

# América Latina y el Caribe

## Balance de moderadas esperanzas

Heraldo Muñoz

**A**l igual que en años anteriores, las relaciones exteriores de Latinoamérica y el Caribe se centraron en 1987 en temas claves, como la deuda externa de los países de la región y el conflicto centroamericano. A diferencia de años previos, sin embargo, en este último período se registraron importantes propuestas e iniciativas tendientes a resolver dichos problemas.

Aunque sería aventurado suponer que los problemas señalados podrán llegar a ser resueltos en un plazo breve, los países de la región han desplegado un gran activismo en política exterior, recuperando la iniciativa y creando un clima más optimista —o menos pesimista— que antes respecto al futuro.

Es necesario señalar, por otra parte, que durante 1987 ocurrieron hechos perturbadores de la estabilidad interna en países como Argentina y Brasil que bien podrían repercutir negativamente en los intentos de concertación regional, restándoles fuerza y coherencia. Aunque las crisis internas han sido controladas, persiste en la región una preocupación internacional por el retorno a la democracia en países como Chile y Paraguay, y por su consolidación efectiva en los casos de Argentina, Uruguay, Brasil, Perú y Ecuador.

A fines de 1986 las negociaciones de paz sobre Centroamérica se encontraban estancadas. El último borrador del tratado de paz elaborado por el Grupo de Contadora y su Grupo de Apoyo no había prosperado. En esa ocasión Nicaragua había aceptado firmar dicho documento, mientras que El Salvador y Costa Rica expusieron diversas "omisiones" en aquella última versión del acuerdo de paz.

En 1987 los intentos negociadores pasaron directamente a manos de los países centroamericanos y, en especial, al gobierno de Costa Rica presidido por Oscar Arias. Así, hacia el 15 de febrero de 1987 los presidentes de El Salvador, Honduras, Guatemala y Costa Rica se reunieron en San José y acordaron una nueva propuesta titulada "Una hora para la paz" a ser discutida posteriormente con Nicaragua. Luego de meses de arduas consultas el comúnmente denominado "Plan Arias" derivó en un Acuerdo de Paz concreto firmado por los cinco presidentes centroamericanos en la reunión de Esquipulas II, el 7 de agosto de 1987. Un día antes de la realización de la cumbre de Esquipulas II el gobierno de EEUU trató desesperadamente de obstaculizar el logro de un

consenso subregional presentando su propio "Plan Reagan" para la paz en el istmo que ni siquiera fue considerado por los cinco presidentes.

El documento de Esquipulas II recoge en gran medida el Plan Arias y las propuestas de Contadora, y establece un cese del fuego, medidas de reconciliación nacional, amnistía para los insurgentes, la promoción de una democracia pluralista en los países firmantes y la solicitud a los gobiernos extrarregionales que cesen el financiamiento a los grupos insurgentes.

### Letra y espíritu

Si bien las aspiraciones de lograr la paz en Centroamérica son compartidas por los gobiernos del istmo centroamericano, así como por diversos actores externos a la subregión, los múltiples obstáculos —incluyendo la política estadounidense de apoyo irrestricto a los "contras" nicaragüenses— hacían abrigar escasas esperanzas de avanzar hacia una paz real en la zona. Sin embargo, desde la firma del Acuerdo se han observado progresos importantes y alentadores.

Nicaragua ha cumplido con la letra y

el espíritu del acuerdo de paz, impulsando una apertura interna, instalando la Comisión de Reconciliación Nacional contemplada en el acuerdo y promoviendo medidas de amnistía para los rebeldes y de diálogo con la oposición desarmada. De hecho, el 23 de noviembre de 1987 el gobierno sandinista, destacando su deseo de acatar el plan de paz, otorgó la libertad a 985 prisioneros vinculados a los "contras", incluyendo a casi 200 ex miembros de la Guardia somocista. En esos mismos días los dirigentes Guillermo Ungo y Rubén Zamora del Frente Democrático Revolucionario retornaron a El Salvador, desafiando a los "escuadrones de la muerte" y al gobierno del presidente Napoleón Duarte. Ambas situaciones habrían sido difíciles de imaginar un año antes.

Paralelamente, el comité de verificación del acuerdo de paz —integrado por los Cancilleres de los países de Contadora y del Grupo de Apoyo, los ministros de relaciones exteriores de los cinco Estados centroamericanos y representantes de la OEA y de la ONU— comenzó a desarrollar su labor para asegurar el cumplimiento efectivo del acuerdo en los países afectados.

### Flexibilización obligada

El tema del cese del fuego apareció en noviembre como un escollo casi insuperable para el gobierno de Nicaragua, puesto que si bien Esquipulas II no exige un diálogo con la "contra", éste resulta poco menos que indispensable para materializar un cese del fuego efectivo. La postura oficial de los sandinistas era que no se dialogaría con los contrarrevolucionarios y que lo único que correspondía era que éstos acogiesen la amnistía dictada por el gobierno. Pero, el 5 de noviembre el presidente Daniel Ortega declaró que estaba dispuesto a negociar un cese del fuego con los "contras" a través de un mediador: el cardenal Miguel Obando y Bravo. El giro de los sandinistas fue recibido muy positivamente en Nicaragua y en la comunidad internacional en general. El propio cardenal Obando —un tenaz opositor del sandinismo— se expresó en términos elogiosos respecto a la nueva actitud del gobierno de Managua.

EEUU quedó, entonces, en una posición incómoda frente a la persistente demanda sandinista de reanudación del diálogo bilateral Washington-Managua, suspendido unilateralmente por la Casa Blanca en 1984. Por eso, durante la asamblea de la OEA celebrada en Washington pocos días después del anuncio de Ortega, el presidente Reagan indicó que el secretario de Estado Shultz podrá reunirse con su colega nicaragüense en el contexto de una reunión con los cancilleres de las cinco naciones centroamericanas, aunque aclaró que no accedería a un diálogo bilateral directo con Managua.

Por otra parte, a causa de las presiones del Congreso, la Casa Blanca postergó su petición de fondos adicionales para los "contras" para enero de 1988. A ello se agrega la crisis financiera como nueva preocupación prioritaria de EEUU, hecho que podría contribuir a la "flexibilización obligada" de

las posiciones de Reagan respecto a Nicaragua.

En resumen, las partes en conflicto han ido cediendo en algunas de sus posiciones, lo que hace más factible que se pueda avanzar en el difícil camino de la paz en Centroamérica. Hacia fines de 1987 nunca se habían registrado condiciones más propicias para ello.

### Personalidad propia

En diciembre de 1986, en una reunión celebrada en Río de Janeiro, los ocho países integrantes del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo se constituyeron en un organismo permanente de consulta y coordinación.

La experiencia de concertación para intentar resolver la crisis centroamericana llevó a los ocho países (México, Venezuela, Colombia, Panamá, Perú, Argentina, Brasil y Uruguay) a concluir que era necesario crear un "frente unido" para abordar otros temas urgentes de carácter financiero, comercial y político, entre los cuales sobresale el problema de la deuda externa latinoamericana.

El hecho de que varios países integrantes del ahora denominado "Grupo de los Ocho" tengan gobiernos de consolidación democrática, precedidos de experiencias autoritarias, contribuye a un diagnóstico similar de la situación regional. La mayoría de ellos enfrenta demandas insatisfechas de los sectores populares; un poder todavía desmedido de los militares en relación a la sociedad civil; requerimientos de modernización de las economías nacionales; una voluminosa deuda externa; y un contexto internacional cambiante caracterizado por una crisis financiera, proteccionismo en los países desarrollados y profundas transformaciones tecnológicas en el proceso productivo. Frente a este cuadro, para los ocho países latinoamericanos ya no resultan viables las opciones unilaterales y la concertación regional

flexible se impone como una necesidad.

En esta perspectiva, en 1987 el Grupo de los Ocho adquirió una personalidad propia separada del Grupo de Contadora y de Apoyo. En una primera reunión realizada en Bariloche, Argentina, entre el 14 y 16 de abril, los cancilleres de los ocho países analizaron el conflicto centroamericano —apoyando el Plan Arias—; pero, además, trataron extensamente la deuda externa regional, una iniciativa para crear un "club tecnológico latinoamericano", los problemas derivados de las comunicaciones vía satélite, y la preservación del medio ambiente y la ecología de la región. Posteriormente, entre el 9 y 11 de agosto, los ocho cancilleres volvieron a reunirse —esta vez en Campos do Jordao, Brasil— acordando convocar a la primera reunión cumbre de los ocho presidentes latinoamericanos.

### Iniciativas de concertación

En octubre los ocho cancilleres se juntaron en Punta del Este, Uruguay, para preparar la cumbre presidencial fijada para el 27 - 28 de noviembre en Acapulco, México. En Uruguay, quedó claro que el encuentro cumbre de los presidentes sería un mecanismo de consulta permanente, a realizarse anualmente.

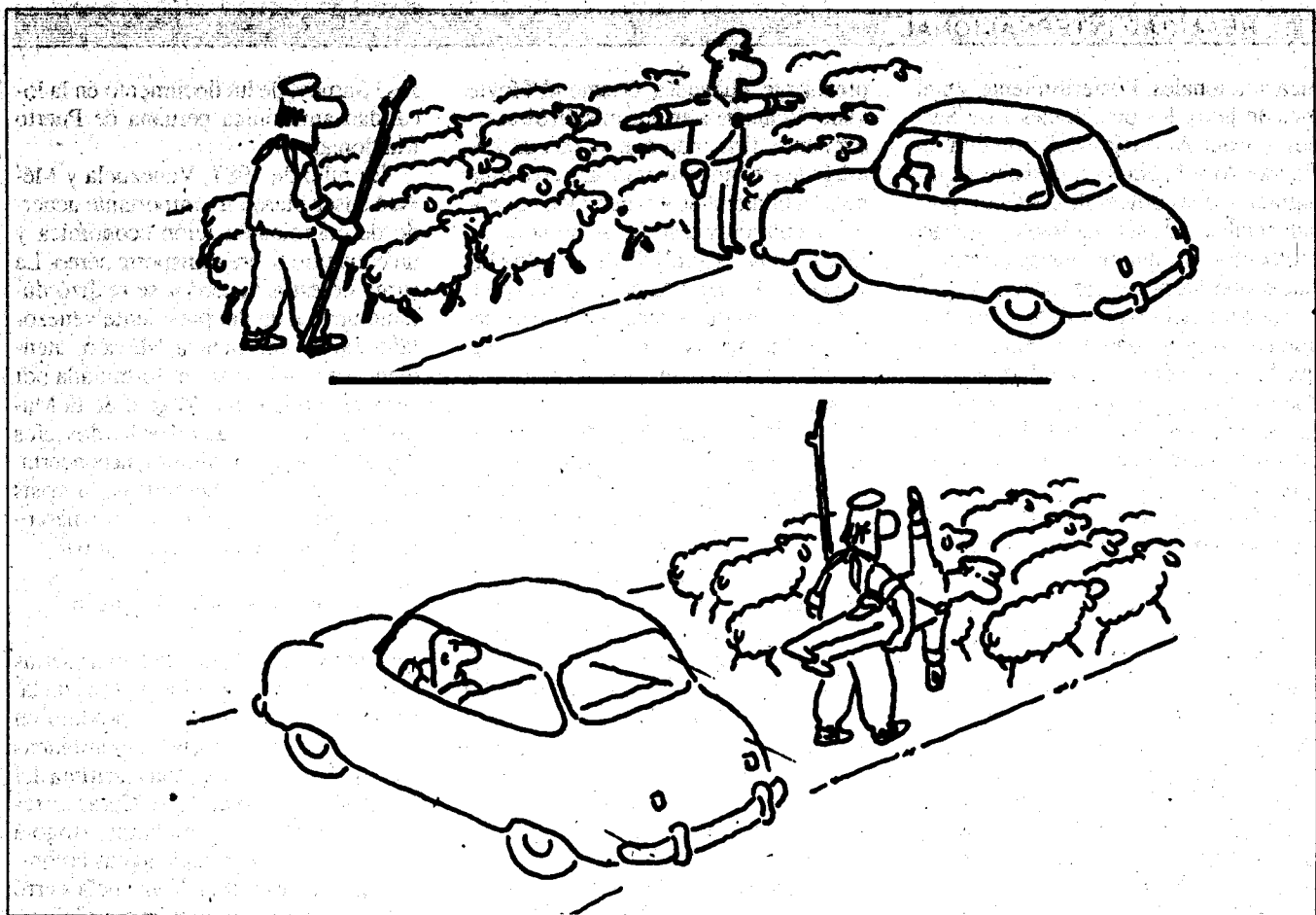
La cumbre de Acapulco se llevó a cabo según lo planeado, constituyéndose así en la primera reunión de presidentes latinoamericanos, convocada por iniciativa propia. El antecedente previo más cercano fue la cumbre de mandatarios del hemisferio en Punta del Este, Uruguay de 1967, promovida por el entonces presidente estadounidense Lyndon Johnson.

En Acapulco, los ocho presidentes firmaron el "Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia", se comprometieron a mantener este mecanismo anual de consulta, y acordaron elaborar lineamientos de acción concretos para materializar los objeti-

### INCLUSO

"Indicó que no hay impedimentos para que dicho candidato sea el general Pinochet, afirmando que, 'mientras esté vivo, cualquiera puede ser. Puedo ser yo también'. El almirante Merino señaló, ante una consulta, que incluso ese candidato puede ser una mujer..."

*El Mercurio*, Santiago de Chile, 2 de septiembre de 1987.



vos del documento. Entre los temas fundamentales del "Compromiso de Acapulco" destacaron la seguridad regional, la cooperación política y económica, el comercio externo y, fundamentalmente, la deuda externa. Aunque sobre este último punto no se acordó algo fundamentalmente nuevo, se expresó claramente que, en caso de no progresar las negociaciones con los países desarrollados: "algunos países, a la luz de su circunstancia propia, podrán verse obligados a tomar medidas unilaterales para limitar el servicio de su deuda en forma congruente con sus necesidades de desarrollo. En este sentido —continúa la declaración— expresamos nuestra solidaridad con los países que, en ejercicio de su soberanía, toman medidas para limitar el servicio de su deuda a su capacidad de pago".

Cabe mencionar que el tópico de la deuda suscitó, antes de la reunión de Acapulco, diversas iniciativas parciales de concertación. En octubre de 1987 el Parlamento Andino hizo un llamado al papa Juan Pablo II para que preste su orientación en la búsqueda de una solución del problema. Poco antes, en septiembre, los ministros de Finanzas de

Brasil, México y Argentina firmaron un comunicado conjunto constituyendo un grupo informal para promover la defensa común de sus posiciones en las negociaciones separadas con acreedores.

A comienzos de año, en el mes de febrero, Brasil había declarado una moratoria unilateral de su deuda; pero en noviembre logró un acuerdo de pago parcial. Del mismo modo, en abril México obtuvo un paquete de refinanciamiento de 13,7 mil millones de dólares del total de su deuda.

En octubre el SELA designó a un nuevo secretario permanente, el uruguayo Carlos Pérez del Castillo, y se propuso contribuir a la concertación regional más amplia posible; y a la búsqueda de alianzas externas a la región con quienes comparten intereses comunes en el ámbito de la deuda, servicios, tecnología e inversión. El Consenso de Cartagena, en tanto, después de 16 meses de inactividad se reunió en Guayaquato, México, para buscar un nuevo enfoque para la actuación del grupo. No obstante, con la realización de la cumbre de Acapulco, es muy probable que el centro de gravedad de la concertación

sobre la deuda se traslade, en definitiva, desde el Consenso al Grupo de los Ocho.

#### Programa de integración

El año 1987 se caracterizó, además, por algunos avances importantes en los procesos de cooperación y entendimiento subregional y bilateral. Por otra parte, no obstante, se registraron algunas tensiones bilaterales producto de la activación de tradicionales disputas entre ciertos países.

Respecto a lo primero, durante el año en cuestión se registraron progresos importantes en el acuerdo de integración suscrito por Argentina, Brasil y Uruguay en julio de 1986. En un año la balanza comercial brasileño-uruguayana aumentó en un ciento por ciento, en tanto que la argentino-brasileña se elevó en un sesenta por ciento, revelándose así los beneficios más inmediatos del proceso de integración.

En mayo los presidentes de los tres países se reunieron en Montevideo para oficializar la existencia del Consejo de Ministros del Río de la Plata y suscribir acuerdos de cooperación científico-téc-

nica adicionales. Posteriormente, en el mes de julio, los presidentes José Sarney y Raúl Alfonsín se dieron cita en Buenos Aires, cumpliendo el plan de integración que contempla contactos presidenciales cada seis meses, y firmaron protocolos complementarios en materias económicas y culturales.

La percepción que existe sobre este ambicioso programa de integración es que ha tenido éxito, particularmente en determinadas áreas como es el caso de la cooperación nuclear. Algunos observadores, asumiendo un enfoque optimista, llegan a sostener que este acuerdo podría constituir un punto de partida para conformar un mercado común regional.

#### Avances bilaterales

Entre los avances en la concertación bilateral durante 1987, cabe destacar la recomposición de las relaciones entre Venezuela y Guyana. Pese a la disputa por la zona del Esequibo —hoy en manos del secretario general de la ONU— ambos países han firmado acuerdos comerciales sobre petróleo y bauxita, aumentando, además, los contactos entre los sectores privados de las dos naciones. Más aún, en marzo de 1987, el

presidente guayanés Desmond Hoyte visitó Venezuela en una misión de acercamiento, firmando con su colega Jaime Lusinchi un convenio para crear una misión bilateral de cooperación económica, cultural y técnica. Asimismo, en junio se reunieron el jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de Guyana y el ministro de Defensa de Venezuela con el objeto de asegurar la cooperación fronteriza, combatir el narcotráfico y evitar conflictos.

También en el plano bilateral, en abril de 1987 Colombia y Ecuador firmaron un convenio de exploración y explotación petrolera conjunta en la zona limítrofe, y afirmaron detalles de un acuerdo para la utilización por parte de Ecuador del oleoducto trasandino colombiano. Del mismo modo, en septiembre los cancilleres de Bolivia y Perú suscribieron un acuerdo sobre facilidades para transporte terrestre, aéreo y acuático; en tanto, Bolivia y Brasil avanzaron en la negociación de un plan de desarrollo energético en su área fronteriza. Perú y Brasil, por su parte, se comprometieron en el mes de julio a profundizar la cooperación amazónica y materializar la integración vial entre ambos países a través de la firma, por parte de los presidentes Alan García y

José Sarney, de un documento en la localidad amazónica peruana de Puerto Maldonado.

En julio de 1987, Venezuela y México suscribieron un importante acuerdo de complementación económica y un convenio sobre transporte aéreo. La firma de estos acuerdos se realizó durante una visita del presidente venezolano Jaime Lusinchi a México, atendiendo a una invitación formulada por su colega mexicano Miguel de la Madrid. La agenda bilateral de los dos jefes de Estado incluyó, además, la concertación en materias energéticas, la crisis centroamericana, el tema del narcotráfico y la deuda externa regional.

#### Fricciones y diferencia

En contraste, 1987 fue un año de serias fricciones entre Colombia y Venezuela. El incidente más grave se produjo en agosto cuando corbetas colombianas incursionaron en una zona marítima del Golfo de Venezuela que Caracas reclama como suya, mientras Bogotá considera que se trata de aguas colombianas. En respuesta Venezuela cerró varios puntos de su frontera con Colombia y despachó tres fragatas al área en disputa. En definitiva, la situación logró controlarse gracias a llamados del presidente argentino Raúl Alfonsín y de la OEA. México y Brasil contribuyeron a la distensión con una oferta de mediación entre las partes.

Por último, después de un largo período de conversaciones y acercamiento entre Chile y Bolivia, a mediados de 1987 el gobierno chileno rechazó abruptamente una proposición inicial presentada por Bolivia tendiente a satisfacer su aspiración de una salida al Océano Pacífico. Cuando todo indicaba una inminente negociación bilateral sobre el problema, el gobierno de Pinochet —a diferencia de lo obrado en 1975— cerró la puerta a una discusión concreta de la petición proveniente de La Paz. Con ello las relaciones entre ambos países llegaron a su punto más bajo en muchos años. Bolivia reactivó su demanda en la OEA, el Movimiento de los No-Alineados y otros foros internacionales, obteniendo amplio respaldo para su causa, todo lo cual contribuyó a agudizar el aislamiento internacional que sufre el gobierno militar chileno.



## La visita posible

Durante 1987 América Latina fue visitada por diversos líderes mundiales entre, los cuales destacan François Mitterand, Felipe González y el papa Juan Pablo II. Sin embargo, la visita más novedosa y de mayor proyección futura fue la del ministro de Relaciones Exteriores de la URSS, Eduard Shevardnadze, quien, durante el mes de octubre, estuvo en Argentina, Uruguay y Brasil.

La apertura política que está llevando a cabo Mijaíl Gorbachov en la URSS ha acentuado el interés soviético en los vínculos estatales con los más diversos gobiernos latinoamericanos y una clara reticencia a subsidiar regímenes revolucionarios. En lo económico, se percibe en la URSS una tendencia a equilibrar su balanza comercial con los países latinoamericanos (lo que en 1986-1987 significó una brusca caída en el comercio con la región), y un interés especial hacia las naciones de mayor desarrollo relativo.

En todo caso, en el plano político-diplomático, los países latinoamericanos generalmente tienden a ver en la URSS a un actor con el cual es necesario mantener relaciones activas para, entre otras cosas, ensanchar sus respectivos márgenes de autonomía y movimiento en la esfera internacional. La posible visita de Gorbachov a América Latina durante 1988 seguramente contribuirá a intensificar el interés por los crecientes vínculos entre la región y la otra superpotencia.

## La difícil consolidación

Finalmente, durante el año en cuestión se registraron algunas situaciones de gran tensión en el ámbito interno de varios países de la región, que llegaron a perturbar la proyección externa de esos mismos Estados.

El 16 de enero el presidente de Ecuador, León Febres Cordero, fue secuestrado por comandos paracaidistas en un enfrentamiento armado. El presidente Febres Cordero fue liberado después de once horas, luego de amnistiar y liberar al general Frank Vargas, quien estaba preso desde un frustrado golpe de Estado en marzo de 1986. Naturalmente la imagen nacional e internacional de Febres Cordero y su gobierno sufrió un gran deterioro



debido a este incidente.

Una situación aún más seria aconteció en Argentina durante la semana santa de 1987, cuando se produjo un alzamiento militar encabezado por el teniente coronel Aldo Rico. Los insubordinados se opusieron al juzgamiento de oficiales en servicio activo bajo la ley de "Punto Final" aprobada a proposición del gobierno de Raúl Alfonsín, y ocuparon dependencias militares en Córdoba y Buenos Aires (Campo de Mayo). La crisis se resolvió finalmente gracias al masivo apoyo civil otorgado a la política militar del Presidente Alfonsín, y al nombramiento de un nuevo jefe del Estado Mayor del Ejército, el general José Dante Caridi.

En Perú, en tanto, en el mes de abril, se suscitó un grave enfrentamiento entre el presidente Alan García y la fuerza aérea. La aeronáutica se acuarteló en apoyo a su jefe, el general del aire Luis Abram Cavallerino, quien se opuso a la unificación de las tres ramas de las fuerzas armadas peruanas en un solo Ministerio de Defensa. Después de cuatro días de tensión, con acuartelamientos y vuelos intimidatorios de cazabombarderos sobre el Palacio de Gobierno, la crisis se resolvió con la destitución del general Abram Cavallerino.

En Brasil, por último, durante el año se registraron rumores de inquietud

dad militar y se llegó a denunciar un supuesto complot de políticos de derecha y militares en retiro tendiente a erosionar el gobierno de José Sarney debido a su postura nacionalista en la renegociación de la deuda externa, y a su defensa de la ley de informática que prohíbe la participación extranjera en diversas áreas de la industria brasilera de computación.

El clima de intranquilidad regional se vio agudizado por las acciones terroristas del Sendero Luminoso en Perú; movilizaciones opositoras en Panamá; los asesinatos de numerosos políticos de izquierda en Colombia, que podrían empujar a gran parte de este sector a una estrategia insurreccional; y por el fenómeno transnacional del narcotráfico.

En resumen, el tema de la consolidación democrática siguió siendo un tema de gran relevancia en la realidad interna y externa de varios países latinoamericanos. Por otra parte, 1987 fue un año de avances en la concertación regional para resolver los principales problemas de la región, incluyendo la crisis centroamericana y la deuda externa. Teniendo en cuenta que los años recientes han sido tiempos de pesimismo en América Latina y El Caribe, 1987 pareció entonces como un año de moderadas esperanzas. ❧