

CONTADORA: PUNTO DE ENCUENTRO ENTRE AMERICA LATINA Y EUROPA OCCIDENTAL

Por LUISA TREVIÑO HUERTA

I. PRESENTACIÓN

Este breve análisis tiene por objeto intentar demostrar cómo el conflicto centroamericano y, concretamente, la iniciativa de paz del Grupo de Contadora —dado el respaldo internacional con el que ha contado— ha representado un punto de encuentro no sólo de los países latinoamericanos, sino también entre éstos y países de otras zonas geográficas y, en este caso, con los de Europa Occidental. Las dos reuniones entre los 21 Cancilleres de la Comunidad Económica Europea, más España y Portugal, con sus homólogos centroamericanos y los del Grupo de Contadora, celebradas en San José, Costa Rica, en septiembre de 1984, y Luxemburgo en noviembre de 1985, son un ejemplo claro de este nuevo acercamiento.

Este reencuentro interregional, en torno al conflicto centroamericano, podría ser aprovechado como punto de partida para fortalecer las relaciones políticas y económicas entre Europa Occidental y América Latina en beneficio mutuo.

En la perspectiva de la política exterior latinoamericana en torno al interés por un mayor acercamiento con Europa Occidental, el caso de México resulta ilustrativo. A México, un país latinoamericano que cuenta con antecedentes históricos de invasiones extranjeras (Estados Unidos de América, Francia, etcétera), y que actualmente carece de potencial para llevar a cabo una política exterior de fuerza, le resulta indispensable promover el respeto

a los principios de Derecho Internacional, como el derecho a la autodeterminación y el principio de la no injerencia en asuntos internos, que le permitan ser un país soberano. A México, naturalmente, le interesan de manera prioritaria aquellos países latinoamericanos con los que además de la proximidad geográfica comparte una serie de características económicas, sociales y culturales. En este sentido, el Presidente Miguel de la Madrid, desde su campaña electoral señalaba: «Ratificamos nuestro compromiso de estrechar los vínculos de amistad y solidaridad que nos unen con los pueblos de América Latina. Si pudieramos establecer un orden de prioridad en materia de política exterior, sin duda la primera sería para América Latina».¹

La política exterior de México, que se ha caracterizado por un especial apego y defensa de los principios de Derecho Internacional y por un lógico interés prioritario en las relaciones con Latinoamérica, campos en donde ha habido avances significativos, requiere sin embargo de una mayor diversificación sistemática y profunda de sus relaciones con países de otras zonas geográficas, en aras de hacer más coherente y eficaz su política internacional. Es necesario, pues, conjugar los intereses de la defensa de los principios del Derecho Internacional y de la prioridad en sus relaciones con América Latina, con la diversificación de sus relaciones exteriores con países de otras áreas, como sería el caso de Europa Occidental. En efecto, Europa Occidental puede desempeñar un papel muy importante para coadyuvar al proyecto de México en lo que hace a estrechar las relaciones políticas y diversificar sus relaciones económicas. Europa tiene, en este sentido, la capacidad para reforzar con México y con otros países latinoamericanos, las relaciones políticas e intensificar la cooperación económica en beneficio mutuo.

El fortalecimiento de vínculos Europa-América Latina redundaría, sin duda, en una mayor solidaridad internacional, no sólo en el ámbito interregional, sino que también reforzaría las políticas solidarias en los foros internacionales tanto políticos como económicos.

En efecto, América Latina y, concretamente, el conflicto centroamericano ha captado parte importante de la atención de la actividad exterior de México durante el último lustro. Sin embargo, esta dedicación a la búsqueda de soluciones pacíficas para el conflicto del Istmo, lejos de representar un «olvido» de otras zonas importantes, se ha convertido en un «punto de encuentro» con países de otras áreas geográficas, con los que se comparten valores similares, y con los que resultaría interesante desarrollar una mayor

¹ MIGUEL DE LA MADRID, *Diez puntos para el análisis de la política exterior de México*, discurso pronunciado el 7 de junio de 1982, reproducido en Cuadernos de Documentación del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, México, D.F., 1982, p. 19.

cooperación económica, como es el caso de Europa Occidental. La iniciativa pacificadora del Grupo de Contadora no sólo ha propiciado un acercamiento entre los países que lo conforman, demostrando que pese a las diferencias de sus integrantes es posible lograr una concertación frente al conflicto centroamericano, sino que también ha logrado amalgamar a buena parte de los países latinoamericanos en torno a sus tesis. La creación del Grupo de Apoyo a Contadora, integrado en el verano de 1985 por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, es un ejemplo claro de este proceso de acercamiento entre los países del Hemisferio. Bien es cierto que en este acercamiento el problema compartido del endeudamiento externo y el inicio, en varios países del área, de un proceso democratizador, parece favorecer la concertación latinoamericana, plasmada no sólo en Contadora sino también en el llamado Consenso de Cartagena y en la creciente concientización de la necesidad de reformar la Organización de Estados Americanos (OEA).

Europa Occidental, por su parte, no ha permanecido indiferente ante estos problemas. Así, los países europeos se han manifestado sobre el conflicto centroamericano, respaldando las tesis sostenidas por Contadora, tanto individual (por declaraciones de apoyo de los distintos Gobiernos) como conjuntamente (a través de pronunciamientos de la CEE) y han —como se verá— logrado iniciar con los países centroamericanos la institucionalización de un diálogo político y una cooperación económica.

Sería, no obstante, descabido que este acercamiento se extendiera a otros temas de interés común entre todos los países de ambas regiones. Así, por ejemplo, podría aprovecharse el surgimiento en América Latina de nuevos procesos democratizadores a los que Europa Occidental podría apoyar, no sólo en el discurso político, sino también a través de proporcionar asesoramiento en ese trance. Asimismo, la experiencia de Europa Occidental y concretamente de la CEE, en lo que se refiere a integración regional, resulta de gran interés para los países latinoamericanos. Por lo que toca al tema del endeudamiento externo de América latina, es curioso advertir que, si bien existe la opinión europea más o menos generalizada de que en las condiciones actuales la deuda es técnicamente impagable y que existe el riesgo de que el endeudamiento pueda llegar a poner en peligro la estabilidad política de algunos regímenes latinoamericanos, Europa Occidental, que representa un acreedor importante (cerca del 30% de la deuda latinoamericana está contraída con entidades financieras europeas), no ha presentado, hasta la fecha, una posición distinta a la sostenida por Estados Unidos. En este renglón, sería interesante intensificar los contactos entre las dos regiones para que Europa aportara propuestas imaginativas que pudieran ayudar a solucionar el problema y no limitarse a secundar la postura de Estados Unidos. Considerar la propuesta del Consenso de Cartagena para el establecimiento de un

diálogo político entre los Gobiernos de los países deudores y acreedores que propiciara a su vez la creación de un ambiente favorable a la solución financiera del endeudamiento, podría ser un paso importante en este sentido.

El propósito de este breve análisis radica, pues, en estudiar el acercamiento que el conflicto centroamericano ha propiciado a través del apoyo al Grupo de Contadora entre América Latina y Europa Occidental, como un posible punto de partida para aproximar más a ambas regiones.

El interés que ha despertado en la comunidad internacional el proceso negociador de Contadora puede y debe ser aprovechado para crear una mayor solidaridad, no sólo entre los países que lo conforman y aquellos del Grupo de Apoyo, sino que se debe extender a toda Latinoamérica. Asimismo, el interés, traducido en apoyo por parte de otros países no latinoamericanos, como es el caso de Europa Occidental, debe ser capitalizado para estrechar los vínculos entre las dos regiones.

Para intentar demostrar que ha habido un acercamiento entre los países latinoamericanos y de Europa Occidental en torno a la búsqueda de una solución pacífica para Centroamérica, es necesario primero, referirse al interés que despierta el conflicto desde las dos perspectivas, la latinoamericana y la europea. Dadas las limitaciones para enumerar las posiciones de cada uno de los países de ambas regiones, se ha elegido el análisis de las dos reuniones mantenidas entre los Cancilleres de las Comunidades Europeas y de España y Portugal con sus homólogos centroamericanos y con los del Grupo de Contadora, que han tenido lugar en San José, Costa Rica (28 y 29 de septiembre de 1984) y en Luxemburgo (11 y 12 de noviembre de 1985), como ilustrativas de la posición europea frente al problema de Centroamérica y su coincidencia con las tesis mantenidas por el Grupo de Contadora, representativo a la vez de los intereses latinoamericanos. No obstante, merece la pena apuntar que aunque no existe una posición europea monolítica, hay cuando menos un denominador común frente a determinados asuntos externos y que los países comunitarios han hecho patente su interés por reforzar sus instituciones internas, de tal manera que haya una mayor concertación en lo que a formulación de política exterior comunitaria se refiere. Así, la proyectada reforma comunitaria prevé avances en este terreno.

Si bien es cierto que las reuniones de San José y de Luxemburgo representan un avance importante en el acercamiento entre Europa Occidental y Centroamérica, este acercamiento tiene, cuando menos en su origen, un carácter coyuntural, que debe ser aprovechado para propiciar, para sentar las bases de una nueva relación interregional que abarque a todos los países de ambas zonas y que contemple la colaboración en asuntos de interés común, además, de la pacificación del Istmo, como sería el apoyo a los procesos democratizadores, la búsqueda de soluciones para el endeudamiento externo,

una mayor cooperación económica, política, cultural y tecnológica, etcétera.

En la perspectiva de las relaciones Europa-América Latina lo interesante del funcionamiento del Grupo de Contadora, además de su reconocida tarea pacificadora, radica también en su capacidad demostrada como interlocutor en negociaciones multilaterales, no sólo entre los países centroamericanos en conflicto, sino también entre éstos y la CEE, por ejemplo. En este sentido, sería de gran utilidad la creación de un mecanismo similar que abarcara a la totalidad de los países latinoamericanos para las relaciones con la CEE, pues aunque es cierto que existen acuerdos bilaterales de la CEE con algunos países de América Latina y acuerdos interregionales, como el convenio entre la CEE y el Pacto Andino, no hay un interlocutor que represente los intereses de todos los países latinoamericanos y que, de existir, facilitaría considerablemente las relaciones con otras áreas geográficas, entre ellas Europa Occidental.

En síntesis, se intenta analizar cómo la convergencia de intereses europeos y latinoamericanos en torno a la pacificación del Istmo centroamericano, expresada a través del apoyo a la iniciativa de Contadora, es sólo un ejemplo de una serie de intereses coincidentes (aunque por razones distintas) que deben ser tomados en cuenta para potenciar el establecimiento de una relación que trascienda el momento coyuntural y se estructure con base en arreglos institucionalizados de mayor alcance.

II. LOS INTERESES LATINOAMERICANOS Y EUROPEOS EN EL CONFLICTO CENTROAMERICANO

A. Los intereses latinoamericanos

El conflicto centroamericano ha tenido implicaciones para los países latinoamericanos desde sus inicios. Sin embargo, la incidencia de otros fenómenos ha sido determinante para una toma de postura bien definida. La crisis provocada por la llamada guerra de las Malvinas, el problema del endeudamiento externo de los países del área, la crisis interna por la que atraviesa la Organización de Estados Americanos (OEA) y desde luego el agravamiento del conflicto centroamericano, han coadyuvado al surgimiento de algo que podría llamarse una «nueva conciencia latinoamericana». Esto es, ser conscientes de la necesidad de una nueva solidaridad entre los países del área que propicie los procesos de integración y democratización.

Desde la perspectiva latinoamericana, la imagen de Estados Unidos se ha visto seriamente deteriorada, no sólo por la actuación en los asuntos mencionados, sino también por la invasión a Granada, por el apoyo a regímenes

militares autoritarios latinoamericanos, y por las reiteradas violaciones a los principios del Derecho Internacional y concretamente al de no intervención y al de autodeterminación de los pueblos en sus relaciones con América Latina. Los latinoamericanos parecen estar cada vez menos de acuerdo con la actuación de Estados Unidos en la zona. Las justificaciones estadounidenses de ser los defensores de la libertad de Occidente frente al avance del comunismo, de ser el «gendarme» de las libertades del Hemisferio han ido perdiendo credibilidad entre los países del área.

La actitud de Estados Unidos de defender la democracia dentro de su país y, al mismo tiempo, apoyar a regímenes dictatoriales fuera de sus fronteras, pone en entredicho la consistencia misma de los valores sustentados por el mundo occidental.

La insistencia de Estados Unidos de contemplar el conflicto centroamericano dentro del enfrentamiento Este-Oeste, preocupa a los países latinoamericanos, por el peligro que representa que el Istmo se llegue a convertir en el escenario de una conflagración de este tipo, que tendría un carácter internacional. Frente a esta posición, los países latinoamericanos reivindican legítimamente el derecho que tienen a resolver ellos mismos sus problemas, ya que son ellos los que mejor comprenden la naturaleza de éstos y por lo tanto pueden encontrar vías adecuadas de solución. De estas consideraciones se desprende que —tal como se señala en el comunicado conjunto de la primera reunión de Cancilleres de Contadora en enero de 1983— sería altamente perjudicial inscribir el conflicto centroamericano en la confrontación Este-Oeste ya que, lejos de facilitar una solución, podría complicarla.

En efecto, los miembros de Contadora, esto es, Colombia, México, Panamá y Venezuela, consideran que la raíces del conflicto centroamericano se encuentran en las condiciones de pobreza, de injusticia social y en la existencia de estructuras políticas desfasadas que requieren un cambio para ajustarse a las demandas internas de sus habitantes. No hay que ignorar, sin embargo, los efectos que tiene en el ámbito interno la histórica dependencia del exterior de estos países, donde sus oligarquías nacionales han actuado en muchos casos en defensa, sin duda, de sus intereses de grupo, pero también en defensa de los intereses de la nueva metrópoli (Estados Unidos) con la que frecuentemente se identifican. La creciente desigualdad en el intercambio comercial internacional (al encarecerse los productos de importación y abaratare los productos de exportación centroamericanos) y la incapacidad de algunas oligarquías nacionales para mantener el status quo, (la de Somoza por ejemplo) han coadyuvado a agudizar la crisis económica y política centroamericana. En síntesis, los países de Contadora defienden el derecho de los pueblos centroamericanos a la autodeterminación, sin injerencias exter-

nas. Por ello, consideran que inscribir el conflicto en términos del enfrentamiento Este-Oeste, como pretende Estados Unidos, lejos de ayudar a solucionarlo, lo haría más complejo. Asimismo, en el ámbito económico, la creación en diciembre de 1983 del Comité de Apoyo para el Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA), obedece al convencimiento de que paralelamente a las gestiones diplomáticas de negociación, es necesario impulsar un proceso de desarrollo económico y social en la región.

La creación y desarrollo de la iniciativa de Contadora es, pues, una manifestación de que los países latinoamericanos buscan una autonomía e independencia para solucionar sus problemas. Pero la iniciativa de Contadora, aparte de los logros obtenidos para evitar la generalización del conflicto, de inhibir la intervención directa de Estados Unidos y de ser un factor de moderación de los distintos regímenes del área, «ha constituido y constituye hoy más que nunca una opción —quizás la única— al vacío diplomático de la región». Contadora representa algo más que una iniciativa de paz, «constituye también un esfuerzo conjunto para resistir las intromisiones del poder hegemónico de los Estados Unidos... ha significado, para los cuatro miembros que la componen, un proceso de aprendizaje y maduración a los procedimientos de acción diplomática concertada»² y ha logrado unificar tras de sí prácticamente a todos los países de América Latina que, al apoyar su gestión, defienden su derecho a la autodeterminación y reivindican el principio de no intervención en los asuntos internos. La creación del Grupo de Apoyo en agosto de 1985, en el que participan Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, ha fortalecido, sin duda, el carácter regional de la iniciativa y muestra, al mismo tiempo, la concertación latinoamericana en torno a la iniciativa.

Contadora, que es contraria al reparto del mundo en zonas de influencia por parte de Estados Unidos y de la Unión Soviética, no ignora, sin embargo, que la política de Estados Unidos hacia el área es determinante para la eventual solución del conflicto. En efecto, la Administración Reagan parece haber elegido el conflicto centroamericano como ejemplo para devolverle a Estados Unidos su papel hegemónico en el mundo y no parece estar dispuesta a permitir que en Nicaragua se establezca un régimen que busca una autonomía de las líneas políticas dictadas desde Washington, justificando su actuación, al presentar el conflicto como una parte de la confrontación Este-Oeste, con el propósito de alinear tras de sí a todo el mundo occidental, inhibiendo la participación de Europa Occidental y manteniendo a los países latinoamericanos dentro de su «coto privado». Es, precisamente en este punto, donde los intereses latinoamericanos parecen buscar un apoyo de Eu-

² MARIO OJEDA, *Contadora: la política exterior de México*, Mimeo, Madrid, 1985, p. 20.

ropa Occidental. Europa Occidental, el aliado más importante de Estados Unidos, tiene, sin embargo, una visión diferente a la estadounidense sobre la naturaleza del conflicto centroamericano y consecuentemente las soluciones que plantea son distintas. La visión de Europa Occidental en el caso centroamericano coincide con la del Grupo de Contadora y prueba de ello han sido las numerosas muestras de apoyo a la gestión pacificadora, tanto en el plano individual como en el comunitario.

América Latina desea encontrar en Europa Occidental un interlocutor que cuenta con un peso político y económico importante para que le ayude a «convencer» a Estados Unidos de la necesidad de modificar su política hacia Centroamérica.

B. Los intereses de Europa Occidental

Desde la perspectiva de Europa Occidental, el conflicto centroamericano llama la atención, no sólo por el interés de la opinión pública internacional sobre el asunto, sino porque existe una «nueva conciencia europea» de que su participación en la política internacional no se corresponde con su importancia económica internacional.

La reciente ampliación de la Comunidad Económica Europea (CEE), con el ingreso de España y Portugal; la actual preocupación por fortalecer las instituciones comunitarias en el plano político, a través de una reforma del Tratado de Roma; la alternativa presentada por Francia y secundada por otros 17 países europeos, al proyecto estadounidense de la «guerra de las galaxias», esto es, el plan Eureka; el interés por «revivir» la Unión Europea Occidental (UEO); el deseo de fortalecer el Euro-grupo dentro de la Alianza Atlántica, etcétera, son muestras ilustrativas de que Europa está «exigiendo» desempeñar un papel más activo en el ámbito de la política internacional.

Aunque Europa Occidental es el aliado más importante de Estados Unidos, parece que cada vez con mayor frecuencia manifiesta puntos de vista sobre asuntos internacionales que difieren de la perspectiva estadounidense. Sin embargo, hay que reconocer que el alineamiento en cuestiones que Estados Unidos considera como imperativos sigue permaneciendo. Así, por ejemplo, Europa Occidental es capaz de desoír la solicitud de Estados Unidos de aplicar sanciones económicas a Libia por los atentados de Roma y Viena, mientras que no le es posible negarse al establecimiento de cabezas nucleares en su territorio, a pesar de que buena parte de la población se opone a ello.

Para comprender la importancia de la evolución de la posición europea

en Latinoamérica, hay que tomar en cuenta que las intervenciones de Estados Unidos en la década de los 50 y de los 60, como el caso de Guatemala en 1954 y de la República Dominicana en 1965, pasaron en buena medida desapercibidas en Europa. Sin embargo, la caída de Somoza en 1979 y la guerrilla en El Salvador han despertado una cierta simpatía entre sectores importantes de la opinión pública europea. Asimismo, los partidos políticos europeos, tanto socialistas como liberales y democristianos han condenado, por ejemplo, la política estadounidense frente a Nicaragua. Concretamente, han criticado las operaciones encubiertas contra los sandinistas (el minado de puertos y la ayuda a la «contra»).

La preocupación Europea por América Central no es una simple cuestión de intereses humanitarios por resolver el conflicto. Lo perciben sobre todo como un escenario en donde Europa trata de promocionar sus intereses de seguridad. Asimismo y pese a que las condiciones económicas actuales de Centroamérica no parecen favorecer el intercambio comercial, esos países representan un importante mercado potencial para los productos europeos y en este sentido el interés económico está también presente.

En el interés de Europa de coadyuvar a la distensión Este-Oeste, América Central representa, debido a la interpretación de Estados Unidos, un punto de peligro que debe ser difuminado. En efecto, existe un cierto consenso mínimo entre los países de Europa Occidental de que la Administración Reagan concibe la defensa de los intereses occidentales de un modo «unilateral y peligroso». «Desde el punto de vista de Europa Occidental, el contexto de un conflicto Este-Oeste no parece aplicable para Centroamérica, ni tampoco en su opinión parece que haga énfasis en el aspecto de 'caso de ensayo' en la habilidad de Occidente para oponerse al comunismo».³

Asimismo, «muchos políticos europeos también se preocupan sobre la forma en la cual Estados Unidos se ha obsesionado por percepciones ideológicas de los procesos y hechos políticos, y basándose en estas valoraciones no objetivas, puede distraer su atención política, sus recursos financieros y su personal militar desde regiones de importancia geo-política (desde la perspectiva europea) a una región de relativa insignificancia».⁴ En este sentido, el ex Ministro español de Asuntos Exteriores, Fernando Morán opinaba que «the military, naval, land and air deployment that has been carried out in Central America, particularly over the last two years, could affect Western

³ HEINRICH W. KRUNWIEDE de la Fundación F. Ebert. «La revolución en América Central», conferencia pronunciada en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, en julio de 1984, reproducida en *Alternativas europeas a la crisis centroamericana*, Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1985, p. 55.

⁴ *Ibidem.*, p. 61, el paréntesis es mío.

defense capabilities on other fronts, such as Europe itself or the Persian Gulf».⁵

En otro orden de cosas, Europa Occidental considera que, dada la actuación de Estados Unidos en Latinoamérica y concretamente en Centroamérica, no se les puede seguir considerando como los «salvadores de la democracia» mundial, ya que, obsesionados por la «guerra fría», han respaldado a algunas de las dictaduras más represivas, como la de Pinochet en Chile. Así, en opinión del Vicepresidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso español de los Diputados, Miguel Angel Martínez, «Europa debe dejar bien claro al aliado que son los Estados Unidos, que precisamente esa alianza nos da derecho a exigir coherencia con los principios democráticos que nos unen».⁶

Europa Occidental tiene, pues, en el caso centroamericano, la oportunidad y al mismo tiempo el desafío de afirmar su credibilidad ante el mundo y, en particular, ante América Latina. El conflicto centroamericano se convierte así en un escenario donde es posible que se inicie un estrechamiento de vínculos entre las dos regiones, a través del apoyo europeo a Contadora.

III. EL APOYO EUROPEO A CONTADORA

Aunque, como se ha mencionado, resulta difícil hablar de una postura europea monolítica frente al conflicto centroamericano, pues las perspectivas de los distintos países son diferentes, hay que señalar que la iniciativa de paz del Grupo de Contadora ha contado, prácticamente desde su creación, con el apoyo casi unánime de la comunidad internacional. Este apoyo, en el caso de Europa Occidental, se ha expresado en diferentes niveles, es decir, por parte de partidos políticos, tanto nacionales como asociados en «internacionales»; individualmente, por parte de los distintos gobiernos y colectivamente, tanto en el ámbito de la Comunidad Económica Europea, como en el Consejo de Europa.

Dada la dificultad de enumerar las múltiples manifestaciones de respaldo europeo a Contadora, se ha elegido el análisis de las reuniones entre los Cancilleres de Europa comunitaria con sus homólogos de Centroamérica y los de Contadora, que han tenido lugar en San José, Costa Rica, en sep-

⁵ FERNANDO MORAN, «Europe's Role in Central America: spanish socialist view», en *Third world instability Central America as a European-American issue*. Council on Foreign Relations, Nueva York, 1985, pp. 29-30.

⁶ MIGUEL ANGEL MARTÍNEZ, «Centroamérica: análisis de una crisis y orientación de una posible solución», en *Alternativas europeas a la crisis centroamericana*, Madrid, 1985, p. 48.

tiembre de 1984 y en Luxemburgo en noviembre de 1985, como representativas de las posiciones de Europa y América Latina.

A. La reunión de San José

La reunión de Cancilleres convocada por Costa Rica durante la gira por países europeos de su Presidente Luis Alberto Monge, en mayo de 1984, tuvo lugar en San José los días 28 y 29 de septiembre de 1984, con la asistencia de los Titulares de Asuntos Exteriores de 21 países: 10 de la CEE, España y Portugal, cinco centroamericanos y los cuatro del Grupo de Contadora.

En vísperas de la Reunión existía un cierto escepticismo por parte de los centroamericanos, que consideraban que si entre ellos era difícil ponerse de acuerdo, el diálogo con Europa iba a resultar imposible. Sin embargo, según los observadores especializados, la labor de Contadora como interlocutor entre las dos regiones fue determinante para el éxito de la Conferencia. Europa, por su parte, también mantenía posturas distintas, pues mientras que la República Federal de Alemania y el Reino Unido tenían una serie de prevenciones frente a la política de los sandinistas, alineándose con la política de Washington, España y Francia mantenían posturas encontradas con éstas. En este sentido, Estados Unidos parece haber tenido algo que ver. El Secretario de Estado, George Shultz, envió al Canciller irlandés, en su calidad de Presidente en turno del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la CEE, una carta que fue turnada a los Cancilleres comunitarios en la que, al parecer, manifestaba sus opiniones sobre la actuación que debían tener los países comunitarios en la Reunión, señalando expresamente la necesidad de presionar al régimen sandinista para que reconsiderara el rumbo político de su proceso revolucionario y para ello aconsejaba que se le excluyera de la eventual ayuda económica.⁷ La carta causó un serio malestar entre los Cancilleres europeos, aunque, al parecer, nadie la criticó abiertamente.

Por su parte, los diplomáticos estadounidenses no ocultaron su malestar por lo que calificaban como una intromisión europea en una región que forma parte del «primer cinturón de seguridad» de Estados Unidos y que, para Europa, no pasa de ser una zona periférica. Los europeos, en un tono prudente, reiteraron que la Conferencia no tenía el propósito de enfrentarse con Estados Unidos, aunque consideraban beneficiosa su presencia en la

⁷ Ver *EL PAIS*, de 30 de septiembre y 1 de octubre, 1984, Madrid.

zona. Así, el Canciller español manifestaba que era positivo que en Centroamérica se introdujera un factor de equilibrio, puntualizando «sería ingenuo pensar que un solo hecho pueda alterar un entramado histórico, pero es bueno que haya un cierto grado de diversificación en las relaciones».⁸

Por lo que hace al contenido de la Reunión, cabe señalar que se emitió un comunicado conjunto en el que se respalda la gestión del Grupo de Contadora para la pacificación de la zona con un apoyo explícito a la versión revisada del Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica. En el aspecto económico, los logros fueron exigüos: se aumentó la ayuda europea de 35 a 40 millones de dólares estadounidenses. Sin embargo, el significado más importante fue la voluntad expresa de ambas regiones de mantener relaciones permanentes de carácter institucional, aún a pesar de los recelos manifestados por Estados Unidos.

En este sentido, el Ministro español, Fernando Morán, señalaba «este inicio de reencuentro entre Europa y América, en torno al Istmo centroamericano nos parece hoy... un acontecimiento en sí mismo pero también un primer paso hacia un acercamiento de dimensiones continentales», y añadía «sé que esta presencia (europea) constituye el apoyo más firme, decidido y activo a los esfuerzos de paz que desde hace 20 meses están desplegando los cuatro países del Grupo de Contadora y cuya presencia en esta reunión... es esencial».⁹

La CEE, más España y Portugal en la Reunión de San José dejaron claro que su propósito en Centroamérica era intentar evitar que la región se convirtiera en un foco de enfrentamiento entre el Este y el Oeste, apoyando para ello plenamente las tesis del Grupo de Contadora. La CEE se limitó a apoyar el plan propuesto por Contadora, sin presentar iniciativas políticas propias.

B. La Reunión de Luxemburgo.

La Reunión de Luxemburgo entre los Cancilleres de la CEE, más España y Portugal con sus homólogos centroamericanos y con los del grupo de Contadora, representó la continuación de la de San José.

En el plano económico se llegó a la firma de un Acuerdo Marco de Cooperación Interregional que no satisfizo las expectativas centroamericanas.

⁸ *Ibidem.*

⁹ FERNANDO MORÁN, discurso pronunciado en la Conferencia de San José, el 29 de septiembre de 1984, reproducido en *Actividades, Textos y Documentos de la política exterior española*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1984, pp. 179-180.

La CEE se comprometió a esforzarse para aumentar la ayuda económica a la región que, según lo acordado en San José, asciende a 40 millones de dólares.

Así, frente a lo limitado del alcance económico, resaltó el aspecto político de la Reunión. No obstante, hay que reconocer que aunque la ayuda económica es poco importante, ésta se canalizará a través de instituciones regionales financieras centroamericanas como el Banco Centroamericano de Integración Económica, con el propósito de coadyuvar a revivir el proceso de integración económica en Centroamérica. Asimismo, las reuniones entre autoridades centroamericanas con motivo de esta ayuda europea favorece a la creación de un clima de distensión entre los países del área y propicia el establecimiento de un entramado económico y tecnológico, tanto por el contacto entre autoridades de los distintos países, como por la existencia de una mayor integración económica centroamericana que, sin duda, dificultarían los posibles enfrentamientos intrarregionales.

En el ámbito político, las dificultades para llegar a un acuerdo sobre los textos de la declaración y del comunicado conjunto de la Reunión de Luxemburgo radicaron, no sólo en las diferencias conocidas entre los Estados centroamericanos, sino también en las distintas percepciones de los países europeos con respecto al conflicto del Istmo.

En el lado europeo, las diferencias se polarizaron en torno a la postura de la República Federal de Alemania que, respaldada por el Reino Unido y Bélgica y, al parecer, Portugal, deseaba introducir una cláusula que condicionara la ayuda económica a la salvaguardia de los derechos Humanos y de las libertades democráticas, en clara alusión a Nicaragua, que recientemente había decretado el estado de sitio. En el otro extremo, se encontraba Francia respaldada por España y Grecia, que abogaban porque la ayuda se aplicara «sin discriminación».

En el lado centroamericano las diferencias entre los países llegaron a poner en peligro el éxito de la Reunión. En este sentido, portavoces del Grupo de Contadora lamentaron que las discusiones entre los países del Istmo llegaran incluso a opacar el acuerdo CEE-Centroamérica, que era el motivo de la Conferencia de Luxemburgo.¹⁰

Al respecto, los observadores especializados coincidieron en opinar que «Fue Contadora el que redactó los aspectos más polémicos del texto final político, cuya elaboración dividió a los centroamericanos».¹¹ Asimismo, se consideraba que los miembros de Contadora habían «restado importancia a

¹⁰ Ver *EL PAIS*, 12 de noviembre, 1985, Madrid.

¹¹ ANTONIO CAÑO, «Luxemburgo, un paso hacia el fin de la Doctrina Monroe», en *EL PAIS*, 14 de noviembre de 1985, Madrid.

la labor de pasillos de algunos Cancilleres», tanto centroamericanos como europeos, labor destinada, al parecer, a «desvirtuar el contenido político del acuerdo alcanzado»¹², manteniendo en todo momento una posición que favoreciera al entendimiento entre ambas regiones y esforzándose en limar las diferencias existentes en aras del éxito de la Reunión. En síntesis, que la labor de Contadora fue decisiva para llegar a los acuerdos.

La Reunión de Luxemburgo representó, en efecto, el inicio de la institucionalización, entre Europa comunitaria y Centroamérica, del diálogo político y la cooperación económica, aunque se reconocía que en este último punto los alcances eran limitados.

Asimismo, en una óptica más amplia, la reunión significó un paso importante en la participación de Europa en una zona geográfica que tradicionalmente se le había considerado como «coto privado» de Estados Unidos. El reiterar el apoyo a las tesis de Contadora era, una vez más, rechazar el enfoque estadounidense de que Centroamérica se inscribiera en el conflicto Este-Oeste. Europa era, pues, capaz de diferir en Centroamérica de su aliado Occidental más importante y tenía así una mayor participación en la política internacional.

Desde la perspectiva de América Latina, un portavoz de Contadora señalaba «los latinoamericanos empezamos a relacionar Europa con democracia, como siempre en nuestro continente se ha relacionado a Estados Unidos con los regímenes militares. Los militares latinoamericanos han encontrado y siguen encontrando apoyo en Estados Unidos... impidiendo en muchos casos el paso de los civiles que quieren construir regímenes democráticos. Contadora siempre ha sido un apoyo para estos últimos, pero con una base muy débil y, probablemente, amenazada por Estados Unidos. La posición de Europa es muy importante para modificar este orden de cosas».¹³

Es pues claro que, aunque tanto la reunión de San José como la de Luxemburgo, se limitaron a abordar el conflicto centroamericano estableciendo un diálogo político y una cooperación económica interregional, «flotaba» en el ambiente la necesidad de un mayor acercamiento entre Europa Occidental y América Latina, capaz de abarcar a todos los países de ambas zonas y de profundizar en el análisis de intereses comunes.

IV. CONSIDERACIONES FINALES.

Si bien es cierto que existen intereses coincidentes entre América Latina

¹² *Ibidem.*

¹³ Citado sin identificar en ANTONIO CAÑO, *op. cit.*

y Europa Occidental, tanto políticos como económicos, que se han visto incrementados en ambas regiones en los últimos tiempos (donde el reciente ingreso de España y Portugal puede desempeñar un papel importante en este acercamiento), en torno al conflicto centroamericano hay que reconocer que para Europa el área de América Latina, sobre todo si se la compara con otras regiones geográficas más próximas, no representa una prioridad en su política exterior. La crisis económica internacional y concretamente el problema latinoamericano del endeudamiento externo no hace actualmente propicio el intercambio comercial y la cooperación económica, que tan atractivos resultan para las relaciones internacionales.

Sin embargo, y tomando en cuenta esas limitaciones, hay que insistir en la necesidad de fortalecer los vínculos interregionales para abordar asuntos de interés común con una visión más amplia en el ámbito político y de largo plazo en el económico, donde ambas partes tienen algo que decir.

Las reuniones de San José y Luxemburgo, entre la CEE y Centroamérica, podrían ser aprovechadas como punto de partida para una relación estructural institucionalizada más amplia que redundaría en beneficio de ambas regiones. Europa comunitaria, además de representar un apoyo para las gestiones pacificadoras de Contadora y para profundizar en los procesos democratizadores latinoamericanos, podría ser útil como punto de referencia, como asesora en los nuevos intentos regionales de integración latinoamericana.

Asimismo, como se mencionaba, el tema de la deuda podría ser un punto interesante para discutir entre ambas regiones, toda vez que América Latina tiene contraída con Europa Occidental cerca de un 30% del total de su deuda.

Habría, pues, que aprovechar la existencia de las «nuevas conciencias» latinoamericanas y europeas, a las que se hacía referencia, de ser más independientes en la formulación de sus políticas exteriores para que respondan a los intereses reales, sin cortapisas impuestas desde el exterior. En efecto, en el conflicto centroamericano, Estados Unidos, al aducir argumentos del enfrentamiento Este-Oeste, tiende a comprometer a sus aliados occidentales frente al supuesto adversario del Este, soslayando que en realidad los enfrenta a las aspiraciones legítimas de los pueblos para autodeterminarse. «El mito del enfrentamiento Este-Oeste es una forma de paralizar a Europa y de no permitir que tenga un pensamiento y una política independiente... y ante América Latina, que así se mantiene como patio trasero, como área reservada para Estados Unidos».¹⁴

¹⁴ XABIER GOROSTIAGA, «La crisis centroamericana y Europa», en *Alternativas europeas a la crisis centroamericana*, Oficina de Información Diplomática (OID), Madrid, 1985, p. 24.

En el aspecto de la deuda externa latinoamericana, Europa Occidental debe tomar mayor conciencia de que el problema le atañe directamente y que teniendo un porcentaje importante de responsabilidad en el asunto puede y debe contribuir a la búsqueda de una solución imaginativa en beneficio de deudores y acreedores.

Para finalizar, resulta ilustrativo citar lo señalado por el Subsecretario para Asuntos Multilaterales de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, que bien puede aplicarse a las relaciones Europa Occidental-América Latina: «La diversificación sistemática y consistente de la política exterior, para un país como México, resulta... necesidad imperiosa», ya que los contactos con otras regiones y grupos, aparte de los que se mantienen con América Latina, «han sido con frecuencia sólo espasmódicos y circunstanciales. En este campo se requiere todavía mayor continuidad y sentido de largo plazo».¹⁵

¹⁵ VÍCTOR FLORES OJEA, «La política exterior de México: perspectivas», reproducido en *El Excelsior*, 14 de enero, 1986, México.