup>. Sus actividades no siempre han contado con la aprobación del gobierno de los Estados Unidos. En 1981, éste incluso trató de detener el envío de 1,5 millones de dólares de ayuda para los refugiados en El Salvador, temiendo que este dinero terminara manteniendo a las guerrillas<sup>32</sup>.

Desde 1975 se ha efectuado un esfuerzo para construir las bases de una política global común de la Comunidad Europea frente a los países de América Central. Después de muchas controversias acerca del alcance y contenido de tal programa, se realizó una reunión de los Cancilleres de los países miembros de la Comunidad Europea, España y Portugal y los estados de América Central y del Grupo de Contadora en septiembre de 1984 en San José<sup>33</sup>. Además se ha diseñado un tipo de acuerdo ASEAN que se firmó en noviembre de 1985. Tal concepto de cooperación interregional ha sido sugerida por Alemania Occidental para facilitar no sólo lazos más fuertes entre América Central y Europa Occidental en los campos de comercio y ayuda, sino también con respecto a consultas políticas regulares. El acuerdo subregional no sólo amparará las relaciones interregionales en América Central sino que también contribuirá a que haya menos dependencia de los Estados Unidos y menos intentos para lograr lazos más estrechos con el Bloque Soviético, como lo considera necesario Nicaragua. En muchos aspectos este enfoque intensivo de la Comunidad Europea sobre la región en crisis señala disponibilidad para ofrecer una "segunda opción occidental" para el desarrollo centroamericano, que tal vez refleja el pluralismo de enfoques a que ha estado acostumbrada América Central a recibir de Europa Occidental.

<sup>31</sup>"Esas sorprendentes políticas empresariales de la Comunidad Europea pueden ser parcialmente causantes de la preferencia de Alemania por iniciativas multilaterales antes que bilaterales. Pero uno debería también tomar en cuenta el hecho de que la Comisión Europea y el Parlamento Europeo deben distanciarse de la política norteamericana si van a generar políticas propias reconocibles". Ver Erik Jan Hertogs, "Western European Responses to Revolutionary Developments in the Caribbean Basin Region", en *Towards an Alternative for Central America and the Caribbean*, George Irwin y Xabier Gorostiaga, eds. (La Haya: Institute of Social Studies, 1984), pp. 75-95 (84).

<sup>32</sup>Ver "EEC Assures us of Delay in El Salvador Relief Aid", *International Herald Tribune* (febrero 19, 1981).

<sup>33</sup>Ver el texto del comunicado conjunto en *Third World Instability*, op. cit., pp. 149-155.



5. *¿Cuál podría ser el papel de Europa Occidental en América Central?*

La pregunta crucial acerca del papel de Europa Occidental en la región parece ser si la opción europea ofrece suficientes incentivos como para ser aceptable para una gran coalición de intereses regionales y, más importante, si Europa Occidental será lo suficientemente fuerte como para intentar ese "nuevo orden" interna y regionalmente en América Central.

La primera limitación está obviamente relacionada con la seguridad. Mientras más se vea la crisis centroamericana en un contexto de seguridad, —como lo hace la Comisión Kissinger— parece no haber un papel para Europa Occidental<sup>34</sup>. No es, por lo tanto, pura coincidencia que prácticamente todos los actores europeos recalquen las dimensiones socioeconómicas y políticas de la crisis centroamericana. Para ellos, la principal necesidad es la estabilización económica y social de la región. También es muy importante, pero puede dejarse para después, la discusión sobre la legitimación interna y externa de los diferentes regímenes.

Si se fuera a construir una opción europea para la región centroamericana, ésta consistiría posiblemente en el siguiente conjunto de objetivos<sup>35</sup>:

- internos: los regímenes deben caracterizarse por el pluralismo político, una economía mixta y adhesión a los principios de la no alineación;
- regionales: un subsistema regional internacional no debería excluir a nadie, aceptando el pluralismo ideológico entre sus miembros y acuerdos sobre un pacto de no agresión y no intervención, como también sobre procedimientos para una reducción mutua de armamentos;
- internacional: debería formarse un consorcio de ayuda para evitar el desastre económico (compuesto por los Estados Unidos, Canadá, Europa Occidental y los poderes regionales latinoamericanos), se debería alcanzar un acuerdo sobre el cierre de bases extranjeras y la cantidad de asesores militares, y debería contemplarse el establecimiento de una zona de paz para evitar amenazas a la seguridad y las intervenciones externas.

<sup>34</sup>Hasta ahora, otros poderes occidentales han dejado gran parte de la responsabilidad de la seguridad de la región a los Estados Unidos. Ver *Western Interests and us Policy Options in the Caribbean Basin* (Washington: The Atlantic Council of the United States, octubre 1983), p. 19.

<sup>35</sup>Ver mi afirmación parecida acerca de una opción europea para la Cuenca del Caribe. Wolf Grabendorff, "The Role of Western Europe in the Caribbean Basin", *op. cit.*, p. 288.

Muchas de esas propuestas tienen un dejo de familiaridad, puesto que en gran parte son el eco de las propuestas del Grupo Contadora. La similitud de puntos de vista refleja la posición moderadora de los poderes regionales de ambos lados del Atlántico, que han llegado a preferir negociaciones a confrontaciones, puesto que no tienen el comando de los instrumentos de poder. Por consiguiente, un papel europeo no tendrá posibilidades de ser puesto en práctica mientras no se produzca la cooperación del poder regional. Tal cooperación es también, para los mismos centroamericanos, claramente preferible a la hegemonía del superpoder, aunque sólo ofrezca un grupo de elección y maniobrabilidad para los actores regionales.

Sin embargo, ni siquiera una fuerte cooperación entre los poderes regionales y el Grupo de Contadora y los estados de Europa Occidental puede reemplazar la influencia de los Estados Unidos en América Central. En parte, porque no hablan un mismo idioma y en parte, porque incluso sus recursos combinados no pueden rivalizar con las posibilidades de los Estados Unidos, una vez que se hayan convencido de que es preciso hacer un esfuerzo concertado—como lo sugirió la Comisión Kissinger— para llevar recursos a América Central. Pero un papel europeo puede ampliar las opciones políticas y dar a los estados regionales la posibilidad de diversificación que les permita evitar la desagradable elección entre la dependencia norteamericana o soviética, que parece ser hasta ahora la característica para toda la región.

Por consiguiente, el papel de Europa no debe actuar como agente o mediador entre los intereses de seguridad de los Estados Unidos y las demandas para obtener independencia por parte de los movimientos sociales revolucionarios en América Central. Su único papel puede ser contribuir a reducir el conflicto interno y regional ofreciendo una asociación parcial, que es al mismo tiempo menos amenazante, pero también menos completa que cualquier conexión con los superpoderes. Algunos actores políticos centroamericanos, pero en ningún caso todos, podrían acoger este rol con agrado.