

DE CONTADORA AL GRUPO DE LOS OCHO: EL REAPRENDIZAJE DE LA CONCERTACION POLITICA REGIONAL*

Alicia Frohmann

Introducción

Hacia fines de la década de 1970, los esquemas de integración y cooperación latinoamericanos habían sufrido un considerable proceso de erosión y deterioro. Estos esquemas, surgidos en su mayor parte en la década anterior, en el marco de un regionalismo amparado en una concepción relativamente compartida del desarrollo y de la inserción internacional de América Latina, se habían formalizado en distintos tipos de iniciativas de complementación económica tales como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Acuerdo de Cartagena. Las políticas de Estados Unidos, expresadas sobre todo a través de la Alianza para el Progreso, no eran hostiles a estas iniciativas, siempre y cuando el regionalismo latinoamericano no resultara antagónico al panamericanismo hegemónico por Estados Unidos.

La principal iniciativa multilateral a nivel de los gobiernos latinoamericanos durante este período fue la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) creada en 1964 y que culminó con el Consenso de Viña del Mar de 1969. Años más tarde, en 1975, con la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) se institucionalizó un organismo regional de consulta, coordinación y cooperación que operó sobre todo en el área económica.

Sin embargo, a fines de los setenta, América Latina estaba nuevamente atomizada, sin una voluntad política común y con un predominio de lo bilateral, tanto en las relaciones entre los mismos países latinoamericanos, como también en sus vínculos con el mundo desarrollado. Distintos elementos habían coincidido para erosionar el regionalismo del período previo: en lo político, los regímenes autoritarios imperantes en muchos de los

* FLACSO-Chile, Documento de Trabajo N° 410, Santiago, Chile, 1989, reproducido con autorización de FLACSO.

países de América del Sur contribuyeron a desmembrar los niveles de integración alcanzados e hicieron muy difíciles los planteamientos de una identidad cultural y política compartida. En lo económico, la crisis energética de los setenta y el ciclo de endeudamiento al que dio lugar el reciclaje de los petrodólares ayudaron a diferenciar los intereses económicos de los países de la región, fragmentándose los consensos alcanzados en la etapa anterior. Finalmente, junto con el auge del bilateralismo, en desmedro de lo regional, también tomó fuerza durante este período la noción de la importancia de la cooperación Sur-Sur en instancias que articularan al conjunto de los países en desarrollo (cuya homogeneidad de intereses se suponía), tales como el Movimiento de Países no Alineados y el Grupo de los Setenta y Siete. Lo multilateral-regional se diluyó aquí en lo multilateral-global.

Es así como a principios de la década de los ochenta, al resurgir con nuevos bríos el hegemonismo de Estados Unidos en América Latina con el advenimiento de la administración Reagan y al revelar la guerra de las Malvinas y la crisis de la deuda externa la tremenda vulnerabilidad política y económica de la región, América Latina se había quedado prácticamente sin foros de concertación política.

En este marco se da la escalada bélica en el conflicto centroamericano y el creciente intervencionismo de Estados Unidos en esta región, que era vista por la administración Reagan como un escenario principal del conflicto Este-Oeste. Frente a la gravedad y la urgencia que presentaba esta situación, surgió una iniciativa regional para la búsqueda de una solución pacífica y negociada al conflicto: el Grupo de Contadora, integrado por Colombia, México, Panamá y Venezuela.

Contadora nació en enero de 1983 y en el marco de esta iniciativa se dio un verdadero *reaprendizaje* de los mecanismos de concertación política regional. Contribuyeron también en este sentido la creación del Consenso de Cartagena, constituido en 1984 para el tratamiento del problema del endeudamiento externo, y la Conferencia y el Plan de Acción de Quito del mismo año, donde se acordó desarrollar una capacidad de respuesta frente a la crisis, tanto de corto como de mediano plazo.

Otro hito importante en el desarrollo de nuevos mecanismos de concertación regional fue la creación del Grupo de Apoyo a Contadora en 1985, al incorporarse Argentina, Brasil, Perú y Uruguay a la iniciativa mediadora. Aunque con la presencia de

este nuevo grupo de países, el proceso de Contadora se revigorizó, al mismo tiempo también fue cambiando de carácter al hacerse más sudamericano e integrado por países que recientemente habían transitado a la democracia. Este es el marco regional en el cual se firmaron los acuerdos de integración económica entre Argentina y Brasil, los cuales replantearon la antigua idea de la integración latinoamericana pero a partir de los esfuerzos de complementariedad de dos países específicos, ambos dominantes en el intercambio comercial intrarregional.

Contadora y su Grupo de Apoyo se transformaron a fines de 1986 en el Grupo de los Ocho, cuyo Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación adoptó modalidades de funcionamiento fluidas e informales, pero se planteó objetivos ambiciosos en materia de cooperación e integración regional, aspirando asimismo a articular las diversas iniciativas de cooperación preexistentes en la región.

El propósito de este trabajo es estudiar el proceso de reaprendizaje de los mecanismos de concertación política regional que se desarrolló entre los años 1983 y 1989 y del cual participó un número significativo de países de América Latina. Abordaremos las motivaciones que llevaron a los distintos países a involucrarse en los esfuerzos de pacificación de Centroamérica, primero, y en el desarrollo de un mecanismo de consulta y concertación regional, después. Analizaremos este proceso de reaprendizaje, partiendo de lo que fue una iniciativa acotada para la resolución de un conflicto puntual y siguiendo su evolución hasta transformarse en una instancia regional de concertación política, con miras a convertirse en el interlocutor latinoamericano ante el resto del mundo.

Como todos los procesos de aprendizaje, éste tuvo aciertos, tropiezos y debilidades. Algunos problemas fueron fruto de contradicciones internas -no en vano la "balcanización" de América Latina ha sido una realidad desde el siglo XIX-, otros se fueron dando por el muro de intransigencia levantado por la administración Reagan en temas tan claves como Centroamérica y la deuda externa.

Otra dificultad, que tiñe todos los acuerdos logrados, fue el abismo que frecuentemente existe entre los consensos y compromisos alcanzados por estas iniciativas y las posibilidades concretas de llevarlos a la práctica tanto individualmente como juntos, como también en forma conjunta.

Veremos también como las modalidades operativas acordadas, que pusieron siempre énfasis en la fluidez y el pragmatismo, en

aras de evitar la burocratización y excesiva institucionalización, fueron a la vez fuente de fuerza y de debilidad. Por un lado, se ganó en dinamismo y flexibilidad; por el otro, y sobre todo en la medida que se plantearon tareas y proyectos de mayor aliento, la falta de un apoyo institucional se hizo notar.

A pesar de todos estos alcances, el proceso que va de Contadora al Grupo de los Ocho se perfila como la iniciativa más dinámica y con mayores proyecciones futuras en materia de concertación política y diplomacia colectiva, constituyéndose en la etapa inicial de un nuevo regionalismo latinoamericano.¹

De Contadora al Grupo de los Ocho: cronograma de hitos y reuniones

1983

Enero: Constitución del Grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela).

Julio: Reunión de jefes de Estado de Contadora en Cancún.

Septiembre: Reunión de cancilleres de Contadora y países centroamericanos en Panamá.

1984

Septiembre: Empieza a circular borrador del Acta de Contadora.

Resto del año: Escalada bélica en Centroamérica, triunfo electoral de Duarte en El Salvador, negociaciones entre Nicaragua y Estados Unidos en Manzanillo, reunión de Tegucigalpa, reelección de Reagan.

1985

Julio: Reunión de cancilleres de Contadora. Constitución del

¹El material documental (acuerdos, mensajes, declaraciones, informes y comunicados) que da testimonio del proceso que va desde la creación del Grupo de Contadora a la consolidación del Grupo de los Ocho se publica en el Anexo Documental de este trabajo, publicado en Documento de Trabajo N° 411, op cit.

Grupo de Apoyo a Contadora en reunión de Lima (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay).

Agosto: Reunión de cancilleres de Contadora y Apoyo en Cartagena. A partir de este momento ambos grupos se reúnen en forma conjunta.

1986

Enero: Reunión de cancilleres en Caraballeda.

Febrero: Cancilleres de ambos grupos se reúnen con secretario de Estado, George Shultz, reunión de cancilleres en Punta del Este.

Abril: Reunión de cancilleres en Panamá. Se convoca a países centroamericanos a suscribir el Acta de Contadora el 6 de junio.

Mayo: Reunión extraordinaria en San José de Costa Rica de presidentes y jefes de misión de ambos grupos en ocasión de transmisión del mando a Oscar Arias. Reunión de los 5 presidentes centroamericanos en Esquipulas.

Junio: Reunión de cancilleres en Panamá. No se logra la firma del Acta de Contadora.

Agosto: Reunión extraordinaria en Bogotá de jefes de misión de ambos grupos en ocasión de transmisión del mando a Virgilio Barco.

Octubre: Reunión de cancilleres en Nueva York.

Diciembre: Constitución del Grupo de los Ocho (G8) y creación del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación (MPCC) en Río de Janeiro. Se integran los miembros de ambos grupos. Contadora y Apoyo se mantienen como tales en función de iniciativas relativas al conflicto centroamericano.

1987

Enero: Gestión de paz conjunta de Contadora, Grupo de Apoyo y secretarios generales de ONU y OEA. Visita a los países centroamericanos y reunión en Panamá.

Abril: Reunión de cancilleres de G8 en Buenos Aires.

Agosto: Reunión de cancilleres de G8 en Sao Paulo. Acuerdo de Paz es firmado por los 5 presidentes centroamericanos en la cumbre de Esquipulas II. Creación de la Comisión Interna-

cional de Verificación y Seguimiento (CIVS) en Caracas, con participación de los cancilleres de Contadora y Apoyo, secretarios generales de ONU y OEA y países centroamericanos.

Octubre: Reunión de cancilleres de G8 en Punta del Este.

Noviembre: Cumbre presidencial de G8 en Acapulco.

1988

Febrero: Reunión de cancilleres de G8 en Contadora.

Junio: Reunión de cancilleres de G8 en Oaxaca.

Octubre: Cumbre presidencial de G8 en Punta del Este.

I. Una instancia regional de solución de conflictos

a. *El conflicto centroamericano*

El derrocamiento de la dictadura de Anastasio Somoza en 1979 y el establecimiento del gobierno sandinista en Managua no sólo alteró radicalmente la historia de Nicaragua, sino que tuvo profundas consecuencias para la región centroamericana en su conjunto.

Poco después de la revolución sandinista, estalló la guerra civil en El Salvador y, a partir de entonces, la crisis política centroamericana se fue expandiendo más y más en la subregión hasta alcanzar un serio impacto internacional.

La llegada al poder de Ronald Reagan en 1981 significó que para Estados Unidos el conflicto centroamericano quedaba definitivamente encuadrado en el marco del conflicto Este-Oeste, ya que dentro de la óptica de la administración republicana "cualquier estallido revolucionario en algún lugar del mundo" era visto "como el resultado de la estrategia global de expansión del comunismo que impulsa la URSS".²

Aunque, en un principio, la política de Reagan hacia Nicaragua estuvo condicionada fundamentalmente por los esfuerzos de

²Luis Maira, "Impactos y lecciones de la crisis centroamericana", Cono Sur, vol. V, N^o 3, 1986.

Estados Unidos por frenar la insurrección y ganar la guerra en El Salvador, paulatinamente el gobierno sandinista mismo se fue convirtiendo para la administración republicana en el principal obstáculo a la paz en Centroamérica. Tal como lo señalara el secretario de Estado Shultz "la manzana podrida es Nicaragua".³

Por esta razón, los sucesivos intentos del gobierno nicaragüense de hacer concesiones en materia de política exterior -fundamentalmente el cese del apoyo militar a la guerrilla salvadoreña- a cambio del reconocimiento por parte de Washington de la legitimidad del régimen sandinista resultaron infructuosos. El cuestionamiento radical de la naturaleza de este régimen y la insistencia de Estados Unidos en cambios internos profundos en materia política, como condición previa a cualquier tipo de negociación, impedía de hecho una solución diplomática del conflicto. Simultáneamente, hacia fines de 1981, Estados Unidos inició una serie de operaciones paramilitares encubiertas y una ofensiva internacional para aislar a Nicaragua económica y políticamente. Al mismo tiempo, fomentó la organización de una iniciativa regional, la Comunidad Democrática Centroamericana, integrada por El Salvador, Costa Rica y Honduras, aliados incondicionales de Washington, y cuyo propósito manifiesto era contener la "amenaza" de Nicaragua.

Frente a esta situación explosiva -se barajaba también la posibilidad de una intervención militar directa de Estados Unidos en Nicaragua- México accedió a asumir el rol de mediador y en marzo de 1982 el presidente López Portillo propuso un plan de paz que incluía a los tres núcleos conflictivos en relación a Centroamérica: la guerra civil en El Salvador, el conflicto entre Estados Unidos y Nicaragua y las relaciones entre Estados Unidos y Cuba. El plan proponía la desmilitarización y pactos de no agresión entre los países en pugna, destacando la necesidad de buscar una solución negociada y pacífica de los conflictos. Mientras que Nicaragua y también Cuba y los rebeldes salvadoreños aceptaron de inmediato el plan mexicano, El Salvador lo rechazó y Estados Unidos nunca se pronunció oficialmente al respecto.

Empezaba así un largo período de sucesivos esfuerzos de ampliación y legitimación de las instancias de negociación y mediación en relación al conflicto centroamericano, en el cual, luego de repetidos intentos, esperanzas y frustraciones, se ha

³La Razón, Buenos Aires, 19 de enero 1987.

visto involucrada finalmente casi la totalidad de los países del hemisferio.

La mediación de México en 1982 fue el primer paso de un proceso diplomático que luego derivaría en el Grupo de Contadora (1983), el Grupo de Apoyo a Contadora (1985) y que, finalmente incluiría inclusive a los secretarios generales de la ONU y de la OEA (1987). Este proceso ha significado una experiencia inédita en América Latina en materia de una búsqueda conjunta de resolución de conflictos y en él se han ido decantando algunas ideas fuerza específicamente latinoamericanas en relación a conceptos básicos del derecho y de la convivencia internacional, como los principios de no intervención e integridad territorial y de autodeterminación de los pueblos.

A pesar del fracaso de la iniciativa mexicana, a mediados de 1982 se amplió la masa política a favor del diálogo, al unirse Venezuela a México en un esfuerzo por reducir las tensiones limítrofes entre Honduras y Nicaragua. Aunque los esfuerzos de ambos países no produjeron ningún resultado tangible de corto plazo, constituyeron un antecedente importante del Grupo de Contadora que surgiría pocos meses después.

b. El proceso de Contadora

En enero de 1983 se reunieron en la isla Contadora los cancilleres de Colombia, México, Panamá y Venezuela con el propósito de plantear una iniciativa de paz conjunta para el conflicto centroamericano. Aunque todos estos países eran contrarios a una expansión del área de influencia soviética en América Latina y posiblemente no verían con buenos ojos la presencia de regímenes revolucionarios en Centroamérica, era mayor aún su aversión a la intervención militar directa de Estados Unidos en la región y a la inclusión del conflicto en la confrontación Este-Oeste. Se temía que esta intervención tuviera efectos profundamente desestabilizadores en toda la región, acelerando de hecho la instalación de regímenes revolucionarios.

Sin duda, los desacuerdos con Washington iban más allá de las diferencias de criterio respecto de los orígenes del conflicto centroamericano, del carácter de la democracia o de la eficacia relativa de los distintos instrumentos de política. Se trataba, más bien, de que estos regímenes democráticos, todos ellos de una orientación política de centro, veían como una mayor

amenaza a sus bases de poder la intervención estadounidense y la consiguiente generalización del conflicto regional, que la perduración de regímenes revolucionarios en algunos pequeños países de Centroamérica.⁴

Tal como lo ha señalado un estudioso del conflicto, estos países "se sienten lo suficientemente seguros para resistir las reverberaciones de revoluciones cercanas. Pero están convencidos de que la guerra total en Centroamérica alteraría la balanza de intereses que es la única garante de sus respectivos regímenes democráticos".⁵ La guerra, en la percepción de estos países no hacía más que agravar las amenazas a la seguridad de la región.

En su primera reunión, los cancilleres de Contadora acordaron "intensificar el diálogo a nivel latinoamericano como medio eficaz para enfrentar los problemas políticos, económicos y sociales que comprometen la paz, la democracia, la estabilidad y el desarrollo de los pueblos del Continente".⁶

Los cancilleres expresaron asimismo su rechazo a toda "injerencia foránea directa o indirecta" en los conflictos centroamericanos; exhortaron a todas las partes involucradas a "no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones internacionales" y a buscar una reducción de las tensiones mediante el "diálogo y la negociación".⁷

A pesar de que el comunicado oficial de la reunión de Contadora no mencionaba explícitamente a Estados Unidos y a la Unión Soviética, la administración Reagan consideró que el documento criticaba sobre todo la actuación estadounidense mientras que relegaba a un segundo plano la intervención de los países de la órbita soviética. Según analistas políticos cercanos a la administración, este énfasis diferenciado se

⁴Ver Tom J. Farer, "Contadora. The Hidden Agenda", Foreign Policy N° 59, Summer 1985 y William M. LeoGrande, "Rollback or Containment?", International Security, vol. 11, N° 2, Fall 1986.

⁵Farer, op. cit., p. 60.

⁶Comunicado conjunto emitido por los ministros de Relaciones Exteriores de Panamá, Colombia, México y Venezuela, en la isla Contadora, el 9 de enero de 1983.

⁷Ibid.

debería a que históricamente la región se ha sentido amenazada por Estados Unidos y no por la Unión Soviética.⁸

Otras críticas se dirigían al hecho de que los cancilleres no tenían en cuenta "los legítimos intereses de seguridad de Estados Unidos" en la región, mientras que sí tomaban en consideración los intereses de seguridad de Nicaragua.

A pesar de estos reparos, la actitud del gobierno de Estados Unidos frente a Contadora fue más de ambigüedad que de rechazo ya que, de todos modos, prefería un marco de negociación multilateral dentro del cual pudiera ejercer un poder de veto a través de alguno de sus aliados incondicionales en lugar de incómodas negociaciones bilaterales, fuera con México o con Nicaragua en las cuales podía quedar colocado entre la espada y la pared. Por otra parte, cierto apoyo a la gestión de Contadora era imprescindible para que la administración lograra la anuencia del Congreso a su política para Centroamérica.

Todas las partes involucradas entendían claramente que la iniciativa de paz del Grupo de Contadora sólo podría prosperar si contaba con el apoyo del gobierno de Estados Unidos, lo cual permitía a este país ejercer "una enorme influencia sobre el proceso de Contadora, aun sin tener una participación formal en él y sin asumir responsabilidades".⁹

Otro escollo a los esfuerzos de Contadora eran las profundas diferencias en relación a los procedimientos de negociación entre los diferentes países de Centroamérica. Las posturas de Nicaragua y Honduras representaban, respectivamente, dos alternativas opuestas. Mientras que Nicaragua favorecía las negociaciones bilaterales y buscaba acordar pactos de no agresión con sus vecinos, Honduras seguía la posición estadounidense de que todos los temas en cuestión debían negociarse simultáneamente en una instancia multilateral.

En la reunión de jefes de Estado de los países de Contadora que se realizó en julio de 1983 se definieron los principios fundamentales que debían regir la convivencia de las naciones de la región: "la no-intervención, la autodeterminación; la igualdad soberana de los Estados; la cooperación para el desarrollo económico y social; la solución pacífica de controversias;

⁸Susan Kaufman Purcell, "Demystifying Contadora", Foreign Affairs, vol. 64, Nº 1, Fall 1985.

⁹LeoGrande, op. cit.

así como la expresión libre y auténtica de la voluntad popular".¹⁰

Por otro lado, se acordaron las áreas concretas en las cuales era necesario lograr acuerdos para pacificar la región: fin de situaciones de beligerancia; control del armamentismo; proscripción de instalaciones militares de otros países en el territorio de los Estados; resolución de conflictos fronterizos; promoción de un clima de distensión y comunicación directa entre los gobiernos. Para abordar este temario lo fundamental e indispensable era la voluntad política de entendimiento, la cual debía ser fortalecida con la contribución de otros Estados con intereses y vínculos en la región.

Frente al llamado especial a Cuba y Estados Unidos, por parte de los jefes de Estado, para apoyar estas negociaciones, Cuba rápidamente manifestó su acuerdo, aunque consideró que la propuesta no incluía un tratamiento de la guerra civil salvadoreña. Todo apuntaba a destacar la creciente primacía de Nicaragua en el conflicto centroamericano.

Estados Unidos se manifestó favorable a las negociaciones y al proceso de Contadora, pero simultáneamente montaba un gran operativo naval con sus aliados de la Cuenca del Caribe, a pocas millas de las costas de Nicaragua. Esta actitud de apoyo retórico a las negociaciones, por un lado, y de provocación militar, por el otro, se convirtieron en una constante de la política de la administración Reagan frente a Nicaragua durante los próximos años.

Frente a la propuesta cubana de cesar todo tipo de apoyo militar en Centroamérica siempre y cuando Estados Unidos hiciera lo mismo, la administración Reagan se apresuró a contestar que la oferta de Cuba no era fidedigna y, por ende, no podía ser considerada. Según algunos analistas norteamericanos, esta negativa se debía, sobre todo, a que "los aliados de Cuba en Centroamérica eran mucho menos dependientes de la asistencia externa que los de Washington"¹¹ y quedaban en una situación más favorable en caso de cortarse la ayuda extranjera. Parecía probable, por ejemplo, que sin la ayuda de Estados Unidos, las fuerzas rebeldes lograrían prevalecer sobre el gobierno en El Salvador.

¹⁰Comunicado conjunto emitido por los jefes de Estado de Colombia, México, Panamá y Venezuela, en Cancún, el 17 de julio de 1983.

¹¹LeoGrande, *op. cit.*

No obstante todas estas trabas, en septiembre de 1983 en Panamá, Contadora logró su primer éxito diplomático con la firma de un Documento de Objetivos por parte de los cancilleres de los cinco países centroamericanos. Este documento formalizaba una agenda de veinte puntos para acordar un tratado de paz, los cuales incluían todos los aspectos políticos, económicos y de seguridad que preocupaban a las partes en conflicto. Además de los temas enunciados en documentos anteriores, se planteaba la necesidad de la observancia de los derechos humanos y del pluralismo político y de la promoción de acciones de reconciliación nacional, puntos relacionados directamente con las situaciones internas imperantes en Nicaragua y El Salvador. Otros puntos destacaban la importancia de "impedir el uso del propio territorio y no prestar ni permitir el apoyo militar o logístico a personas, organizaciones o grupos que intenten desestabilizar a los gobiernos de los países de Centroamérica" y de "abstenerse de fomentar o apoyar actos de terrorismo, subversión o sabotaje en los países del área".¹²

Poco después, Nicaragua presentó cuatro propuestas de tratados para implementar el Documento de Objetivos. Se trataba de un tratado multilateral para los países de Centroamérica, sendos tratados bilaterales entre Nicaragua y Honduras por un lado, y Nicaragua y Estados Unidos, por otro, y finalmente una propuesta para poner fin a la guerra civil en El Salvador.

En los meses siguientes, el rechazo de Estados Unidos a las propuestas de acuerdos bilaterales de Nicaragua quedó en un segundo plano por el impacto internacional de la invasión norteamericana de Grenada. Esta medida de fuerza fue percibida como un acto punitivo ejemplificador para Nicaragua y todos los países del hemisferio que se permitieran cuestionar la hegemonía de Estados Unidos en la región.

Con un costo muy bajo en términos militares, el gobierno republicano mostraba con hechos concretos que no sólo estaba dispuesto a contener lo que consideraba "los avances del comunismo mundial", sino que apuntaba a revertir algunos de estos avances; es decir, interrumpir procesos de transformación social y política en distintas partes del Tercer Mundo que pudieran modificar el esquema de alineamiento internacional hegemóni-

¹² Documentos de objetivos, elaborados en la IV reunión de cancilleres del Grupo de Contadora y de Centroamérica, en Panamá, el 9 de septiembre de 1983.

zado por Estados Unidos. Mediante un breve operativo "quirúrgico", se ponía en práctica en Grenada la Doctrina Reagan.

Durante los meses siguientes la tensión bélica alrededor de Nicaragua se agudizó, culminando con el minado de los puertos nicaragüenses por parte de agentes de la CIA en los primeros meses de 1984.¹³ Cuando esta operación quedó al descubierto, la administración Reagan alegó nuevamente que era necesario el uso de la fuerza para inducir al gobierno sandinista a negociar.

Fue en este contexto que el candidato demócratacristiano José Napoleón Duarte ganó las elecciones presidenciales en El Salvador. Estados Unidos tenía grandes expectativas cifradas en la posibilidad de que Duarte lograra poner fin al conflicto interno salvadoreño.

A mediados de 1984 y, sobre todo, debido a la insistencia personal del presidente mexicano Miguel de la Madrid, Estados Unidos accedió a iniciar negociaciones bilaterales con Nicaragua.

A pesar de la dificultad de las negociaciones -las condiciones que planteaba Washington eran duras y la administración Reagan estaba muy dividida respecto de la conveniencia de iniciar estas conversaciones- fue un momento esperanzador y parecieron consolidarse las posibilidades de éxito del proceso de Contadora.

Curiosamente, las negociaciones bilaterales empezaron a naufragar cuando empezó a vislumbrarse la posibilidad de que la gestión multilateral de pacificación de la región fructificara. En septiembre de 1984 comenzó a circular un borrador de lo que, se esperaba, sería el Acta de Contadora, el cual abordaba los principales puntos enunciados en el Documento de Objetivos. En el ámbito político las cinco naciones centroamericanas se comprometerían a desarrollar democracias pluralistas y representativas, con elecciones periódicas y limpias y a garantizar el respeto por los derechos humanos. En lo económico se promovería el desarrollo, se fortalecería la integración regional y se protegerían los refugiados. Los aspectos más conflictivos eran los de seguridad y en este área se disponía la prohibición de la instalación de bases extranjeras de entrenamiento militar; la retirada de todos los asesores militares foráneos; quitar el apoyo a movimientos insurreccionales contra otros gobiernos de

¹³New York Times, 8 de abril, 1984.

la región; y controlar la carrera armamentista, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

Washington quedó descolocado por la rápida aceptación de la propuesta de Contadora por el gobierno sandinista. La administración Reagan siempre había argumentado que finalmente sería Nicaragua quien haría fracasar la iniciativa multilateral dada su preferencia por negociaciones directas en las cuales, por un lado, tendría más posibilidades de imponer su posición y, por el otro, los compromisos alcanzados serían más confiables.

La situación parecía favorecer a Nicaragua en términos diplomáticos: al mismo tiempo que se desarrollaban las negociaciones bilaterales con Washington en Manzanillo, Managua también se congraciaba con los países de Contadora y ante la opinión pública internacional al aceptar los condicionamientos que le imponía el Acta.

Más encima, los aliados de Estados Unidos en Centroamérica -Honduras, Costa Rica y El Salvador- habían manifestado su apoyo al Acta con anterioridad a la aceptación del documento por Nicaragua. Washington se apresuró en denunciar la "hipocresía" de Nicaragua y a calificar la aceptación del Acta como un "golpe publicitario" del régimen sandinista.¹⁴

Por otra parte, presionó a sus aliados centroamericanos para que elaboraran una alternativa al documento de Contadora. A fines de octubre, se reunieron en Tegucigalpa los cancilleres de todos los países centroamericanos, salvo Nicaragua y aprobaron un documento que limitaba considerablemente las posibilidades de reducir la escalada armamentista en la región y coartaba el rol que los países de Contadora estaban desempeñando en el conflicto. El documento equivalía a un virtual boicot de Contadora y recibió rápidamente el apoyo de Estados Unidos.

En la reunión de Tegucigalpa quedó explicitada por primera vez la convicción, alentada por Washington, de que "la supervivencia del régimen sandinista es incompatible con los intereses de los vecinos de Nicaragua y que, por ende, las nuevas propuestas debían asegurar que no hubiera un acuerdo o que un eventual acuerdo no pudiera inhibir la intervención de Estados Unidos".¹⁵

Tal fue la crudeza con la cual esta posición se planteó en Tegucigalpa, que distintos actores, tanto en Centroamérica como

¹⁴New York Times, 24 de noviembre, 1984.

¹⁵Farer, op. cit.

en América Latina en general, aun sin estar de acuerdo con el régimen sandinista, percibieron la necesidad de lograr un acuerdo comprensivo que pudiera ser acatado por todos. La gestión de paz de Contadora quedaba bloqueada, en buena parte por acción y omisión de Washington, pero tenía más adeptos que nunca. Tal como afirmaba un politicólogo francés: "Contadora se muere de amor, porque son demasiados los que la aman, y con objetivos totalmente distintos".¹⁶

En retrospectiva, parece claro que después de este importante tropiezo la iniciativa de Contadora necesitaba ampliarse, fortalecerse y relegitimarse para tener algunas posibilidades de éxito.

La reelección de Reagan en noviembre de 1984 endureció aun más la posición de Estados Unidos, explicitándose que lo inaceptable para Washington era la continuidad del régimen sandinista, más que asuntos específicos de la política exterior de Managua, tales como el apoyo a la guerrilla salvadoreña o los vínculos con Cuba y otros países socialistas.

En este contexto se interrumpieron las negociaciones bilaterales en Manzanillo. En Estados Unidos, Reagan comprometía todo su prestigio personal en el apoyo a los "contras", a quienes calificaba de "hermanos", combatientes por la "libertad",¹⁷ y "equivalentes moralmente a los padres fundadores de la patria".¹⁸

En abril de 1985, Reagan lanzó su Plan de Paz, cuyo aspecto central era un llamamiento al gobierno sandinista para que negociara con los "contras". La legitimación de los "contras" como interlocutores -y eventuales reemplazantes- del gobierno sandinista pasó a ser una prioridad máxima para la administración republicana. Con este objetivo, Washington asumió la posición de que no restablecería ningún tipo de negociación si Nicaragua no accedía a negociar con los "contras". Simultáneamente, la administración lanzaba una ofensiva interna para lograr la aprobación por el Congreso de fondos para los "contras" y, poco después, disponía un embargo económico completo sobre Nicaragua.

En la primera mitad de 1985, la iniciativa en el conflicto centroamericano había quedado en manos de la administración

¹⁶Entrevista a Alain Rouquié, Cono Sur, vol. III, N° 5.

¹⁷New York Times, 18 de febrero, 1985.

¹⁸New York Times, 2 de marzo, 1985.

Reagan, revigorizada por la reelección presidencial. Contadora estaba en un verdadero "impasse".¹⁹

c. *El Grupo de Apoyo a Contadora*

En julio de 1985, a dos años y medio de su creación, el Grupo de Contadora se dirigía a la comunidad latinoamericana, invitándola a "participar, en forma más decidida, en las tareas que promueve el Grupo (...), mediante el establecimiento de un mecanismo de apoyo político, que facilite el éxito de la gestión del Grupo".²⁰

Se apelaba a la capacidad de concertación política latinoamericana en la búsqueda de una paz negociada y de la estabilidad de la región centroamericana. A pesar de la escasa tradición latinoamericana de respuesta común a una situación de crisis, la iniciativa de Contadora había logrado no sólo evitar un conflicto bélico regional, sino también crear una atmósfera proclive a la negociación política. Sin embargo, su capacidad de presión sobre las partes, sobre todo, estando directamente involucrado Estados Unidos, era insuficiente y parecía necesario un apoyo más amplio para legitimar la alternativa de una solución negociada y latinoamericana.

Un paso importante en la dirección de la ampliación y el fortalecimiento de un consenso político negociador se dio en Lima, en la asunción del mando de Alan García, donde los gobiernos de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay anunciaron el 29 de julio, en forma conjunta, su voluntad de ponerse "a disposición del Grupo de Contadora para las consultas sobre aquellas cuestiones en las que puedan prestar colaboración".²¹

Se constituía así el Grupo de Lima o Grupo de Apoyo a Contadora, con la participación de los nuevos gobiernos democráticos de América del Sur. La presencia de Perú en la iniciativa estaba estrechamente vinculada a las simpatías del gobierno aprista por el régimen nicaragüense, las cuales se remontaban

¹⁹Ver Francisco Rojas A., "Contadora ha muerto. Viva Contadora", *Cono Sur*, vol. V, N° 2, abril-mayo 1986, Santiago de Chile.

²⁰Comunicado de los ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Contadora, en Contadora, 21-22 de julio de 1985.

²¹Telegrama de la embajada de la República Argentina en Lima al subsecretario de Asuntos Latinoamericanos de ese país, 30 de julio, 1985.

históricamente a los vínculos entre Haya de la Torre y Sandino. Los nuevos gobiernos democráticos de Argentina, Brasil y Uruguay, por su parte, percibían claramente el peligro de que la intervención militar directa de Estados Unidos en Nicaragua desencadenara una grave crisis política en toda América Latina.²²

Nicaragua destacó la creación del Grupo de Apoyo como el hito más importante desde la conformación de Contadora. El vicescanciller Tinoco señalaba que estos países sudamericanos de este nuevo grupo "no sólo están optando en términos teóricos por una solución política, negociada, sino que se están organizando para trabajar activamente, de modo concreto, en esta solución".²³

Se esperaba que la incorporación del Grupo de Apoyo revigorizara las negociaciones de Contadora y que incrementara la presión sobre Estados Unidos para que esta potencia aceptara una solución pacífica y negociada del conflicto o, por lo menos, se abstuviera de una intervención militar directa, ante el riesgo de enfrentarse con el conjunto de sus aliados hemisféricos.

De hecho, la prensa norteamericana calificó la creación del Grupo de Apoyo como un "triunfo diplomático" sandinista destinado a lograr aliados en contra de Estados Unidos, destacando en este sentido la gira realizada en los meses de junio y julio por el vicepresidente nicaragüense, Sergio Ramírez, por diversos países de América del Sur para conseguir apoyo para Contadora.²⁴ Muy ilustrativas en este sentido fueron las expresiones de Elliot Abrams quien, alarmado frente al consenso regional logrado en relación a Centroamérica, señalaba en un informe reservado la necesidad de "cortar el paso a los esfuerzos de solidaridad latinoamericana destinados contra Estados Unidos".²⁵

La primera reunión conjunta de los países de Contadora y del Grupo de Apoyo se realizó en Cartagena en el mes de agosto. Esta reunión convocó a ocho cancilleres, cuyos países representan el 80 por ciento de la población de América Latina,

²²Para una descripción más detallada de las motivaciones de cada país, ver Cristina Eguizábal (ed.), América Latina y la crisis centroamericana. En busca de una solución regional, (Buenos Aires: GEL, 1988).

²³Miami Herald, 22 de agosto, 1985.

²⁴Ver Miami Herald, 22 de agosto, 1985 y Los Angeles Times, 24 de agosto, 1985.

²⁵Washington Post, 8 de septiembre, 1985.

quienes manifestaron que la convocatoria de esta versión ampliada y reforzada del mecanismo de Contadora constituía "una nueva expresión de la voluntad política y de la capacidad de concertación latinoamericana para atender, con una perspectiva propia, los problemas regionales".²⁶

La necesidad del involucramiento latinoamericano en la solución del conflicto se explicaba porque "en Centroamérica se debaten hoy cuestiones fundamentales que afectan su desarrollo democrático, libre e independiente. Este conflicto, de no encontrar una solución pacífica y negociada, afectará la estabilidad política y social del conjunto de la América Latina".²⁷

La reunión resultaba necesariamente antipática a la administración Reagan ya que los cancilleres rechazaban el uso de la fuerza como medio de resolución del conflicto, señalaban que las raíces de éste residían en la desigualdad social y económica y expresaban su voluntad de evitar que el conflicto regional se inscribiera en la confrontación Este-Oeste. Todas estas definiciones eran contrarias a la lectura del conflicto realizada por el gobierno de Estados Unidos, para el cual el uso de la fuerza era imprescindible para lograr un acuerdo satisfactorio en un conflicto desencadenado fundamentalmente por la "amenaza comunista" y las estrategias expansionistas de la Unión Soviética y de Cuba. Esta visión del conflicto, instrumental a los objetivos estratégicos de Reagan, imposibilitaba, de hecho, una solución pacífica y negociada, porque nada menos que el desmantelamiento completo del régimen sandinista permitía resolver el problema centroamericano, tal como era definido por Washington.

Las responsabilidades específicas del Grupo de Apoyo fijadas en Cartagena estarían destinadas a:

- Un intercambio sistemático de información, a fin de enriquecer la evaluación de los problemas centroamericanos e identificar medidas que coadyuven a su solución;
- Un sistema de consultas permanentes, con el propósito de facilitar la coordinación de acciones diplomáticas que impulsen el proceso de negociación de Contadora;
- La gestión diplomática en apoyo al Grupo de Contadora:

²⁶Comunicado de los ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo, Cartagena, 24-25 de agosto, 1985.

²⁷Ibid.

- + ante los gobiernos centroamericanos;
 - + ante los gobiernos de países con vínculos e intereses en la región;
 - + ante otros gobiernos comprometidos con la solución pacífica del conflicto regional;
 - + ante los organismos internacionales, principalmente la OEA y la ONU.
- Impulsar la **pronta conclusión** y suscripción del Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, como instrumento jurídico que consagra los compromisos políticos de entendimiento en la región:
 - Auspiciar el **cumplimiento efectivo** del Acta de Contadora.²⁸

A pesar de que no se logró un acuerdo respecto de la creación de una fuerza de paz para Centroamérica, la reunión de Cartagena fue un éxito diplomático. Con la revitalización de Contadora se concretaba para un ámbito específico la antigua aspiración latinoamericana de concertación regional para la resolución de conflictos y el logro de un acuerdo volvía a estar en el ámbito de lo posible.

En el discurso de los cancilleres de Argentina, Brasil y Uruguay se destacó una nueva línea de política exterior "basada en la convicción de que es necesaria una reducción de los conflictos militares en América Latina, y particularmente en América Central, para reducir las tendencias militaristas en la región y consolidar los regímenes democráticos".²⁹

La respuesta más inmediata de Estados Unidos a este nuevo esfuerzo multilateral por la paz fue el inicio de una serie de maniobras militares en Centroamérica, que subrayaban la amenaza de una eventual intervención de tropas norteamericanas en la región.

Los países centroamericanos más estrechamente vinculados a Estados Unidos también vieron con desconfianza la constitución del Grupo de Apoyo a Contadora, sobre todo por tratarse de países que cuestionaban la política de Washington y de sus aliados. Fue así como en octubre de 1985, Honduras y El Salvador pidieron la incorporación al Grupo de Apoyo de Ecuador y República Dominicana, cuyos gobiernos eran más afines, con el propósito de modificar la correlación de fuerzas al interior de

²⁸Ibid.

²⁹Los Angeles Times, 26 de agosto, 1985.

Contadora. Esta propuesta se siguió discutiendo durante algún tiempo, pero finalmente no prosperó.

Durante los últimos meses de 1985, Estados Unidos fue dando señales cada vez más negativas en relación al proceso de Contadora, el cual supuestamente seguía apoyando oficialmente. El desinterés por un acuerdo diplomático con el régimen sandinista fue expresado primero por el secretario de Estado asistente, Elliot Abrams, quien señaló que "sería escandaloso pensar que podríamos firmar un trato con los sandinistas (...) y esperar que se cumpla".³⁰ El secretario de Estado, George Shultz, manifestaba por su parte que "Estados Unidos prefiere un colapso de Contadora a un mal acuerdo".³¹

Abrams no pudo ser más explícito de lo que fue cuando planteó en un informe clasificado en una conferencia de jefes de misión en Panamá en septiembre de 1985: "Necesitamos desarrollar una diplomacia activa ahora para detener los esfuerzos de solidaridad latinoamericana dirigidos contra Estados Unidos y nuestros aliados, ya sea que estén promovidos por el Grupo de Apoyo, los cubanos o los nicaragüenses (...)"³²

A pesar de estos signos negativos, Contadora continuó sus esfuerzos por hacer converger a las partes involucradas en un acuerdo multilateral sobre reducción de la carrera armamentista, eliminación de las maniobras militares y establecimiento de mecanismos de control y verificación internacional sobre cuestiones militares.

Aunque el Grupo también trataba temas relativos a la ecuación política y económica de la problemática centroamericana, el aspecto militar iba ganando una centralidad creciente a medida que aumentaba la escalada bélica y se veían involucrados en ella distintos actores militares extrarregionales.

Al interior del Grupo de Contadora se consideraba que aunque no se hubiera logrado aún la firma del Acta de Paz y las circunstancias generales pudieran parecer desalentadoras, la iniciativa mantenía toda su vigencia, no tanto por lo que se había conseguido, sino por lo que se había logrado evitar. En este sentido se destacaba el que Estados Unidos no hubiera invadido militarmente Nicaragua ni enviado tropas regulares a

³⁰New York Times, 27 de agosto, 1985.

³¹Clarín (Buenos Aires), 9 de octubre, 1985.

³²Tom Wicker, "Detrás del Plan Arias", El Nacional (Caracas), 22 de agosto, 1987.

El Salvador; tampoco había entrado en guerra Nicaragua con Costa Rica y Honduras; y Reagan continuaba teniendo serias dificultades para convencer al Congreso norteamericano que otorgara apoyo a los "contras".

Por otra parte, los esfuerzos de paz de Contadora y el hecho que éstos naufragaran ante las negativas obstinadas de la administración Reagan, ponían al descubierto la política de Estados Unidos de oposición a un acuerdo negociado con el régimen sandinista. Quedaba claro también que, mientras los países latinoamericanos insistían en una perspectiva regional del conflicto, para el gobierno de Estados Unidos se trataba de una batalla decisiva dentro del enfrentamiento Este-Oeste, sobre todo, en el plano político y retórico.

En diciembre de 1985, se dio un paso más en la agudización del conflicto, al rechazar Nicaragua continuar con las negociaciones de paz, en tanto Estados Unidos seguía incrementando sus acciones militares en la región, al iniciar nuevos ejercicios conjuntos con las Fuerzas Armadas hondureñas y anunciar la ayuda militar directa a los "contras" que operaban desde sus bases en Costa Rica y Honduras. Nicaragua acusaba, de hecho, a Contadora de no centrar sus esfuerzos en Estados Unidos y proponía posponer las negociaciones hasta mayo de 1986, cuando hubieran asumido las nuevas autoridades políticas en Honduras, Guatemala y Costa Rica. Aunque Estados Unidos y sus aliados centroamericanos incondicionales insistían en ver en Contadora un apoyo al régimen sandinista, existieron de hecho a lo largo del tiempo diferencias importantes, tanto sustantivas como formales, entre Nicaragua y ambos grupos de países. Sin embargo, la voluntad de entendimiento de las partes, urgida y presionada por la hostilidad de Washington, permitió no romper nunca el diálogo e ir limando las asperezas surgidas, sobre todo alrededor de la intransigencia nicaragüense en materia militar y en relación a las libertades públicas.

A principios de 1986, una vez más, Contadora -es decir, la posibilidad de una solución pacífica y negociada- parecía haber "muerto", como lo señalaba *The New York Times* en un editorial del 8 de enero. Esta no sería la primera ni la última vez que los medios declaraban muerta a Contadora; sin embargo, como contestara el embajador nicaragüense en Washington unos días después: "Contadora sólo morirá si Washington la mata".³³

³³New York Times, 26 de enero, 1986.

En lo que pareció un último intento por alcanzar la paz, los cancilleres de Contadora y del Grupo de Apoyo se reunieron en Caraballeda en enero de 1986, pocos días antes de la asunción del mando del nuevo presidente guatemalteco, Marco Vinicio Cerezo. El canciller argentino, Dante Caputo, explicitó las razones del involucramiento de ambos grupos de países latinoamericanos en la búsqueda de una solución para Centroamérica: "Debemos evitar que la tenaza del conflicto entre Estados Unidos y la Unión Soviética ahogue a América Latina".³⁴ De ahí la importancia de definir el conflicto como un conflicto regional que podía tener una solución latinoamericana, respetando los principios de no intervención (tanto extrarregional, como intrarregional), de autodeterminación y libre expresión de las mayorías, de integridad territorial y de respeto por los derechos humanos y la democracia pluralista. Los cancilleres consideraban que sólo sería posible la aceptación por parte de Estados Unidos de esta definición del conflicto si se ampliaba aún más la masa política que la respaldaba y en este sentido los ocho países se comprometieron en Caraballeda a desplegar una acción diplomática amplia para lograr el apoyo de la comunidad internacional a la posición latinoamericana.

El Mensaje de Caraballeda definía nueve pasos concretos para lograr el proceso de pacificación:

- "Reanudar y finalizar las negociaciones tendientes a la firma del Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica.
- Cese del apoyo exterior a las fuerzas irregulares que operan en la región.
- Cese del apoyo a los movimientos insurreccionales en todos los países de la región.
- Congelamiento de la adquisición de armamentos y su disminución programada.
- Suspensión de las maniobras militares internacionales.
- Reducción progresiva hasta eliminar la presencia de los asesores militares extranjeros y de las instalaciones militares foráneas.
- Compromiso de no agresión por parte de los cinco países centroamericanos mediante declaraciones unilaterales.

³⁴Clarín (Buenos Aires), 13 de enero, 1986.

- Pasos efectivos tendientes a producir la reconciliación nacional y la plena vigencia de los derechos humanos y las libertades individuales.
- Promover la cooperación regional e internacional para aliviar los apremiantes problemas económicos y sociales que afligen a la región centroamericana".³⁵

Los ocho cancilleres también comprometían sus buenos oficios con el fin de promover nuevas acciones de reconciliación nacional, acoger la propuesta del presidente electo de Guatemala a fin de constituir un parlamento regional e impulsar la reanudación de las conversaciones entre Estados Unidos y Nicaragua.

Pocos días después los ocho cancilleres de Contadora y del Grupo de Apoyo se reunieron por primera vez en Guatemala con sus cinco colegas centroamericanos, a raíz de la asunción del mando del presidente Vinicio Cerezo. Los cancilleres adhirieron a los principios y propósitos del Mensaje de Caraballeda.

Esto significó un indudable revigorizamiento de la iniciativa de paz. Pareció auspicioso para el porvenir democrático de los trece países que, por primera vez, hubiera una posición consensual de prácticamente el conjunto de América Latina frente a elementos importantes de la crisis. En la medida que también posibilitó el diálogo y el acercamiento recíproco de los propios actores centroamericanos más directamente involucrados, la reunión de Guatemala fue un antecedente importante para crear un clima de confianza para las posteriores cumbres presidenciales centroamericanas de Esquipulas.³⁶

Observadores neutrales consideraron que el documento de Caraballeda contenía un planteo equilibrado, en tanto requería tanto a Nicaragua como a Estados Unidos que cedieran posiciones en aras de la paz.³⁷ Aunque el departamento de Estado calificó las reuniones de Caraballeda y Guatemala como un "desarrollo positivo", se apresuró a despachar al enviado espe-

³⁵Mensaje de Caraballeda para la paz, la seguridad y la democracia de América Central, emitido por los ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo, en Caraballeda, 11-12 de enero, 1986.

³⁶Esquipulas I (mayo 1986); Esquipulas II (agosto 1987, se aprueba el Plan Arias); Esquipulas III (enero 1988); Esquipulas IV (febrero 1989). Ver "Esquipulas IV, la paz posible", Pensamiento Propio, marzo 1989.

³⁷Latin America Update, vol. XI, N° 1, 1986.

cial para Centroamérica, Harry Shlaudeman, para que visitara a todos los países involucrados, excepto Nicaragua, para reforzar la posición de Estados Unidos. Según Washington el otorgamiento de ayuda económica y militar a los "contras" no era contradictorio con la búsqueda de la paz ya que la presión militar sería la única manera de lograr concesiones de los nicaragüenses. Estados Unidos, por su parte se negaba a reanudar negociaciones bilaterales con Nicaragua, en tanto el régimen sandinista no aceptara negociar con los "contras".

Washington también estaba alarmado por lo que empezaba a percibir como un frente latinoamericano en contra de la política de Estados Unidos en Centroamérica y esto se manifestó en la visita que realizaron en febrero a la capital norteamericana los ocho cancilleres de Contadora y del Grupo de Apoyo. Contrariamente a lo que esperaban, el presidente Reagan no los recibió y con el secretario Shultz mantuvieron un diplomático diálogo de sordos. Los latinoamericanos solicitaron a la administración republicana el cese del hostigamiento militar al régimen sandinista que Estados Unidos llevaba a cabo a través de los "contras", como contribución esencial y urgente para poder negociar la paz sobre bases más sólidas. Shultz, a su vez, concordó con la necesidad de encontrar una salida política a la crisis, pero reiteró que la misma requería de la presencia de los "contras" y ratificó la intención del presidente Reagan de solicitar al Congreso autorización para destinar US\$ 100 millones para asistir a los insurgentes.

El frente político latinoamericano no pareció hacer mella en las decisiones de Estados Unidos, salvo tal vez en el sentido de multiplicar las maniobras de la administración en los distintos países de la región, en un esfuerzo por quebrar en conversaciones bilaterales los acuerdos regionales alcanzados en relación a Centroamérica. En el caso de Argentina, por ejemplo, cabe interpretar en este contexto las visitas de los personeros de Washington, Richard Holwill, Harry Shlaudeman, Philip Habib, Elliot Abrams y del general John Galvin, muy cercanas temporalmente y orientadas, en parte importante, a discutir el conflicto centroamericano. Aunque al iniciarse el proceso de Contadora en 1983, Estados Unidos percibía en las negociaciones multilaterales una manera de diluir su propia presencia en el conflicto centroamericano, escudándose detrás de algunos de sus aliados incondicionales, tres años después las maniobras de la administración Reagan eran cada vez más alambicadas. Aunque lo anterior seguía siendo cierto, multilateralismo significaba

cada vez más la presencia de una variedad de voces críticas en América Latina frente a las políticas de Washington, con incidencia en el desarrollo del conflicto. Estados Unidos recurría entonces al ejercicio de presiones bilaterales frente a las cuales prácticamente todos los países de la región mostraban alguna vulnerabilidad.

En la reunión de Punta del Este que convocó a los cancilleres de Contadora y del Grupo de Apoyo a fines de febrero de 1986, se concretó un logro diplomático al constituirse una comisión civil de observación, prevención e inspección de incidentes para la frontera entre Costa Rica y Nicaragua. Ambos países mantenían un conflicto fronterizo, agudizado por problemas políticos y la instalación de algunas bases de los "contras" en territorio costarricense. Esta comisión civil de paz recibiría apoyo logístico de distintos países y se esperaba que sirviera de ejemplo para resolver problemas en otras zonas fronterizas conflictivas como, por ejemplo, la de Nicaragua con Honduras.

Los cancilleres de Contadora reiteraron asimismo la importancia que tenía la solución del conflicto centroamericano para el conjunto de Latinoamérica, señalando que "resolver la crisis de América Central implica asegurar la paz, la seguridad y la prosperidad de toda la región latinoamericana". Explicaban este nexo al plantear que "la historia enseña que toda la intervención extranjera en Latinoamérica, así como toda injerencia de un país en los asuntos internos de otros, vulnera el orden jurídico internacional y, por lo tanto, pone en grave peligro la convivencia pacífica entre las naciones".³⁸

En Estados Unidos la creación de la fuerza de paz no fue vista con buenos ojos ya que posiblemente dificultaría la ampliación de la ofensiva contra el régimen sandinista desde la frontera sur, uno de los principales objetivos que Washington tenía previsto para los "contras" en el año en curso.³⁹

A pesar de estos logros puntuales, resultaba muy desalentador el contraste existente entre el aislamiento político de Estados Unidos en la región, en relación a su política centroamericana, y su poder de veto que impedía, de hecho, cualquier solución negociada del conflicto.

³⁸ La Prensa (Buenos Aires), 1^o de marzo 1986.

³⁹ Miami Herald, 25 de febrero 1986.

Este poder de veto se manifestó nuevamente en las dificultades que fueron surgiendo para concretar la reunión que por primera vez sentaría formalmente en una misma mesa a los cancilleres centroamericanos junto con sus pares de los países de Contadora y del Grupo de Apoyo con el propósito explícito de entablar negociaciones. Se estaba por llevar a cabo la votación en el Congreso de Estados Unidos del programa de asistencia financiera a los "contras" (100 millones de dólares) y Ronald Reagan arremetía una vez más contra el régimen sandinista, calificándolo de "cáncer" e insistiendo en que no se trataba de una lucha entre la derecha y la izquierda, sino entre "el bien y el mal". El presidente norteamericano sugirió también públicamente que quien no endosara su posición era potencialmente un "comunista".⁴⁰

Philip Habib, el nuevo representante personal de Reagan para América Central, fue enviado por Washington a cuatro países de la región (El Salvador, Honduras, Guatemala y Costa Rica) en la apertura de una serie de consultas que no incluían empero a Nicaragua.

La estrategia de la administración republicana consistía en convencer a la opinión pública que su política para la región sólo podía tener como base la lógica de la confrontación militar. Aunque Contadora había logrado evitar la regionalización de la guerra, el gobierno de Reagan impuso su criterio de que el foco del conflicto centroamericano era Nicaragua, pasando el resto de los países a un segundo plano.⁴¹ Para las naciones centroamericanas, particularmente vulnerables a las presiones de Estados Unidos y acosadas por sus propios conflictos internos, era prácticamente imposible comprometerse con el proceso de paz negociada que planteaba Contadora.

A estas dificultades se añadían otras como la tradicional desconfianza con las que han sido recibidas frecuentemente las iniciativas diplomáticas mexicanas en Centroamérica por razones de rivalidad subregional para con el país vecino más poderoso. Aunque el protagonismo de México en los grupos de Contadora y de Apoyo fuera sólo relativo y, por otra parte, esta desconfianza resulte sorprendente desde la perspectiva sudamericana,

⁴⁰Clarín (Buenos Aires), 19 de marzo 1986.

⁴¹Ver Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís Rivera, ¿Súbditos o aliados? La política exterior de Estados Unidos y Centroamérica, (San José de Costa Rica: Ed. Porvenir/FLACSO, 1988), p. 75.

no por ello dejó de ser un factor importante para algunos de los actores centroamericanos involucrados quienes siempre habían visto con resquemor la cercanía entre el gobierno sandinista y México.⁴²

La reunión de los 13 cancilleres se efectuó finalmente en Panamá, con algún retraso, el 5 y 6 de abril de 1986, pero las dificultades señaladas impidieron que hubiera un avance en las negociaciones. No se lograron acuerdos respecto de la fecha de la firma del Acta de Contadora, ni tampoco sobre los dos puntos pendientes del Acta referentes al control y reducción de armamentos y maniobras militares internacionales en la región. Un impedimento significativo fue la postura de Nicaragua que exigía que, estando el Congreso estadounidense a punto de votar sobre la ayuda a los "contras", los asistentes a la reunión debían pronunciarse explícitamente en contra de este apoyo. Por otra parte, Nicaragua se negó a suscribir una reducción del armamentismo en la región "mientras subsista el respaldo militar y económico de Estados Unidos a los grupos antisandinistas". Los centroamericanos más cercanos a Washington planteaban en cambio, en palabras del canciller salvadoreño Rodolfo Castillo, que "Nicaragua vino a esta reunión con un sólo propósito: lograr que Contadora produjera una condena a los "contras", pero Contadora no es un tribunal".⁴³

En Panamá no sólo no se avanzó sino que se retrocedió respecto de Caraballeda donde sí se había logrado una condena del apoyo norteamericano a los "contras" que luego fue ratificado por los cinco países centroamericanos en la reunión de Guatemala.

Estados Unidos, por otra parte, se oponía al enfoque de pacificación gradual surgido en Caraballeda para aliviar las tensiones existentes en la región y reestablecer la confianza recíproca, aduciendo que esto sólo permitiría a Nicaragua continuar evadiendo la reducción de su arsenal bélico y la implementación de medidas serias de democratización interna. El

⁴²Curiosamente, aunque los expertos en temas centroamericanos frecuentemente hacen alusión oralmente al resquemor frente a México existente en Centroamérica, es un asunto que no parece incluirse en los textos. Pareciera ser un problema sobre el cual se habla mucho pero se escribe poco. Una excepción es el trabajo de Luis Herrera-Lasso, "México frente a Centroamérica: Emergencia de un nuevo activismo", en: Cristina Eguizábal (ed.), *op. cit.*

⁴³*Clarín* (Buenos Aires); 8 de abril 1986.

mensaje de Habib a los gobiernos centroamericanos aliados de Estados Unidos había sido muy explícito en este sentido, recomendándoles ser inflexibles ante cualquier cosa que no implicara la aceptación completa del plan de paz por parte de Nicaragua.⁴⁴

Los trece no lograron un acuerdo y el Comunicado de Panamá, surgido al final de la reunión, sólo recibió la rúbrica de los ocho cancilleres de Contadora y del Grupo de Apoyo. Este comunicado invitaba a los gobiernos centroamericanos a suscribir el Acta de Paz el 6 de junio y a reanudar inmediatamente las negociaciones sobre los dos puntos pendientes. Asimismo planteaba un ultimátum en el sentido de recibir respuesta a estos planteamientos en el lapso de ocho días.⁴⁵ El mismo comunicado permitía entrever la sensación de agotamiento de los recursos disponibles y la impaciencia que a esta altura del proceso embargaba a los mediadores. Tal como lo expresaba el canciller colombiano, Augusto Ramírez, el Grupo de Contadora daba por finalizada su mediación en el conflicto: "ahora ellos tienen la palabra; llegó la hora de que demuestren su voluntad política para lograr una paz negociada".⁴⁶

El tono de cierta exasperación de estas declaraciones y del ultimátum presentado no da cuenta, sin embargo, de la conciencia que existía en varias cancillerías y también en la opinión pública latinoamericana respecto de los peligros que implicaba para América Latina en su conjunto la escalada y regionalización de la guerra en Centroamérica. En palabras del canciller argentino Dante Caputo "si una guerra viniera a instalarse en esta región, sus efectos se propagarían a todo el continente latinoamericano. Desde México a Tierra del Fuego, nuestras sociedades se verían conmovidas, polarizadas, radicalizadas. Y sociedades polarizadas y radicalizadas son un atractivo particular para el conflicto y el hostigamiento de las superpotencias (...) nos veríamos otra vez envueltos en un enfrentamiento ajeno, levantando banderas que no son las nuestras y desan-

⁴⁴Miami Herald, 5 de abril 1986.

⁴⁵Comunicado, emitido por los ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo, en Panamá, 5-7 de abril 1986.

⁴⁶Clarín (Buenos Aires), 8 de abril 1986.

grándonos por consignas que no representan en ningún caso ni el interés nacional ni el interés regional".⁴⁷

Luego de casi un año de trabajo conjunto de Contadora y el Grupo de Apoyo se había agudizado la percepción entre las nuevas democracias sudamericanas del peligro de que, a través del conflicto regional, el conflicto entre las superpotencias pudiera trasladarse al plano político interno, representando una seria amenaza a la consolidación de la democracia, iniciando un proceso de enfrentamiento y desintegración política más grave aún que el de los años setenta.

La prensa liberal estadounidense también advertía a Washington de estos peligros, presionando por una política de mayor apertura hacia las negociaciones de paz auspiciadas por Contadora.⁴⁸

A pesar de los esfuerzos y buenos oficios latinoamericanos el proceso de paz en Centroamérica estaba estancado. En la asunción del mando de Oscar Arias como presidente de Costa Rica, a principios de mayo, los presidentes y jefes de misión de los países de Contadora y del Grupo de Apoyo no pudieron más que reiterar el llamamiento a los cinco países centroamericanos para que concluyeran las negociaciones pendientes y firmaran el Acta de Contadora el próximo 6 de junio.

Un par de semanas después, el 25 de mayo de 1986, se realizó la primera cumbre presidencial centroamericana en Esquipulas, Guatemala. Lo único que se logró acordar en esta ocasión fue la determinación de los cinco países de firmar y acatar un tratado de paz regional, sin que se llegara a un consenso respecto de la fecha límite del 6 de junio planteada por Contadora. La determinación pacificadora quedaba pendiente *sine die*, siendo uno de los elementos más conflictivos el planteamiento de Nicaragua de firmar el Acta de Paz solamente si al mismo tiempo Estados Unidos se comprometía a cesar totalmente "su agresión contra el gobierno sandinista".⁴⁹ Por su parte, la administración Reagan y sus aliados centroamericanos insistían en la necesidad de democratizar el sistema político nicaragüense y verificar el cumplimiento del Acta por parte de los sandinistas como pasos previos a un cambio de política

⁴⁷Dante Caputo, "Treinta meses de política exterior en democracia". Disertación presentada en el Centro Cultural San Martín, Buenos Aires, 4 de junio 1986.

⁴⁸"Commitment Remains", *Los Angeles Times*, 9 de abril 1986.

⁴⁹*Clarín* (Buenos Aires), 16 de mayo 1986.

hacia Nicaragua. Contadora, mientras tanto, se esforzaba por compatibilizar estas posturas contradictorias.

Simultáneamente, el departamento de Estado expresaba satisfacción de que sus aliados no se dejaran presionar para cumplir con una fecha fijada "artificialmente".⁵⁰ La carta de Philip Habib al Congreso que indicaba que la ayuda de Washington a los "contras" terminaría "cuando se firmara" el Acta de Contadora fue desmentida oficialmente al indicar el departamento de Estado que este apoyo sólo cesaría "cuando se instrumente" un tratado y no "cuando se firme".⁵¹ Una vez más quedaban al descubierto las inconsistencias internas de la política centroamericana de la administración Reagan y falta de voluntad por lograr una solución negociada del conflicto.

De todas maneras, esta reunión de Esquipulas tuvo relevancia en tanto fue la primera cumbre centroamericana desde los setenta y se acordó avanzar en la creación del Parlamento Centroamericano elegido por sufragio universal. Una interlocución con desacuerdos y perspectivas inciertas parecía preferible a la preexistente falta de interlocución. El diálogo de Esquipulas I se planteaba más bien como el inicio de la búsqueda de una voluntad política común en cuyo desarrollo tanto habían insistido los grupos de Contadora y de Apoyo.

Lo más significativo de esta cumbre presidencial centroamericana fue, sin duda, que expresó el quiebre del "triángulo de Tegucigalpa", los tres países vecinos de Nicaragua que hasta entonces habían mantenido un consenso político entre sí, estando firmemente alineados con Estados Unidos. Surgió un binomio de países moderados -Costa Rica y Guatemala- que podía actuar como mediador entre Nicaragua y el binomio duro -El Salvador y Honduras-. La llegada a la presidencia de Costa Rica de Oscar Arias fue importante para desbloquear tanto las relaciones entre este país y Nicaragua, como también los vínculos entre el conjunto de los países centroamericanos.⁵² Los frutos de esta nueva situación se manifestarían recién más de un año después, en agosto de 1987, en la cumbre de Esquipulas II al lograrse la firma del Plan Arias.

⁵⁰Los Angeles Times, 28 de mayo 1986.

⁵¹La Nación (Buenos Aires), 7 de junio 1986.

⁵²Ver Enrique Gomariz (ed.), Balace de una esperanza. Esquipulas II un año después, (San José de Costa Rica: FLACSO/CSUCA/Universidad para la Paz, 1988),

Los trece cancilleres de los países de Centroamérica, Contadora y del Grupo de Apoyo se reunieron nuevamente en Panamá el 6 de junio, la fecha estipulada para la firma del Acta, sin que se lograra avanzar en las negociaciones. Aunque el punto en discusión era el capítulo de verificación y control de armamentos, las negociaciones volvían a naufragar una y otra vez por la falta de voluntad política de las partes, agregada a la política de bloqueo de las negociaciones del gran ausente y actor de primer orden en el conflicto -Estados Unidos.

Habiendo llegado a este *impasse*, los grupos Contadora y de Apoyo volvieron a reiterar sus llamamientos a la paz pero su capacidad de maniobra e iniciativa en relación a las negociaciones estaba agotada. En la asunción del mando de Virgilio Barco en Bogotá, en agosto, los presidentes y cancilleres de ambos grupos se reunieron y anunciaron su intención de revitalizar la iniciativa mediadora y luego en la Asamblea General de Naciones Unidas en octubre, los cancilleres de ambos grupos entregaron al secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar, un severo documento titulado "La paz aún es posible en Centroamérica". Aquí se reiteraba el concepto que estuvo siempre en la base de la iniciativa mediadora: "la crisis en Centroamérica puede desatar graves tensiones y conflictos en todo el continente; por eso, la paz en Centroamérica es nuestra propia paz", afirmando que "mantenemos nuestro firme compromiso con la paz, el desarrollo y la justicia en Centroamérica" pero que "la guerra no podrá evitarse si los principales actores quieren la guerra". Los cancilleres indicaban que evitar la guerra era, en primer lugar "responsabilidad de los gobiernos directa o indirectamente involucrados en el conflicto"; en segundo lugar "como latinoamericanos debemos contribuir activamente a evitar el estallido de un conflicto que afectaría a todos nuestros pueblos" y, en tercer lugar, también era "una tarea de todos los gobiernos y de todos los hombres con responsabilidad política que estén dispuestos a defender la causa de la paz".⁵³

En Centroamérica, la escalada bélica continuaba: el Congreso estadounidense había aprobado la ayuda financiera a los "contras", la guerra de desgaste se libraba en varios frentes simultáneamente y día a día aumentaba el número de víctimas, aún cuando no se hubieran materializado los escenarios posibles de

⁵³ La Razón (Buenos Aires), 2 de octubre 1986.

un estallido bélico generalizado ni una invasión de Nicaragua con tropas de Estados Unidos.

Para Contadora y su Grupo de Apoyo terminaba una fase: de instancia de mediación se transformaría pronto en mecanismo de concertación regional. La firma y la implementación del Acta de Paz no se habían logrado hacia fines de 1986. ¿Cuáles eran entonces los logros efectivos alcanzados después de casi cuatro años de gestión? En primer lugar, los esfuerzos por lograr una paz negociada en Centroamérica posibilitaron un proceso de consulta, interlocución y trabajo conjunto, primero entre cuatro y luego entre ocho países latinoamericanos, durante un período prolongado, lo cual constituyó una experiencia única en la región y permitió el surgimiento de las modalidades de diplomacia colectiva que luego se expresarían en el Grupo de los Ocho.

En relación al conflicto centroamericano mismo, la labor de Contadora y del Grupo de Apoyo posibilitó la creación de un clima de confianza mínimo para que fuera posible la interlocución directa de los actores centroamericanos más directamente involucrados. En este aspecto, la iniciativa mediadora fue exitosa ya que abrió el paso a las negociaciones que fructificaron luego en Esquipulas II.

En segundo lugar, Contadora y el Grupo de Apoyo, al desarrollar un instrumento concreto para la pacificación regional y propiciar el diálogo entre las partes, lograron aumentar considerablemente el costo político de las alternativas belicistas y diluir algunas de las tensiones puntuales más agudas.⁵⁴ Asimismo, no sólo contribuyeron a aislar a Estados Unidos, en tanto la política centroamericana de esta potencia fue vista en forma cada vez más crítica en buena parte de América Latina, sino también lograron incidir en un enfoque crítico de las posturas más intransigentes adoptadas por Nicaragua en algunas etapas de la negociación. Hacia fines de 1986, uno de los principales objetivos de ambos grupos era posibilitar que se reanudaran las negociaciones bilaterales entre Estados Unidos y Nicaragua.⁵⁵ También desempeñaron un rol importante en el reconocimiento internacional de la gravedad del conflicto centroamericano y de

⁵⁴Ver Rodrigo Pardo García-Peña, "El Grupo de Contadora y la administración Reagan. Interdependencia vs. realismo", en: Fernando Cepeda et al., Contadora: desafío a la diplomacia tradicional, (Bogotá: CBEI/Ed. La Oveja Negra, 1985).

⁵⁵Ver "Memorandum confidencial", en ALASEI, Semana Latinoamericana, 19 de enero 1987

la necesidad de alcanzar una paz negociada, lo cual también contribuyó a debilitar la posición norteamericana en la región. Finalmente, la gestión de Contadora logró que, en buena parte, el conflicto centroamericano se desenganchara del conflicto Este-Oeste, y que pasaran a primar las dimensiones socioeconómicas y de enfrentamiento Norte-Sur que están en la raíz de muchos de los problemas involucrados.

II. Un mecanismo de proposición de consulta y concertación

a. *El Grupo de los Ocho (G8)*

El proceso de Contadora fue importante no solamente en tanto se cumplieron algunos de los objetivos de la misma iniciativa mediadora, sino también como instancia de aprendizaje de nuevas modalidades de relación de los países latinoamericanos. En la medida que los lazos de comunicación y la experiencia de trabajo conjunto de los países de ambos grupos aumentaban, también se afirmaba su propia conciencia respecto de las posibilidades de concertación más allá del conflicto centroamericano y se incrementaban las expectativas en relación a ellos en los países de la región.

Cabe recordar que este proceso se da en plena crisis de los ambiciosos esquemas de integración iniciados en décadas anteriores y que los alcances de las iniciativas del Consenso de Cartagena -surgido en 1984 para enfrentar el problema de la deuda- también habían sido limitados. Se entiende así la cautela con la cual los países miembros de Contadora y del Grupo de los Ocho, reunidos en Río de Janeiro el 17 y 18 de diciembre de 1986, crearon el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (MPCCP) del Grupo de los Ocho. Integraban el Grupo Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

Como lo advirtiera el canciller argentino Dante Caputo, "hemos tratado de evitar las grandes declaraciones para avanzar paso a paso hacia una integración real (...) nuestros objetivos son ambiciosos, pero los instrumentos son realistas".⁵⁶

⁵⁶The New York Times, 22 de diciembre 1988.

También se tomaron precauciones para que el nuevo grupo no fuera percibido como "una OEA sin los Estados Unidos" -idea propuesta por Perú unos meses antes- sino, más bien, como una versión latinoamericana del Grupo de los Siete que agrupa a los principales países industrializados.

Aunque en perspectiva histórica lo más significativo de la reunión de Río de Janeiro fue que se le diera el vamos a un nuevo mecanismo de concertación regional, también surgieron dos iniciativas nuevas en relación a Centroamérica. La primera, anunciaba la visita a las naciones centroamericanas del conjunto de cancilleres de Contadora y del Grupo de Apoyo, en compañía de los secretarios generales de la ONU y de la OEA para "renovar su esfuerzo pacificador mediante una gestión urgente". La segunda proponía una especie de Plan Marshall para la región centroamericana, en colaboración con el conjunto de la comunidad internacional "a efectos de generar condiciones en los países centroamericanos que permitan aliviar sus apremiantes problemas económicos, contribuyendo así a sus procesos de paz y desarrollo social y al fortalecimiento de las instituciones políticas democráticas en el área".⁵⁷ Esta segunda propuesta, que planteaba generar un fondo anual de 4.000 millones de dólares con aportes del 0,5% del PBI de las democracias latinoamericanas y de los países industrializados,⁵⁸ nunca prosperó.

La gestión de paz que involucró a los secretarios generales de la ONU y de la OEA, además de los cancilleres, se realizó en enero de 1987 y fue la mayor iniciativa diplomática conjunta que se había dado en América Latina en mucho tiempo ya que se comprometieron en ella los principales países y organismos internacionales presentes en la región con el propósito de lograr la reactualización y relegitimación de la instancia negociadora. Esta gestión de paz fue vista con desconfianza por Washington: el embajador de Estados Unidos ante la OEA, Richard McCormack, incluso intentó bloquear la participación de Baena Soares en la gira.⁵⁹

Simultáneamente irrumpía en la opinión pública estadounidense el escándalo de "Irangate", que revelaba la transferencia

⁵⁷ Comunicado emitido por los cancilleres del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo, en Río de Janeiro, 17-18 de diciembre 1986.

⁵⁸ Memorandum confidencial del ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, diciembre de 1986..

⁵⁹ ALASEI, Semana latinoamericana, 12 de enero 1987.

clandestina a los "contras" de fondos obtenidos ilegalmente por funcionarios de la administración Reagan a través de la venta de armas a Irán. El "Irangate" puso seriamente en cuestión la política de Washington en Centroamérica al ampliarse la masa crítica dentro y fuera de Estados Unidos que condenaba el manejo del gobierno de Reagan en relación al conflicto centroamericano. Lentamente, se iban configurando algunos de los elementos externos que facilitarían la expresión de la voluntad política pacificadora que manifestaron en agosto de 1987 los presidentes centroamericanos en la reunión de Esquipulas II.

No obstante la creación del nuevo Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (MPCCP), los cancilleres de los grupos de Contadora y de Apoyo continuaron como tales cumpliendo con su función mediadora y pacificadora en el conflicto centroamericano. Con este propósito se reunieron en Panamá en enero de 1987 y en Montevideo en marzo de ese año. En esta última reunión aparecieron las primeras referencias al "surgimiento de nuevas iniciativas para la paz que recogen del proceso de Contadora elementos fundamentales, que significaría una contribución a la paz en la medida que logren responder, con sentido de equilibrio, a los intereses esenciales y legítimos de las distintas partes",⁶⁰ en clara referencia al Plan Arias, aún sin mencionarlo.

b. Tareas y objetivos del Grupo de los Ocho

La constitución del Grupo de los Ocho y del MPCCP significó la formalización de una instancia cuya fluidez y capacidad de interlocución ya había sido puesta a prueba. Participaban en ella un grupo de países que reunían las siguientes características: en conjunto representaban el 80 por ciento del producto de América Latina y a una proporción equivalente (322 millones) de los habitantes de la región. Todos los países miembros tenían gobiernos democráticos y varios habían vivido recientemente procesos de transición a la democracia. Existía la percepción de que esto les daba una determinada autoridad moral frente a los países donde subsistían regímenes autoritarios o condiciones de democracia política cuestionables. La adscripción firme a la democracia era un elemento de identidad muy impor-

⁶⁰ La Razón (Buenos Aires), 14 de marzo 1987.

tante para el Grupo de los Ocho y por esta razón Panamá fue "suspendido temporalmente" del Grupo a principios de 1988 al producirse los incidentes políticos que interrumpieron el proceso democrático en aquel país.

Este énfasis en el reforzamiento de la democracia en la región era un elemento que, a nivel de los discursos, podía ser visto como un objetivo compartido con Estados Unidos, cuya política de apoyo a la democracia era un elemento sustancial de su política frente a América Latina. Sin embargo, los énfasis eran muy distintos: mientras Washington aplicaba un concepto de democracia fundamentalmente referido al sistema político y muy teñido por el esquema de conflicto Este-Oeste que aplicaba a las distintas problemáticas nacionales, el Grupo de los Ocho consideraba más bien que "el reforzamiento del proceso democratizador" implicaba también una democratización de las condiciones socioeconómicas, además de la consolidación de "las instituciones políticas que garantizan la continuidad de la propia vía democrática".⁶¹ Es así como, por ejemplo, para Washington, El Salvador pasó a ser un país democrático de la noche a la mañana, luego de la elección del demócratacristiano José Napoleón Duarte, aunque el país continuara en guerra civil y una parte significativa de la población no hubiera participado en las elecciones, mientras consideraba que Nicaragua era encaminada por la vía "totalitaria" por el régimen sandinista. En cambio, Contadora y el Grupo de los Ocho insistían en la necesidad, en ambos países de garantizar los derechos humanos y el pluralismo político y lograr crecientes niveles de democratización en los distintos planos. En ambos casos también, aunque tal vez en grados diversos, los condicionantes socioeconómicos y la injerencia extranjera en los conflictos internos eran vistos como lesivos al logro de una democratización real.

Los objetivos del MPCCP del Grupo de los Ocho quedaron definidos en términos generales de la siguiente manera:

- consolidar la democracia
- ampliar la cooperación política y económica
- activar los mecanismos de integración

⁶¹Ver Rosario Green, "Nuevas formas de concertación regional en América Latina: El Grupo de los Ocho", en: Informe Anual RIAL 1988, (Santiago de Chile: 1988), p.17.

- fortalecer el diálogo con otras naciones.⁶²

Se acordó que, con el propósito de implementar el MPCCP, se realizaría anualmente una reunión cumbre presidencial de los países del Grupo de los Ocho, además de tres reuniones a nivel de cancilleres y las reuniones extraordinarias que fueran necesarias para tratar asuntos especiales o técnicos. Existía una voluntad explícita de no burocratizar el mecanismo mediante la creación de nuevos aparatos institucionales y se acordó que la secretaría *ad hoc* sería alternadamente la cancillería del país anfitrión de la siguiente reunión del Grupo de los Ocho.

Aunque primó el enfoque pragmático y fluido en el establecimiento del nuevo mecanismo, también circuló en 1986 la idea de crear una "Comunidad de Naciones Latinoamericanas" orientada a lograr la integración política y económica de la región. Aunque esta propuesta, planteada por México y con algunas variantes también por Perú, no fue acogida por el conjunto de los países, fueron surgiendo posturas críticas a la falta de institucionalización del Grupo: "la ausencia de basamento institucional que caracteriza a (...) estos entendimientos directos entre gobiernos, puede acentuar su dependencia de las relaciones y de los protagonismos personales y su vulnerabilidad frente a cambios políticos o ideológicos en los gobiernos que lo integran".⁶³

En esta perspectiva, también se le criticaba al nuevo mecanismo el no haber tenido en cuenta lo suficiente las instancias u organismos ya existentes en América Latina: "A estos elementos de fragilidad e inestabilidad deben agregarse las limitaciones de foros políticos de esta naturaleza para examinar y desarrollar propuestas y generar nuevas ideas en materias técnicas o en áreas especializadas, sin la adecuada asistencia de un órgano de apoyo".⁶⁴

El autor de estas críticas, Sebastián Alegrét, fue secretario ejecutivo del SELA, el organismo creado en la década del setenta para promover la integración y la concertación económica. La experiencia del SELA mismo mostró la necesidad de un foro político de consulta y concertación permanente como el

⁶²Ibid., p. 5.

⁶³Sebastián Alegrét, "Nuevas formas de concertación regional en América Latina", en Informe Anual RIAL 1988, (Santiago de Chile: 1988), p. 40.

⁶⁴Ibid.

que creó el Grupo de los Ocho; sin embargo, las rivalidades y suspicacias interinstitucionales han dificultado tradicionalmente la articulación de los esfuerzos de integración latinoamericanos.

La primera reunión de cancilleres del Grupo de los Ocho se realizó en Buenos Aires el 17 y 18 de abril de 1987 y allí se ratificó la voluntad unánime de profundizar y acelerar el proceso de integración y cooperación entre los países participantes. Con este objetivo, se tomaron varias decisiones importantes:

- convocar a una reunión del Consenso de Cartagena, a nivel de expertos, con el propósito de revitalizar esta iniciativa considerada crucial para un tratamiento conjunto de la deuda externa;
- enviar un mensaje a la reunión cumbre en Venecia de los países industrializados para plantearles la cruda realidad de los países endeudados y presentar al Grupo de los Ocho como interlocutor político latinoamericano del Grupo de los Siete (industrializados);
- realizar gestiones conjuntas ante terceros países o conjuntos de países, especialmente la Comunidad Económica Europea, con fines de lograr una mayor cooperación en materia comercial y financiera;
- constituir un "club tecnológico" para el aprovechamiento colectivo de las tecnologías más avanzadas y para definir proyectos tecnológicos conjuntos;
- realizar un inventario y un análisis comparativo de las legislaciones nacionales con el fin de adoptar un ordenamiento jurídico homogéneo o acuerdos bilaterales en materia de integración;
- fortalecer el comercio intrarregional, teniendo como objetivo mantener dentro de la región un tercio del comercio de América Latina (revitalizando, de hecho, a la ALADI);
- impulsar la formalización de un programa de seguridad alimentaria, con la suscripción de un Tratado de Asistencia Regional para Emergencias Alimentarias (TAREA) para la cooperación regional en momentos de crisis;
- apoyar un programa intensivo para luchar contra la pobreza absoluta en América Latina y el Caribe;
- definir un proyecto de Parlamento Latinoamericano, impulsando deliberaciones entre los poderes ejecutivos y legislativos.

vos de cada país con el fin de encauzar el proceso de institucionalización de este cuerpo.⁶⁵

Estas propuestas contienen la mayor parte de los puntos que serían incluidos en la agenda de trabajo del Grupo de los Ocho durante 1987 y 1988.

No estuvo ausente tampoco en Buenos Aires la preocupación mediadora de Contadora. Fue aprobado un nuevo llamado a la paz en Centroamérica, subrayando la importancia de la propuesta del presidente Arias y la próxima reunión cumbre centroamericana de Esquipulas.⁶⁶

Sin embargo, el esfuerzo del Grupo por dar un paso cualitativo y convertirse en instancia de discusión de los principales problemas de actualidad del conjunto de América Latina había sido exitoso. Los niveles de diálogo y coordinación política que se fueron alcanzando eran novedosos y auspiciosos tratándose de un grupo tan amplio y relativamente diverso de países.

El nivel de compromiso con el Grupo de los distintos países no fue siempre parejo y equivalente, pero la flexibilidad del mecanismo pudo absorber estas diferencias, las cuales tampoco alcanzaron a traducirse en inconsistencias serias. Cuando surgió un problema en relación a la continuidad democrática de uno de los países miembros -Panamá- que ponía en cuestión la coherencia y transparencia del accionar del Grupo en su conjunto, este país fue apartado temporalmente de la iniciativa.

Las actividades del Grupo de los Ocho durante los meses que siguieron a la reunión de Buenos Aires, estuvieron orientadas a implementar las decisiones allí adoptadas y al cumplimiento de dos objetivos inmediatos:

- el apoyo del Acta de Paz suscrita por los cinco presidentes centroamericanos en la reunión de Esquipulas II de agosto de 1987;
- la preparación de la cumbre presidencial latinoamericana, evento histórico programado para fines de 1987.

⁶⁵ *La Nación* (Buenos Aires), 19 de abril 1987.

⁶⁶ Declaración de Buenos Aires, emitida por los cancilleres de los Grupo de Contadora y Apoyo, 13 de abril 1987.

c. *El Grupo de los Ocho y Esquipulas II*

El 7 de agosto de 1987 los presidente de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, reunidos en ciudad de Guatemala, firmaron el "Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica", también conocido como el plan de paz de Esquipulas II. La base del acuerdo fue la propuesta del nuevo presidente costarricense Oscar Arias, también llamada Plan Arias, que se venía discutiendo desde principios de 1987.

El Plan Arias no fue concebido como una alternativa a Contadora sino como un paso para facilitar la firma del Acta de Paz que estaba bloqueada desde junio de 1986. El Plan no tuvo un buen comienzo: fue presentado al departamento de Estado antes de discutirse con los otros gobiernos centroamericanos,⁶⁷ lo cual llevó a Nicaragua a descalificarlo en un primer momento como una nueva maquinación de Estados Unidos. Sin embargo, una ofensiva diplomática muy exitosa de Arias, junto a la fuerza que fue adquiriendo en Centroamérica el nuevo eje político moderado constituido por Guatemala y Costa Rica, lograron ir disipando las suspicacias existentes. En el ámbito externo, la conclusión exitosa de un proceso de paz negociada fue facilitado por el escándalo de "Irangate", que contribuyó a deslegitimar la política de Reagan en Centroamérica, y por los años de trabajo previo en este sentido desarrollados por Contadora y su Grupo de Apoyo.

En varios sentidos Contadora pavimentó el camino que luego pudo recorrer el Plan Arias con celeridad y éxito:

- logró evitar el estallido de la guerra a nivel regional aunque no pudo contener la escalada del conflicto;
- creó la posibilidad de diálogo entre las partes en conflicto;
- fue discutiendo y elaborando conceptualmente una gran parte de los mecanismos de pacificación contenidos luego en el acuerdo de Esquipulas II;
- impuso la idea de la necesidad de una paz negociada en buena parte de América Latina y en los países de Europa Occidental con lo cual aisló internacionalmente la política confrontacional de la administración Reagan;

⁶⁷Ver Enrique Gomariz (ed.), *op. cit.*, p. 51.

- representó siempre una alternativa a la guerra, aun en los momentos de mayor tensión y de estancamiento de las negociaciones.

La iniciativa del presidente Arias tuvo su lógica y su dinámica propia, pero todos estos elementos fueron necesarios para que pudiera concluir exitosamente. El triunfo del Plan Arias no significó el fracaso de Contadora; fue, más bien, un paso más -de trascendencia histórica- en la pacificación de Centroamérica.

Con anterioridad a Esquipulas II, la ausencia de Estados Unidos en las negociaciones auspiciadas por Contadora era vista como una causal del estancamiento de éstas. Sin embargo, en Esquipulas II no sólo estuvo ausente Estados Unidos, sino que 48 horas antes de la firma del acuerdo, la administración Reagan dio a conocer un plan de paz alternativo, destinado claramente a bloquear las negociaciones que estaban a punto de culminar en Guatemala. El "milagro" que significó en su momento la firma del acuerdo de Esquipulas, a pesar de las iniciativas en sentido contrario de Washington, se debió en parte importante a los logros de Contadora señalados anteriormente. Estos se vieron reflejados en un clima general de "la paz es posible" y en el articulado mismo del acuerdo.

Por otra parte, el estancamiento del proceso de Contadora desde 1986 también era un hecho y la "autorreducción del perfil de Contadora y Apoyo",⁶⁸ manifestada ya en la reunión de Buenos Aires de abril de 1987, por un lado, permitió que se ampliara el espacio de negociación para la consolidación del consenso alrededor del Plan Arias y, por otro, que el Grupo de los Ocho -en tanto foro político latinoamericano- le diera su pleno apoyo.

¿Cuáles eran los elementos comunes y distintivos del Plan Arias en relación al Acta de Contadora? Por un lado, había dos características del Plan que tenían como antecedente claro la Declaración de Caraballeda. Una era la presentación condensada de los principales problemas inherentes al conflicto y la otra era el "fundamentarse en la idea de equivalencia como punto de encuentro que podía hacer aceptable a todos los países centroamericanos un posible acuerdo".⁶⁹ Una tercera característica

⁶⁸Ibid., p. 57.

⁶⁹Ibid., p. 52.

era la calendarización de los sucesivos compromisos necesarios para implementar el plan de paz; éste era un rasgo distintivo -y, por cierto, de gran importancia- que había estado ausente en las propuestas de Contadora.

Otro elemento específico fundamental del Plan Arias era que planteaba el proceso de pacificación a partir de un acuerdo regional centroamericano, mientras que las propuestas de Contadora siempre habían involucrado a un número mayor de actores. El carácter más amplio de la concertación por la paz auspiciado por Contadora no se debió tanto a la voluntad de los gobiernos miembros de influenciar el proceso centroamericano, como a la incapacidad de diálogo político entre los mismos actores centroamericanos que había caracterizado la etapa anterior de las negociaciones. De hecho, en el preámbulo del acuerdo de Esquipulas II, los presidentes centroamericanos reconocen especialmente haber sido "alentados por la visionaria y permanente voluntad de Contadora y el Grupo de Apoyo en favor de la paz".⁷⁰ La otra alusión directa a Contadora está en el punto 11 del "Procedimiento..." que contempla la creación de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento.

El Grupo de los Ocho tenía las mayores posibilidades de incidir sobre las decisiones del gobierno de Nicaragua -cabe considerar que Contadora había sido un importante nexo diplomático con el resto del Hemisferio cuando el régimen sandinista se encontraba casi totalmente aislado- y, de hecho, facilitó el giro de la política de Managua que pasó del rechazo a la adhesión al Plan Arias en el lapso de unos pocos meses.

Para el gobierno sandinista, que consideraba que hacía muchas concesiones en el frente político interno sin tener asegurados cambios en el frente bélico externo (el Congreso norteamericano acababa de aprobar la entrega de nuevos fondos a los "contras"), la presencia de Contadora como garante del proceso de pacificación era muy importante. Por ello, Nicaragua insistió en la participación de Contadora y del Grupo de Apoyo en los mecanismos de implementación del acuerdo de paz.

Esta preferencia se concretó con la instalación de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (CIVS) en Caracas, el 22 de agosto, con la participación de los cancilleres

⁷⁰Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, suscrito en ciudad de Guatemala, el 7 de agosto de 1987 por los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

de ambos grupos, de los países centroamericanos y de los secretarios generales de la OEA y de la ONU. La CIVS también acrecentaba la legitimidad internacional de los acuerdos de Esquipulas II, al comprometerse un número tan importante de actores internacionales a velar por el cumplimiento del plan de paz. Esta función era especialmente importante frente al gobierno de Estados Unidos que calificaba al plan como "un acuerdo preliminar más que un tratado de paz definitivo" y planteaba que estaba plagado de ambigüedades.⁷¹

La CIVS tuvo una existencia bastante breve. Luego de la reunión presidencial de San José de enero de 1988 fueron eliminadas sus funciones que pasaron a la Comisión Ejecutiva compuesta por los 5 cancilleres centroamericanos y luego de esto cesó en la práctica el involucramiento directo de Contadora y del Grupo de Apoyo en el proceso de pacificación en América Central. El tema continuó como una de las prioridades de la agenda del Mecanismo de Consulta y Concertación Política del Grupo de los Ocho, pero no se reanudó la participación en el proceso de paz.

d. La cumbre presidencial de Acapulco

La reunión de jefes de estado del Grupo de los Ocho que tuvo lugar los días 27 y 28 de noviembre de 1987 en Acapulco, México, fue un evento histórico. Era la primera vez en 20 años que ocho presidentes latinoamericanos se juntaban en una reunión de esta índole y la primera vez que lo hacían sin la presencia de Estados Unidos. Las reuniones anteriores se habían realizado en los sesenta, convocadas por Estados Unidos: la primera fue en 1962 en Punta del Este cuando John Kennedy convocó a sus colegas latinoamericanos para expulsar a Cuba del sistema interamericano; la segunda fue en 1967, también en Punta del Este, cuando Lyndon Johnson intentó reeditar la Alianza para el Progreso.

La agenda de la cumbre de Acapulco se preparó cuidadosamente. Con este propósito los cancilleres de los ocho países se reunieron en Sao Paulo el 10 y 11 de agosto y nuevamente en Punta del Este el 23 y 24 de octubre de 1987. Estos prepara-

⁷¹Declaraciones de Elliot Abrams, en International Herald Tribune, 18 de agosto 1987.

tivos se desarrollaron paralelamente a la labor de apoyo de los acuerdos de paz de Esquipulas II. En la reunión de Sao Paulo también se trató la necesidad de consolidar institucionalmente el Parlamento Latinoamericano. Un tratado en este sentido fue suscrito por 18 países de la región en Lima el 17 de noviembre de 1987.

En Punta del Este quedaron definidos tres documentos: una "agenda anotada", que fijó las bases para las discusiones de Acapulco; un "guión preliminar" para la declaración final de los ocho presidentes; y un documento de los grupos de Contadora y Apoyo en relación a la necesidad del cumplimiento puntual de los acuerdos de Esquipulas II.⁷²

Aunque estaba claro desde hace tiempo que los temas principales de la cumbre presidencial serían la deuda externa, las posibilidades de crecimiento económico e integración regional y la paz en Centroamérica, la dramática caída de las principales bolsas en octubre sirvió para destacar los desequilibrios financieros internacionales y la particular vulnerabilidad de América Latina en este contexto.

Un escenario probable era que, como consecuencia de la crisis, se contrajera la economía de Estados Unidos y subieran las tasas de interés. La recesión y la caída del dólar harían bajar las compras de Estados Unidos y, además, desencadenarían presiones políticas proteccionistas en Washington, con consecuencias nefastas para América Latina.

La búsqueda de la voluntad política para la cooperación económica fue, por ende, el objetivo prioritario de la reunión de Acapulco. El pago de la deuda externa había significado una verdadera sangría: en 1982, cuando se inició la crisis de la deuda, América Latina debía US\$ 320 mil millones; entre 1982 y 1987 se pagaron US\$ 146 mil millones; y, en 1987, la deuda había subido a US\$ 420 mil millones.⁷³ Esta transferencia neta de recursos al exterior hacía imposible el crecimiento económico de los países deudores, lo cual, a su vez, hacía crecientemente difícil el servicio de la deuda.

Los presidentes reunidos en Acapulco acordaron una serie de pautas orientadoras para las negociaciones de la deuda, basándose en el principio de corresponsabilidad entre deudores y

⁷²La Jornada, México, 27 de octubre 1987.

⁷³Imelda Cisneros, "Mitos y realidades del problema de la deuda externa latinoamericana", en Capítulos, N° 20, SELA, Caracas 1988.

acreedores en esta materia, en la naturaleza política del problema y en la necesidad de que el servicio de la deuda se ajustara a la capacidad de pago de cada país y se establecieran fórmulas de contingencia que atenuaran el impacto negativo de factores externos ajenos al control de los países deudores. Las pautas de negociación acordadas fueron:

- "Asegurar créditos suficientes y en términos adecuados de los bancos comerciales, que permitan continuar los programas de desarrollo y limiten la transferencia neta de recursos y financien una proporción apropiada de los intereses u otros compromisos con dichos bancos. Sin este financiamiento el servicio regular de la deuda no es posible.
- Establecer límites a la tasa de interés de conformidad con modalidades decididas entre las partes y con el objeto de contribuir a una mayor certidumbre y continuidad de los programas de desarrollo y a la previsibilidad de la gestión económica".⁷⁴

Aunque existía la voluntad de crear criterios de negociación comunes, también se manejó con gran cautela el tema para no crear la impresión de que se estaba creando un "cartel de deudores". Las negociaciones de la deuda se seguirían realizando individualmente por país, "en el ámbito de una coordinación y consulta permanentes" entre los gobiernos. En un último punto, el documento de Acapulco comprometía la solidaridad de los países del Grupo de los Ocho con aquellos países que podrían: "verse obligados a tomar medidas unilaterales para limitar el servicio de la deuda en forma congruente con sus necesidades de desarrollo".⁷⁵

También se acordó entablar negociaciones con los gobiernos de los países industrializados, los organismos financieros internacionales y los bancos comerciales para:

- "crear mecanismos que permitan a nuestros países benefi-

⁷⁴Compromiso de Acapulco para la paz, el desarrollo y la democracia, emitido en la Primera Reunión de ocho presidentes latinoamericanos miembros del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, en Acapulco, México, el 29 de noviembre de 1987.

⁷⁵Ibid.

- ciarse de los descuentos del valor de las respectivas deudas en el mercado (...)
- impulsar la ampliación de mecanismos que compensen fluctuaciones transitorias fuera del control de los países deudores, como es el caso de las tasas de interés (...)
 - coordinar esfuerzos para ampliar la base de recursos de los organismos financieros internacionales y promover nuevas políticas que aseguren flujos netos adecuados hacia los países en desarrollo (...);
 - desvincular el otorgamiento y desembolso de los créditos de la banca comercial de los acuerdos con el FMI y el Banco Mundial;
 - objetar condicionalidades cruzadas en los programas financieros con los organismos multilaterales (...);
 - plantear ante los gobiernos de los países acreedores que se adopten fórmulas de alivio en la deuda adquirida con sus organismos oficiales de crédito a la exportación (...);
 - apoyar a los países de menor desarrollo relativo a obtener condiciones especialmente favorables (...);
 - asegurar, en el marco de la Ronda Uruguay, la vinculación entre el pago de las obligaciones financieras y el acceso de las exportaciones de los países deudores al mercado internacional".⁷⁶

Estas propuestas se nutrieron de ideas desarrolladas en distintos ámbitos, sobre todo, en el grupo de expertos del Consenso de Cartagena. Por ejemplo, la idea de la "captura por parte del país deudor del descuento del mercado secundario sobre los documentos de la deuda latinoamericana" fue examinada por el Consenso inmediatamente después de que el Citibank decidiera acumular reservas adicionales sobre los montos que le eran adeudados, y de allí pasó a Acapulco.⁷⁷ Lo que sí fue novedoso fue el peso y el significado político que estas propuestas tuvieron en la cumbre de Acapulco.

En los ámbitos de negocios norteamericanos, el énfasis en la consulta y la concertación y la ausencia de un planteamiento confrontacional frente a los acreedores fue percibido como una

⁷⁶Ibid.

⁷⁷Ver Arturo O'Connell, "La coordinación de los deudores latinoamericanos: el Consenso de Cartagena y el Grupo de los Ocho", en Informe Anual RIAL, 1988, (Santiago de Chile; 1988), p. 8.

señal de debilidad y desacuerdo al interior del Grupo de los Ocho.⁷⁸ También llamó la atención la falta de párrafos críticos al gobierno de Estados Unidos en el Compromiso de Acapulco. El nuevo estilo que estaba ensayando la diplomacia latinoamericana, en el cual la madurez política y la independencia de criterios eran más importantes que las declaraciones rimbombantes, no estaba aún en los cálculos de Washington. La administración Reagan le restó importancia a la cumbre presidencial de Acapulco y simplemente continuó negándole al Grupo de los Ocho el carácter de interlocutor válido en América Latina.

Aunque el capítulo sobre la deuda fue posiblemente lo más importante del Compromiso de Acapulco, también se tocó el tema del comercio internacional y la integración regional. En materia comercial, se destacó la importancia de operar en el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay, se rechazó el estilo unilateral que caracteriza las decisiones comerciales de algunos países desarrollados y se señaló la necesidad de reforzar el principio de trato especial y más favorable a los países en desarrollo.

La integración regional fue definida como "un compromiso político de capital importancia (...) y un instrumento de cambio y modernización que debe comprometer la activa participación de todos los agentes económicos y sociales".⁷⁹ En materia de integración económica, se propusieron medidas para favorecer el establecimiento gradual y progresivo de un espacio económico ampliado en la región que tendría como objetivo final converger hacia un Mercado Común Latinoamericano.

La integración proyectada también incluyó la asociación y cooperación en ciencia y tecnología para sumar las capacidades nacionales públicas y privadas, subrayando la importancia de la formación de recursos humanos, la articulación de redes nacionales de información científica y tecnológica; la utilización plena y coordinada de los programas de los organismos internacionales y la formulación de proyectos conjuntos de cooperación tecnológica.

También en el campo de la cultura y la educación se planteó la necesidad de la integración "que nos permita vincularnos a

⁷⁸Ver *Business Latin America*, 7 de diciembre 1987.

⁷⁹Compromiso de Acapulco, *op. cit.*

las complejas realidades del mundo moderno conservando nuestras raíces históricas".⁸⁰

También la seguridad regional, que contó con un capítulo especial en el Compromiso de Acapulco fue definida de una manera amplia. Se incluyeron tanto aspectos relativos a la paz y a la estabilidad, como también otros que atañen a la vulnerabilidad política económica y financiera. En este sentido se concertaron acciones para:

- "estimular iniciativas en favor del desarme y la seguridad internacionales;
- alentar la confianza recíproca y soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan a la región;
- contribuir, a través de la cooperación y la consulta, a la defensa, fortalecimiento y consolidación de las instituciones democráticas;
- impulsar y ampliar el diálogo político con otros Estados y grupos de Estados, dentro y fuera de la región;
- concertar posiciones con el propósito de fortalecer el multilateralismo y la democratización en la adopción de las decisiones internacionales;
- promover el establecimiento de zonas de paz y cooperación;
- fomentar los procesos de integración y cooperación para fortalecer la autonomía de la región;
- emprender la lucha activa y coordinada para erradicar la pobreza absoluta;
- reforzar la cooperación contra el narcotráfico, así como contra el terrorismo".⁸¹

Quedaban también reafirmados los principios tradicionales de la política exterior latinoamericana: la libre determinación de los pueblos, la no intervención en los asuntos internos de los Estados, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza, la igualdad jurídica de los Estados y la cooperación internacional para el desarrollo.

En relación al conflicto centroamericano se explicitó la adhesión a los acuerdos de Esquipulas II, en la línea de los principios planteados por Contadora y el Grupo de Apoyo y se llamó nuevamente a la creación de un programa internacional

⁸⁰Ibid.

⁸¹Ibid.

de emergencia de cooperación económica para los países centro-americanos. Esta idea, propuesta en la reunión constitutiva del Grupo de los Ocho en Río en diciembre de 1986 y que abogaba por un "Plan Marshall" para Centroamérica, no había sido retomada posteriormente.

El Compromiso de Acapulco también adhirió a la Declaración de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, y alentó la creación de mecanismos similares en el Pacífico Sur y en otras zonas de la región. Asimismo se abogó por el fiel cumplimiento de los Tratados del Canal de Panamá y se respaldaron los derechos de soberanía de Argentina sobre las Islas Malvinas.

La reunión de Acapulco tuvo un giro inesperado al anunciarse sorpresivamente el consenso de los ocho mandatarios para solicitar la reincorporación de Cuba al sistema interamericano del cual había sido expulsada en los sesenta por iniciativa de Estados Unidos. Esta reincorporación significaría la inclusión de Cuba en foros regionales como la OEA y el BID. Aunque en el mismo anuncio también se propició el ingreso de Canadá al sistema, para reflejar la realidad de las relaciones interamericanas, fue la propuesta en relación a Cuba la que causó mayor revuelo. Cabe tener en cuenta, por otra parte, que con este anuncio quedaban descartadas otras propuestas que buscaban la formalización de un grupo paralelo a la OEA, sin la participación de Estados Unidos.

Aunque de Acapulco no surgieron acciones espectaculares, el mismo hecho de haberse realizado una cumbre presidencial latinoamericana donde se alcanzara un consenso significativo sobre una variedad de problemas que aquejan a la región ya era de por sí notable. Se cumplieron cabalmente los objetivos de consulta recíproca y concertación que se había planteado el Grupo casi un año atrás. El Compromiso de Acapulco fue una *síntesis* actualizada de los planteamientos realizados en distintos foros e instancias latinoamericanas, que contó con un respaldo político y una difusión a nivel de opinión pública que no habían tenido iniciativas previas de integración y cooperación en América Latina.

Se consolidaba también un estilo nuevo de interlocución directa entre los gobernantes latinoamericanos, sin la mediación de aparatos institucionales que, tal como se había comprobado en iniciativas anteriores, desarrollaban una lógica de funcionamiento propia, no siempre coincidente con las necesidades de la coyuntura y las aspiraciones de los propios gobiernos. La nece-

alidad de un foro político informal que facilitara el diálogo y la concertación era clara; sólo el tiempo mostraría las potencialidades y debilidades a mediano plazo de este nuevo estilo de diplomacia colectiva.

El paso desde instancia de mediación defensiva a concertación propositiva, que Contadora y el Grupo de Apoyo se habían planteado un año atrás en Río cuando constituyeron el Grupo de los Ocho, culminó con éxito en la cumbre de Acapulco.

e. Hacia un nuevo diálogo Norte-Sur

A lo largo del año 1988, el Grupo de los Ocho trabajó para consolidar y materializar las propuestas enunciadas en el Compromiso de Acapulco -sobre todo, en materia de integración regional- y avanzar hacia nuevas formas de diálogo con otros actores internacionales, tanto regionales como extrarregionales.

El año se inició de manera poco auspiciosa. En la reunión de cancilleres de Cartagena, en febrero de 1988, se planteó el conflicto suscitado en Panamá luego de que fuera depuesto el gobierno del presidente Eric Delvalle cuando éste trató de destituir al general Manuel Antonio Noriega por las presiones ejercidas por el gobierno de Estados Unidos. En la cumbre de Acapulco ya se había percibido que el súbito vuelco de Washington en relación a Noriega -quien pasó rápidamente de aliado y amigo a enemigo declarado de Estados Unidos- hacía peligrar el cumplimiento de los Tratados del Canal de Panamá firmados en 1977. Por esta razón, este punto fue explícitamente incluido en el Compromiso de Acapulco.

Luego, al interior del Grupo existió una diversidad de posturas frñete a la evolución de los acontecimientos en Panamá. Aunque, por un lado, dominaba la voluntad de imponer principios antiintervencionistas y condenatorios de la política de Washington frente a Panamá, por el otro, la figura de Noriega inspiraba desconfianza y la manera en la que éste se había desecho de Delvalle e impuesto a Manuel Solís Palma era efectivamente un quiebre de la institucionalidad democrática. En vista de estos antecedentes, los cancilleres resolvieron, sin entrar "a juzgar ni las causas ni los hechos que han conducido a la situación política vigente en Panamá" que "las autoridades actuales del gobierno de Panamá no deben participar en las actividades del Mecanismo hasta una nueva evaluación de las

circunstancias".⁸² Esta determinación se tomaba, considerando que "es un principio fundamental para la pertenencia al Mecanismo de Consulta y Concertación Política la clara vigencia de las instituciones democráticas en los Estados miembros".⁸³ Los cancilleres también advertían, sin embargo, en clara referencia a Estados Unidos, que rechazaban "cualquier intento de injerencia foránea, directa o indirecta en los asuntos internos de Panamá, así como la amenaza o el uso de la fuerza para interferir en las decisiones del pueblo panameño".⁸⁴

La manera cómo el Grupo de los Ocho logró sortear las dificultades planteadas por la situación en Panamá es reveladora a la vez de los defectos y de las virtudes del Mecanismo de Consulta y Concertación:

- a pesar de la divergencia de opiniones de los distintos gobiernos (algunos más moderados y otros más radicalmente críticos de la actitud intervencionista de Estados Unidos, lo cual convertía a los acontecimientos en Panamá mismo en hechos casi secundarios) se logró llegar a un consenso;
- este consenso, que involucraba la suspensión temporal de uno de los países miembros, por un lado, debilitaba a los Ocho que se veían reducidos en la práctica a sólo siete países pero, por el otro, les permitía mantener su legitimidad en tanto iniciativa plenamente comprometida con los principios de la democracia;
- la solución no satisfizo al gobierno estadounidense que buscaba una condena explícita a Noriega por parte de los gobiernos latinoamericanos,⁸⁵ ni tampoco a los panameños que se vieron excluidos del foro político regional más importante. En abril de 1988, cuando Estados Unidos impuso sanciones económicas drásticas a Panamá, los países miembros del Grupo de los Ocho participaron en una declaración condenatoria realizada en el marco de una reunión del SELA, pero no volvieron a abordar específicamente el tema.

⁸²Comunicado emitido por los cancilleres del Grupo de los Ocho (con excepción de Panamá), en Cartagena, el 26 de febrero, 1988. Revista Mexicana de Política Exterior, N° 19.

⁸³Ibid.

⁸⁴Ibid.

⁸⁵Ver, por ejemplo, la gira del general Walters y de Elliot Abrams por algunas capitales latinoamericanas en abril de 1988.

La reunión de Oaxaca de junio de 1988 tuvo un carácter más técnico que reuniones anteriores. Por un lado, se realizó un seguimiento de lo acordado en el Compromiso de Acapulco, informando y evaluando las iniciativas de los diferentes grupos de expertos que se habían constituido a partir de entonces. Otra parte de la reunión estuvo específicamente dedicada al tema de la integración regional con asistencia de los máximos directivos de ALADI, BID, CEPAL y SELA. Finalmente, también se fijó la fecha, el lugar y la agenda de la próxima reunión presidencial.

En el marco del Compromiso de Acapulco, se constató que el Mecanismo había ganado una mayor presencia en el escenario internacional, fortaleciendo su capacidad de interlocución política con otros países y grupos de países, tanto de América Latina y el Caribe, como también del mundo desarrollado y otras regiones en desarrollo. Se examinaron los resultados de la cumbre de Toronto del Grupo de los Siete y, aunque se registró con satisfacción "el propósito de alguno de ellos de enfocar políticamente el problema de la deuda de los países más pobres y el reconocimiento de todos ellos de que la deuda constituye una amenaza a la estabilidad política de los países en desarrollo",⁸⁶ también se manifestó la preocupación por la falta de propuestas de solución concretas para los países de América Latina y el Caribe. En Toronto, los Siete habían abordado sobre todo el tema de la deuda de los países africanos y, de hecho, el Plan Miyazawa que planteaba una solución más amplia fue recibido con frialdad.

Los cancilleres reunidos en Oaxaca destacaron la relevancia que había adquirido el diálogo político con la Comunidad Europea y acordaron continuarlo a futuro, junto con intensificar los contactos con Japón, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), el Consejo de los Países Nórdicos y la Organización de la Unidad Africana.⁸⁷

En esta estrategia de modo de relación internacional llama la atención la omisión de países y grupos de países; concretamente, Estados Unidos y el Grupo de los Siete. Washington veía

⁸⁶Comunicado emitido por los cancilleres del Grupo de los Ocho en Oaxaca, el 27 de junio 1988.

⁸⁷Ibid. e Informe de la Reunión Técnica preparatoria de la reunión de cancilleres de Oaxaca, emitido el 24 de junio de 1988.

al Grupo de los Ocho con recelo y, sobre todo, como una iniciativa antinorteamericana y se negaba a reconocerlo como un interlocutor político válido en América Latina. Esto, a su vez, trababa el diálogo con el Grupo de los Siete dada la posición de árbitro que Estados Unidos asume en relación a América Latina frente a los demás países industrializados por la hegemonía que tradicionalmente ha ejercido sobre la región. Los cancilleres percibían que sería muy difícil lograr una interlocución más fluida con la administración Reagan y, estando la elección presidencial norteamericana *ad portas*, decidieron aguardar que ésta se definiera antes de hacer un nuevo intento de diálogo con Estados Unidos.

Otro rasgo interesante fue la modalidad acordada por los Ocho para su estrategia de cómo relacionarse internacionalmente. Se decidió evaluar cada iniciativa en función de objetivos políticos precisos; establecer prioridades y categorías distintas de relaciones, distinguiendo entre aquéllas que requerían de una atención continua y las que respondían a un propósito coyuntural; y asegurar la viabilidad de los contactos efectuados, garantizando la preparación, el desarrollo y el seguimiento efectivo de las iniciativas emprendidas. Por otra parte, los países integrantes del Mecanismo acordaron dividirse el trabajo que implicaba el despliegue de esta estrategia: el país sede de la última reunión presidencial actuaría como secretaria *pro tempore* del Mecanismo, hasta la celebración del siguiente encuentro de jefes de Estado. En esta ocasión la secretaria quedaba a cargo de México país que se haría responsable también de la agenda de trabajo con la Comunidad Europea. Venezuela quedaba a cargo de la coordinación de la relación con Japón; Colombia trabajaría los vínculos con los países de ASEAN y Brasil contactaría a los Países Nórdicos. Se aprovecharía la próxima Asamblea General de las Naciones Unidas para mantener reuniones con éstos y otros países y grupos de países. Uno de los cancilleres de los Ocho, Dante Caputo de Argentina, postularía con buenas posibilidades de éxito a la presidencia de la Asamblea General y esto también serviría para dar relevancia y presencia internacional al Grupo en su conjunto.

La estrategia internacional que se diseñó en Oaxaca apuntaba a una operación política del mayor pragmatismo posible, optimizando el uso de los recursos humanos y materiales disponibles y evitando las redundancias y los callejones sin salida.

El grupo técnico que trabajó el tema de la cooperación educativa y cultural presentó propuestas muy concretas en Oaxaca que tuvieron como punto de partida un documento titulado "La cooperación cultural en América Latina y los procesos regionales de integración" preparado por el gobierno de Venezuela. Se acordó propiciar la creación de un Mercado Común de Bienes y Servicios Culturales cuyo principio básico sería el de la libre circulación de bienes y factores del sector e instruir a los respectivos representantes ante la ALADI para que iniciaran consultas conducentes a la suscripción de un acuerdo regional de esta índole. También se acordó armonizar las políticas culturales nacionales para que favorecieran las iniciativas propiciadas y solicitar al SELA la preparación de un estudio de factibilidad sobre la constitución de una empresa de capital mixto para la comercialización y distribución de bienes culturales producidos en la región. Se propusieron asimismo mecanismos de cooperación regional en asuntos específicos relativos a educación (adultos, especial, a distancia), comunicaciones, investigación y creación artística. También se propuso el otorgamiento de dos premios anuales denominados Nueva América-Cultura, y Nueva América-Ciencia, y cuyo reglamento sería preparado por Uruguay. Este país también quedó encargado de redactar y circular una Carta Cultural que recogiera los principios básicos del patrimonio cultural latinoamericano y reafirmara la personalidad cultural de la región y que sería suscrita en la siguiente reunión presidencial.

El grupo técnico encargado de la cooperación en ciencia y tecnología dio cuenta en Oaxaca de las tareas y metodología de trabajo acordadas. Distintos países se hicieron cargo del seguimiento de diferentes áreas. La formación de recursos humanos quedó a cargo de Venezuela, mientras la red de servicios de apoyo se dividió en tres subáreas: información en ciencia y tecnología (Brasil), normalización, metrología y control de calidad (Colombia, con apoyo de Argentina) y transferencia de tecnología (México, con apoyo de Argentina y Uruguay). También se acordó desplegar esfuerzos para la utilización plena y coordinada de los programas de los organismos internacionales para la coordinación de posiciones, la recuperación del carácter multinacional de los proyectos regionales de la OEA y para tomar conocimiento de experiencias de instituciones internacionales en el establecimiento de programas regionales de ciencia y tecnología (en el ámbito de la Comunidad Europea, Venezuela y Argentina recogerían estas informaciones). Asimismo, los

gobiernos realizarían las consultas internas con el sector productivo y las instituciones de ciencia y tecnología, para la estructuración de proyectos conjuntos y se analizarían posibilidades de *joint ventures* entre empresas y centros de investigación y desarrollo (Uruguay y Argentina). Finalmente, se estudiaría el rol de los Organismos Nacionales de Ciencia y Tecnología (ONCYT) en el marco de la integración latinoamericana (Venezuela).

Los planes de trabajo del Grupo de los Ocho alcanzaron un considerable grado de desarrollo y concreción en Oaxaca. Los grupos técnicos, además de tratar detenidamente el tema de la forma de relación internacional del Grupo, la cooperación tanto en cultura y educación, como en ciencia y tecnología, también hicieron propuestas de trabajo en el campo del narcotráfico y para fortalecer a la Organización de Estados Americanos (OEA).

La culminación de la reunión de Oaxaca fue la discusión sobre integración regional a la cual también aportaron los directivos de ALADI, Norberto Bertaina; del BID, Enrique Iglesias; de CEPAL, Gert Rosenthal; y del SELA, Carlos Pérez del Castillo. La intención del Grupo era recoger y proyectar las experiencias de los organismos ya existentes, comprometidos desde hace años con el objetivo de la integración regional, aunque con énfasis distintos respecto de cómo implementarla. No sólo se tuvieron en cuenta los objetivos ideales de la integración sino que se alentó una evaluación crítica por parte de los países del conjunto significativo de compromisos no cumplidos en relación a la integración que habían ido acumulando los gobiernos.

Hubo un claro consenso en el sentido de que la integración ocupa un lugar clave en la definición de las estrategias de crecimiento y de superación de la actual crisis económica regional. Dada la necesidad de fortalecer el respaldo político a la integración se acordó que un paquete de propuestas en relación a este tema sería presentado a la próxima cumbre presidencial.

La segunda reunión de jefes de Estado del Grupo de los Ocho se realizó en Punta del Este, Uruguay, del 27 al 29 de octubre de 1988. En las reuniones preparatorias se había definido que uno de los puntos centrales sería la elaboración de una agenda práctica para el diálogo con las naciones desarrolladas. La idea fuerza de esta propuesta de diálogo era que "el desarrollo del Sur responde objetivamente a intereses mundiales

y no sólo a una aislada pretensión del propio Sur".⁸⁸ Tal como lo expresó el presidente Alfonsín en su discurso ante sus pares "el objetivo compartido del desarrollo debe ser hoy el punto de unión entre nuestros países y las naciones altamente industrializadas". Una nueva perspectiva frente a los problemas del desarrollo y del crecimiento económico era necesaria por ser la "única forma de evitar la confrontación y poder así elaborar una nueva estrategia para superar las agobiantes restricciones externas".⁸⁹

El "nuevo diálogo" con los países industrializados en la búsqueda de un sistema de relaciones internacionales más equitativo figuró en el primer lugar de la lista de ocho prioridades para la acción que el Grupo de los Ocho fijó en la Declaración de Uruguay. La relación con Estados Unidos recibió un énfasis especial en el documento: "Las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos transcurren por una etapa de desafíos, que exige el ejercicio de una renovada capacidad política y una firme voluntad de entendimiento. Diferencias de intereses y percepciones no han permitido aprovechar cabalmente las oportunidades para una cooperación amplia y equitativa (...) Es necesario, por lo tanto, alentar un clima de confianza y entendimiento. Para ello, proponemos un diálogo inmediato sobre los problemas políticos, económicos y sociales que nos afectan".⁹⁰

El llamado del Grupo de los Ocho a un nuevo diálogo político con el Norte tuvo una acogida inusitadamente favorable en la prensa de Estados Unidos. Existía la noción de que la próxima administración debería ser capaz de percibir los problemas de América Latina más allá del conflicto centroamericano y ayudar a encontrar soluciones a la gravísima crisis económica que nuevamente amenazaba la estabilidad democrática en la

⁸⁸Pablo Giussani, "La metamorfosis de un grupo", El Ciudadano, N° 1, 25 de octubre 1988.

⁸⁹El Cronista Comercial (Buenos Aires), 28 de octubre 1988.

⁹⁰Declaración de Uruguay, emitida en la Segunda Reunión de Presidentes del Mecanismo Permanente del Consulta y Concertación Política, Punta del Este, 29 de octubre 1988.

región.⁹¹ De hecho, poco después de la elección de Bush y antes incluso de su inauguración como nuevo presidente de Estados Unidos, se iniciaron los contactos para concretar una reunión con los presidentes del Grupo de los Ocho prevista inicialmente para el primer semestre de 1989.⁹²

También el Plan Brady para la reducción de la deuda externa latinoamericana, anunciado en marzo de 1989, implicó una nueva disposición frente a los planteamientos latinoamericanos en tanto reconocía, tácitamente, el principio de corresponsabilidad de acreedores y deudores respecto de la deuda y proponía iniciativas multilaterales para enfrentar el problema de la sobrecarga de endeudamiento y la transferencia neta de recursos al exterior que durante años han bloqueado las posibilidades de desarrollo y crecimiento económico en la región.

En la cumbre de Punta del Este, los presidentes del Grupo de los Ocho no lograron mayores avances en relación a la deuda. Sin embargo, en la reunión de ministros de Hacienda realizada en Río de Janeiro en diciembre de 1988 se aprobó la propuesta de un mecanismo multilateral de reducción de la deuda, mediante la conversión de deuda en bonos, beneficiándose los países deudores de la tasa de descuento sobre el valor nominal de la deuda. Esta propuesta tenía elementos en común con el Plan Miyazawa y de ambas se nutriría luego el Plan Brady. El plan de los Ocho tenía, sin embargo, importantes especificidades: aseguraba "un compromiso financiero explícito *ex ante* de los países acreedores para reducir la deuda" e introducía "la coordinación central y la coerción pública indirecta, necesarias para asegurar que hubiera suficientes bancos que adherían al nuevo mecanismo (...) y que los beneficios de la reducción de la deuda se distribuyeran equitativamente".⁹³ Todos los mecanismos propuestos tienen en común que necesitan de aportes financieros públicos significativos de los países acreedores, sea como aportes directos o indirectos a través del incremento de las cuotas en los organismos crediticios multilaterales. El documento sobre la deuda emitido por los Ocho

⁹¹Ver Washington Post, 28 y 30 de octubre 1988, Washington Times, 31 de octubre 1988, y Henry Kissinger, "Growing Debt, Growing Pains", Los Angeles Times, 8 de enero 1989.

⁹²Gaceta Mercantil, 21 de diciembre 1988.

⁹³Robert Devlin, "El Plan Brady. ¿Ha surgido finalmente una solución al problema de la deuda?", Cono Sur, vol. VIII, N° 3 mayo-junio 1989.

recalcaba también la necesidad de asegurar la continuidad del financiamiento y permitir transferencias positivas de recursos hacia la región.⁹⁴

Para que estos nuevos mecanismos resulten hará falta una firme voluntad política de los países industrializados y el desarrollo de modalidades e instrumentos de negociación eficaces de parte de los países deudores. En esta nueva etapa, el Mecanismo de Consulta y Concertación del Grupo de los Ocho puede desempeñar un rol crucial y su mayor o menor incidencia en el curso de los acontecimientos será una verdadera prueba de fuego.

Al finalizar la década de los ochenta, el Grupo de los Ocho enfrenta una interesante paradoja: por un lado, el Grupo se ha consolidado y legitimado, incidiendo en asuntos tan significativos para América Latina como lo son la integración regional, el diálogo con los países industrializados y la deuda externa. Pero, por el otro, enfrenta un serio desafío interno: de los siete presidentes que participaron en la cumbre de Punta del Este, sólo Carlos Salinas de Gortari y Carlos Andrés Pérez continuarán en la presidencia de sus respectivos países después del noventa. En todos los otros países habrá elecciones presidenciales y, posiblemente, se avencinen cambios políticos internos importantes. ¿Serán capaces los nuevos jefes de Estado de reeditar los niveles de confianza recíproca y consenso que caracterizaron al Grupo en su etapa anterior? Este interrogante debilita en cierta forma la proyección actual del Grupo. También se mantienen abiertas las preguntas respecto de los criterios para la ampliación del Grupo y la incorporación de otros países de la región. Difícilmente el Grupo de los Ocho pueda convertirse en interlocutor con el Norte y gestor de la integración latinoamericana y permanecer limitado a sólo un tercio de las naciones interesadas en este proceso.

Conclusiones

El proceso que va de Contadora al Grupo de los Ocho permitió el surgimiento de un nuevo regionalismo latinoamericano, en

⁹⁴"Hacia una solución para el problema de la deuda externa de América Latina", documento emitido en la V Reunión de Cancilleres del Grupo de los Ocho, en Ciudad Guayana, el 11 de marzo 1989.

tanto implicó el reconocimiento recíproco de los distintos países involucrados y un reaprendizaje de los mecanismos de concertación política regional.

Este proceso de concertación pasó por distintas etapas, evolucionando desde el tratamiento de un problema específico a la preocupación por los principales temas que afectan la región; desde una iniciativa con un carácter mediador y defensivo a una instancia de proposición y abarcadora; desde un núcleo pequeño de países más directamente afectado por el conflicto centroamericano a un conjunto representativo de más del 80 por ciento de la población y del producto de América Latina.

El cambio en los *actores* que participaron en las distintas etapas de la concertación es el que más salta a la vista. En un principio fueron cuatro países -Colombia, México, Panamá y Venezuela- los que integraron Contadora. Luego, en 1985, se formó el Grupo de Apoyo a Contadora con la participación de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, constituyéndose de hecho una concertación de ocho países, aunque ambos grupos tuvieron también una existencia por separado. En enero de 1987 se unieron al esfuerzo de pacificación impulsado por Contadora y el Grupo de Apoyo, los secretarios generales de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, contando la concertación regional con el pleno apoyo de ambos organismos internacionales a partir de entonces. Ya en ese momento, lo que había sido una concertación de hecho de ocho países, se había constituido en el Grupo de los Ocho, cuyo Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación impuso un nuevo estilo de interlocución directa entre los gobernantes latinoamericanos. A partir de febrero de 1988, los Ocho funcionaron en la realidad con sólo siete integrantes por la suspensión de Panamá debido a la confusa situación imperante en aquel país a raíz de la deposición del presidente Delvalle. Luego, la reunión de cancilleres del Grupo de los Ocho de junio de 1988 contó con la presencia de las autoridades máximas de ALADI, BID, CEPAL y SELA, todos ellos organismos intergubernamentales comprometidos de distintas maneras con la integración y el desarrollo latinoamericanos y dispuestos a apoyar la concertación regional de los Ocho. La posibilidad de incorporar a otros países con regímenes democráticos como Ecuador y Bolivia, se planteó en diversas oportunidades pero no prosperó. Los criterios para la ampliación del Grupo se discutieron en varias ocasiones, pero a mediados de 1989 aún no se habían definido. El tema de los criterios de incorporación está muy ligado al de los objetivos

de mediano plazo de la concertación. Si el Grupo quiere consolidarse como vocero de las aspiraciones latinoamericanas y artífice de la integración regional, deberá ampliarse.

También los *contenidos* de la concertación se fueron modificando a lo largo de las distintas etapas. En un primer momento, Contadora se planteó como una iniciativa de paz conjunta para resolver el conflicto centroamericano en el marco de una negociación multilateral. Los principios generales en los que se basaba la concertación eran principios tradicionales de la política internacional latinoamericana -no intervención, autodeterminación, solución pacífica de controversias- pero aplicados específicamente a Centroamérica. Luego del *impasse* del proceso de Contadora en el primer semestre de 1985 -la iniciativa en el conflicto había quedado en manos de la administración Reagan, revigorizada por la reelección- la concertación se amplió con la creación del Grupo de Apoyo en aras de un apoyo mayor para legitimar la alternativa de una solución negociada y latinoamericana. El involucramiento de países aparentemente tan alejados geográficamente del conflicto, como los del Cono Sur, se explicaba por la percepción de que la guerra en Centroamérica afectaría la estabilidad política y social del conjunto de países de América Latina.

Sin embargo, con la presencia de este nuevo grupo de países el carácter de la concertación fue cambiando paulatinamente. Se trataba de países que habían transitado a la democracia recientemente, para los cuales los aspectos tanto nacionales como internacionales de la consolidación democrática revestían una especial relevancia. También ocupaba un lugar de primerísima importancia el problema de la deuda externa cuyo pago implicaba enormes transferencias netas de recursos al exterior que drenaban las economías nacionales e impedían su desarrollo y crecimiento. Luego del fracaso de la firma del Acta de Contadora en junio de 1986, Contadora y su Grupo de Apoyo percibieron que sus posibilidades de seguir avanzando en la solución del conflicto estaban virtualmente agotadas. Se había logrado detener una escalada bélica a nivel regional, acercar a los actores directamente involucrados, crear un clima de negociación y relativa confianza y definir los elementos que necesariamente debería incluir un acuerdo de paz. La concreción de este acuerdo no había sido posible, sin embargo, y quedaba en manos de los centroamericanos mismos. Contadora brindaría su apoyo en el futuro, pero sin un involucramiento directo.

Cuando a fines de 1986 se formalizó la creación del Grupo de los Ocho, el dinamismo y la capacidad de interlocución del grupo ya había sido puesta a prueba. Los nuevos objetivos de los Ocho eran ambiciosos pero se abordaron con gran cautela. Se quería avanzar "paso a paso hacia una integración real", pero sin grandes declaraciones ni aparatos institucionales que crearan expectativas que luego no se pudieran cumplir. El Grupo se planteó desde un principio como foro latinoamericano de concertación política, pero se cuidó mucho de no aparecer como "una OEA sin los Estados Unidos". El problema de la deuda recibiría un tratamiento prioritario pero existía una gran preocupación de no aparecer como cartel de deudores. El objetivo de reforzar la democracia en sus distintas dimensiones -política, económica y social- era otro aspecto prioritario y necesariamente incluía la necesidad de desenganchar los conflictos internos, resultantes de este proceso de democratización, del conflicto Este-Oeste. Según los Ocho, estos planteamientos no debían interpretarse como antagónicos a los intereses de los países desarrollados (sobre todo, Estados Unidos), sino más bien como la búsqueda de un nuevo diálogo que hiciera posible un sistema de relaciones internacionales más equitativo, el cual beneficiaría objetivamente a los intereses mundiales y no sólo a los países en desarrollo.

A medida que el Grupo fue creciendo, diversificándose y ampliando sus objetivos, los *mecanismos* de concertación también se hicieron más complejos. En la primera etapa, como Grupo de Contadora, las modalidades de interlocución y de acuerdo eran bastante simples y directas. Se trataba de un número pequeño de países, con una función mediadora en torno a un conflicto específico. En las etapas siguientes hubo especial preocupación por mantener este estilo de forma de relación fluido y bastante informal. Se especificó que el Grupo de los Ocho no sería una instancia de acción -ya existían otras varias en América Latina- sino que su función sería la de un mecanismo de consulta y concertación. Como mecanismo de consulta, la iniciativa de los Ocho ha sido plenamente exitosa: la interlocución directa ha permitido que un número significativo de países latinoamericanos estén más cerca que nunca antes uno del otro y que intercambien puntos de vista y propuestas en relación a los principales temas de preocupación colectiva.

El aspecto más propiamente de concertación del Grupo de los Ocho ha sido más difícil de implementar. Se han reunido los jefes de Estado, los cancilleres, los ministros de Economía y

Educación y diversos grupos de expertos de los países integrantes. En todas estas reuniones se distribuyeron tareas, cada una a cargo de un país distinto. El país sede de la última reunión de jefes de Estado actuaba como secretaría *pro tempore* del Grupo, hasta la celebración del próximo encuentro presidencial. Se trató así de optimizar, con el mayor pragmatismo posible, el uso de los recursos humanos y económicos disponibles, sin duplicar esfuerzos y aprovechando al máximo el trabajo de las instituciones ya existentes en la región. Aún es difícil evaluar en qué medida esta modalidad operativa ha sido fructífera. Por ahora, parecería que las tareas más propiamente políticas y de reinserción internacional han sido las que mejor se han desarrollado sin un marco institucional de coordinación y apoyo que tal vez resulte indispensable para las tareas con mayores componentes técnicos. Este modo de funcionar ha tenido, por otra parte, indudables ventajas: no se ha creado un nuevo "elefante blanco" institucional que difícilmente podría mantenerse en medio de la crisis y los gobiernos participantes han actuado con un alto grado de involucramiento, responsabilidad y compromiso directo.

Sin duda, las distintas etapas de la concertación latinoamericana han estado ligadas también a las *circunstancias políticas internas* por las que fueron pasando los países participantes a lo largo de los años. La vulnerabilidad externa fue percibida de maneras distintas a medida que variaban los regímenes políticos. Sin pretender establecer una relación de tipo mecanicista, se puede afirmar que mientras los regímenes autoritarios son más proclives al bilateralismo y están más aislados internacionalmente, las democracias muestran un mayor interés por el multilateralismo en un intento por ampliar su margen de autonomía internacional y diversificar sus vinculaciones externas. Es así como el proceso de recuperación democrática en América del Sur y el surgimiento de gobiernos moderadamente progresistas en la mayoría de los países han permitido que existan tanto el interés como el nivel de consenso necesarios para una concertación política latinoamericana. El motor de esta concertación fue un grupo de mandatarios relativamente homogéneo (salvando las diferencias de los distintos estilos políticos nacionales) que logró imponer un carácter determinado a los Ocho. Es difícil prever los cambios que imprimirán en la naturaleza de la concertación los nuevos gobiernos que asumirán en la mayoría de los países en 1989, en el marco de una seria agudización de la crisis económica. Seguramente estos cambios serán una prueba

de la madurez y consistencia del Grupo de los Ocho, indicando si esta iniciativa continuará proyectándose como un gestor de la unidad e integración regional, en esta lucha entre David y Goliat que significa para América Latina la búsqueda de una inserción internacional más equitativa.