

LA CONCERTACION POLITICA EN AMERICA LATINA: LA EXPERIENCIA DE CONTADORA*

Olga Pellicer

No es extraño que las ciencias sociales en América Latina consagren ahora una atención importante a la situación de Centroamérica. La región ofrece un vasto campo de reflexión, tanto a quienes estudian los procesos de cambio social en el continente como a los que se interesan en la evolución del sistema internacional contemporáneo; en particular, en el tema del avance o debilitamiento de aquellas instancias que se proponen ejercer un contrapeso a las tendencias encabezadas por las grandes potencias a favor de un rígido esquema bipolar.

Las luchas internas en algunos países centroamericanos están obligando a revisar los hechos y proponer nuevas ideas respecto a las vías más adecuadas para la transformación política y económica de la región. Esta transformación se hace cada vez más urgente, por los efectos de la crisis mundial sobre las actividades económicas del Istmo, y cada día más difícil, al buscarse en un contexto en donde al parecer se han agotado todas las vías para el reformismo y la dura realidad del poder internacional cierra el paso a las experiencias revolucionarias.

A partir de 1978, el ritmo de crecimiento de las economías centroamericanas disminuyó hasta llegar a tasas negativas en 1982. Los países del Istmo se enfrentan en estos momentos a una reducción en la demanda de los productos que tradicionalmente exportaban (lo que muy posiblemente perdure, aun si hay una recuperación económica en los países industrializados), persistente inflación, tasas de interés elevadas sobre sus voluminosas deudas externas y dificultades crecientes para acceder a un financiamiento internacional nuevamente. Esa situación se presenta en

un contexto en el que de un total de más de 20 millones de centroamericanos existentes en 1980, unos 13.2 millones (el 64%) vivían en estado de extrema pobreza, en el sentido de que sus ingresos no podían cubrir necesidades básicas. Según señala la CEPAL, a menos que se tomen medidas urgentes para orientar por nuevos rumbos el desarrollo económico de la región, se puede anticipar un deterioro aún mayor de su economía "de consecuencias imprevisibles e inimaginables".¹

Mucho se ha escrito en los últimos tiempos sobre la evolución política de los países centroamericanos y los motivos por los que se fueron estrechando los márgenes de acción de gobiernos que, como la junta salvadoreña de octubre de 1979 o el gobierno de Suazo Córdoba, en Honduras, se habían iniciado bajo buenos augurios.² La gran pregunta abierta, a la que no se encuentra una respuesta, es cómo será posible estabilizar a los gobiernos y que cuenten con el suficiente apoyo como para poder tomar las medidas económicas necesarias a la reorientación del desarrollo, cuando debido, entre otras causas, a la influencia exterior en Centroamérica, se acentúa día a día el proceso de polarización.

Desde la perspectiva de la política internacional, los conflictos de Centroamérica invitan a reflexionar, al menos, sobre dos grandes problemas: uno

¹ CEPAL, *La crisis en Centroamérica: orígenes, alcances y consecuencias*, 23 de febrero de 1983.

² Entre la numerosa bibliografía publicada recientemente sobre la situación política de Centroamérica cabe recordar el trabajo de Edelberto Torres Rivas y el interesante debate sobre el mismo publicado en CIDE-CECADE, *Centroamérica, crisis y política internacional*, Siglo XXI editores, México 1982. También Luis Maira, "La crisis centroamericana y el debate sobre sus raíces en los Estados Unidos" en Olga Pellicer y Richard Fagen, *Centroamérica: futuro y opciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.

* Este trabajo es la versión escrita de una conferencia pronunciada por la autora en la reunión de Centros del RIAL, en Buenos Aires, en noviembre de 1983.

se refiere a la contradicción entre la necesidad del cambio en algunos países del Tercer Mundo y la reticencia de las grandes potencias a aceptar modificaciones en sus zonas de influencia que alteren real o imaginariamente, el equilibrio Este-Oeste. Otro se refiere a la posibilidad que tienen los llamados poderes regionales (entre los que se ubicaba a países como México y Venezuela)³ de incidir en la alteración del orden internacional imperante en aquellas zonas en las que por diversos motivos, ya sean los vínculos económicos, la identificación cultural o ideológica, o el ejercicio de la solidaridad, gozan de cierta ascendencia.

Este último tema es de gran interés para definir los espacios y funciones que ejercen en el sistema internacional contemporáneo los países de desarrollo intermedio, quienes durante los últimos años se han proyectado con una fisonomía propia en la política internacional. De acuerdo con algunos analistas, estos países pueden ejercer una influencia moderadora sobre los conflictos existentes en áreas geográficas cercanas.⁴ Sin embargo, no se ha explorado lo suficiente sobre las condiciones que restringen o amplían esa capacidad moderadora, o sobre la resistencia de las grandes potencias a dar juego a otros países para influir en áreas en las que se ejercía un dominio casi absoluto.

Entre los hechos más relevantes para reflexionar sobre los problemas anteriores, se encuentran las actividades del denominado Grupo Contadora, formado por Colombia, México, Venezuela y Panamá, para buscar una solución a los problemas de Centroamérica. El Grupo Contadora ha reci-

bido gran atención internacional, en la que se mezclan la simpatía y el escepticismo. Pocos dudan en manifestarle su apoyo, pero muchos temen que no alcance plenamente el éxito de sus funciones. Y hay ciertamente motivos para la duda. En un ambiente internacional en el que las grandes potencias se empeñan en el armamentismo y no vacilan en poner al mundo frente al peligro de una guerra nuclear, no es fácil aceptar el tipo de soluciones que propone Contadora. Pero más allá de los avances inmediatos, de las declaraciones de apoyo o de las voces de escepticismo, el surgimiento de esta instancia diplomática de carácter latinoamericano representa, —junto con las alianzas y procesos políticos a que dio lugar la guerra de las Malvinas— uno de los acontecimientos más significativos que ha tenido lugar en la política internacional de América Latina durante los últimos años. En efecto, es indicio de una voluntad de concertación política entre los países de la región que hasta hace poco era desconocida; es evidencia de la manera diferenciada en que los problemas de Centroamérica afectan, de una parte, a Estados Unidos y, de otra, a los países latinoamericanos; y es expresión de una visión propia sobre los caminos para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales que está adquiriendo un gran peso sobre la opinión pública mundial. Reflexionar sobre esos significados es el objetivo del presente trabajo.

La concertación política en América Latina: antecedentes y tendencias actuales

La acción de Contadora invita a reflexionar sobre la capacidad de concertación política en América Latina y la manifestación, o ausencia de ellas, en el período posterior a la segunda guerra mundial. Si tomamos en cuenta la forma de pensar y la acción colectiva de América Latina, respecto al orden económico internacional, no podemos sentirnos defraudados. En los actos que precedieron a la reunión de la UNCTAD a través del Grupo de los 77, en las propuestas de la CEPAL y, en la formulación de la Carta de Derechos y Deberes de los Estados, América Latina ha estado presente como un actor unificado, con propuestas vigorosas cuyo peso en la acción de los organismos internacionales, en el pensamiento sobre la situación internacional y los problemas del desarrollo ha sido notorio.

Sin embargo, otro es el panorama al analizarse el comportamiento de América Latina ante las cri-

³ No pasa desapercibido que el término "poder regional" es un concepto que se debe definir y sobre el cual no existe, hasta ahora, un acuerdo entre los autores que lo usan. De acuerdo con Bruce Bagley, quien ha venido recogiendo ideas sobre los poderes regionales en Centroamérica y el Caribe (*Regional Powers in the Caribbean Basin, México, Venezuela and Colombia*; occasional Paper Number 2, The John Hopkins University, enero 1983). El poder regional debe tener tres atributos: capacidad de movilizar recursos para apoyar sus iniciativas de política exterior; voluntad de actuar que se deriva a su vez de la evaluación tácita o explícita de los costos y beneficios para fines internos y externos de seguir determinado curso en el área regional; y posibilidad de tener un impacto, lo que, a su vez, estaría determinado por otros actores internacionales, en particular, las grandes potencias.

⁴ Una visión general de las capacidades que se atribuyen a los poderes regionales o potencias medias en Guadalupe González, "Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior de México" en Olga Pellicer, editora, *Política Exterior de México: Desafíos en los Ochentas*. CIDE, México, 1983.

sis políticas que han sacudido al hemisferio. En ocasión de la invasión de Guatemala en 1954, durante las reuniones de consulta celebradas para discutir el problema de Cuba entre 1959 y 1964, o con motivo de la invasión de Santo Domingo en 1965, los gobiernos latinoamericanos no respondieron de manera articulada, ni pusieron en evidencia su voluntad de actuar independientemente de Estados Unidos. Cierto que hubo voces autónomas, México generalmente se encontró entre ellas, pero éstas no llegaron a romper un patrón de comportamiento que haya permitido a los analistas de las relaciones internacionales referirse a los países de la región como un grupo subordinado, carente de voz propia al participar en cuestiones de política internacional que involucran aspectos de la seguridad y del mantenimiento de la paz importantes para la gran potencia del continente.⁵

Esa situación llegó a un punto de inflexión en la reunión de consulta interamericana celebrada en Washington en 1979, para discutir la situación de Nicaragua. En aquella ocasión se manifestaron dos grandes tendencias: una, encabezada por Estados Unidos, buscaba que la OEA creara una fuerza de paz que garantizara el reemplazo del gobierno de Somoza por uno de reconciliación nacional; otra, fiel al principio de la no intervención, insistía en que correspondía únicamente el pueblo de Nicaragua, sin ninguna presencia extranjera, decidir cómo deseaba realizar sus aspiraciones democráticas y organizar su propia vida. El apoyo de América Latina a la segunda tendencia fue tan abrumador, que al final de las deliberaciones la propuesta estadounidense se retiró y la OEA se limitó a pedir el reemplazo de Somoza por un gobierno de carácter democrático, al mismo tiempo que insistía en el principio de no intervención.⁶ Por primera vez en la historia de la OEA, al discutirse una crisis política en el hemisferio, el péndulo se inclinó a favor de las voces latinoamericanas. Era un indicio de que en el sistema interamericano soplaban nuevos vientos y se rompía con la tradición de "la mayoría de uno".

⁵ Claudio Veliz "Errores y omisiones: notas sobre la política exterior de los países de América Latina" en *Estudios Internacionales*, Buenos Aires X, 1977.

⁶ En su discurso, el representante mexicano había señalado "Nos opondremos a cualquier intento de que la OEA —no tiene título para ello— con el gobierno de Somoza sobre las condiciones en que debe abandonar el poder, ni con las fuerzas de oposición sobre cómo debe acceder a él", *El Nacional*, 22 de junio de 1979.

La acción diferenciada de América Latina se volvió a manifestar en ocasión del conflicto de las Malvinas. Esta vez, las discusiones en la OEA colocaron en campos distintos a Estados Unidos y la notable mayoría de países latinoamericanos. El Tratado de Río no se invocó, como ocurría frecuentemente, para sancionar una acción estadounidense, sino para buscar el apoyo a un país latinoamericano en conflicto armado con un país de la OTAN, por el que Estados Unidos mostraba su preferencia. Es probable que se haya exagerado un poco el impacto que todo ello tuvo en la reformulación de las relaciones interamericanas;⁷ pero indiscutiblemente el problema de las Malvinas puso en evidencia que había cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y seguridad en el continente, en las cuales los intereses de países latinoamericanos se definían de manera distinta a los de Estados Unidos. Esas diferencias han vuelto a manifestarse con motivo de los conflictos de Centroamérica.

Cabe señalar que el consenso latinoamericano respecto a los problemas de Centroamérica, presentado en la Reunión de Consulta de 1979, no se mantuvo sin fisuras. Puntos de vista distintos sobre cómo propiciar una solución al conflicto de El Salvador —cuya permanencia no sólo prolonga una lucha sangrienta, sino que representa un foco de inestabilidad para la región en su conjunto— colocaron en campos distintos a México y otros países latinoamericanos. Sin embargo, los nuevos peligros aparecidos en Centroamérica, a partir de 1982, llevaron de nuevo a un encuentro a la diplomacia de los países vecinos del Istmo.

Entre 1979 y 1982 las inquietudes respecto a Centroamérica giraron en torno a tres problemas: el deterioro de las relaciones entre Washington y Managua; la persistencia de la lucha en El Salvador; y las dificultades encontradas por la Revolución sandinista para cumplir —en un contexto internacional adverso— con todas las esperanzas que se habían depositado en ella.

A partir de 1982, los problemas anteriores persistieron y se sumaron nuevos factores que dificultaron aún más la tarea de avanzar hacia la estabili-

⁷ No hay dudas en el sentido de que el conflicto de las Malvinas afectó el sistema interamericano en el sentido de hacer muy difícil una convocatoria del TIAR por parte de Estados Unidos para discutir el problema de Centroamérica; sin embargo, visto de cerca el aglutinamiento latinoamericano en torno a la Argentina fue muy matizado, prueba de ello fue, por ejemplo, que nadie planteó seriamente el rompimiento de relaciones con Gran Bretaña.

zación de la zona. De esos factores, el más notable, aunque no el único, fue el crecimiento de las actividades militares ilustradas por el envío de armamento, la presencia de asesores extranjeros y la construcción de bases militares foráneas, entre otras. No pretendo extenderme aquí sobre el difícil tema de las justificaciones, reales o supuestas, que se han dado al armamentismo en Centroamérica.⁸ Sólo quiero señalar que sus consecuencias son aún más perniciosas en la medida en que dificultan la cohesión de las sociedades nacionales al ahondar las diferencias, de por sí dramáticas, entre los sectores civiles y castrenses en Centroamérica:⁹ institucionalizan la presencia foránea; desvían los escasos recursos disponibles para el desarrollo económico; y propician la animosidad entre los países de la región. Esto último fue justamente lo que ocurrió al iniciarse los incidentes fronterizos entre Honduras y Nicaragua al polarizarse las opiniones de cada uno de los países respecto a las vías para el cambio social y al gestarse movimientos que utilizan el territorio de un país para la desestabilización de otro. Se regionalizaron así los motivos de conflicto y crearon las condiciones para que un incidente convierta a Centroamérica en un amplio campo de batalla.

Ese ambiente de creciente inestabilidad y armamentismo representa muy serios peligros para los países vecinos. No es exagerado referirse, con toda la proporción guardada y en circunstancias distintas, a la posibilidad de una "libanización" de los problemas centroamericanos que afectaría seriamente a Estados limítrofes. Ya está presente el

⁸ El tema del armamentismo en Centroamérica conduce necesariamente al del crecimiento de efectivos militares en Nicaragua, su efecto en el expansionismo militar cubano-soviético y las llamadas intenciones agresivas del gobierno sandinista. Aunque esto ha sido el motivo para el despliegue de la presencia militar estadounidense en el Istmo, lo cierto es que las pruebas aportadas hasta ahora respecto a las intenciones ofensivas de Nicaragua no son convincentes o son inexistentes. La mayoría de observadores aceptarían el hecho de que la administración Reagan ha actuado por razones preventivas. Esto, claro está, agudiza el problema de que una gran potencia actúe a discreción para decidir cuándo, real, potencial o imaginariamente puede estar en peligro su seguridad y qué medidas tomar, independientemente de cualquier respeto a la no intervención, autodeterminación, o solución pacífica de controversias.

⁹ El ejemplo más dramático del impacto que el crecimiento de los efectivos militares ha tenido sobre el equilibrio y cohesión de las fuerzas sociales internas es el de Honduras. Ver al respecto el artículo de Alain Riding "El pantano de Centroamérica" en *Vuelta* No. 78, mayo de 1983.

problema de los flujos migratorios, producto de la inestabilidad y la violencia, que da lugar a situaciones muy complejas en las zonas fronterizas. Por otra parte, los llamados poderes regionales se encuentran ahora ante la disyuntiva de ubicarse en el enfrentamiento Este-Oeste, al alinearse, acriticamente con una de las grandes potencias, o al buscar una posición que refleje su propia visión de la seguridad y el orden internacional, fortalezca las posibilidades del no alineamiento y la actuación internacional independiente.

Los peligros citados y el deseo de mantener un margen de maniobra propio en la política internacional, han servido como elemento de cohesión a la diplomacia de los países latinoamericanos que en enero de 1983 decidieron la creación del Grupo Contadora. ¿Cuáles son, a finales de ese año, los logros obtenidos? ¿Qué se puede concluir respecto al impacto que hoy en día tiene Contadora en las relaciones hemisféricas?

Contadora, un recuento de funciones

Poco contribuye a la evaluación de Contadora asignarle funciones que hasta ahora no han formado parte importante de su agenda. Como mecanismo político y diplomático, Contadora no ha buscado incidir directamente en las luchas que se libran al interior de países como El Salvador o Guatemala; en otras palabras, no ha seguido los pasos que, en momentos y circunstancias distintas, dio el comunicado Franco-Mexicano. Tampoco puede verse a Contadora como un instrumento para el enfrentamiento con Estados Unidos, aunque contrarrestar tendencias hegemónicas sea una de sus principales razones de ser. Durante el año de 1983 las tareas de Contadora se han orientado en tres grandes direcciones: fortalecer el consenso entre sus miembros; conquistar el apoyo de la comunidad internacional; y formular un orden normativo que, a partir de compromisos generales, construya el marco jurídico que haga posible la paz y el desarrollo económico en Centroamérica.

El consenso entre los miembros no puede verse como algo automático. Ciertamente, por los motivos apuntados anteriormente, todos coinciden en la necesidad de evitar la guerra y participar en la construcción de un orden regional. Pero también es cierto que la coordinación de posiciones ante situaciones de crisis no tiene antecedentes en América Latina y requiere, por lo tanto, de un proceso de aprendizaje. Los países de Contadora tie-

nen experiencias y tradiciones distintas en temas como la competencia de la ONU y la OEA sobre asuntos relativos a la paz y seguridad en el continente americano, o como la creación de fuerzas de paz interamericanas. Por otra parte, tienen también tradiciones distintas en su relación con Estados Unidos y, por lo tanto, percepciones diferentes del costo que, en sus relaciones con ese país, tienen las acciones autónomas ante el problema de Centroamérica.

En el caso de México, la continuidad de sus principios en materia de política exterior ha llevado al gobierno norteamericano a prever, con un alto grado de certeza, aquellas posiciones mexicanas inspiradas en los principios de no intervención, autodeterminación y solución pacífica de controversias. La independencia de México en el ámbito interamericano, fenómeno singular hasta finales de los años sesentas, ha sido tácitamente aceptada por Estados Unidos, al grado de que algunos autores se han referido a la existencia de una "relación especial" que permite a México disentir de Estados Unidos en cuestiones hemisféricas, sin que ello afecte la relación bilateral en su conjunto.¹⁰ No existen tradiciones similares en el caso de los otros países; durante años la política exterior de Colombia optó por el bajo relieve y la decisión de no disentir abiertamente de Estados Unidos en cuestiones políticas interamericanas.¹¹ La política exterior de Venezuela está fuertemente influida por cuestiones partidarias, lo cual hace posible algunos cambios de estilo y objetivos según los resultados de los procesos electorales.¹²

Sea como fuere, los miembros del Grupo Contadora han sabido limar las diferencias, preservar los puntos de acuerdo, tomar conciencia de los límites y alcances de la conciliación, y, en un intenso proceso de aprendizaje, han institucionalizado un mecanismo latinoamericano que ha conquistado un fuerte apoyo de la comunidad internacional.

¹⁰ Sobre esa "relación especial" en el sistema interamericano ver la obra clásica de Mario Ojeda *Alcances y límites de la política exterior de México*, El Colegio de México, primera edición, 1976.

¹¹ Los análisis sobre política exterior colombiana son escasos dentro de la bibliografía general sobre política de América Latina; una aportación novedosa es el trabajo de Gerhard Drekonja, *Colombia: política exterior*, Universidad de los Andes-FESCOL, 1982.

¹² Ver el trabajo de Robert Bond "Venezuela la Cuenca del Caribe y la crisis en C.A." en CIDE-CECADE, Centroamérica, crisis y Op. Cit.

Conquistar ese apoyo es, sin duda, uno de los éxitos mayores del Grupo Contadora. Sus dimensiones quedaron bien establecidas en la Resolución de Naciones Unidas, aprobada por unanimidad, en la que se respaldan plenamente las gestiones del Grupo.

Ahora bien, ¿qué propone Contadora para la solución del conflicto centroamericano?

Creada por países que no pueden hacer valer sus opiniones por medio de la fuerza, Contadora ha propuesto, en primer lugar, un orden normativo en cuya formulación reside uno de los aspectos más notables de su actuación en 1983. La función que podríamos llamar "quasi-legislativa" de Contadora se inició con la Declaración de Cancún, suscrita por los presidentes de los países miembros, en julio de 1983. Ahí a más de reiterar los principios de Derecho Internacional pertinentes para solucionar la crisis centroamericana,¹³ el documento propone a los países de la región ciertas directrices generales y compromisos políticos que se refieren a cuatro grandes problemas: el armamentismo, la presencia militar de fuerzas extrarregionales, las hostilidades entre Estados y los mecanismos para la construcción de un clima de confianza entre ellos.

Para el primer punto, la Declaración de Cancún propone la congelación de armamentos ofensivos existentes, el inicio de acuerdos de control y reducción en el inventario actual de armamentos, y la creación de zonas desmilitarizadas.

Las propuestas relativas a la presencia militar extrarregional son quizá las más significativas en la medida que atacan el problema clave que ha desencadenado los aspectos internacionales del conflicto centroamericano: el temor a la expansión militar cubano-soviética. La Declaración de Cancún se refiere a la proscripción de instalaciones militares de otros países y a la eliminación de asesores extranjeros; esto, aunado a las disposiciones relativas a la reducción de armamentos, cancelaría, de hacerse efectivo, cualquier intento por parte de Nicaragua de alterar a favor de Cuba el equilibrio militar de la región; en contrapartida, también pone un alto al creciente involucramiento militar de Estados Unidos en el Istmo, ilustrado, entre otros hechos, por la instalación de la base militar de Honduras.

Igualmente significativas son las propuestas para reducir las tensiones entre los Estados que buscan, por una parte, impedir el trasiego de ar-

¹³ Ver texto de la Declaración en *El Día*, 18 julio de 1983.

mas (tema constante de conflicto por las acusaciones al gobierno sandinista de enviar armas a la guerrilla salvadoreña) y, por otra parte, se refieren a la proscripción del uso del territorio de un país para desarrollar acciones políticas o militares de desestabilización en otro (lo que toca de cerca a la acción de grupos antisandinistas en Honduras y Costa Rica).

Por último, la Declaración se refiere a diversos compromisos que, como el de efectuar patrullajes fronterizos o constituir comisiones mixtas de seguridad, permitirían la creación de un clima de confianza y distensión entre los países centroamericanos.

Puede afirmarse que una de las finalidades del plan propuesto en Cancún es reducir el riesgo del conflicto armado en Centroamérica y, al mismo tiempo, implementar para la región condiciones de no alineamiento que permitan, asegurado el hecho de que los procesos de cambio social no repercutirán en beneficio del temido expansionismo cubano-soviético, que los pueblos centroamericanos encuentren, sin injerencias militares foráneas, las vías para su transformación.

Esa manera de encarar el problema de la seguridad fue retomada en el segundo gran documento producido por el Grupo Contadora: el Documento de Objetivos, suscrito por todos los gobiernos centroamericanos y presentado al Secretario General de las Naciones Unidas en octubre de 1983.¹⁴

El Documento, compuesto de veintiún puntos, dedica once a cuestiones de seguridad; tres a cuestiones relativas a los derechos humanos, la reconciliación nacional y la democracia; cinco a cuestiones relativas al desarrollo económico; otro se refiere a la protección de los derechos humanos de los refugiados centroamericanos; y el último a la implementación de los acuerdos.

Los objetivos relativos a la seguridad y al mantenimiento de la paz reproducen básicamente la ya citada Declaración de Cancún. La parte novedosa se encuentra, pues, en los aspectos relativos al desarrollo económico, la defensa de la democracia y los derechos humanos. Por lo que toca al desarrollo económico, el documento de objetivos hace hincapié en la necesidad de los países centroamericanos de acceder a recursos monetarios externos, así como de extender su comercio exterior mediante un mayor acceso al mercado de

los países industrializados y precios justos y remunerativos para sus productos de exportación. En lo referente a la defensa de la democracia, se propone: la efectiva participación popular en la toma de decisiones y asegurar el libre acceso de corrientes de opinión en procesos electorales honestos y periódicos; una fórmula obvia de conciliación entre las demandas de la oposición en países como El Salvador; y el interés de algunos gobiernos en la celebración de elecciones en Nicaragua.

Es un mérito del documento de objetivos, la manera global de referirse a los problemas de Centroamérica; sin embargo, parece que dentro de sus veintiún puntos hay algunos que tienen prioridad. Aunque los puntos relativos al desarrollo económico son indudablemente válidos, no pueden encontrar su plena realización sin antes solucionar el problema del mantenimiento de la paz. Difícilmente puede funcionar un plan de ayuda económica paralelamente al funcionamiento de las bayonetas. Los compromisos relativos a cuestiones de seguridad, que se contemplan desde la Declaración de Cancún son, pues, tema prioritario.

Al acercarse al final de 1983, Contadora ha precisado las coordenadas sobre las cuales pueden constituirse las relaciones entre los Estados centroamericanos, y entre éstos y las grandes potencias, de manera que se asegure la convivencia entre países que pueden diferir ideológicamente y en sus formas de organización internas, y al mismo tiempo que se ponga un alto al armamentismo y a los motivos que propicien la desconfianza entre grandes potencias. También ha señalado las condiciones del orden económico internacional que son necesarias para dar un impulso a las economías centroamericanas y ha llamado la atención sobre el significado del perfeccionamiento de la democracia para reconstituir un clima de paz en Centroamérica.

¿Qué importancia ha tenido todo ello en la situación centroamericana? y ¿qué significa para la conformación y funcionamiento del sistema internacional?

El año que está por terminar ha sido testigo del incremento de la actividad militar en Centroamérica, de la violación del principio de autodeterminación y proscripción del uso de la fuerza en las relaciones internacionales en el caso de Granada, del apoyo abierto por parte de los Estados Unidos a acciones encubiertas para desestabilizar el régimen sandinista. . . la lista puede ser más larga y las pruebas del uso arrogante del poder más contundentes. Estos acontecimientos podrían llevar a

¹⁴ Ver el texto del Documento de Objetivos en *El Día*, 7 octubre de 1983.

la conclusión de que esa acción moderadora que se espera de los poderes regionales o potencias medias encuentra sus límites al ejercerse en situaciones donde real o imaginariamente, pero percibidas como tal, se encuentran en juego cuestiones que atañen a la seguridad de una gran potencia. No sería positivo, sin embargo, proponer que se replieguen los esfuerzos que en nombre de intereses muy legítimos se han hecho para abrir caminos a la estabilización de Centroamérica. Hacerlo significaría ignorar facetas importantes de la acción del Grupo Contadora que están contribuyendo a modificar el panorama de las relaciones hemisféricas y en general del sistema internacional a favor de una participación más vigorosa de las voces latinoamericanas.

Un éxito indudable del Grupo Contadora ha sido institucionalizar un mecanismo latinoamericano para la reflexión y la presentación de propuestas dirigidas a encontrar solución a una crisis política en el hemisferio. La acción conjunta de México, Panamá, Venezuela y Colombia ha modificado el escenario en el que un solo actor, Estados Unidos, daba interpretación y soluciones a los problemas internacionales de carácter político que surgían en la región. Un logro de importancia si recordamos la tradicional subordinación a las líneas fijadas

por Estados Unidos observada en otras épocas y la carencia de una capacidad de concertación política latinoamericana.

El segundo aspecto positivo es el haber propiciado un proceso de aprendizaje de los países latinoamericanos para incrementar su peso en la política internacional a través de la coordinación de esfuerzos. En este sentido, cabe señalar que el apoyo universal y el reconocimiento otorgados a Contadora no hubiesen sido conquistados mediante las acciones unilaterales de uno solo de sus miembros. Esta lección ha sido aprendida y pueden preverse para el futuro el fortalecimiento de factores de aglutinamiento y el perfeccionamiento de canales de comunicación entre los países de la región.

Por último, un gran avance del Grupo Contadora ha sido el concebir, con un grado de precisión que no se había logrado hasta ahora, un marco para la protección de la seguridad y el mantenimiento de la paz en Centroamérica que expresa el "deber ser" de las relaciones internacionales, desde el punto de vista de quienes creen en el no alineamiento y de quienes saben que los procesos de transformación y cambio social en el Tercer Mundo no pueden detenerse; y lo deseable es que transcurran sin antes atravesar un largo túnel de violencia.