

EL PAPEL DE EUROPA OCCIDENTAL EN LA CUENCA DEL CARIBE*

WOLF GRABENDORFF **

A LO LARGO de la última década, las relaciones interregionales han llegado a tener un impacto considerable sobre el sistema internacional. Reflejan una conceptualización diferente del papel de los actores internacionales, especialmente con respecto al conflicto Norte-Sur, en que se han ido descartando cada vez más las soluciones universales debido a las existentes estructuras de poder político y económico. En décadas recientes se ha observado en Europa occidental el desarrollo apreciable de una política encaminada a lograr adelantos positivos a través de la armonización —primeramente regional y posteriormente interregional— de intereses. La mayoría de las relaciones interregionales se concentran más que nada en la cooperación económica, puesto que es mucho menos probable que se logre una armonización de intereses políticos o de seguridad. Suelen ser bastante inestables, ya que las tradicionales relaciones bilaterales y multilaterales, así como transnacionales en un número cada vez mayor de casos, tienden a complicar las percepciones y expectativas sumamente heterogéneas de los actores estatales y no estatales dentro de determinadas regiones.

No se puede negar el desarrollo de subsistemas regionales en el Tercer Mundo. La cuenca del Caribe —integrada por las islas ubicadas en el Mar Caribe, los países del istmo centroamericano y las tres Guayanas en el continente sudamericano— es un candidato muy probable para semejante subsistema, inclúyanse o no las potencias regionales (México y Venezuela, Cuba y Colombia). Sin duda, se puede considerar a Europa occidental —cuyos estados integrantes no se limitan tan sólo a los diez que forman parte de la Comunidad Europea— como un subsistema internacional de acuerdo con casi cualquier definición. La relación que se va desarrollando entre ambas regiones es, al mismo tiempo, menos problemática y más complicada que la que las dos

* Traducción del inglés de Susan Beth Kapilian.

** Algunas de las ideas presentadas en este trabajo fueron desarrolladas con anterioridad en el siguiente ensayo: Wolf Grabendorff, "Western European Perceptions of the Turmoil in Central America", en: Richard E. Feinberg, comp., *Central America: The International Dimensions of the Crisis* (Nueva York: Holmes & Meier, 1982), pp. 201-212.

sostienen con su potencia hegemónica —los Estados Unidos—, debido a la multiplicidad de intereses y actores de ambas partes. Contribuyen al patrón algo ambiguo de sus relaciones, la obvia asimetría de poder entre Europa occidental y la cuenca del Caribe y la situación geopolítica tan disímil de las dos regiones. Mientras que en la primera la influencia de Estados Unidos sigue siendo muy importante (aunque ya desde hace algún tiempo empezó a decaer), un fenómeno de esa naturaleza es relativamente nuevo para la cuenta del Caribe. Se ha planteado una serie de preguntas en cuanto al papel de Europa occidental en el tradicional patio trasero —o delantero— de los Estados Unidos. ¿A qué se debe su presencia allí, en qué forma actúa y qué pretende lograr?

Los intereses de Europa occidental

Desde la crisis petrolera de 1973, Europa occidental se ha convencido de que gran parte de su vulnerabilidad radica en el Tercer Mundo. Queda fuera de discusión su dependencia del Tercer Mundo para buena parte de su bienestar económico.¹ Ya que tal percepción causó asombro entre los formuladores de políticas europeos, éstos se han vuelto muy atentos al proceso de cambio en el sistema internacional. Los eventos ocurridos en Centroamérica desde finales de los años setenta han demostrado, una vez más, la cambiante relación de poder entre el Norte y el Sur. Algunos países pequeños y de menor importancia pertenecientes al Tercer Mundo se han convertido en catalizadores de graves crisis, especialmente si una o incluso ambas superpotencias optan por utilizarlos para poner a prueba sus relaciones o las que llevan con sus aliados. Desde la guerra de Vietnam, en Europa occidental se ha puesto en duda si las políticas de Estados Unidos en el Tercer Mundo necesariamente reflejan los intereses occidentales en general y los de algunos países de Europa occidental en particular. Ya que la disminución del poder de Estados Unidos a nivel mundial ha hecho menos "costeable" incurrir en juicios erróneos en materia política, debe considerarse de mucho provecho para los países del Occidente ayudar a dicha potencia a no formular juicios de ese tipo. Por lo tanto, surge para Europa occidental un papel como facilitador de una mayor vinculación entre las demandas del Tercer Mundo y los intereses internacionales de los Estados Unidos. En ese contexto, se puede ver la crisis en Centroamérica —y de hecho en toda la cuenca del Caribe— como una prueba de la adaptabilidad de las políticas occidentales a los cambios necesarios en el Tercer Mundo.

¹ Véase "The EC's dependence on Third World countries" en: A. Glenn Mower, *The European Community and Latin America: A Case Study in Global Role Expansion* (Westport, Connecticut: Greenwood 1982), pp. 81-84.

Aparte de la preocupación predominante entre las naciones de Europa occidental por el efecto de la crisis centroamericana sobre la relación entre el Primer Mundo y el Tercer Mundo, hubo varios factores endógenos y exógenos * que hicieron inevitable la presencia de Europa occidental en la cuenca del Caribe. Entre los primeros, fue decisivo el ambiente político que reinaba a nivel interno en la mayoría de las democracias de Europa occidental. En contraste con lo que generalmente experimentan los legisladores estadounidenses, la mayoría de los grupos de votantes en Europa occidental muestran mucho interés en las cuestiones relativas al Tercer Mundo. La revolución en Nicaragua fue muy bien vista por personas de una gran variedad de posturas políticas; asimismo, algunos acontecimientos similares en otros países de la cuenca del Caribe podrán provocar bastante interés a nivel popular. En vista de la desmesurada represión evidente en algunos de los sistemas "tradicionales" de Centroamérica, también fue un impulso básico de tipo humanitario, relacionado con los derechos humanos, lo que condujo a una mayor participación de los países de Europa occidental en la cuenca del Caribe. Los factores exógenos provinieron, en parte, desde dentro de la región del Caribe y en parte de los Estados Unidos. El proceso de diversificación del comercio y de las relaciones exteriores había llevado a varios países del Caribe a recurrir a Europa occidental en busca de mercados, inversiones y ayuda económica. Al mismo tiempo, las emergentes fuerzas de la oposición en algunos países con dictadura buscaron apoyo de fuerza, ya que Estados Unidos estaba dispuesto —en la mayoría de los casos— a brindar asistencia abierta o disimuladamente a los regímenes militares o cuasimilitares que estaban en el poder en Centoramérica.

Desde que Washington volvió a percatarse de los problemas en la cuenca del Caribe, los gobiernos tanto de Carter como de Reagan han solicitado el apoyo de Europa. El gobierno de Carter pensó principalmente en términos de apoyo financiero e instó a los países europeos a que hicieran aportaciones a los fondos del Grupo del Caribe, el cual se formó en diciembre de 1977 a fin de canalizar más apoyo económico a los países de la región a través de instituciones multilaterales. El gobierno encabezado por Reagan puso mayor interés en obtener apoyo político para poner un "hasta aquí" en El Salvador.² Los europeos occidentales quedaron atónitos al saber que se había dado a este problema el status de un caso de prueba de la cohesión de la Alianza Atlántica. Muchos lo encontraron sorprendente, pues incluso aquéllos

* "Push and pull factors". N. de la T.

² Véase Richard Eder, "Europe and El Salvador", en el *New York Times* del 21 de febrero, 1981; Richard M. Weintraub, "u.s. Allies Cool to El Salvador Drive" en el *Washington Post* del 27 de febrero, 1981 y, un año después, Jonathan C. Randal, "u.s. Finds Little European Backing for Its Policy on Central America" en el *International Herald Tribune* del 22 de febrero, 1982.

que por lo general favorecían una posición muy firme en contra del expansionismo de los soviéticos en el Tercer Mundo no vieron a Centroamérica como la región donde era más urgente seguir semejante política. De hecho, algunas naciones europeas —o al menos ciertos partidos políticos— se vieron en la necesidad de comprobar si era correcto el análisis hecho por el gobierno de Reagan.³ En vez de que se tranquilizaran los aliados en cuanto a las políticas estadounidenses en la región, los europeos occidentales se volvieron bastante temerosos de la posibilidad de una confrontación entre las superpotencias⁴ y no tardaron en retirarse, como una reacción a las políticas del gobierno de Reagan.⁵

La marcada diferencia de opiniones entre Estados Unidos y Europa occidental respecto a los acontecimientos en Centroamérica —aunque también hubo varios partidos y gobiernos que estaban más o menos de acuerdo con el punto de vista del gobierno de Reagan— se originó principalmente en las distintas percepciones de los dos. Es preciso examinar las implicaciones internacionales de tales sucesos para Europa occidental dentro de tres contextos:

- el conflicto Este-Oeste;
- la Alianza Atlántica, y
- la relación con el Tercer Mundo.

En todas esas áreas, Europa occidental se encuentra muy vulnerable. Por lo que respecta al conflicto Este-Oeste, parece haber un amplio consenso en Europa occidental en el sentido de que es probable que cualquier conflicto del Tercer Mundo que involucre a una de las superpotencias se vuelva un punto importante de la problemática Este-Oeste y, por lo tanto, tenga un impacto negativo sobre el incierto relajamiento de tensiones en Europa. Sin duda, el razonamiento del gobierno de Reagan de que las intervenciones desde fuera en América Latina y, especialmente, en la cuenca del Caribe, deben verse como

³ “Fue EE.UU. el que instó a las naciones europeas a asumir una posición respecto a la situación en Centroamérica y comprometió a los gobiernos a realizar sus propios análisis de la situación para verificar si coincidían con el del gobierno de Reagan”, afirmó Alain Rouquié, asesor del presidente Mitterrand, en su artículo “The French Connection: Two Views of Their Latin American Policy”, en el *Caribbean Review*, vol. 11, núm. 2 (primavera, 1982), pp. 46-49, 58-60 (47).

⁴ “Al fijar límites en contra de la agresión comunista y ampliar la asistencia y asesoría militar, el gobierno pretendió demostrar la nueva determinación de nuestra nación y, al hacerlo, tranquilizar a nuestros amigos y asustar a nuestros enemigos. Desafortunadamente, el efecto de su retórica agresiva y maniquea fue casi lo contrario de lo que se propuso”, Robert Pastor, “Sinking in the Caribbean Basin” en *Foreign Affairs*, vol. 60, núm. 5 (verano, 1982), pp. 1038-1058 (1043).

⁵ Véase Jacqueline Roddick y Philip O’Brien, “Europe and Latin America in the Eighties” en: Jenny Pearce (comp.), *The European Challenge: Europe’s New Role in Latin America* (Londres: Latin America Bureau, 1982), pp. 15-40.

una amenaza a la posición internacional de los Estados Unidos, está basado en un concepto geopolítico de zonas de influencia.⁶ Ese concepto no es muy bien visto entre muchos europeos formuladores de política ya que la Unión Soviética podría aprovecharlo para defender sus propias políticas de agresión dentro de lo que considera su zona de influencia. Asimismo, la mayoría de los europeos pondrían en duda que las intervenciones externas constituyen el asunto más importante entre los acontecimientos críticos de la cuenca del Caribe, trátase de Granada, Nicaragua, El Salvador o Surinam. Más bien, atribuyen la violencia política a la extremada injusticia social, los sistemas políticos ilegítimos y la continua represión de la participación del pueblo en países tales como Guatemala, El Salvador y Honduras. Existe la opinión en muchos círculos de que el cambio social en Centroamérica es inevitable y que cualquier intento de Estados Unidos por preservar el *statu quo* o bien, estabilizar situaciones pre-revolucionarias, sólo producirá un mayor grado de radicalización y violencia y aumentará la tendencia de esa región a solicitar la ayuda del bloque de países socialistas.⁷

Para algunos países de Europa occidental (especialmente Francia, aunque también Holanda), tales diferencias dificultan la preservación de la unidad política dentro de la Alianza Atlántica respecto a Centroamérica. La renuencia de los países a enviar observadores a las elecciones celebradas en marzo de 1982 en El Salvador —con excepción de la Gran Bretaña— representó una manifestación evidente de tales desavenencias. Las iniciativas del gobierno de Mitterrand, tales como la declaración franco-mexicana sobre El Salvador, las ventas de armas a Nicaragua y la próxima visita de Fidel Castro a París, tienen el fin de ofrecer otra alternativa dentro del mundo occidental a las políticas de mano dura del actual gobierno de Estados Unidos.⁸

⁶ Según Robert W. Tucker, "En el caso de Centroamérica, nuestros reclamos radican en la geografía y la historia. Si estos reclamos no deben extenderse al orden interno de los estados de esa región, hay aún menos motivo para extenderlos a otros lugares del Tercer Mundo", afirmación que aparece en su artículo "The Purposes of American Power" en *Foreign Affairs*, vol. 59, núm. 2 (invierno de 1980 y 1981), pp. 241-274 (273). Aún más explícita es la aseveración de Daniel James: "La historia no registra ningún ejemplo de una gran potencia que, sin haber logrado mantener la seguridad de la región circundante a sus propios litorales, siguió siendo una gran potencia" en "Mexico: America's Newest Problem?", *Washington Quarterly*, vol. 3, núm. 3 (verano, 1980), pp. 87-105 (105).

⁷ En su intervención ante la XI Conferencia Alemana-Norteamericana en Princeton el 21 de marzo de 1981, el subsecretario del Partido Socialdemócrata Alemán, Horst Ehmke, hizo hincapié en el hecho de que: "Hemos coadyuvado a defender estructuras anticuadas durante tanto tiempo que no debe sorprendernos que los movimientos revolucionarios busquen la ayuda de quien se la proporcione y que la Unión Soviética y Cuba estén aprovechando esa situación". (Traducción alemán-inglés del autor.)

⁸ "Al contrario, estas modalidades de participación significan que cuando se trata de un gobierno que intenta seguir una línea independiente al librar su propia

En cuanto a su relación con el Tercer Mundo en general, muchos europeos formuladores de política no están dispuestos a apoyar las políticas estadounidenses en la cuenca del Caribe, pues sienten que la cooperación económica que sostienen sus países con el Tercer Mundo podría ser puesta en peligro, por lo que estiman que la oposición de parte de los Estados Unidos al cambio político es poco razonable.⁹ Si Estados Unidos considera que no es compatible con su papel como una superpotencia vecina el cambio de gobierno de un sistema amistoso, oligárquico y de libre empresa a un régimen socialista hostil que cuenta con una economía de planificación central, los europeos se preguntan hasta qué punto tal postura atentará contra los derechos soberanos de los países tercermundistas para determinar sus propias formas de gobierno.

En Europa occidental se está tomando muy en serio la importancia de los conflictos centroamericanos para la relación entre el Occidente y el Tercer Mundo. Sin duda alguna, los intereses económicos de ésta se ven afectados por los países del Tercer Mundo en un grado mucho mayor que los de Estados Unidos.¹⁰ En vista de los dos medios principales por los que el Tercer Mundo ejerce un impacto sobre el Occidente —la influencia económica y el “poder del caos”— y tomando en cuenta la marcada vulnerabilidad de Europa occidental, hay una tendencia a aceptar ciertos ajustes con el Tercer Mundo, puesto que la creciente interdependencia imposibilita cualquier intento de resolver semejantes problemas sin la cooperación de éste.

Además de las ideas de los europeos sobre las implicaciones que pudiera tener el cambio en la cuenca del Caribe a nivel internacional,

revolución en la forma de un movimiento de liberación, llega a ser imperativo que las naciones del mundo occidental ayuden a evitar la elección entre abandonar el camino hacia el cambio social y convertirse en aliados de Moscú”, Alain Rouquié, *op. cit.*, p. 48.

⁹ Éste de ningún modo es un fenómeno nuevo dentro de la Alianza Atlántica. “Nos parece interesante el hecho de que las disputas más enconadas entre aliados hayan surgido por choques de intereses ambivalentes y a menudo contradictorios en las áreas periféricas del orbe... De hecho, jamás ha existido un consenso político, económico o estratégico en el Occidente respecto a la estructura de sus vínculos con el Tercer Mundo”, afirma Simon Serfaty en *The United States, Western Europe, and the Third World: Allies and Adversaries* (Washington: Center for Strategic and International Studies, 1980), p. 13.

¹⁰ “Con un espacio geográfico limitado, los países europeos no tenemos las mismas oportunidades que los norteamericanos y no podemos encontrar en nuestro propio territorio los artículos básicos que necesitamos, ni los mercados o bases de nuestra economía. Jamás debemos olvidar lo vulnerables que somos. Más que otras naciones, debemos buscar un orden de cooperación y desarrollo conjunto con el ‘Sur’ de este mundo”. Así dijo el actual ministro francés de Relaciones Exteriores, Claude Cheysson, en su ensayo “The Policy of Europe towards Development: Generalized Preferences and the Lomé Convention” en Pierre Uri (comp.), *North-South: Developing a New Relationship* (Paris: Atlantic Institute for International Affairs, 1976), pp. 34-39 (39).

predominan tres percepciones significativas en cuanto al proceso interno de cambio, a saber:

- El militarismo engendra el radicalismo.
- El radicalismo no impide el posterior surgimiento del reformismo.
- Se necesita la integración y no el aislamiento para negociar con la izquierda.

Las experiencias históricas que muchos países europeos han tenido con gobiernos dictatoriales y militares los llevaron a contemplar con mucha reserva el supuesto "papel estabilizador" de los militares en el Tercer Mundo, y en Centroamérica en particular. Generalmente, la estabilidad es de muy corto plazo y fomenta el radicalismo, ya que impide la participación política.¹¹ El fortalecimiento de las fuerzas armadas en cualquier país centroamericano tiende a reducir las probabilidades de que se desarrollen gobiernos civiles fuertes. La historia reciente de América Latina ha demostrado que no existe una manera fácil de lograr primero la seguridad y luego la democracia.

A menudo el surgimiento del radicalismo político en Centroamérica también se interpreta —correcta o incorrectamente— en relación al contexto europeo. Ya que la represión sistemática ha obligado a muchos políticos de línea democrática a optar por una estrategia de violencia, algunos grupos políticos europeos han llegado a aceptar las luchas armadas.¹² Se considera tal radicalismo como una función del "orden social" impuesto por los regímenes dictatoriales y/o militares o dominados por éstos. Se espera que una vez que se haya materializado un cambio de régimen, el radicalismo abrirá el paso, poco a poco, al reformismo —lo cual ha sido la experiencia de Europa occidental en repetidas ocasiones.

¹¹ Cuando ya no están disponibles la asistencia y el consuelo de los Estados Unidos en la forma de fondos, armas, apoyo logístico y los servicios de expertos en contrainsurgencia, se debilitan gobiernos tales como los de Nicaragua, El Salvador y Guatemala", Jeane Kirkpatrick, "U.S. Security and Latin America" en *Commentary*, vol. 71, núm. 1 (enero, 1981), pp. 29-40 (35). Por su parte, Richard E. Feinberg subraya que: "Los militares incluso pueden llegar a dañar la estabilidad a la larga e impulsar a los moderados hacia el radicalismo", *U.S. Policy in the Third World: The Limits of Power* (Washington: The Wilson Center Latin American Program, 1981), p. 28.

¹² "La participación de la Internacional Socialista en el tumulto revolucionario que ocurría en Centroamérica provocó un cambio radical en la actitud de esa organización hacia las luchas armadas en el Tercer Mundo. Mientras que la mayoría de los dirigentes europeos se concentran en soluciones pacíficas para todos los problemas, la Internacional Socialista admite que en América Latina a menudo son necesarias y legítimas otras formas de confrontación, incluyendo las luchas armadas". Véase Karl-Ludolf Hübener, "The Socialist International and Latin America: Problems and Possibilities", en: *Caribbean Review*, vol. 11, núm. 2 (primavera, 1982), pp. 38-41 (40).

La tradicional política estadounidense de intentar aislar a la izquierda en América Latina al colaborar con el centro —donde éste existe— y con la derecha —en los casos en los que lo juzga preciso— se estima en Europa como un fracaso en las políticas fundamentales cuya consecuencia han sido las revoluciones o bien, en la mayoría de las instancias, a gobiernos militares. En contraste con la experiencia de Estados Unidos a nivel interno, la mayoría de las naciones europeas se ha visto en la necesidad de tomar en cuenta fuertes movimientos izquierdistas a lo largo de su historia parlamentaria y, por lo tanto, suelen juzgar como prometedoras las posibilidades de integrar a la izquierda a un sistema político (no muy distinto del caso de México). Es desde semejante perspectiva que se han pedido negociaciones políticas en las situaciones de guerra civil en Centroamérica. Al aconsejar una conciliación de intereses políticos, Europa occidental ha intentado ayudar a evitar graves fracasos de la política seguida por los Estados Unidos en Centroamérica.

A partir de tales percepciones disímiles —en lo que concierne a las percepciones prevalecientes en Estados Unidos— Europa occidental ha desarrollado varios intereses en la cuenca del Caribe, los cuales poco tienen en común con la tradicional estructura de intereses interregionales. No obstante, estos intereses reflejan la relación triangular que une a la cuenca del Caribe —y, de hecho, toda América Latina— con Europa occidental y los Estados Unidos.¹³ El más importante consiste en evitar un conflicto de las superpotencias por la crisis en la cuenca del Caribe.¹⁴ Aún a los veinte años de la Crisis de los Cohetes en Cuba, estos eventos no han perdido su impacto sobre los responsables de formular políticas en Europa. Sin llegar al franco conflicto, se está viendo también con alarma la necesidad de que Estados Unidos consigne tropas en la cuenca del Caribe, no solamente por la previsible protesta del público en muchos países de Europa occidental sino también por el efecto que tales compromisos militares pudieran tener sobre el poder global de Estados Unidos a nivel mundial.

Como ya se mencionó, otro motivo de interés consiste en evitar una confrontación de Estados Unidos con regímenes postrevolucionarios o grupos revolucionarios en la cuenca del Caribe, en vista del daño

¹³ Para una discusión de la precaria asociación de Europa occidental y los Estados Unidos en América Latina, véase Wolf Grabendorff, "The United States and Western Europe: Competition or Co-operation in Latin America?" en: *International Affairs*, vol. 58, núm. 4 (otoño, 1982), pp. 625-637.

¹⁴ Edward A. Kolodziej afirmó que: "Los intereses y el compromiso de Europa en el relajamiento de tensiones se ven seriamente amenazados mientras las superpotencias son manipuladas por los clientes locales. Sus conflictos podrían estallar en una guerra mundial de la que no se salvaría Europa", en su ensayo intitulado "European Perspectives on Europe's Roles in the World: The Partial Partner" en *Rethinking U.S. Security Policy for the 1980's* (Washington: National Defense University Press, 1980), pp. 87-122 (94).

que semejantes políticas de inspiración hegemónica tendrían sobre las relaciones entre el Primer Mundo y el Tercer Mundo. Además (según el razonamiento de los países de Europa occidental), tales políticas simplistas de Estados Unidos podrían hacer que los países revolucionarios del Tercer Mundo se vieran en la necesidad de buscar ayuda económica y apoyo político del bloque de países socialistas. Llevando ese argumento aún más lejos, a veces se da a entender que las políticas mismas de los Estados Unidos, diseñadas a restringir la influencia de los soviéticos en el Tercer Mundo, en realidad contribuyen a su difusión debido a una falta de tolerancia y flexibilidad respecto al cambio político en el Tercer Mundo.

Todas estas consideraciones de Europa occidental significan que su interés en los acontecimientos de la cuenca del Caribe es, en realidad, de un enfoque global. Eso es cierto en el sentido de que prevé una necesidad específica de moderar las políticas estadounidenses en la región porque estima que la mayoría de ellas favorece, necesariamente, un fracaso a la larga que afectará no solamente a Estados Unidos como una superpotencia y vecino, sino también a la alianza de los países occidentales como tal.¹⁵ Es muy probable que incluso la incapacidad de Estados Unidos para lograr la estabilidad de esta región tan cerca de su territorio —después de declarar que esto era una prioridad dentro de su política exterior— contribuya a un mayor deterioro de su posición en el mundo.

Sin embargo, para la mayoría de los grupos políticos europeos, Centroamérica es más que una cuestión internacional: también tiene aspectos morales y emocionales e implicaciones a nivel interno. Sin que jamás se expliciten, los valores y modelos políticos, sociales y económicos de Europa occidental están muy presentes en los pensamientos de todos a la hora de proponerse soluciones para los problemas de la cuenca del Caribe. Semejante “eurocentrismo” es comprensible si se comparan las normas de Europa occidental para la vida política, social y económica con lo que generalmente se encuentra en Centroamérica. Sin embargo se observan muy pocas discusiones en Europa occidental sobre la medida en que tales “reglas del juego” son transferibles a sociedades divididas por guerras civiles y violencia estatal y subestatal. El fuerte apoyo mostrado por los países de Europa occidental a los derechos humanos,¹⁶ la democracia y el pluralismo y la integración en

¹⁵ “A través de su reserva y objeciones, los europeos están indicando a su socio más allegado —cuyo liderazgo debe lograrse por méritos ahora, en vez de imponerse— que hay mucho que censurar en la política y determinación de Estados Unidos”, Edward A. Kolodziej, *op. cit.*, p. 119.

¹⁶ El Parlamento Europeo ha estado particularmente activo en ese campo. Véanse Tino Thun, “Europe, Human Rights and Latin America” en: Jenny Pearce (comp.), *op. cit.*, pp. 158-175 y el informe de Ien van den Heuvel, “Über die Verletzung der Menschenrechte in Guatemala”, Sitzungsdokumente 1980-1981, Europäisches Parlament, Dokument 1-835/80, 9 de febrero, 1981.

la cuenca del Caribe, reflejan valores compartidos por los latinoamericanos, los norteamericanos y los europeos occidentales. Mas surge un problema cuando se utilizan esos valores como una guía para medir la compatibilidad política en las relaciones bilaterales. Para algunos grupos políticos (en Europa occidental, así como en Estados Unidos), la preocupación por los derechos humanos y por los procedimientos democráticos en Nicaragua se volvió importante sólo después de que los sandinistas tomaron el poder, mientras que otros se interesan exclusivamente en las violaciones de los derechos humanos perpetradas por los sucesivos gobiernos de El Salvador. En la mayoría de los casos, parece ser que el interés que se declara en apoyar los derechos humanos y el pluralismo en la cuenca del Caribe también tiene la finalidad de funcionar como un vehículo oportunista para promover ideologías políticas específicas a favor de diferentes grupos políticos de Europa occidental.

Un examen del contexto de la participación de Europa occidental en la cuenca del Caribe, de sus percepciones de las dimensiones internas e internacionales de la crisis y de sus intereses a nivel mundial y nacional en la región, nos lleva a la conclusión tentativa de que ha reaccionado, fundamentalmente, a un reto surgido de un conflicto explícito entre Norte y Sur en el Hemisferio occidental, que se solía interpretar como intereses políticos. Dadas las tradiciones, intereses y capacidades de Europa occidental, parece evidente que sólo puede actuar como un "socio parcial"¹⁷ en la consecución de la estabilidad en la cuenca del Caribe. Y decimos "parcial" por las dos acepciones de la palabra, o sea, incompleto y partidario. Incompleta para ambos lados, Europa occidental difícilmente puede seguir todas las iniciativas de Estados Unidos hacia la región ni tampoco está en posibilidades de satisfacer las grandes expectativas de las fuerzas políticas que sienten que ella representa una alternativa a los Estados Unidos.¹⁸ Es un socio "partidario" no solamente porque está dividida en términos ideológicos entre los socialdemócratas y los cristianodemócratas (quienes no llegan a ningún acuerdo sobre las soluciones más prometedoras para la crisis en Centroamérica), sino también debido a la disensión entre los que apoyan una postura firme de los Estados Unidos en vista de su liderazgo en la Alianza Atlántica y los que temen semejante orientación, dadas las relaciones de Europa occidental con el Tercer Mundo. Una posición tan ambivalente como socio parcial de la región, así como de Estados Unidos, ofrece ciertas ventajas y al mismo tiempo,

¹⁷ He tomado prestado este término y parte del concepto de: Edward A. Koldziej, *op. cit.*, p. 118, "Ahora Europa es un socio parcial, con todas las ambigüedades e incertidumbres que esta expresión sugiere".

¹⁸ Véase, por ejemplo, Rafael Menjivar (miembro de la Comisión político-diplomática del FMLN-FDR), "¿Qué espera Centroamérica de Europa?" en: *Convergencia*, núm. 1 (febrero-abril, 1981), pp. 45-47.

dificultades para los actores de Europa occidental en tres niveles superpuestos: el transnacional, el nacional y el supranacional.¹⁹

Los actores de Europa occidental

Indudablemente, la expresión "interés o influencia de Europa en la cuenca del Caribe" es engañosa. En realidad, la presencia de Europa occidental en esa región está caracterizada por una verdadera multiplicidad y diversidad de actores y niveles de interacción. Aun así, por muchas razones América Latina fue la última zona del Tercer Mundo en que se hizo patente la globalización de los intereses externos de Europa occidental; el número de interacciones a nivel transnacional, nacional y supranacional probablemente es mayor que en el caso de cualquier otra región del Tercer Mundo. No obstante, el número y la variedad de los vínculos de Europa occidental con la cuenca del Caribe no debe tomarse por sí solo como un indicador de la influencia de Europa. La eficacia de la mayoría de los actores se ve bastante restringida por su limitada autonomía debido a la competencia con otros actores de Europa occidental y las presiones externas que se ejercen sobre ellos, especialmente de los Estados Unidos.

— Los *actores transnacionales* constituyen una expresión de la política de vinculación muy característica de Europa occidental. Tales actores —que constan principalmente de partidos políticos y sus instituciones, sindicatos e iglesias— son de un carácter diferente de los vínculos transnacionales de los que había dependido Estados Unidos, a saber, los hombres de negocios y oficiales militares a nivel local.²⁰ Reflejando en parte la naturaleza sumamente pluralista de la era posterior a la Segunda Guerra Mundial, las sociedades de Europa occidental y la escasa actividad de muchos estados en sus relaciones exteriores por la naturaleza misma de los gobiernos de coalición, muchos partidos políticos desarrollaron sus propios programas de relaciones exteriores y cooperación. Asimismo, el carácter internacionalista de agrupaciones tales como los sindicatos y las iglesias dio lugar a fenómenos similares. Por estos motivos, las relaciones bilaterales entre un estado y otro (sobre todo en aquellos casos en que se trataba de dictaduras militares o de otra índole) eran bastante formales, en tanto

¹⁹ He analizado con mayor detalle estos tres niveles de interacción entre Europa occidental y América Latina en "Las relaciones entre América Latina y Europa Occidental", *Foro Internacional*, vol. 23, núm. 1 (julio-septiembre, 1982), pp. 39-57.

²⁰ Según Richard E. Feinberg, "Generalmente, los Estados Unidos considera a los hombres de negocios y oficiales militares a nivel local como los elementos que, estando en el poder, están más propensos a promover los intereses norteamericanos en los asuntos regionales y mundiales", *op. cit.*, p. 15.

que a nivel subestatal se podía observar mucha actividad. Se ha desarrollado semejante patrón de actividades políticas transnacionales no solamente con América Latina, sino también con los países mediterráneos (Portugal, España y Grecia) durante la época en que todavía estaban bajo regímenes dictatoriales.²¹ La experiencia que algunos partidos y sindicatos de Europa occidental adquirieron en esos países ha sido adaptada cada vez más a América Latina, donde la voluntad de estos grupos sociales europeos de enviar recursos humanos y materiales para apoyar los intereses políticos y/o sociales de sus socios latinoamericanos ha coadyuvado a fortalecer a las élites civiles. Esta es una de las metas más importantes de ese tipo de políticas transnacionales, porque permite el apoyo de grupos de oposición en países no democráticos. También puede interpretarse como una medida correctiva para contrarrestar la ayuda que los Estados Unidos ha dado a las élites militares. Tales "intromisiones" de Europa occidental en los asuntos internos de países que en su mayor parte tienen gobiernos no democráticos, han sido interpretadas como "subversivas" por las élites gobernantes. Por ende, llevan un alto grado de riesgo para las relaciones bilaterales a nivel diplomático. Así, se acusa a los actores transnacionales europeos de estar dedicados a la exportación de modelos —o al menos ideas— políticos, sociales y económicos, sin que asuman la responsabilidad de los efectos que éstos pudieran tener en la cuenca del Caribe.²² O sea, sus acciones conducen a una mayor, en vez de menor, estabilidad. Se alega que a través de sus dos principales actividades —encaminadas a facilitar la legitimación internacional de los grupos de oposición y estabilizar los regímenes post-revolucionarios, los actores transnacionales europeos preparan el terreno para las revoluciones y una mayor influencia soviética en la región.²³

—Sin duda, los *cristianodemócratas* serían los últimos en aceptar semejante acusación. Sus fuertes vínculos ideológicos y estructurales con América Latina siempre se han caracterizado por una postura anti-comunista sin ambages. Desde los inicios de los años 60, los cristiano-demócratas han cooperado bastante bien con los intereses estadounidenses en América Latina, primero bajo Frei en Chile, luego bajo Caldera en Venezuela y posteriormente bajo Herrera Campins, otra

²¹ Véase Theodor Rathgeber, "Sozialdemokratische Solidarität mit Nicaragua und El Salvador", en FDCL (comp.), *Sozialdemokratie und Lateinamerika* (Berlin: Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika, 1982), pp. 277-310 (281).

²² Para un estudio crítico de la is desde la derecha, véase Carlos Alberto Montaner, "The Mediation of the Socialist International: Inconsistency, Prejudice and Ignorance", en: *Caribbean Review*, vol. 11, núm. 2 (primavera, 1982), pp. 42-45, 57.

²³ Son representativas de semejante punto de vista las afirmaciones de Jeane Kirkpatrick, *op. cit.* y Constantine Menges, "Central America and its enemies", en: *Commentary*, vol. 72, núm. 2 (agosto, 1981), pp. 32-38.

vez en Venezuela. El Movimiento Cristianodemócrata Mundial ha desempeñado un papel significativo en apoyar la junta militar-civil bajo José Napoleón Duarte en El Salvador y, por lo general, ha dado su respaldo a las políticas norteamericanas en Centroamérica.²⁴ Por otra parte, los partidos latinoamericanos asociados al Movimiento (cuya posición política e ideológica es más izquierdista que la posición promedio de sus contrapartes europeas) son muy conscientes del mayor grado de autonomía que se necesita respecto a las políticas norteamericanas en la cuenca del Caribe y luchan por un proceso de democratización conforme a sus propias condiciones. Su inclinación a aceptar la orientación de Estados Unidos ha disminuido en forma notable desde el conflicto de las Malvinas. Ahora sus sentimientos políticos son reflejados por algunos cristianodemócratas europeos que están fomentando una cooperación más estrecha con la región, sin sustentar todas las hipótesis estadounidenses relativas a los orígenes externos de la crisis.²⁵

— Como fuerza en la política de América Latina, los *socialdemócratas* se hicieron presentes mucho más tarde que los cristianodemócratas. No fue sino hasta la celebración del Congreso de la Internacional Socialista (is) en 1976 —cuando el excanciller alemán Willy Brandt se convirtió en su presidente— que se hizo un esfuerzo sincero por superar el “eurocentrismo” de esa organización. La subsiguiente apertura hacia el Tercer Mundo condujo a cierto proceso de “latinoamericanización” de la Internacional Socialista, que se pudo observar no solamente en la representación desproporcionada de los partidos latinoamericanos entre sus miembros, sino también por el surgimiento de la crisis en Centroamérica, lo cual puso a la is en primera plana. Fueron varias las acciones que tomó en la región, a saber: ²⁶

²⁴ Véase el artículo de Josef Thesing, un prominente especialista en América Latina de la “Fundación Konrad Adenauer” (una organización cristianodemócrata), intitulado “Krisenherd Mittelamerika”, en: *Die politische Meinung*, vol. 24, núm. 187 (noviembre, 1979), p. 72: “También es extraordinario que hoy en día el gobierno de los Estados Unidos esté dispuesto a asignar a los partidos cristianodemócratas (especialmente en El Salvador y Guatemala, donde son fuertes), un papel importante en la resolución de los conflictos en Centroamérica”. (Traducción alemán-inglés del autor) y Gregorio Selser, “La Democracia Cristiana se postula como alternativa para Centroamérica”, en *El Día*, del 26 de mayo, 1980.

²⁵ Para una declaración reciente de la posición de los cristianodemócratas alemanes, véase Volkmar Köhler, “Karibik und Lateinamerika — eine Herausforderung für unsere Entwicklungspolitik”, en *is-Info*, núm. 20 (27 de octubre, 1982), pp. 1-10.

²⁶ Sobre las actividades centroamericanas de la is véanse Pierre Schori, “Central American Dilemma” en: *Socialist Affairs*, núm. 1 (1981), pp. 33-39; Daniel Waksman Schinka, “La is. en América Latina”, en *El Día* del 8 al 11 de abril, 1980; Klaus Lindenberg, “Die Sozialistische Internationale verstärkt ihr Engagement in Lateinamerika und der Karibik”, en: *Neue Gesellschaft*, vol. 27, núm. 2 (febrero, 1980), pp. 168-171; Karl-Ludolf Hübener, *op. cit.*; Theodor Rathgeber, *op. cit.* y Gregorio Selser, “Presencia de la Internacional Socialista en América

- En 1978 la IS exhortó al gobierno de Carter a asegurar que las fuerzas armadas en la República Dominicana respetarían los resultados de las elecciones.
- En 1979 se estableció el Comité para América Latina y el Caribe de la IS, encabezado por Peña Gómez (el secretario general del PRD * de la República Dominicana) y se brindó apoyo a las fuerzas de la oposición en Nicaragua.
- En 1980 se creó el Comité Pro-Defensa de la Revolución Nicaragüense —dirigido por el entonces líder de la oposición española, Felipe González— a fin de ofrecer cierto respaldo internacional a la Revolución Nicaragüense frente al proceso de aislamiento en la región iniciado por Estados Unidos. Ese mismo año se dio un esfuerzo significativo en favor de las negociaciones entre las fuerzas de oposición y la junta en El Salvador.
- En 1981, algunos de los partidos miembros de América Latina opinaron que el pleno apoyo al FDR ** en El Salvador estaba ocasionando graves dificultades.²⁷

La guerra civil en El Salvador dio lugar a la primera confrontación directa entre la IS y los Estados Unidos.²⁸ Puesto que la IS también criticó severamente las elecciones celebradas en El Salvador en 1982 y las presiones de Estados Unidos en contra del gobierno sandinista,²⁹ el gobierno de Reagan la consideró cada vez más como un peligroso intruso político en la región.³⁰ Mas en vista de que la Internacional Socialista funciona, en realidad, como un aliado importante del gobierno sandinista³¹ (pese al creciente desencanto de algunos partidos miem-

Latina y el Caribe”, en: CEGADE/CIDE (comps.), *Centroamérica: Crisis y política internacional* (México, Siglo XXI, 1982), pp. 269-312.

* Partido Revolucionario Dominicano. N. de la T.

** Frente Democrático Revolucionario. N. de la T.

²⁷ El primer partido en criticar la posición oficial de la IS respecto a El Salvador fue el PLN de Costa Rica. Véase Karl-Ludolf Hübener, *op. cit.*, p. 40.

²⁸ Véase el artículo de Tilman Evers, “European Social Democracy in Latin America: The case of West Germany”, en: Jenny Pearce, *op. cit.*, pp. 80-129 (84).

²⁹ “Las supuestas elecciones en El Salvador no ofrecieron solución alguna a los terribles estragos de la guerra civil. Se puede eliminar el terrorismo y lograr la justicia y la paz solamente mediante un acuerdo global negociado entre todos los elementos políticos que acepten el proceso democrático. Entre éstos tendrá que figurar el FDR/FMLN”, *Socialist International Press Release*, núm. 12 (2 de abril de 1982). Véase también Alan Riding, “Socialist Group says u.s. Backing of Rightists Radicalizes Sandinistas”, en el *International Herald Tribune* del 9 de diciembre, 1982.

³⁰ Tras la crítica de la IS de las elecciones en El Salvador, el gobierno norteamericano emitió la siguiente declaración severa: “Si la Internacional Socialista tiene la intención de ayudar a mejorar la situación en Centroamérica, habrá de mostrar un mayor grado de equilibrio y objetividad al tratar los problemas de la región.” Véase “u.s. Government Reaction to Socialist International Statement on Central America”, *United States Wireless Bulletin*, núm. 67, 7 de abril de 1982.

³¹ Véase Theodor Rathgeber, *op. cit.*, p. 302.

bros con sus políticas),³² la is opina que pondría en peligro su imagen anti-dictatorial y pro-cambio en América Latina si fuera a reducir su presencia en la región con tal de acceder a la crítica de los Estados Unidos. Además, se critica a los líderes de la is por otros dos motivos. Se alega que el principal interés de los socialdemócratas europeos en la cuenca del Caribe consiste en evitar acontecimientos de tipo revolucionario a través de un antiimperialismo retórico que pretende abrir nuevas áreas para los intereses comerciales de Europa occidental.³³ Otros juzgan las actividades de la is más que nada como una táctica para satisfacer las demandas políticas de las alas izquierdas dentro de sus respectivos partidos europeos. Tales expresiones de censura parecen subestimar su papel como un grupo de consulta política que intenta aminorar algunas de las diferencias más peligrosas entre el Primer y el Tercer Mundo.

— Los *actores nacionales* de Europa occidental han sido mucho menos visibles en la cuenca del Caribe. Ya que la Gran Bretaña, Holanda y Francia aún cuentan con algunos territorios coloniales de descanso * con distintos tipos de arreglos constitucionales en la región, es inesperado semejante recato. A partir de los años sesenta, la Gran Bretaña comenzó a retirarse, en la medida de lo posible, de sus obligaciones para con sus colonias en la cuenca del Caribe. Posteriormente Holanda había seguido la misma línea. Hasta el momento sólo los franceses no han tomado disposición alguna para la futura independencia de sus islas y Guayana. Parecía que los tres países habían llegado a un acuerdo tácito de que Estados Unidos se encargaría de la región. Desde el surgimiento de la crisis centroamericana y la discusión sobre la influencia de Cuba en Granada y Nicaragua, la región se ha convertido en una cuestión importante para algunos actores nacionales en Europa occidental. Holanda, Suecia y Dinamarca han reprobado las políticas norteamericanas en cuanto a Cuba, Granada, Nicaragua y El Salvador. Por su parte Francia, Alemania y España se han visto en la necesidad de desarrollar sus propias políticas hacia la región.

— *Francia* ha sido, sin duda, la más activa en aprovechar la oportunidad para afirmar su independencia de Estados Unidos en los asun-

³² "Los sandinistas más prominentes se han declarado como marxista-leninistas y, por lo tanto, deberían pertenecer a otra Internacional y no a la nuestra", explicaron los dirigentes de la Acción Democrática de Venezuela después de rehusar a los sandinistas la acostumbrada calidad de observadores en la reunión de la Internacional Socialista programada para febrero de 1982 en Caracas. Posteriormente, dicha reunión fue cancelada. Véase "Socialists Cancel Meeting because of Sandinistas", *United States Wireless Bulletin*, núm. 38, 25 de febrero, 1982.

³³ Para una crítica de ese tipo, véanse Tilman Evers, *op. cit.* y James Petras, "La socialdemocracia en América Latina" en: Hugo Assmann (comp.), *El juego de los Reformismos frente a la Revolución en Centroamérica* (San José: Departamento Ecueménico de Investigaciones, 1981), pp. 57-77.

* *Colonial rest territories* en el original. N. de la T.

tos internacionales. El gobierno de Mitterrand, en particular, estaba muy convencido de que era necesario ganar el conflicto Este-Oeste en el Sur.³⁴ Sentía que la única política occidental que ayudaría a conseguir tal fin tendría que poner énfasis en los derechos humanos y la autodeterminación, así como en una disposición por parte de los países occidentales a reestructurar el orden económico internacional de un modo más equitativo para el Tercer Mundo.³⁵ Francia no acepta la postura estadounidense de que semejante arreglo con el Tercer Mundo sólo propiciaría un mayor deterioro de las posiciones de los países occidentales. Francia buscaba aliados importantes en el Tercer Mundo y, por lo tanto, estaba dispuesta a cooperar con México en la declaración a favor del FDR en El Salvador. Eso se debió a que considera que las posiciones de las potencias regionales son más dignas de confianza que las de las superpotencias, en caso de que se llegara a una crisis en el Tercer Mundo. Sus relaciones bastante amistosas con Cuba, Granada³⁶ y Nicaragua³⁷ concuerdan, sin excepción, con la percepción que tiene de sí misma como una potencia ilustrada de Occidente que no ha olvidado los ideales revolucionarios.³⁸ La principal crítica que Francia enfrenta por su participación espectacular en la cuenca del Caribe tiene que ver con un conjunto de normas disparejas que obviamente sigue en sus relaciones con el Tercer Mundo, pues hasta ahora ha estado dispuesta a poner empeño en ejercer una enérgica influencia en África al mismo tiempo que critica a los Estados Unidos por sus acciones en la cuenca del Caribe.

—Las actividades de *Alemania Occidental* en la cuenca del Caribe han sido algo moderadas en comparación con las de Francia. En vista de que los socialdemócratas se encontraban dentro de un gobierno de coalición hasta el año 1982, no estaban en condiciones de traducir las

³⁴ Véanse Jean-Pierre Cot, "Winning East West in North-South" en: *Foreign Policy*, núm. 46 (primavera, 1982), pp. 3-18 y Dominique Moisi, "Mitterrand's Foreign Policy: The Limits of Continuity" en: *Foreign Affairs*, vol. 60, núm. 2 (invierno de 1981 y 1982), pp. 347-357.

³⁵ Véanse Alain Rouquié, *op. cit.*, pp. 46-47 y su interpretación más detallada de la nueva política francesa hacia América Latina "Para Mudar as Relações Internacionais: o Teste Latino-americano" en: Fernando Henrique Cardoso y Hélgio Trindade (comps.), *O Novo Socialismo Frances e a América Latina* (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982), pp. 141-157.

³⁶ Véase Greg Chamberlain, "French Aid and Politics in this Region" en: *Caribbean Contact* (noviembre, 1982).

³⁷ Para la discusión respecto a la venta de armamentos a Nicaragua véanse Jacques Isnard, "La France a vendu au Nicaragua des armes de contre-guérilla" en *Le Monde*, 1º de febrero de 1982 y "Washington makes a big deal of French arms sales" en: *Latin America Weekly Report*, 15 de enero de 1982.

³⁸ "Lo que hay que hacer es ofrecerles a los insurrectos alguien a quien recurrir fuera de Moscú o La Habana, y ése es un papel que Francia está bien habilitada para desempeñar", R.W. Apple, "Europeans oppose u.s. on Salvador" en el *New York Times* del 11 de marzo de 1982.

posiciones de su partido respecto a Nicaragua y El Salvador directamente en políticas gubernamentales. No obstante, se brindó un apoyo considerable a Nicaragua poco después; por otra parte, la embajada alemana en El Salvador ha estado vacía desde 1980, año a partir del cual ha estado paralizada toda forma de ayuda a ese país.³⁹ Se hizo el esfuerzo más grande por propiciar la paz en El Salvador cuando los cristiano-demócratas y socialdemócratas alemanes intentaron concertar una reunión entre Ungo, el líder del FMLN/FDR, y Duarte en 1981 en Bonn.⁴⁰ Fracasó esa tentativa y desde entonces Alemania ha sido bastante cautelosa en sus iniciativas en la cuenca del Caribe. En 1982 los cristiano-demócratas lanzaron una iniciativa en el Parlamento para mejorar las relaciones y la ayuda a la región, en parte como apoyo al programa CBI * del gobierno de Reagan. No se han dado modificaciones significativas en las políticas hacia Nicaragua y El Salvador tras el cambio de gobierno en Bonn, aunque sin duda los cristiano-demócratas están dispuestos a considerar con mayor detenimiento la posición norteamericana referente a los acontecimientos en el Caribe.

Desde el conflicto con Estados Unidos por el pacto nuclear entre Alemania y Brasil en 1975, los políticos alemanes han visto claramente que las sensibilidades de los Estados Unidos por las actividades de su país en América Latina son mucho más exacerbadas que en otras regiones.⁴¹ No es arriesgado suponer que, por ende, Alemania aceptaría los altos costos políticos de satisfacer las demandas de sus socios latinoamericanos sólo en aquellos casos en que estén en juego cuestiones sumamente importantes. Es dudoso que exista tal situación en Centroamérica. Dados los otros desacuerdos numerosos entre Alemania y los Estados Unidos, no es muy probable que la primera se una a Francia en su franca oposición a las políticas estadounidenses en Centroamérica. Otro factor que contribuye a la decreciente presencia alemana en la región, radica en su menguante capacidad y disposición para seguir manteniendo los programas de asistencia, que son bastante extensos.⁴²

— De todos los actores europeos occidentales en la cuenca del Caribe, es probable que *España* tenga que desempeñar uno de los papeles más

³⁹ Véase Bradley Graham, "Bonn's Tilt leftward in Central America worries U.S." en el *Washington Post* del 1º de septiembre de 1980.

⁴⁰ Véanse Bradley Graham, "West Germany fails to draw Salvadorans into Talks" en el *Washington Post* del 28 de febrero de 1981 y "Die Amerikaner halten wenig von europäischer Vermittlung in El Salvador" en: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6 de marzo, 1981.

* Caribbean Basin Initiative, o Iniciativa para la cuenca del Caribe. N. de la T.

⁴¹ Para una visión general de las relaciones de Alemania con América Latina, véase Manfred Mols, "Las relaciones de la República Federal de Alemania con América Latina" en: *Estudios Sociales*, núm. 27 (1981), pp. 29-53.

⁴² Una de las excepciones a esto parece ser Costa Rica. Véase "Europe looks to the future with Costa Rica, Inc." en: *Latin America Weekly Report*, 1º de octubre de 1982.

significativos. Hasta que llegó al poder el gobierno socialista de Felipe González, España había tenido una participación algo limitada en toda América Latina, aunque sostenía relaciones económicas y políticas bastante estrechas con la mayoría de los países latinoamericanos, incluyendo Cuba. La próxima entrada de España a la Comunidad Europea ha dado lugar a muchas especulaciones (de los españoles mismos, más que de los latinoamericanos) en cuanto al futuro papel de España como un "puente" entre Europa occidental y América Latina. Dado el fuerte interés personal y experiencia de Felipe González en los asuntos latinoamericanos —y en los de Centroamérica en especial— por su posición anterior como uno de los líderes de la *is* no cabe duda que España será mucho más activa en la región, en forma parecida a Francia, al menos por lo que se refiere a sus intenciones. El proyecto español para una conferencia sobre la cooperación y la seguridad en Centroamérica podría constituir un primer paso hacia un esfuerzo regional por estabilizar las relaciones entre países de distintas orientaciones ideológicas.⁴³ En contraste con el CBI, este plan español contempla la incorporación de Cuba, Granada y Nicaragua. España probablemente no podrá ofrecer mucho en términos de asistencia y crédito, pero sin duda coadyuvará a la creación de vínculos políticos más fuertes entre la cuenca del Caribe y Europa occidental.

—Los actores *supranacionales* de Europa occidental son la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. En lo que respecta a la cuenca del Caribe, este último ha sido mucho más activo desde el advenimiento de la crisis centroamericana, lo que refleja en parte la preocupación generalizada entre los partidos de Europa occidental por la represión y los abusos de los derechos humanos en esa región.

La cuenca del Caribe de ninguna manera figura entre las prioridades de la Comunidad Europea. Los países de la Convención de Lomé (la cual incluye algunos estados del Caribe), los países mediterráneos y África y Asia disfrutaban de una relación mucho más estrecha. Sólo 0.5% de las importaciones de la Comunidad Europea proviene del Caribe, mientras que los diez países integrantes de la Comunidad constituyen el segundo mercado más grande para los productos de las otras regiones mencionadas, con una cifra de aproximadamente 25% (en el caso de Estados Unidos es de 35%).⁴⁴ Ha sido de aún mayor importancia para América Central la asistencia para el desarrollo, que ascendió a 490 millones de dólares estadounidenses en 1980, incluyendo

⁴³ Véase "Full of good intentions" en: *Latin America Weekly Report*, 22 de octubre de 1982.

⁴⁴ Para un panorama general de las relaciones entre la Comunidad Europea y Centroamérica, véanse "Die Europäische Gemeinschaft und Zentralamerika" en *Europainformation: Auswärtige Beziehungen*, núm. 53 (noviembre, 1981), pp. 1-9 y Dieter Oldekop, "Europa en el Caribe", trabajo presentado en la conferencia "Colombia en el Caribe", celebrada en Bogotá del 2 al 4 de julio de 1982.

todo el flujo de capital desde la Comunidad Europea y sus países miembros.⁴⁵ Con respecto a la asistencia pública, representa 31% del total recibido en la región (49.6% de lo cual provino de Estados Unidos).⁴⁶ Desde 1975 la Comunidad Europea ha hecho diversos intentos por formalizar sus vínculos con las repúblicas centroamericanas (renglón en que se incluyen Panamá, la República Dominicana y Haití, puesto que son los únicos países en la cuenca del Caribe, excepto Cuba, que no forman parte de la Convención de Lomé). Un tiempo después, en 1978, los estados de Centroamérica pidieron ese tipo de acuerdo de cooperación internacional,⁴⁷ que también facilitaría el acceso de sus productos a la Comunidad Europea aunque no les haría extensivo el sistema STABEX de la Convención de Lomé. Es probable que esto último sea la mejor manera en que la Comunidad Europea podría contribuir al bienestar económico de la región.

Las actividades que realiza la Comunidad Europea en este sentido no reciben el beneplácito de Washington. Ya en el pasado, algunos de los programas de asistencia de la Comunidad han suscitado vehementes críticas de los Estados Unidos. En febrero de 1981, este país trató de impedir el paso de 1.5 millones de dólares estadounidenses para la asistencia de refugiados en El Salvador, por temor de que ese monto acabaría destinándose al apoyo de las guerrillas.⁴⁸ Algunas semanas después, Estados Unidos presionó a la Comunidad Europea para que negara su apoyo a Granada.⁴⁹ Las dos resoluciones del Parlamento Europeo (con fecha del 17 de septiembre, 1981, en apoyo de todo esfuerzo encaminado a facilitar las negociaciones en El Salvador y del 12 de marzo, 1982, en la que se critica el apoyo militar y económico brindado a El Salvador por Estados Unidos)⁵⁰ han ocasionado una mayor desconfianza en Washington en cuanto a las intenciones de la Comunidad Europea en la región. Desde octubre de 1982 se ha hecho un nuevo esfuerzo por sentar las bases de una política internacional común para los miembros de la Comunidad Europea respecto a los países centroamericanos. Tal política debe conducir a un acuerdo de cooperación económica que integre las políticas en materia de comercio, desarrollo e inversiones.⁵¹ Mientras que algunos miembros de la

⁴⁵ Véase "América Central y la Comunidad Europea" en: *Europa*, núm. 11 (julio-agosto de 1982), pp. 4-5.

⁴⁶ Véase Dieter Oldekop, *op. cit.*, p. 8.

⁴⁷ Véase Shada Islam, "EEC sets sights on Central America" en: *South*, núm. 16 (febrero, 1982), p. 33.

⁴⁸ Véase "EEC Assures U.S. of Delay in El Salvador Relief Aid" en el *International Herald Tribune* del 19 de febrero de 1981.

⁴⁹ Véase Karen De Young, "U.S. Presses EEC to Refuse Aid for Leftist Grenada" en el *Washington Post* del 20 de marzo de 1981.

⁵⁰ Para el texto de esas resoluciones, véase "Gegen militärisches Eingreifen" en: *Frankfurter Rundschau*, 13 de marzo de 1982.

⁵¹ Véase el informe de Heidemarie Wiczorek-Zeul, "über die wirtschaftlichen

Comunidad Europea opinaban que un programa de cooperación debería contrarrestar, hasta cierto punto, la política estadounidense hacia Centroamérica, otros no estaban dispuestos a proporcionar asistencia adicional a Nicaragua. De este modo, cualquier aumento en su apoyo beneficiará a Honduras, la República Dominicana y Costa Rica.⁵² Aunque las posibilidades para desarrollar una política independiente de la de Estados Unidos en cuanto a la cuenca del Caribe son mucho mayores a nivel supranacional que a nivel nacional,⁵³ parece ser difícil que los diez países miembros lleguen a un consenso sobre una cuestión tan delicada como Centroamérica. Ya que el pensamiento en términos de esferas de influencia geopolíticas es muy común en Bruselas, hasta el momento la consideración de los intereses estadounidenses ha impedido acciones más decididas en la cuenca del Caribe. Aún así, hay pocas dudas de que desde la región misma se ve a la Comunidad Europea como “una alternativa a las dos superpotencias que se disputan la influencia allí”.⁵⁴

Las grandes divergencias entre las políticas precavidas de algunos actores de Europa occidental y las intenciones enérgicas de otros, a todos los tres niveles de relaciones con la cuenca del Caribe, constituyen una clara manifestación del por qué es imposible que surja una sola posición coherente para Europa occidental.⁵⁵ Persistirá la comprensión en Europa de las sensibilidades regionales y nacionales referentes a la influencia de las superpotencias en la región, aunque debido a otras prioridades mundiales será muy improbable un conflicto abierto con los Estados Unidos sobre la crisis en Centroamérica. Al mismo tiempo, la disminución patente de su poder económico y desarrollo social podría hacer que Europa occidental se volviera menos atractiva para los estados de la región.

La posibilidad de una opción europea occidental

¿Existe, en verdad, una “opción europea” para la cuenca del Caribe? ¿Hay alguna posibilidad de que una región débil, inestable y disgregada esquivе las presiones geopolíticas y las influencias de las superpotencias? ¿Ofrecería tal opción europea suficientes incentivos

Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft zu Mittelamerika”, Sitzungsdokumente 1982-1983, Europäisches Parlament, Dokument 1-645/82, 4 de octubre de 1982.

⁵² Véanse “Europeans pledge increased Aid for Central America” en el *Washington Post* del 31 de marzo de 1982 y “Umstrittene EG-Hilfe für Zentralamerika” en: *Neue Zürcher Zeitung*, 28 de octubre de 1982.

⁵³ Véase Heidemarie Wiczorek-Zeul, “Hilfe zur Selbsthilfe für Mittelamerika” en: *L'80*, núm. 22 (mayo, 1982), pp. 53-59 (58).

⁵⁴ Shada Islam, *op. cit.*

⁵⁵ Véase Soledad Gallego-Díaz, “La Europa Comunitaria, incapaz de seguir una política conjunta hacia Centroamérica” en: *El País*, 11 de marzo de 1982.

para que fuera aceptable una coalición lo bastante grande de intereses regionales? Y lo que es más importante, ¿sería Europa occidental lo suficientemente fuerte para perseguir semejante "nuevo orden" a nivel interno y regional en la cuenca del Caribe?

Son muy pocos los diversos actores europeos que ya se plantearon esas preguntas trascendentales. Sin embargo, a fin de evitar expectativas desmesuradas dentro de las relaciones interregionales, en ambos lados parece importante tener en mente las limitaciones del papel de Europa en la cuenca del Caribe. En su mayor parte, tales restricciones son de carácter estructural y poco tienen que ver con los altibajos de las preferencias políticas de los diversos actores europeos. No cabe duda de que la urgencia primordial es la estabilización económica y social de la región y de cada uno de los países que la integran. Una discusión de la legitimación interna y externa de los distintos regímenes es de mucho interés, pero puede esperar. Abordar los problemas desde la perspectiva contraria —táctica que parece ser la preferida por el actual gobierno norteamericano— conduce eficazmente a más, y no a menos, conflictos a nivel interno y regional.

Si se tuviera que construir una opción europea para la cuenca del Caribe, tal vez podría consistir en el siguiente conjunto de sugerencias:

- A nivel interno: Los regímenes políticos deberían caracterizarse por el pluralismo político, una economía mixta y la adhesión a los principios del no alineamiento.
- A nivel regional: Un subsistema regional debería estar abierto a todos, aceptar el pluralismo ideológico entre sus miembros y llegar a un consenso para un pacto de no agresión y no intervención, así como para procedimientos que garanticen la reducción mutua de armamentos.
- A nivel internacional: Se debe establecer un consorcio de asistencia para evitar el desastre económico; se debe llegar a un acuerdo relativo al cierre de bases extranjeras y una limitación del número de consejeros militares y contemplar la creación de una zona de paz a fin de prevenir amenazas a la seguridad e intervenciones extranjeras.

Parecen tener un tono utópico la mayoría de estas sugerencias (si no todas) para la estabilización de la cuenca del Caribe a largo plazo, que están encaminadas a evitar lo que fácilmente se podría convertir en otra región de crisis internacional "permanente" como el Medio Oriente. Para poder poner en práctica tales propuestas, se tendría que enfrentar la oposición de todos lados (principalmente de Estados Unidos y Cuba). Sin embargo, quizá valdría la pena plantearlas, sea una por una o bien, unas cuantas en combinación. No se ha establecido ningún "nuevo orden" de la noche a la mañana en ningún lugar. No parece ser posible o deseable un retorno al "viejo orden" en la cuenca del

Caribe, y menos aún la continuación del existente desorden. Entrañarían enormes costos políticos que serían onerosos no solamente para los Estados Unidos, sino también para Europa occidental.

Cualquier posible realización de una opción europea dependerá de los instrumentos que se utilicen, de las alianzas que se formen y de la viabilidad que se logre. En lo que concierne a los instrumentos, existe una diferencia decisiva entre los enfoques seguidos por Estados Unidos y Europa occidental. Así, mientras que el último confía en las políticas de seguridad nacional y la cooperación militar, la preferencia de Europa es por la diplomacia de partidos y la cooperación ideológica.

Mientras no se obtenga la cooperación de las potencias regionales, ninguna opción europea tendrá posibilidades de ser implantada. La iniciativa franco-mexicana a favor de la oposición en El Salvador pudo haber sido un primer paso hacia la consecución de esa meta. Factores tales como un conocimiento más profundo de la cultura política y de las sensibilidades nacionales y una mayor flexibilidad de acción gracias al menor impacto de semejantes actividades sobre los alineamientos en el mundo, contribuyen a la importancia de las potencias regionales en cualquier opción europea dentro de la cuenca del Caribe.⁵⁶ Sin duda alguna, la cooperación entre las potencias regionales es preferible a la hegemonía de las superpotencias en cualquier región, entre otros motivos porque ofrece cierta libertad a los actores regionales para elegir y maniobrar.

El problema más importante consistirá en asegurar la viabilidad de cualquier nuevo orden que se desarrolle en la cuenca del Caribe. En vista de que los Estados Unidos ha demostrado tener graves dificultades para controlar la crisis regional y alimentar a los estados-cliente, se debe llegar a un punto en que la "pretensión hegemónica" ⁵⁷ para con la cuenca del Caribe se deje a un lado ⁵⁸ y se forme una sociedad multinacional que podría reunir distintos recursos en un intento de resolver los problemas de subdesarrollo en la región. La inclusión de las potencias regionales (México y Colombia), así como de

⁵⁶ Véase otro trabajo en que ya hablé del papel específico de las potencias regionales: "The Role of Regional Powers in the Central American Crisis: A Comparison of Mexico, Venezuela, Cuba and Colombia", trabajo presentado en la conferencia "Políticas Exteriores Latinoamericanas: Enfoques Comparativos" celebrada en Viña del Mar del 20 al 23 de septiembre de 1982.

⁵⁷ Véase Abraham F. Lowenthal, "The United States and Latin America: Ending the Hegemonic Presumption" en: *Foreign Affairs*, vol. 55, núm. 1 (octubre, 1976), pp. 199-213.

⁵⁸ "Las probabilidades de que se logren importantes éxitos en las políticas de Estados Unidos serán virtualmente inexistentes, en tanto que el riesgo de fracasos, situaciones embarazosas e incluso la humillación aumentará en una proporción directamente relacionada con la magnitud de los compromisos norteamericanos por mantener al menos la imagen de la hegemonía regional", Richard Millet, "Can We Live with Revolution in Central America?" en: *Caribbean Review*, vol. 9, núm. 1 (invierno, 1981), pp. 6-9, 53 (53).

las naciones europeas (Alemania, Francia y España; la Gran Bretaña quizá no sea un candidato óptimo desde el conflicto de las Malvinas) y tal vez Japón, debe posibilitar un complejo sistema para compartir tanto las responsabilidades como el poder. Las políticas de semejante sociedad de la cuenca del Caribe deben ser de tendencia democrática,⁵⁹ aunque claro está que no servirían a los intereses nacionales o internacionales de un solo país, sino que tratarían de concentrarse en los intereses regionales. Puesto que todos los países sufren de graves dificultades económicas, no se debería excluir a ninguna de tal esfuerzo multinacional. La clave para la creación de ese tipo de sociedad radica en Estados Unidos. Ya que su voz en semejante institución sería importante (pero no decisiva), parece ser casi imposible —dada la actual atmósfera política en los Estados Unidos— que se llegue a un consenso nacional que implique una desviación radical de las prioridades tradicionalmente fijadas en materia de política exterior. En un contexto internacional así, podría resultar que Europa occidental es no sólo un socio parcial para la cuenca del Caribe, sino también tan sólo una respuesta parcial para sus problemas apremiantes.

⁵⁹ Véase Gregory B. Wolfe, "Thoughts On a Democratic Consortium" en: *Caribbean Review*, vol. 11, núm. 2 (primavera, 1982), pp. 4-5.