

Contadora y la paz en Centroamérica: vigencia de una gestión diplomática a 35 años de distancia*

Bernardo Sepúlveda Amor

Habrà quien argumente que, en el siglo XX, el decenio de los ochenta fue, para América Latina, una década perdida. Esta apreciación es, a mi juicio, falsa. Por el contrario, fue ése un periodo de reconstrucción de instituciones democráticas, de procesos de modernización económica, de fortalecimiento en el respeto a los derechos humanos, de la creación de mecanismos para la concertación política latinoamericana y del establecimiento de un frente común para la defensa de intereses vitales en la región. En suma, fueron tiempos en que, a la luz de las circunstancias adversas, la imaginación y la inventiva cobraron por fuerza un lugar predominante.

Al inicio del decenio de los ochenta, existía en América Central un marcado clima de confrontación, caracterizado por la multiplicación de conflictos bélicos, una carrera armamentista, intervenciones militares foráneas, maniobras militares extranjeras, creación de grupos contrarrevolucionarios, instalación de bases militares foráneas, presencia de asesores militares extranjeros, actividades de desestabilización al interior de los Estados y ruptura del diálogo político entre las partes involucradas. La posibilidad de una guerra regional se convertía en una genuina amenaza para el área centroamericana. El imperativo de conjurar el peligro

* Conferencia sustentada en el Museo del Canal Interoceánico de Panamá, Panamá, 7 de febrero de 2018.

fue, entonces, una cuestión de seguridad nacional inaplazable, tanto para cada uno de los países del Istmo, como para las naciones cercanas a esa zona geográfica.

Para México, los efectos nocivos de la conflictiva situación centroamericana se produjeron de inmediato. Por ejemplo, en 1981, un número significativo de indígenas guatemaltecos —quizá cincuenta mil— súbitamente cruzaron la frontera y se instalaron en nuestro territorio, huyendo de la política de “tierra arrasada” emprendida por el ejército guatemalteco. El gobierno mexicano, de inmediato, en conjunto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), les extendió su protección en calidad de refugiados.

Surgieron, desde luego, otras fuentes de preocupación. La militarización de los gobiernos centroamericanos dificultaba el diálogo político con los dirigentes de Colombia, México, Panamá y Venezuela. Al existir una diarquía en el seno de la clase dirigente, en donde era claro el imperio del poder castrense, la capacidad de interlocución de América Latina con el sector civil en América Central disminuyó significativamente.

En el plano económico, se desplomó la inversión y el comercio entre América Central y los demás países de América Latina, como consecuencia de la crisis por la que atravesaba la región. La operación del Acuerdo de San José, mediante el cual México y Venezuela suministraban petróleo a países centroamericanos y del Caribe bajo condiciones favorables, encontró serios obstáculos al acumularse adeudos exorbitantes por parte de algunos países.

Los hechos descritos ponen de manifiesto que la crisis centroamericana afectaba intereses esenciales de países que, como México y Panamá, padecían las consecuencias del conflicto. Por ello, para evitar daños mayores, mediante un proceso de consultas informales entre los presidentes de México y Colombia, a principios de diciembre de 1982, se acordó explorar, con los presidentes de Venezuela y Panamá, la celebración de una reunión de los cuatro cancilleres para establecer un instrumento político destinado a crear condiciones pacíficas en el área. Así se gestó el Grupo de Contadora, a 40 días de iniciado el nuevo gobierno del presidente Miguel de la Madrid.

Los esfuerzos del Grupo se centraron en tres objetivos: detener una conflagración bélica en el área centroamericana; crear un sistema de confianza recíproca que condujera a una paz negociada, y, por último, impulsar un proceso de desarrollo económico y social en la región.

Son varios los rasgos distintivos que caracterizaron al Grupo de Contadora. El primero es que se constituyó como una institución diplomática con objetivos claros y definidos, determinando con precisión la comunidad de intereses que vinculaba a los cuatro países.

La concertación de las acciones políticas conjuntas fue el segundo elemento característico. Esa concertación permanente privó en forma notable al interior del Grupo de Contadora y, posteriormente, en la actividad colectiva emprendida con el Grupo de Apoyo.

En la medida de lo posible, la concertación también se intentó, por todos los medios, entre el Grupo de Contadora y los cinco gobiernos centroamericanos. Siempre lo logramos en aquellas circunstancias en que negociábamos los cuatro de Contadora con los cinco de Centroamérica. Pero, después de cerrado el trato y concluido el acuerdo, surgían de repente unos fantasmas que, sorpresivamente, aparecían a medianoche y ensombrecían el panorama, obligando a tres de los gobiernos centroamericanos, ya comprometidos en el acuerdo, a renegar de su palabra. De esta suerte, para Contadora no siempre fue posible meter un gol a la velocidad deseada, ya que continuamente nos movían la portería. Sin embargo, esos fantasmas, si bien retrasaron una paz negociada en Centroamérica, al final no la pudieron impedir.

El proyecto de Contadora no fue excluyente y ése es un tercer elemento. Tuvo un carácter omnicompreensivo, al articular en el proceso a todas las partes interesadas, lo cual significaba involucrar por igual, en los esfuerzos de paz, a aquellos Estados implicados en los conflictos, ya fuera directa o indirectamente. Fue también un instrumento de mediación y de conciliación que actuó con imparcialidad, sin favorecer a ninguna de las partes afectadas.

El cuarto rasgo distintivo es que, desde su primera reunión en la Isla de Contadora, los cuatro cancilleres pusieron en evidencia que la crisis centroamericana requería una solución latinoamericana por ser un problema eminentemente latinoamericano. Al señalar la necesidad de emprender nuevas acciones para la pacificación del área, los cuatro cancilleres indicaron “la conveniencia de incorporar a ese esfuerzo la valiosa contribución y el necesario apoyo de otros países de la comunidad latinoamericana”.

A partir de la creación del Grupo de Contadora se generó una diplomacia multilateral latinoamericana para atender asuntos específicos que

preocupan a esa comunidad regional. Al Grupo de Contadora se agregó, en Lima, en agosto de 1985, un Grupo de Apoyo conformado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay para auxiliar a Contadora en su gestión política. Previamente, para dar respuesta al grave problema de la deuda externa latinoamericana, se estableció el Consenso de Cartagena, compuesto por cancilleres y ministros de Hacienda, que fue un instrumento eficaz para negociar en mejores términos la carga de ese endeudamiento.

Todo ello derivó en la creación, en noviembre de 1987, en Acapulco, de un mecanismo de consulta y concertación política latinoamericana, con lo cual se reconoció una comunidad de intereses y una misma vocación de democracia con desarrollo. Así nació el Grupo de los Ocho. La reunión presidencial de Acapulco, con la asistencia de Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, puso en evidencia que una negociación internacional requiere la conformación de un poder conjunto de influencia y decisión, y de una mejor articulación de intereses para reducir la vulnerabilidad de la región frente a factores externos.

Esa diplomacia concertada eliminó indeseables cuestionamientos y facilitó un sistema de afinidades y acciones conjuntas sobre temas de capital importancia para la región latinoamericana. La labor diplomática colectiva permite ganar eficacia y derrotar presiones potenciales, ya que resulta difícil cuestionar un proyecto político que ha recibido un reconocimiento generalizado y una legitimación en el orden internacional.

Existe un quinto elemento. La posición de México, suscrita desde sus orígenes por los cuatro de Contadora, fue que los conflictos en América Central tenían su raíz en problemas derivados de estructuras sociales y políticas arcaicas, agravados por profundos desequilibrios económicos al interior de cada país. Desde su primer comunicado, Contadora expresó su profunda preocupación por la injerencia foránea —directa o indirecta— en los conflictos de América Central, advirtiendo, además, lo indeseable que resultaba inscribir dichos conflictos en el contexto de la confrontación Este-Oeste, coincidiendo con la necesidad de eliminar los factores externos que los agudizan.

De ahí la exhortación de Contadora a los gobiernos centroamericanos de abstenerse de propiciar intervenciones foráneas que pudiesen agravar la situación, creando el peligro de un conflicto generalizado que se extendiera a toda la región.



Desde un principio y en todo el trayecto de las negociaciones en el contexto de Contadora existieron, en la crisis centroamericana, tres niveles de responsabilidad.

El primer nivel lo ocuparon los países centroamericanos directamente involucrados en el conflicto. Sobre ellos recayó la responsabilidad específica de dar solución a sus diferencias a través de diversas acciones nacionales e internacionales. Sobre ellos recaerían también, de manera directa, en el infortunado caso de que ello sucediera, las consecuencias de un estado de guerra generalizado.

Un segundo nivel de responsabilidad fue el asumido por el Grupo de Contadora, como fórmula de gestión político-diplomática, para proponer y para encontrar soluciones, por la vía pacífica y negociada, al conflicto centroamericano. Esa responsabilidad se originó en principios e intereses fundamentales de política exterior, que obligaban a atender con urgencia asuntos que afectaban la seguridad nacional.

Contadora, bajo ninguna circunstancia, pretendió imponer decisiones políticas a los gobiernos centroamericanos. Ofreció, en cambio, alternativas viables que proporcionaban un marco de seguridad razonable, permitiendo acuerdos justos y eficaces.

Un tercer nivel de responsabilidad se estableció con los países que se encontraban fuera de la región pero que, sin embargo, mediante sus acciones, directas o indirectas, influyeron de manera determinante en el conflicto. A estos países (principalmente Estados Unidos, Cuba y la Unión Soviética) les correspondía efectuar una contribución política fundamental para alcanzar una solución negociada al conflicto centroamericano. Desafortunadamente, fueron mayores los obstáculos aportados por alguno de esos países que los auxilios prestados.



Para ser eficaz, una política exterior requiere la definición de las estrategias que habrá de implantar, de los objetivos que persigue, de los intereses y valores que pretende proteger y de los instrumentos que habrá de utilizar para hacer realidad esos propósitos. Lo mismo sucede con los

grupos diplomáticos de la concertación, llámese Grupo de Contadora, Consenso de Cartagena, Grupo de Río, Grupo de los veinte o Cumbre Iberoamericana. Un proyecto político sin objetivos claros está destinado al fracaso.

En el caso de Contadora, después de una ardua negociación, al cabo de nueve meses fue posible acordar, en septiembre de 1983, con los cinco gobiernos centroamericanos, 21 objetivos básicos para la pacificación del área. A título de ejemplo, algunos de esos objetivos son:

- Promover acciones de reconciliación nacional, abriendo cauces para la participación en procesos políticos de carácter democrático.
- Detener la carrera armamentista, al iniciar negociaciones sobre el control y la reducción del inventario actual de armamentos y sobre el número de efectivos en armas.
- Proscribir la instalación de bases militares extranjeras.
- Eliminar gradualmente la presencia de asesores militares extranjeros.
- Suprimir el tráfico de armas, intrarregional o proveniente de fuera de la región.
- Impulsar la ayuda humanitaria para los refugiados centroamericanos.
- Revitalizar los mecanismos de integración económica centroamericana.

Todo ello dio origen a la elaboración de un texto jurídico de gran envergadura, denominado Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica. La primera versión de este texto es de septiembre de 1984; la última versión, con enmiendas introducidas y aprobadas en principio por los gobiernos centroamericanos, es de junio de 1986.

Una Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento compuesta por los 13 integrantes en el proceso de Contadora, más los secretarios generales de la ONU y de la OEA, se instaló en agosto de 1987 y en enero de 1988 rindió su informe a los presidentes centroamericanos sobre los progresos alcanzados para implantar una paz firme y duradera en la región.

En el transcurso de 1987, el efecto positivo de la negociación política emprendida por Contadora se puso en evidencia. La fatiga de la guerra también enseñó sus colores, después de años de conflicto bélico en el área. El inicio de la conciliación regional tuvo su expresión más clara en el

diálogo entablado, por primera vez en el transcurso de la confrontación, por los cinco presidentes centroamericanos, en Esquipulas, Guatemala.

En esa reunión, celebrada en agosto de 1987, se acordó un procedimiento de pacificación regional, inspirado en el Acta de Contadora y propuesto por el presidente Óscar Arias de Costa Rica.

El preludio político para instaurar estos diálogos para la paz en Esquipulas está representado por un episodio diplomático de la mayor importancia. En enero de 1987, los cuatro cancilleres de Contadora, los cuatro cancilleres del Grupo de Apoyo, el secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar, y el secretario General de la OEA, João Baena Soares, visitaron, uno por uno, en cada una de sus capitales, a los cinco jefes de Estado de los países centroamericanos. Fue notorio el poder de convencimiento que provocaron estas negociaciones. Es muy probable que la serie de reuniones en las cinco capitales representaran el giro de tuerca definitivo para pavimentar los arreglos de la pacificación centroamericana.



El proceso de Contadora significó una extraordinaria movilización de recursos diplomáticos en el continente americano, en Europa, en el ámbito de las Naciones Unidas y en la OEA.

En América Latina, el apoyo que recibió Contadora por parte de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay fue invaluable. También resultó notable el respaldo otorgado por la entonces denominada Comunidad Económica Europea, cuyos 12 cancilleres se trasladaron, en septiembre de 1984, a Costa Rica para iniciar una serie de conferencias anuales destinadas a proporcionar apoyo a los acuerdos de paz derivados del proceso de Contadora.

En el caso de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad y la Asamblea General aprobaron, en repetidas ocasiones, resoluciones de apoyo a las gestiones políticas de Contadora. Lo mismo sucedió, año con año, en el caso de la OEA.

Pero, lo que resulta verdaderamente notable es el involucramiento de las dos organizaciones en una distribución de funciones, para poner en ejecución los compromisos de seguridad contenidos en el Acta de Contadora. De esta suerte, Naciones Unidas se encargó, a partir de 1989, de verificar que cesara la asistencia a las fuerzas armadas irregulares en

El Salvador. Este mandato se extendió con el fin de efectuar el desmantelamiento del movimiento insurreccional representado por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

En enero de 1992, los Acuerdos de Paz de Chapultepec, firmados entre el gobierno de El Salvador y el FMLN, pusieron fin a 12 años de guerra civil en ese país. México jugó un papel determinante en este proceso.

A la OEA le correspondió una tarea inédita para ese organismo regional: el desmantelamiento, el desarme y la repatriación de los grupos contrarrevolucionarios nicaragüenses que operaban desde el territorio de Honduras. La OEA desempeñó esta labor exitosamente, de manera conjunta con el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA), tarea que concluyó en 1990.



Una lección política que se deriva del proyecto diplomático de Contadora es la capacidad de América Latina para resolver, por sus propios medios y de manera conjunta, conflictos de gran magnitud que le afectan en el área. Por la vía de la concertación, Contadora, junto con su sistema de alianzas regionales, logró instaurar una zona de paz en Centroamérica.

Así, los conflictos interestatales en el Istmo ahora ya no se resuelven acudiendo a las armas. En la etapa contemporánea, el recurso predilecto de esos Estados ha sido la vía judicial. Entre 1984 y 2017, los gobiernos centroamericanos han presentado múltiples litigios, de distinta naturaleza, a la competencia de la Corte Internacional de Justicia para asegurar el arreglo pacífico de sus disputas. En el periodo que corre de 2006 a 2015 tuve la fortuna, en mi calidad de juez del principal órgano judicial de las Naciones Unidas, de participar en el proceso decisorio del mayor número de casos sometidos a la jurisdicción de la Corte por países latinoamericanos en un determinado periodo.

En los últimos dos decenios, la institucionalidad democrática en Centroamérica es la norma y no la excepción. Las elecciones se efectúan produciéndose la alternancia sin mayores sobresaltos. La economía del área ha mantenido una razonable estabilidad y el proceso de integración regional continúa. El porcentaje del PIB en gasto militar en los países de Centroamérica ha descendido dramáticamente. El diálogo político entre

las autoridades del área es fluido y la cooperación entre gobiernos y sociedad civil es suficiente.

A 35 años de distancia, los conflictos entre Estados o las guerras civiles en América Central han dejado de ser objeto de preocupación internacional. Ahora, la amenaza más grave que enfrenta nuestra región comprende el narcotráfico y el crimen organizado, el flagelo de la corrupción, la migración y la violación de los derechos humanos de los migrantes, las profundas desigualdades económicas y la marginación de sectores importantes de nuestras comunidades. A esa amenaza no escapa ninguno de los países latinoamericanos.

Ante el grave riesgo que representa este conjunto de problemas para la seguridad nacional de cada uno de nuestros países, el reclamo urgente es construir una nueva arquitectura de seguridad regional. Es la hora de impulsar la concertación latinoamericana y recuperar así la tradición política de poner en práctica estrategias conjuntas para enfrentar problemas comunes. La experiencia de Contadora puede servir de ejemplo para hacer realidad ese proyecto.