

## ENSAYOS

### OPCIONES ENTRE DIPLOMACIA Y HEGEMONÍA. LA MISIÓN DE CONTADORA\*

**César Sepúlveda**

Los serios empeños del Grupo Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela) y de su Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú, Uruguay) para pacificar a Centroamérica se han vindicado una vez más, aunque para ello haya habido necesidad de sortear insidias, maquinaciones y otras maniobras emprendidas para regatearle el éxito merecido. La historia de Contadora, como se verá más adelante, larga en cuatro años tenaces, ha sido de una suave pero firme perseverancia, de avances lentos mas seguros, frente a una desenfadada postura de promoción de la violencia, de menosprecio hacia su elevado cometido. Ha sido su lucha un ejemplo persuasivo de la utilidad de la diplomacia para reducir conflictos internacionales y evitar el choque armado.

Como ha venido sucediendo periódicamente, Contadora se puso de nuevo en actualidad, pues la ocasión se mostraba propicia para un nuevo intento de paz. La conferencia de presidentes en Guatemala, el 5, 6 y 7 de agosto pasado, proporcionaba un campo excelente para continuar desarrollando sus oficios a fin de reducir las tensiones en el área centroamericana y lograr el apaciguamiento.

En vísperas de la junta de los cinco jefes de Estado, el Ejecutivo estadounidense lanzó una acometida para debilitar de antemano esa importante reunión. El martes 4 de agosto el presidente Ronald Reagan publicó lo que él llamó "una iniciativa de paz", señalando que a cambio de detener la ayuda a los *contras*, requería del gobierno de Nicaragua una firme promesa de cese al fuego y que éste propusiera seriamente vías para volver a la democracia. Todo ello visiblemente no llena la idea de paz, sino de poner en jaque al gobierno sandinista y al Congreso de Estados Unidos a la vez, a sabiendas de que en cualquier momento podría ese presiden-

te señalar que no se cumplió con los términos formulados y justificar así su obsesión de sustentar a la *contra*. Es una finta no digna de tomarse seriamente, miope y un tanto absurda, a pesar de la buena voluntad que le llegó a mostrar Managua. El secretario Schultz se encargó además de desvirtuarla cuando expresó, en relación con esa tentativa, que no se podrá dialogar con el gobierno de Nicaragua. Pudiera considerarse como una estrategia para obtener la aprobación del Congreso a continuar proporcionando recursos bélicos a los *contras*.

Pero antes, otra asechanza para Contadora surgió en la junta de cancilleres en Tegucigalpa, del 30 al 31 de julio, pensada para examinar la iniciativa de paz de Costa Rica (plan Arias) donde surgió un curioso proyecto presentado por Honduras, que no era sino uno de los tantos designios de Estados Unidos (el esquema Habib) ligeramente aliñado por el secretario de Relaciones Exteriores de Honduras, López Contreras. Pero ahí el Grupo Contadora formuló discreta y firmemente observaciones pertinentes, y el proyecto hondureño quedó sólo como documento secundario de comentarios a la propuesta del presidente Arias. Contadora logró consenso, por lo cual diseñó un plan pacificador de diez páginas, con un anexo, que daba satisfacción a los diferentes gobiernos, y que contiene una lista de puntos mínimos de consenso. Honduras resolvió a última hora proponer extrañamente que se reactivara la gestión de Contadora.

La junta cumbre de Esquipulas, del 5 al 7 de agosto, fue más allá de lo que se esperaba de ella, y sus discusiones resultan muy alentadoras por el espíritu de independencia que mostraron los cinco presidentes. Como se sabe, los mandatarios emitieron un documento por el cual se comprometen firmemente a tomar una serie de medidas encaminadas a llevar la paz a la región. El acuerdo obtenido fue sorprendente en medio de las circunstancias, y constituye un paso apreciable en el lento camino de la paz. Debe saludarse con optimismo moderado. Los gobernantes han dado muestras enco-

\* Ponencia presentada por el autor el día 20 de agosto de 1987 en la Reunión Nacional sobre Política Exterior, organizada por la Secretaría de Asuntos Internacionales del CEN del PRI y el IEPES.

miables de sensibilidad política, de prudencia, de previsión y de autonomía de criterio. Debe acreditárseles que han restaurado la dignidad centroamericana.

El instrumento que salió de la junta de Esquipulas se denomina *Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica* y abarca diez importantes puntos: reconciliación nacional a través de un diálogo serio y abierto; exhortación al cese de las hostilidades; democratización; elecciones libres; cese de la ayuda (exterior) a las fuerzas irregulares y a los movimientos insurreccionales; no uso del territorio para agredir a otros Estados; negociaciones en materia de seguridad; verificación, control y limitación de armamentos (con la participación de Contadora); refugiados y desplazados; cooperación; democracia y libertad para la paz y el desarrollo; verificación y seguimiento (con la mediación de Contadora, del Grupo de Apoyo, de la OEA y de la ONU).

En realidad, la casi totalidad de esas medidas están ya contenidas en el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, del 6 de junio de 1986, que fue conocida también por los representantes de los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; Acta que por ello recibe conformación. La nueva forma adoptada permite su mayor aceptación por los Estados centroamericanos, pues así se aleja la idea de influencia de fuera de la zona.

Lo de Esquipulas merece algunas reflexiones. Por primera vez los jefes de Estado de esa región emergen con autoridad propia, seguros de sí mismos, jugando un papel relevante en el mundo. Ahora que han saboreado la recepción calurosa que ha merecido en todas partes este acto de entereza, se antoja difícil que retrocedan. Ha nacido pues un compromiso con bases bastante sólidas.

Un aspecto digno de tomarse en cuenta es que el acto de Guatemala ha comenzado a reforzar una incipiente opinión pública estadounidense partidaria de la paz, que cansada de la viciada propaganda repudia la violencia, y que ve una ventana abierta para su acción.

Se confirma con esa valerosa determinación que la política del presidente Reagan hacia la zona ha sido errada, y no ofrece ni antes ni ahora ninguna vía airosa de solución y sí engendra pugnas y resentimiento destructivos.

Otro comentario que brota de ahí es que el presidente Cerezo surge como líder natural en Centroamérica, con todo lo que eso significa. Seguramente

habrá de jugar más adelante un papel sobresaliente en el apaciguamiento del istmo.

Es posible que sea todavía temprano para juzgar definitivamente a Esquipulas. Es incuestionable que aún queda camino por recorrer. Ese acuerdo tendrá que irse consolidando a pausas, algunas de ellas penosas. El Grupo Contadora deberá reunirse de nuevo para determinar los métodos más idóneos para avanzar en la pacificación propuesta. El papel de Contadora no acaba pues con lo resuelto en Guatemala, ya que es palmario que aún rodean asechanzas, y sobran quienes conspiran contra esa importante iniciativa centroamericana; empero, Esquipulas no deja de ser un buen signo sobre el cual puede construirse.

**E**n fin, el acuerdo de paz de los presidentes de Centroamérica viene a ser un avatar más de Contadora. Conviene ahora recapitular brevemente el proceso de Contadora, que va ya para cinco años, a fin de evaluarlo a la luz de los recientes acontecimientos, y calcular sus posibilidades futuras.

Recordemos que el istmo centroamericano, a finales del año de 1982, se aproximaba peligrosamente a una situación de guerra *de facto*. Estados Unidos, que veía entonces fácil el asunto, supuso que al aplicar presión militar a Nicaragua a través de sus personeros en la zona y ejerciendo acciones directas y aisladas de violencia, obligaría, y prontamente, a capitular al gobierno de Managua. En esos planes no se tuvo la previsión de considerar las reacciones de los países latinoamericanos de vocación pacífica y de estructura democrática, como Venezuela, Colombia y México, que se verían afectados por una guerra desbocada en la región. Consultándose entre sí, y vista la magnitud de las consecuencias que produciría la contienda armada, determinaron enviar a sus ministros de Relaciones Exteriores a una reunión en la isla de Contadora, a fin de estudiar las medidas que podrían tomarse frente a ese serio amago.

Panamá, por ser el país huésped, se sumó a la junta, y así nació el Grupo de Contadora, en enero de 1983, que resolvió ofrecer a los gobiernos centroamericanos soluciones negociadas que evitaran el estallido de una guerra abierta en esa parte del mundo.

La verdad es que la creación del Grupo no provocó una reacción notable. Se pensó que sería sólo un mecanismo más. La declaración inicial, que comprendió los conocidos principios de los Esta-

dos latinoamericanos, no pareció conmover a nadie.

Pero de pronto, en abril de 1983, Contadora se puso a la luz pública. Al surgir rumores, más o menos confirmados por las noticias de que el general Gustavo Álvarez, ministro hondureño de la Defensa, quería emprender acciones militares contra las tropas sandinistas, el presidente colombiano Belisario Betancur viajó apresuradamente a México, Venezuela y Panamá a principios de ese mes, reiterando los esfuerzos de paz y señalando el peligro. Los ministros del Grupo Contadora emprendieron con premura un viaje por los cinco Estados centroamericanos, y reunidos en Guatemala el 13 de abril lograron realizar en seguida una reunión con sus cinco homólogos de Centroamérica, el 21 de abril, en Panamá.

Realmente fue oportuno y meritorio el cónclave con los representantes centroamericanos, pues hubo contacto estrecho, se abatieron suspicacias, se abrieron esperanzas y se emitió el primer comunicado de importancia, el de abril, por el cual se dirigía la atención a los asuntos objetivos de la problemática centroamericana, como son el trasiego de armas, el contrabando de pertrechos, el armamentismo y la presencia de consejeros militares y de mercenarios. Con ello Contadora fue reavivada, sus conceptos fueron recogidos por la política internacional, encontrando eco al despertar la atención del mundo hacia los problemas de la zona, recibiendo apoyos de países europeos importantes y de las Naciones Unidas.

Un mes más tarde, del 28 al 30 de mayo, en Panamá, se avanzó considerablemente. En vista de encuentros militares en la frontera Costa Rica-Nicaragua, que provocaron la alarma del gobierno costarricense, Contadora destacó una comisión de viceministros o subsecretarios, que fue denominada "Grupo Técnico", a partir del 21 de junio de 1983, para conocer los detalles de las fricciones fronterizas, y reportar a los cancilleres las incidencias. Este "Grupo Técnico" jugó un papel cada vez más importante.

El encuentro cumbre de los jefes de Estado de los países de Contadora, en Cancún, el 17 de julio de 1983, marcó un hito, pues la declaración ahí emitida señalaba las condiciones necesarias para la paz en el istmo, y manifestaba la solidaridad de los países democráticos de América Latina.

Empero, no se obtuvo respuesta del interlocutor principal, Estados Unidos, y había resistencia, si bien débil, de los países centroamericanos, por lo que de nuevo hubo reunión de cancilleres de Con-

tadora en Panamá, del 7 al 9 de septiembre donde se formularon los "21 puntos" o "Documento de Objetivos", un avance claro y un antecedente útil, como después se comprobó, pero que no pudieron aplicarse por la invasión de Granada y otras actitudes negativas estadounidenses. Contadora tuvo que conformarse con una actitud expectante.

Puede observarse que el año de 1983 estuvo preñado de obstáculos naturales, de cortapisas para el trabajo de Contadora, de gambitos mal intencionados y de desconfianza hacia ella. Sorprende que hubiera podido pervivir y satisface que, de algún modo, con ella pudo evitarse un serio conflicto armado.

El año de 1984 resultó particularmente activo para Contadora. A finales de enero creó tres comisiones de trabajo para examinar los asuntos políticos, los de seguridad y los económicos y sociales propios de la perturbada región. Se había dejado atrás el periodo de declaraciones, y se entró de lleno a las realidades. Fue creado el Comité de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (Cadesca) para atraer recursos económicos a la zona, Comité que recibió la cooperación de la Comunidad Económica Europea. Asimismo se integró en Contadora una comisión de supervisión y prevención de incidentes fronterizos, útil para aliviar estiramientos entre los Estados centroamericanos limítrofes. Todos esos esfuerzos se vieron entorpecidos por la acción encubierta del minado de los puertos nicaragüenses, en marzo de 1984.

En junio de ese año, y aprovechando un hiato en la violencia, los miembros de Contadora publicaron en San Salvador, en junio de 1984, el bosquejo de un plan de paz, fundado en las directivas adoptadas en enero, plan que mereció la confianza y la aceptación de las partes interesadas. En ese documento, antecedente del Acta de Contadora de dos años después, se prevé una desmilitarización de Centroamérica supervisada por una comisión de control dependiente de ella, urge la creación de dispositivos que ayuden a resolver, empleando métodos pacíficos, los problemas que vayan surgiendo en el área, e insta a los Estados de la región a la democracia y el pluralismo. En este instrumento se exhorta a otros Estados que tienen interés en el desarrollo del istmo a adherirse al plan de paz.

Este proyecto, como antes se dijo, constituye la simiente del Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, la cual es un desarrollo progresivamente elaborado de ese primer plan de paz. Sin éste no se hubiera llegado al Acta.

Fue aquel un buen instrumento de trabajo y de experimentación.

La negociación emprendida por Contadora continuó tenazmente no obstante las vacilaciones de los dirigentes de los países del istmo y las actitudes temperamentales de algunos políticos. A lo largo de 1984 se fueron recibiendo propuestas de ajustes al texto, cambios y adiciones de parte de los países de Centroamérica. Un apoyo lateral para el Grupo de Contadora fue la reunión de San José, de septiembre de ese año, que celebraron conjuntamente los cancilleres de América Central, de la Comunidad Económica Europea (incluyendo a España y Portugal, que estaban en el vestíbulo de la Comisión), y los de Contadora. Fue un testimonio explícito de respaldo y de colaboración. Así pues, 1984 fue un periodo de avance lento, pero perceptible y basado en propuestas prácticas de solución al conflicto.

Para pervivir en medio de un cúmulo de obstrucciones, Contadora debería mostrar continuamente imaginación, flexibilidad, ánimo, tolerancia y paciencia ejemplares, virtudes que son escasas en nuestro mundo. No omitió el Grupo ningún afán. El año de 1985 fue uno de sostén. Tras de muchas incidencias en la primera parte de ese año se invitó nuevamente a los países centroamericanos a suscribir el Acta de Contadora, ya que se había manifestado por sí como el único instrumento viable, apto, no compulsivo, para llegar a la paz en esa turbulenta zona, mas sin que hubiera respuesta franca a tal invitación. Hubo fintas, como conversaciones bilaterales entre Estados Unidos y Nicaragua en suelo mexicano, auspiciadas por nuestro país, pláticas que como era de esperarse, resultaron infructuosas, pero probaron que no era el camino bilateral la solución adecuada, ya que exacerbó las reacciones viscerales del Ejecutivo estadounidense, que respondió con boicot, y con cierto desdén, provocando crisis en el proceso de Contadora.

Pese a todo, la reunión de Contadora, el 21 y el 22 de julio de 1985, avivó la determinación de proseguir varias de las medidas, como aquéllas que fueran propicias para la disensión; la negociación definitiva del Acta; suavizar las tensiones entre Nicaragua y Costa Rica; la ayuda de las organizaciones internacionales en el proceso pacificador; el apoyo latinoamericano a sus tareas y la posible reanudación del diálogo entre Nicaragua y Estados Unidos.

La reunión de Cartagena entre los cancilleres del Grupo de Contadora y los de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, del 23 al 25 de agosto, fue particularmente significativa, ya que se constituyó el Gru-

po de Apoyo a Contadora, por esos cuatro importantes países de vocación democrática, o sea un refuerzo fundamental a los propósitos y afanes de Contadora. Se dejó sentir en seguida la influencia de esa aportación. Los del Grupo de Apoyo mostraron simpatía a la Carta, y la respaldaron desde luego.

El avance, aunque paulatino por las complejidades propias de los debates internacionales en los que participan muchos países, fue notable en el año pasado de 1986, que principió con la reunión del 11 y 12 de enero en Caraballeda, Venezuela, de donde salió el relevante *Mensaje de Caraballeda para la paz, la seguridad y la democracia en América Central*.

En esta declaración se invita a la firma del Acta de Contadora; se definen con precisión lo que deben ser las bases permanentes para la paz en la América Central; se precisan las acciones necesarias para el cumplimiento de ellas; se propone realizar gestiones diplomáticas para obtener apoyo a las bases y acciones; se ofrecen los buenos oficios y otras gestiones; se propone intensificar el esfuerzo para la suscripción del Acta por las partes interesadas. El mensaje constituye una excelente recapitulación de todos los propósitos de Contadora, un impulso a las tareas que se venían emprendiendo, y una reafirmación valedera de los empeños pro paz. Desde otro punto de vista, es un signo de auténtica solidaridad latinoamericana y un aviso previsor de unión en problemas afines.

La fase más aguda y crítica del proceso de Contadora para contener el conflicto, reducirlo y encaminar sus profundas y complicadas soluciones, que cierra la primera parte de su actuación como factor de paz, concluye con el Acta, que fue conocida el 6 de junio de 1986, por todas las partes, o sea, los cinco países centroamericanos, el Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo. El Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación es un instrumento asaz interesante desde el punto de vista del orden internacional y de la teoría clásica, y es una aportación valiosa al derecho, la política y las relaciones internacionales, de muchas facetas, cuyo análisis infortunadamente no podemos emprender aquí en toda su integridad. Digamos en mérito a la brevedad, que su estructura es compleja, porque comprende un número considerable de principios, de métodos pacíficos de solución, de medidas prácticas de reconciliación y de acercamiento, de compromisos, de tratamiento a los refugiados, de mecanismos de ejecución de medidas y de seguimiento, y otros.

Con el propósito de abreviar avancemos desde la firma del Acta hasta la reciente junta cumbre de Esquipulas, que fue examinada al comienzo de esta exposición en donde se confirmó plenamente este instrumento.

**T**al ha sido hasta ahora, dicho sucintamente, el devenir, la ejecutoria del proceso de Contadora. Como se observa de la relación que hemos hecho, el Grupo Contadora ha enfrentado muchos retos, y ha logrado salir airoso y firme. Eso se debe a un complejo de circunstancias que merece examinarse.

En primer lugar, se trata de una gestión estrictamente de acuerdo con los postulados más altos de América Latina, consagrados en la Carta de la OEA y presentes también en el texto de la Carta de las Naciones Unidas, en concreto, el repudio de la violencia y la solución pacífica de controversias.

En segundo término, ha conseguido manejar los problemas con atinencia y flexibilidad, sin perder de vista los ideales propuestos.

Luego, ha presentado una gama de fórmulas alternativas atractivas para resolver los diversos conflictos que además no se reducen a la pura conclusión del diferendo, sino prevé también mecanismos para evitar su repetición, técnicas para atender el futuro desarrollo económico, procedimientos tendientes a la cooperación entre los países del istmo y a la buena vecindad.

Un aspecto más es que, merced a su trabajo, han surgido subproductos útiles, como las relaciones de Centroamérica con la Comisión Económica Europea, el Grupo de los Ocho para cuestiones económicas trascendentes del hemisferio, que habrá sesionado en México en breve, y otros más.

Otra consideración al respecto es que ha despertado un grado apreciable de solidaridad latinoame-

ricana, y de propósito común, muy útiles en estos procelosos tiempos.

En conclusión, vemos que en la gestión de Contadora están implícitos varios métodos, combinados con buen sentido. A lo largo de sus empeños ha destacado el método diplomático, o sea el empleo de este arte en sus mejores formas, con todo lo que conlleva y que comprende la persuasión con tacto, la negociación bien planeada, la consulta, la conciliación entre antagonistas, la mediación, los buenos oficios, formar comisiones de investigación de hechos, y el ofrecer una gradación de soluciones políticas viables, o sea, todos los métodos de arreglo pacífico no judiciales inventados hasta ahora. Dentro de ese proceso se presentan opciones, se hacen sugerencias, se ofrece ayuda, se compromete cooperación. En suma, las tareas de Contadora han determinado la búsqueda de nuevas técnicas, de objetivos diferentes de los anteriores.

Quisiera terminar señalando que Contadora contiene muchas lecciones. Muestra lo difícil que es hacer la paz y lo fácil que es desarreglarla, encontrando siempre cómplices solapados o abiertos con el pretexto de que tal o cual situación lesiona el interés hegemónico de una u otra potencia. Instruye sobre que la diplomacia y sus métodos conexos son el único camino viable para conseguir la paz duradera, constructiva, creadora y justa, no la paz dictada por las bayonetas, o conseguida bajo presión o amenaza. Evidencia que las ideas de Contadora y de su Grupo de Apoyo, de casi todos los Estados de la comunidad internacional, de las organizaciones y de innumerables instituciones coinciden en demandar una paz honorable para la región.

En vista de ello Contadora debe seguir su respetable misión, no obstante los obstáculos que se le oponen, ya que por ahora no existe otra opción viable.