

Los acuerdos de San José y la identidad de la nueva Europa

Whitehead, Laurence

Laurence Whitehead: Político inglés. Miembro del Departamento de Política en el Nuffield College de la Universidad de Oxford. Docente del Latin American Center de Oxford. Coeditor de la obra colectiva *Transitions from Authoritarian Rule*. Actual Chairman de la Facultad de Estudios Sociales de la Universidad de Oxford.

*En lugar de centrar directamente nuestra mirada sobre la relación entre la Comunidad Europea y América Central, mi perspectiva pretende focalizar la atención sobre el desarrollo de una Europa cada vez más unificada, entendida como un actor internacional que gradualmente adquiere un rol global. Este artículo considera los motivos y limitaciones de un proceso semejante, y las razones por las cuales tiene más fuerza en algunas áreas - por ejemplo, aquellas que conciernen a la reestructuración económica y la convergencia en el largo plazo - que en otras - más claramente la dimensión de la seguridad -.**

Esta representación gráfica de la emergencia de un nuevo perfil, implica un ejercicio de comparación y contraste con otros actores mayores, de similar peso y dimensión (en este caso en particular, con Estados Unidos). Sólo después de que focalicemos esta discusión general en Europa, nuestro artículo intentará considerar el caso de los acuerdos de San José y las implicancias para las relaciones futuras entre los europeos y los centroamericanos. En otras palabras, el análisis aquí presentado persigue la hipótesis de que el curso de las relaciones entre América Central y Europa se entiende mejor si consideramos en primer lugar los procesos internos de la CE. De este modo se podría avanzar para concebir un fortalecimiento de la relación, mientras que el proceso en el interior de América Central, y las interacciones entre América Central y la CE juegan un rol menos importante. El presente texto delimita el contenido y el ritmo específico de los acuerdos de San José. El argumento que deseo desarrollar es que una interpretación puramente bilateral (nos) expone a descuidar o desnaturalizar tanto los orígenes como la estructura de aquella relación.

Los operadores políticos centroamericanos, y sus desperdigados aliados europeos, necesitan hacer un análisis cuidadoso y realista de cómo funcionan realmente los acuerdos de San José si desean promover sus objetivos fundamentales. Se le podría genuinamente objetar a la CE su insularidad y la brecha que deja abierta entre la retórica y los hechos. Sin embargo, es bueno tener presente que las implicaciones regionales de los *affairs* internacionales son, a menudo, habitual e invariablemente percibidas desde una perspectiva muy personal y propia (por cierto, podemos argumentar que por varias razones socioculturales, Europa está un tanto más «desinteresada» hacia América Central que cualquiera de las grandes potencias alternativas - a saber, EEUU, la virtual Unión Soviética o Japón). Lo que requiere atención no es tanto la completa y poco sorprendente auto-absorción de los europeos sino las áreas significativas pero limitadas en las que genuinamente tienen algo valioso para ofrecer (no-discriminación, institucionalización, pluralismo, y una preferencia por las soluciones políticas en lugar de las militares en los problemas regionales). Las razones por las cuales los europeos ofrecen algo en estas áreas podrían ser más pertinentes para los procesos internos de Europa que para las necesidades experimentadas por los centroamericanos, pero esto resulta poco significativo a menos que los centroamericanos comprendan qué es lo que se les ofrece y propone para maximizar sus oportunidades.

La Europa que surge

Tanto a Alemania como a Italia les llevó la principal parte del siglo completar sus procesos internos de unificación, y establecer un patrón de relaciones con el resto de Europa y el mundo exterior que no estuviese fuertemente fracturado. Observaciones semejantes podrían hacerse sobre Japón, e incluso a EEUU le tomó al menos medio siglo evolucionar de subcontinente completamente aislado desde el punto de vista físico - vuelto hacia sí mismo y concentrado en sus fronteras internas -, a la dominante superpotencia que asume el mando de la hegemonía global. Pequeña maravilla, entonces, que la nueva Europa más unificada, nacida de las ruinas de la Segunda Guerra mundial, pudiera hacer un progreso no tan vacilante y recortado hacia su autorrealización durante sus dos primeras generaciones.

Pero lo que resulta más importante para nuestra discusión es la considerable dimensión adquirida por este proceso acelerado y al que la integración europea amplió y profundizó durante la década pasada. Los acuerdos de San José pueden ser vistos como un barómetro significativo de estas grandes agitaciones. En los hechos, en un período tan reciente como la mitad de los 80, se temió que el proceso de integración europeo fuese perdiendo su impulso, sus perspectivas y el respaldo popu-

lar. La decisión de crear lo que fue tan publicitariamente rotulado como un «único mercado europeo» para 1992 no fue adoptada más que como una manera de estimular la propia confianza, pero sirvió para vencer muchas dudas sobre sí mismos. Esta decisión coincidió con el ingreso de España y Portugal, un incremento geográfico que también significó una redefinición sustancial de los contornos y prioridades de la futura CE. Desde entonces el rótulo volvió a ser rápidamente recogido, aunque esta vez con sorprendentes e imprevisibles repercusiones. Alemania del Este se unió a la corporación (sin agregar ninguna representación adicional a la Comisión o el Consejo de ministros) como resultado de la reunificación del último otoño. Austria parece la próxima en la lista para la expansión hacia el Este, con varias posibilidades de que la década próxima también testimonie la expansión hacia el Norte (hacia Escandinavia) y quizás hacia el Sur (hacia el Mediterráneo) tanto como hacia Europa Central.

Esta expansión se acompaña con una profundización igualmente notable, con planes promocionales que avanzan rápidamente hacia la creación de un Banco Central Europeo para concentrar la convergencia de la mayoría de las instituciones y prácticas económicas¹. Las mayores reformas políticas están también bajo revisión para fortalecer y equilibrar la Comisión y el Consejo, y quizás para reforzar la responsabilidad colectiva a través del Parlamento Europeo. Entre las revisiones propuestas por el Tratado de Roma, la Comisión encara la coordinación de la política exterior, incluyendo pautas que intentan aportar ayuda a los países en desarrollo en lo que se refiere al respeto de los derechos democráticos y humanos.

Todo esto es muy importante, ya está accionado y es, aparentemente, imparable. (Al menos Margaret Thatcher se mostró incapaz de detenerlo). Pero el proceso ha sido tan veloz que la mayoría de los líderes políticos de Europa están ahora luchando por recoger sus resultados; mientras tanto, para la opinión pública, está rezagado en alto grado. Una Europa unificada parece más una aspiración (una visión, un sueño) fuertemente deseada por una clase relativamente limitada de «íntimos» bien relacionados entre sí, que una acabada realidad o una demanda popular profundamente aguardada. Incluso las minorías entusiastas sólo tienen un diseño apenas bosquejado cuyo resultado fortuito, eventualmente, podrá gustarles; y si esto es verdad en general, se aplica con particular fuerza a la definición del futuro rol internacional de Europa. Así como la emergencia de las más tempranas y gran-

¹Jacques Delors, presidente de la CE, ha propuesto incluso que el Eurofed podría comenzar a operar ya en 1994, no obstante lo cual el último borrador alemán para un tratado de unión monetaria sólo encara la conversión del compromiso existente de los administradores de doce bancos centrales, en un «Consejo» que podría supervisar un duradero progreso hacia la convergencia para lograr la estabilidad y el mejoramiento de las finanzas públicas. De acuerdo con este borrador, el Eurofed no sería creado antes de 1997.

des potencias fue seguida por las convulsiones y los sobresaltos, con pausas para la introspección y con intervalos de gran fractura con el resto del mundo, así veríamos el reciente y rápido avance de Europa, seguido y renovado por la vacilación y el debate. En verdad tendríamos que ser realmente ilusos para suponer que los europeos, mientras luchan con las profundas consecuencias acumuladas por los procesos internos de reacomodación y convergencia, deben actuar siempre con la debida consideración y responsabilidad hacia el resto del mundo.

Dos episodios recientes dramatizan estas obstrucciones generales. Vistos desde una perspectiva puramente interna, la drástica reforma a largo plazo de la Política Agrícola Común es tanto una necesidad vital como un experimento, del sector más poderoso de la Comunidad, extremadamente doloroso y que generará conflictos. Sin embargo, si la ronda uruguaya de las negociaciones del GATT no se derrumba como para llegar a derivar hacia un conflicto mundial de comercio, la Comunidad pronto requerirá simultáneamente, tanto acordar a partir de un examen profundo y doméstico de sus políticas agrícolas, como consumir las más complejas y delicadas negociaciones comerciales con los socios externos, quienes estarían expuestos a una tremenda quiebra si la CE menosprecia los intereses de los campos extranjeros. Ya ha probado ser extremadamente difícil coordinar el tiempo y ritmo de los dos paquetes de negociaciones agrícolas, una dentro de Europa y otra fuera. Aun cuando la CE cambie su fundamento en febrero de 1992 para permitir que el GATT negocie la posibilidad de recomenzar, parece improbable que las reformas internas de Europa vayan a ser consentidas antes de finales de 1991, lo que significa que este segmento de las negociaciones comerciales internacionales podría arrastrarse indefinidamente.

Aparte de los detalles sustantivos de estas negociaciones, el proceso formal es lo más elocuente para los propósitos de este artículo. Hasta ahora, hubo una voz particularmente influyente moldeando las negociaciones del GATT. Estados Unidos, como el más importante socio de comercio individual, con el mercado más grande, estaba acostumbrado a presentar sus demandas principales en forma no negociable. Amparado en la Constitución, el Congreso estadounidense pudo rechazar a menudo la aprobación de concesiones ofrecidas por los negociadores si éstos se inclinaban también ante presiones extranjeras. La CE ha introducido ahora una segunda facción para este tipo de negociaciones comerciales que tiene aproximadamente el mismo peso y está provista groseramente con el mismo mandato inflexible para las negociaciones. Si la Ronda de GATT surge incólume de las consecuencias de la creación de una Europa más unificada, será una proeza notable para los

negociadores y un golpe de buena suerte para el sistema internacional. No será a causa de la nivelación global que la CE sea una empresa progresivamente liberal.

De manera parecida, la guerra del Golfo ha echado luz sobre la otra gran incógnita conectada con el emergente rol internacional de la CE. ¿Realmente Europa puede actuar como una superpotencia política y económica mientras siga siendo un pigmeo (o más acertadamente una banda de pigmeos pendencieros) en materia de seguridad? En verdad, esta es una pregunta compleja que he formulado en términos indebidamente simples, aunque refleja más bien las percepciones populares. Sería más exacto decir que durante el derrumbe del Pacto de Varsovia la CE condujo su política de seguridad a través de la intervención de la OTAN, bajo el liderazgo de EEUU, y con su atención focalizada en la amenaza de Moscú.

En el futuro, la política de seguridad europea tendrá que ser rediseñada para contemplar las diferentes e incluso relativamente indefinidas fuentes de peligro. La guerra del Golfo simplemente ha dramatizado y vuelto más urgente la necesidad de imaginar que podría, en cualquier caso, haber sido necesaria. ¿La OTAN es todavía la instancia más apropiada para mantener la seguridad europea, ahora que es menos probable que cualquier futuro teatro de operaciones militares caiga dentro de su jurisdicción? (La Unión de Europeos del Oeste ofrece una posible intervención alternativa si EEUU va a desocupar Europa). ¿Cómo si están las instituciones militares nacionales tan separadas, cuyas orientaciones y capacidades de coordinarse en una instancia de seguridad más unificada continúan discrepando profusamente? Si tal coordinación se desarrollara de manera muy lenta, entonces ¿qué pasará con la aspiración de construir una política exterior para toda la CE? ¿Cuán lejos, y en qué formas, es posible coordinar políticas exteriores mientras se abstienen de la capacidad colectiva de proyectar su fuerza? ¿Qué clase de relaciones podría establecer la CE con los otros poderes mayores que sí tienen la capacidad de proyectar su fuerza, para llevar a cabo una política exterior en aquellas áreas donde la presencia militar europea no es considerada? Estas son, obviamente, conclusiones muy generales, pero son también de una aplicación muy directa cuando consideramos en perspectiva el rol futuro de Europa en América Latina en general, o en Centroamérica en particular. Y, por supuesto, éstas ya no son cuestiones regionales o bilaterales sino que tocan aspectos centrales de las futuras relaciones de una Europa que surge (y de la división del trabajo que encarará con Estados Unidos).

América Latina y la CE

Esto ha sido quebrado, en primer lugar, por la guerra del Golfo, pero el problema principal no es nuevo. En verdad, estas cuestiones eran ya patentes, al menos en una forma así de clara, en la época de la guerra de las Malvinas/Falklands. En una escala más reducida estuvieron presentes durante todo los 80 en América Central, como lo demostró la continua presencia de las fuerzas militares británicas para salvaguardar la integridad territorial de una Belice ahora independiente.

Afortunadamente, América Latina es un área del mundo mucho más pacífica que, digamos, el Medio Oriente o Africa del Sur; por este motivo, tales episodios aislados de actividad militar normalmente no dominan las relaciones latinoamericano-europeas. Por cierto, desde el punto de vista de Europa, América Latina bien podría parecer el ordenamiento más favorable (dentro del así llamado «Tercer Mundo»), para la aplicación de esas fórmulas políticas y diplomáticas en las que la CE ha desarrollado una ventaja comparativa (pluralismo, resoluciones pacíficas de las disputas dentro de una organización legislativa internacional, convergencia económica e integración, etc.). Si Europa está por afirmarse como uno de los mayores y unificados actores de políticas globales, es a través de la promoción de tales fórmulas que su influencia tiene más posibilidades de ser percibida.

Claro que no se puede expresar de manera tan definida, ya que la búsqueda de una redefinición del rol global de Europa está aún en un escalón inicial; tal como la guerra del Golfo lo dramatizó, ciertamente no hay consenso ni para la aplicabilidad de esas fórmulas de la CE ni para el precio que la Comunidad estaría dispuesta a pagar para apoyarlas en las diferentes partes del Tercer Mundo. Tan lejos como está América Latina, todo lo que atañe al subcontinente es una prioridad débil, y es improbable que la CE pague un precio muy alto por la aplicación de sus políticas propias y distintivas en esta área del globo más que en cualquier otra.

Sin embargo, con tal de que el precio no sea tan alto, hay algunas buenas razones por las cuales los arquitectos de una política externa emergente para una Europa más unificada podrían encontrar en América Latina, y particularmente en América Central, una arena promisoría para la acción. Una motivación central sería demostrar a una audiencia escéptica en Europa que es posible ejecutar un progreso notable en la promoción de valores absolutamente propios de la CE, a través de la desinteresada aplicación de políticas europeas comunes. La condición relativamente complaciente de América Latina la hace un foco adecuado de tales esfuerzos. Por otra parte, aunque el subcontinente sea para la CE de la más marginal significación

económica o estratégica, tiene un significativo dominio sobre el imaginario político y cultural europeo. Las razones episódicas de tal dominio (pasiones despertadas por las violaciones a los derechos humanos, o las guerras civiles, que remueven recuerdos de la reciente historia europea) podrían ahora decaer, pero hay también motivos estructurales que resultarían más duraderos. Estos incluyen lenguas y tradiciones religiosas compartidas, la generosa presencia de inmigrantes de Europa y la existencia de fuertes lazos históricos que se conservan vivos a través de intervenciones tales como las de las organizaciones de causas internacionales (la Democracia Cristiana, la Internacional Socialista, etc.) y programas completamente intensivos de intercambio educativo y cultural. Realmente habría que alegar que es en América Latina, más alejada que cualquier otra parte del Tercer Mundo, en donde los modelos y los valores europeos han sido transmitidos de manera más efectiva. Si esto es así, entonces la Europa que está surgiendo sentirá un arranque de solidaridad y necesitará demostrar la efectividad de sus políticas para América Latina para establecer sus credenciales como presencia global.

Los acuerdos de San José

Para alcanzar resultados visibles en la totalidad de América Latina, se requeriría extremar los recursos de la CE, más lejanos hasta ahora de lo que probablemente sea conveniente. Desde esta perspectiva, entonces, fue para la CE casi una cuestión de buena suerte que una pequeña subregión del continente se mostrara a la opinión del mundo con una necesidad particularmente aguda de solidaridad y asistencia externa dirigida. El caso de la revolución sandinista catapultó a América Central a las primeras líneas del mundo y barajó precisamente aquellos temas sobre los cuales una emergente CE estaría mejor colocada para adoptar una posición.

Desde 1984 en adelante los ministros exteriores de la Comunidad han consolidado un perfil notablemente alto, y han impulsado un complejo programa de apoyo para la reconciliación y reconstrucción en el istmo de América Central. A diferencia de EEUU, la CE, obviamente, no ha tenido intención de enviar fuerzas, de violar la ley internacional, o de discriminar a Estados soberanos por causas puramente ideológicas. Por otra parte, la ausencia prolongada de la CE de la escena centroamericana, la hizo, por lejana, menos responsable que EEUU de las circunstancias que hubieron llevado la región a la crisis. Así, no obstante, ciertos pocos críticos sostuvieron que las iniciativas europeas estarían motivadas por unas aspiraciones hegemónicas que fueron claramente pobres en comparación con los intereses encubiertos que podrían asociarse con la política de EEUU.

El principal costo para la CE de involucrarse en los acuerdos de San José no fue el limitado compromiso financiero que implicó sino la inversión escasa de tiempo y recursos diplomáticos, en particular cuando sus esfuerzos corrieron el riesgo de ofender a Washington. Aun si la nueva Europa iba a afirmarse como un actor global autónomo, algunas divergencias con EEUU deberían haberse presentado y explicitado. Desde esta perspectiva, América Central ofreció una oportunidad relativamente favorable puesto que la opinión de EEUU estuvo profundamente dividida (con algunos demócratas más cerca de Bruselas que de la Casa Blanca en su evaluación de los resultados); puesto que una política europea exitosa seguramente podría haber implicado un fatal agravio contra EEUU; y puesto que un arreglo sorpresivamente distinto de los gobiernos europeos los hubiese convencido de los méritos de una política común distinta. En los hechos, el Acuerdo de Esquipulas ofreció una vindicación sustancial de la diagnosis europea de la crisis regional. Pero, afortunadamente para la CE, EEUU no fue humillado y la salida fue satisfactoria para ambas partes. Por estos motivos, de una manera rápida y burda pero no totalmente antojadiza de caracterizar los acuerdos de San José en la década del 80, podríamos decir que los intereses coyunturales de Occidente fueron mejor servidos con la adopción de una política de «la zanahoria y la vara» y que, por causa de un pacto de tácita cooperación, la CE adquirió la función de ofrecer las zanahorias dejando a EEUU libre para concentrarse en la administración de las varas. Es improbable que una tal división internacional del trabajo hubiera podido surgir como resultado de la premeditación, sino que se desarrolló naturalmente a través de las diversas orientaciones militares y geopolíticas de las dos partes y de los muy diferentes perfiles de los intereses a que cada uno apostaba en la subregión.

Obviamente, estas son reflexiones extremadamente sumarias sobre los acuerdos de San José, las cuales intentan abrir un debate y quizás proporcionar un marco para otras discusiones mucho más precisas y detalladas. El acuerdo por el cual la CE formuló su plataforma común, el modo en que fue negociado con los centroamericanos su lugar dentro del extendido conglomerado de relaciones externas de la CE (es decir, vis-a-vis Sudáfrica, el Medio Oriente, etc.) y los detallados convenios políticos y económicos, todo requiere atención.

Por estas razones, la significación clave que tuvieron para Europa los acuerdos de San José fue que le ofreció a la Comunidad un contexto inusualmente favorable para presentarse como actor desinteresado. Desde la perspectiva militar y geoestratégica, la CE jugó un papel desinteresado porque careció tanto de la capacidad como de la necesidad de proyección de la fuerza. Desde el punto de vista económico fue desinteresada porque los costos financieros de la política serían completa-

mente modestos y el interés económico sobre el riesgo fue mínimo. (Nótese, por ejemplo, que mientras EEUU pasó la década del 80 designando esquemas preferenciales de negociación tales como la Iniciativa Basin para el Caribe, la CE inclinó sus no menos importantes energías al acuerdo de Lomé, del que Centroamérica resultó excluida).

Finalmente, desde un punto de vista demográfico, la emergencia de las relaciones de Europa con Africa, Asia y el Medio Oriente bien podría haber dominado los deseos de restringir la incontrolable migración. Esto comienza a ser ahora una prioridad más importante para los operadores políticos europeos, como el espectro de la emigración en masa de la Unión Soviética y los fantasmas del Este europeo. Pero en lo que concierne a América Central, si hay una emigración, será hacia EEUU y no hacia Europa. Aquí también, entonces, la CE está particularmente desinteresada.

Perspectivas para los noventa

Uno de los aspectos distintivos de los procedimientos de las engorrosas y formalizadas tomas de decisiones de la CE es que no sólo lleva un largo tiempo establecer cualquier acuerdo dado de cooperación sobre la marcha; también toma mucho tiempo cambiar el curso de un proceso o apartarse de los compromisos pasados. Después de siete años de establecidos, los acuerdos de San José adquirieron ahora una considerable inercia. Ni siquiera lo que sucedió en Europa del Este es capaz de interrumpir el curso preestablecido. Desde 1984 los derechos aduaneros de la cumbre anual de las asambleas del grupo a nivel diplomático (incluido el último abril en Dublín y este marzo en Managua), han sido fijados, y tenderán a cerrar a la CE en sus compromisos. La fórmula ha probado tanto éxito que recientemente ha sido extendida al «Grupo de Río» de 11 países de América del Sur, más México, que en lo sucesivo también participará en la reunión anual con la CE a nivel ministerial. Precisamente como los centroamericanos solían expresar su frustración por la antipatía de la CE hacia los escenarios y situaciones de crisis del istmo, otros lobbies regionales han comenzado a protestar que sus necesidades inmediatas son mayores y que ahora América Central parece haber adquirido derechos previos. En realidad, es tan difícil hacer que la CE se detenga como hacer que se apure. Este es un marcado contraste con el estilo de hacer política de Washington, que favorece el rápido desarrollo de los recursos para atacar cualquiera de las que puedan ser juzgadas como crisis del momento, pero que a menudo carece del vigor necesario para ejecutar su mediación cuando la crisis comienza a ebullición.

Con la derrota de los sandinistas en la elección de febrero de 1990, y los dudosos pasos hacia las negociaciones en Guatemala y El Salvador, muchos en Europa y EEUU creen que la crisis en América Central ha dejado finalmente de hervir. Los habitantes de estas tres turbulentas repúblicas quizás hayan olvidado que tienen que tener una perspectiva más cauta, pero aquí estamos trabajando con problemas internacionales. Habría que tener una visión de conjunto mayor y más abarcadora para que el Acuerdo de Esquipulas convenga a los espectadores extranjeros de que América Central ha estrechado todos sus límites. Por lejos, la perspectiva más probable para el próximo corto plazo es que, a pesar de que las condiciones desfavorables sobre el istmo podrían continuar, la opinión europea juzgará a América Central, si comparamos la situación con el pasado reciente, como un caso mucho más descuidado dentro de la jerarquía del conjunto de problemas regionales. La urgencia de sus necesidades de reconstrucción será un proyecto para colocar después de los del Medio Oriente, Europa del Este, Sudáfrica y, probablemente, también del Magreb. Por otra parte, las cuatro regiones recién mencionadas son, claro está, de más directo interés económico y político para la Europa que surge que América Central, la cual todavía tiene un patrón y protector en la figura de EEUU. Aun dentro de América Latina, las pretensiones de prioridad de América Central han venido cambiando notablemente, desde que la CE admitió a República Dominicana y Haití en el Acuerdo de Lomé, en 1989, y cuando extendió el acceso a las tarifas libres de aduana a los productos tropicales de los países andinos, en 1990, al asistir a los programas antinarcóticos. El acuerdo San José VII no ha compensado completamente a América Central por estas concesiones a otras regiones.

Más allá del curso de las estrategias a utilizar, podemos anticipar que es probable que dos fuerzas en conflicto modifiquen las relaciones de la CE con el istmo. La fuerza de la inercia tenderá a mantener y aun a incrementar los niveles de apoyo europeo perpetuados desde antaño; por el contrario, la estrategia europea en favor de sus propios intereses favorecerá una recolocación de la atención hacia los más importantes problemas prioritarios. Los centroamericanos sostendrán, con razón, que habiendo seguido muchos de los consejos recibidos de Europa tienen ahora derecho a reclamar sus prometidas recompensas. Mi pronóstico, para los puntos valiosos de esta situación, es que la CE realmente expandirá, aunque sea un poco, los recursos que entrega a América Central - estos son, ante todo, aún muy modestos en proporción con el potencial europeo. Por otra parte, sería posible para Bruselas obtener resultados relativamente atractivos en América Central como consecuencia de aquellas apuestas completamente modestas. En algunos momentos, se tendrá la sensación de que la CE necesita ser vista en función de las promesas que hizo y podría ser útil, en la búsqueda de una nueva identidad internacional que re-

sulte atractiva, tener al menos una apariencia de «desinteresada» generosidad. La mayoría de las otras iniciativas internacionales de la CE son inverosímiles como para ejemplificar todo este altruismo.

No obstante, el modelo de la actividad europea sobre la región es tan claramente revelador como su escala. Este modelo expresa tanto la tendencia inherente de la CE a ser un actor internacional como, en igual medida, las ideas europeas de lo que América Central realmente necesita para lograr la reconstrucción y reconciliación. Hace mucho que este modelo de especialización de la CE coincide con las percepciones europeas de la necesidad regional que los acuerdos de San José ajustarían al momento.

Podemos concluir, por consiguiente, este breve artículo de debate con un sumario del perfil de la política externa de la CE, y sus relaciones manifiestas con las necesidades de asistencia del istmo.

1) La CE no tendrá un rol militar, no ofrecerá «instrucción política», no impondrá bases, no colocará espías. (Los gobiernos europeos individuales podrían conducir sus propias políticas bilaterales en este aspecto, e incluso los británicos tienen bases en Belice y proporcionan los servicios de Scotland Yard a los equipos de investigación en El Salvador. Gran Bretaña también ha sido designada coordinadora del Caribe del Comité Anti-Narcóticos europeo por las Naciones Unidas, ambos ejemplos son un reflejo y una reafirmación de que el perfil de la política británica está más cerca de la de EEUU que de las normas europeas).

2) La CE no jugará más que un rol de fondo en cualquier negociación sobre la deuda externa pública de América Central. Esta es un área explícitamente reservada por el convenio a los Estados miembros individuales de la Comunidad, y en la práctica es el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial quienes con mucha soltura conducen las iniciativas europeas sobre esta cuestión. EEUU, como el acreedor líder, juega aquí el rol principal.

3) La CE estará obligada a ofrecer una vía libre para las concesiones comerciales con América Central en concordancia con la Iniciativa Basin para el Caribe, de Washington. (El último año la CE acumuló alrededor de 130 millones de dólares en tarifas sobre las exportaciones centroamericanas a la Comunidad). Las preferencias comerciales de la CE referidas a las exportaciones de agricultura tradicional de la región son desviadas en su totalidad, por otra parte, bajo el recientemente renovado Acuerdo de Lomé, que concede acceso privilegiado al azúcar, bananas y otras

baratijas tropicales producidas por las recientes ex-colonias de Africa, Asia, el Pacífico y las Indias occidentales. La CE estará aquí a la defensiva, ya que el aumento de la corporación amenaza excluir las exportaciones competitivas centroamericanas en una proporción cada vez mayor del mercado mundial². Considerando las exportaciones no tradicionales, las políticas de la CE serán filtradas a través de la Ronda Uruguay (donde los Doce han comenzado a negociar como partes individuales) y el Sistema Generalizado de Preferencias, ninguno de los cuales, particularmente, favorece a América Central.

4) En el aspecto positivo, la Comisión ha movilizado 2.9 billones de ecus para ayuda y cooperación con Asia y América Latina para el ciclo 1991-1995 (un crecimiento del 82% respecto del período anterior) y ha planteado la necesidad de restituir la participación de un creciente presupuesto de ayuda para América Latina. Dentro del presupuesto, América Central ha recibido un tratamiento altamente preferencial (por un valor de alrededor de 140 millones de dólares el último año). Las sumas siguen siendo modestas, por supuesto, pero la CE encaró varios aspectos que hacen a esta asistencia particularmente valiosa. Sobre una base per cápita, América Central recibe por ahora más ayuda de la CE que cualquier otra región del mundo, además de un crecimiento del 80% proyectado para 1991-1995. Toda ayuda se da en forma de donaciones, la prioridad va para los países más pobres, y se dirige a los sectores más bajos de la población. Se favorecen especialmente la ayuda para alimentos, la ayuda para la reconstrucción, los socorros de emergencia y la ayuda para los refugiados (de aquí la concentración en América Central). Por otra parte, agregándose a los desembolsos directos de la CE en el rubro cooperación, muchos países europeos por su propia cuenta también tienen programas de ayuda sustancial con importantes asignaciones para los centroamericanos. Teniendo en cuenta ambas fuentes de ayuda dentro de los cálculos, los países de la CE pretenden que se dedique el 0.5% de su PGN a la cooperación con el Tercer Mundo, y hay planes para elevar esto al 1% en los próximos años. (Comparar el 0.2% otorgado por EEUU - principalmente a un puñado de clientes estratégicos - y el 0.3% dado por Japón, aunque todo esto está creciendo ahora rápidamente).

5) Finalmente, desde el punto de vista político, la CE puede encarar al menos tres aspectos precisos de sus políticas centroamericanas que parecen coincidir con las particulares necesidades de la subregión. En primer lugar, las políticas de la CE son formalmente no discriminatorias, razón por la cual Nicaragua nunca fue some-

²A mitad de febrero de 1991, los exportadores de bananas centroamericanos reunidos en San Andrés establecieron un «frente común» para pedir a la CE una reducción de tarifas para 1993, y Guatemala también está presionando para una reducción en las tarifas del 4% sobre las importaciones de café.

tida a las sanciones europeas e incluso todavía la Cuba de Castro permanece técnicamente ventajosa en cuanto a asistencia. Esto fue muy importante durante la década del 80, cuando la política de EEUU trasladó el beneficio para El Salvador y penalizó a Nicaragua, cuando la política de no discriminación de la CE ayudó para que las instituciones de cooperación centroamericanas continuarán activas. El segundo aspecto, entonces, es que la CE cree que tiene una misión especial para fomentar esquemas de integración regional tal como ha venido intentando repetidamente en América Central incluso desde su independencia. En tercer lugar, la experiencia europea sugiere que el progreso en cuestiones relativamente técnicas de integración económica regional, puede alentar unas metas mucho más vastas - reduciendo el militarismo y la amenaza de guerras locales -; desgastando la polarización ideológica; extendiendo las bases para la tolerancia política y el pluralismo; fortaleciendo los gobiernos constitucionales y representativos y las reglas de la ley; y forjando un sentido extranacional de legalismo e identidad. La CE cree que ha establecido un atractivo modelo a imitar para otras regiones en disputa, y América Central está bien ubicada para beneficiarse de la experiencia europea. (Esta creencia puede ayudar a explicar algunos de los más excéntricos aspectos de la política de la CE, tales como la importancia del establecimiento de un parlamento centroamericano).

Si América Central logra progresar en las líneas aquí indicadas, será un logro de las prolongadas aspiraciones del istmo y una vindicación de la fórmula de Esquipulas. Pero también será concebida como una confirmación de la visión de la Europa que emerge de sí misma y del mundo. Esto es lo que los acuerdos de San José necesitan tener en cuenta como parte de un esfuerzo europeo por definir una nueva identidad, y no como una iniciativa focalizada en América Central.

Traducción: Raquel Ardiz

*Ponencia presentada a la Conferencia «La reconstrucción de América Central: el rol de la Comunidad Europea», Escuela de Graduados de la Universidad de Miami, marzo de 1991.

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad N° 116 Noviembre- Diciembre de 1991, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.