

El proceso de negociación del Grupo de Contadora

Rodrigo Páez Montalbán

Introducción

La firma de los Acuerdos de Chapultepec, entre el gobierno salvadoreño y las fuerzas insurgentes, en enero de 1992, constituye un hito de la mayor importancia, tanto para el país centroamericano como para la nación mexicana. En efecto, haber llegado a acuerdos para resolver un conflicto armado de más de una década de duración y con raíces históricas profundas permitió al país centroamericano avanzar en nuevas formas de convivencia y de negociación política.

Para México, que el Castillo de Chapultepec, símbolo de tantas efemérides históricas, haya sido elegido como sede de la firma de los Acuerdos fue un merecido reconocimiento a los grandes esfuerzos de mediación efectuados a lo largo de la década de los ochenta, con los cuales se buscaba el logro de una concertación que acabara con el conflicto bélico y abriera el camino de la paz en El Salvador. La decisión fue incuestionable y con ella el país azteca fungió como símbolo de un amplio esfuerzo internacional en el que trabajaron con el mismo propósito muchos actores e instituciones y cuyo eje principal fue el Grupo de Contadora. México fue parte esencial de este grupo, dentro de un esfuerzo conjunto con otros tres países latinoamericanos:

Colombia, Venezuela y Panamá (país en donde se inició este largo proceso de negociación).

El Grupo de Contadora

Para referirse al Grupo de Contadora es preciso señalar uno de los puntos centrales de los esfuerzos de negociación regional que se produjeron durante lo que se llamó la *crisis centroamericana*. A partir de 1979, con el triunfo de la Revolución sandinista en Nicaragua y la activación de procesos revolucionarios concomitantes, tanto en Guatemala como en El Salvador, se produjeron cambios muy importantes, especialmente en el ámbito político, con la redefinición del poder dentro de los grupos gubernamentales lo mismo que en las fuerzas de oposición.

El golpe de Estado de octubre de 1979 en El Salvador, la creciente organización guerrillera, tanto en este país como en Guatemala, así como la creación de fuerzas contrarrevolucionarias en Nicaragua conformaron un escenario de profundos cambios políticos y de conflictos bélicos entre los gobiernos de estos tres países y sus respectivas oposiciones, armadas y civiles.

Fueron 10 años de cambios en Centroamérica, pues los acontecimientos también alcanzaron a Honduras y a Costa Rica, países que acogieron a grupos armados de la oposición nicaragüense, lo que hizo de toda la región un escenario complejo de guerra y de confrontación.

Dentro de este panorama, los cancilleres de Colombia, México, Panamá y Venezuela iniciaron el proceso negociador en la isla panameña de Contadora, en enero de 1983. La existencia de complejos procesos políticos en Centroamérica y la preocupación por la injerencia extranjera al interior de los mismos obligaron a eliminar estos factores externos a la región

centroamericana para, sobre todo propósito, excluir el recurso a las amenazas y al uso de la fuerza en la solución de la crisis. Estos planteamientos, aparentemente simples, guiaron el complejo proceso de la negociación. Sólo *en apariencia*, puesto que los factores externos a la región, a los que se referían los cancilleres, eran nada menos que las dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, así como diferentes países más o menos alineados con ellas, tanto dentro como fuera de la región centroamericana. Pero este paso inicial supo conjuntar coordenadas de profundo realismo, con el ejercicio de cierta visión utópica latinoamericana, durante todo el proceso.

En suma y como ya se mencionó, el núcleo que dio inicio a Contadora fue la fuerte crisis en el istmo centroamericano, agravada por la presencia de elementos foráneos que posibilitaban la inscripción del conflicto en el marco geopolítico bipolar, cuyos efectos podrían extenderse peligrosamente, lo que en particular afectaría la seguridad de los países que bordean el área centroamericana.

El Grupo de Contadora, en su corta existencia, unos cuatro años, llevó a cabo uno de los esfuerzos de negociación de conflictos más importante y exitoso, a pesar de no haber logrado que se firmara el Acta de Contadora.

Los tiempos y el espacio de Contadora

El periodo culminante del proceso de Contadora abarcó desde su nacimiento en 1983 hasta los inicios del Proceso de Esquipulas en 1987, que llevó a la firma, por los presidentes centroamericanos, del procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica. Fue un tiempo “corto”, pero denso en acontecimientos y en imaginarios sociales. Al principio, la convicción de que un tiempo de cambios revolucionarios seguiría a

la revolución triunfante en Nicaragua hizo inevitables, o casi, los procesos revolucionarios en El Salvador y Guatemala.

En una versión de la teoría del dominó, en sus dos sentidos, fascinación y horror, la revolución fue considerada como algo que se extendería inevitablemente o, en otro sentido, como algo que había que detener a toda costa. Contadora debió lidiar con esta división ideológica, a lo largo de toda esa década, haciendo un difícil equilibrio en consideración, sobre todo, a los “factores externos” a la región.

Dentro de este imaginario figuró siempre la amenaza de un peligro de intervención militar proveniente de fuera de la región. Eran tiempos de la confrontación Este-Oeste y la intervención militar en Granada, en octubre de 1983, dejó en claro la determinación que Estados Unidos podría tomar en caso de una intromisión que juzgara intolerable, de parte de agentes del otro polo estratégico de confrontación, en los terrenos de su propia área de influencia.

El apoyo que Contadora recibió de una variopinta cantidad de actores, tanto fuera como dentro de la región, fue impresionante: la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la entonces Comunidad Económica Europea, las internacionales de partidos políticos, las iglesias, los actores múltiples de la sociedad civil. No hubo entonces ningún organismo internacional, ni instancia relevante alguna al interior de los países involucrados, que se opusiera a las acciones y medidas de este grupo negociador.

Entre todos ellos, destacó el formado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, países recién salidos de regímenes militares, que formaron el Grupo de Apoyo a Contadora y dieron al proceso negociador una dimensión latinoamericana innovadora, que no existía hasta ese momento con respecto a este tipo de acciones diplomáticas. No se podía adivinar entonces que con esta colaboración se sembraba la semilla de un proceso de integración tan

importante como el que se formaría en la década siguiente, el Grupo de Río, a partir de la creación del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, en octubre de 1987.

La negociación de Contadora

En el comienzo de la negociación de Contadora, en los cinco países centroamericanos había diferentes tipos de regímenes políticos: tres gobiernos militares, o fuertemente influidos por el estamento militar (Guatemala, Honduras, El Salvador), un gobierno proveniente de una revolución (Nicaragua) y un régimen democrático existente desde, por lo menos, 1948 (Costa Rica).

El proceso de Contadora partió de considerar que por primera vez durante el curso de la crisis regional, los cancilleres de los cinco países centroamericanos coincidían en un empeño común de diálogo. A partir de ahí, los integrantes de Contadora definieron los principales temas de controversia: la carrera armamentista, el tráfico de armas, la presencia de asesores militares extranjeros, los intentos de desestabilizar el orden interno de otros Estados, los incidentes bélicos y las tensiones fronterizas, además de la violación de los derechos humanos y los graves problemas en el orden económico y social.

El telón de fondo era considerar la crisis centroamericana no solamente como la que revelaba la existencia de la violencia revolucionaria, ni la correspondiente violencia contrarrevolucionaria, sino como el resultado de la permanente conflictividad de países políticamente inestables, con enormes rezagos en el campo económico y social, gobernados, la mayor parte del tiempo, por gobiernos no democráticos.

Dentro de ese marco, Contadora se propuso cuidar el entorno regional, prevenir que la violencia se extendiera fuera de

esas fronteras, impedir la intervención de elementos y factores externos a las mismas, todo esto por medio de una negociación que resolviera tanto las causas como los efectos del conflicto, la coyuntura presente, así como los problemas heredados desde mucho tiempo atrás.

La negociación de Contadora se centró en algunos puntos esenciales: debían negociar todos los países centroamericanos, sin exclusiones, se debían aceptar las diferencias de los regímenes políticos existentes, se debía iniciar el diálogo con la insurgencia interna, en los países en donde ésta operaba.

El Documento de Objetivos (documento de 21 puntos básicos para la pacificación en Centroamérica) trazó el camino al señalar los puntos que había que negociar en materia política, económica y social, particularmente, de seguridad. Entre ellos estaban: reconocer el pluralismo en sus diversas manifestaciones; la plena vigencia de las instituciones democráticas; el compromiso de “crear”, fomentar y vigorizar sistemas democráticos representativos, e incluso recuperar el anhelo de reconstruir la patria centroamericana.

Con el fin de no desatender los asuntos económicos y sociales se creó el Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (Cadesca), a finales de 1983. Todos los aspectos debían ser incluidos en este esfuerzo de negociación.

A medida que el proceso avanzaba, se redactó un documento “final” que recogería los diferentes acuerdos para todas las áreas. Este documento debería ser firmado por los cinco presidentes centroamericanos y ratificado por los respectivos congresos nacionales: el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica se entregó a los cinco gobiernos centroamericanos en junio de 1986. Este texto, además de recoger muchos de los elementos ya plasmados en el Documento de Objetivos y otros escritos similares, se centró en señalar tres

órdenes fundamentales de compromiso: la no utilización del territorio nacional en contra de otros Estados, la no participación en alianzas militares o políticas amenazantes, el no apoyo de potencias a fuerzas irregulares o grupos subversivos.

El Acta constituye un entramado análisis de las situaciones que se desarrollaban dentro del contexto internacional y de las problemáticas internas en los cinco países, lo que produjo, de manera sistematizada, un manual de manejo y arreglo de los conflictos, un compendio de negociación y una obra de arte de la diplomacia latinoamericana. De manera particular reconocía la necesidad de construir una democracia pluralista en los cinco países, que incluyera, con base en una confianza política mutua, la aceptación de diferentes regímenes políticos en el área y la reconciliación en las sociedades en las que había profundas divisiones.

Al documento se agregó una serie de anexos sobre la definición de términos militares, condiciones de colaboración entre los gobiernos, obligaciones para los países que decidieran colaborar con los mecanismos de ejecución y seguimiento de todos los acuerdos, etcétera, así como las condiciones para establecer una verdadera amnistía.

Sin embargo, el Acta de Contadora nunca se firmó. Para 1987 el contexto y los actores habían cambiado en el escenario centroamericano, dentro de algunos de los países de Contadora y de algunos gobiernos centroamericanos, particularmente los de Guatemala y Costa Rica. Los objetivos propuestos seguramente excedían las fuerzas con que entonces se contaba para cumplirlos.

El relevo se conformó con una nueva iniciativa, el Proceso de Esquipulas, cuyos prolegómenos empezaron a funcionar en mayo de 1986, con la reunión, en Esquipulas, Guatemala, de los cinco presidentes centroamericanos (Esquipulas I), y luego, con el procedimiento para establecer la paz firme y duradera

en Centroamérica (Plan Arias), en febrero de 1987, iniciativa del gobierno costarricense. Este proceso continuó hasta la firma del procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica (Esquipulas II), en agosto de 1987. Se pasó así de la aceptación de formas diversas de gobierno a la universal demanda democrática, a acuerdos negociados entre los cinco gobiernos, con fechas y plazos definidos para su cumplimiento, y a facilitar el camino para incluir a los diversos actores de los conflictos armados dentro de las clases políticas de sus respectivos países.

Sobre el camino desbrozado por Contadora, el Proceso de Esquipulas, dentro de una visión más pragmática alentada por la aceleración de acontecimientos que llevarían, en el plano internacional, a la caída del Muro de Berlín y, en los planos local y regional, a las negociaciones particulares de los gobiernos centroamericanos con la insurgencia armada, continuó la desactivación de los aspectos más difíciles de la crisis, que se centró en la consecución de metas más realizables para el resto de la problemática considerada.

La dimensión geopolítica

Sin duda alguna, el mayor obstáculo que debió enfrentar Contadora fue el permanente intento de resolver el conflicto centroamericano desde fuera de la región, por otros medios de los preferentemente diplomáticos. Centroamérica fue considerada como “la cuarta frontera que Estados Unidos debe defender”, según expresión del presidente estadounidense Ronald Reagan cuando solicitó a su Congreso 110 millones de dólares de ayuda militar para El Salvador, poco tiempo antes de iniciar una serie de maniobras militares entre los ejércitos de su país y de Honduras.

Política de la zanahoria y el garrote, como la que insinuó la embajadora estadounidense en las Naciones Unidas, Jeane Kirkpatrick, que asociaba “reformas democráticas, ayuda económica y asistencia en materia de seguridad” para Centroamérica, afirmando también que los problemas militares en esa región debían resolverse militarmente, en franca alusión a posibles intervenciones militares directas en alguno o algunos de los países centroamericanos en conflicto.

Ya para entonces, *The New York Times* denunciaba la red de operaciones de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés), con la infiltración de agentes en Nicaragua y vuelos de espionaje a la guerrilla en El Salvador.

A lo largo de su existencia, Contadora tuvo que tener en cuenta esta situación para tomar distancia de la inclusión de la crisis centroamericana dentro de las consideraciones de política exterior de Estados Unidos y de las disputas internas entre republicanos y demócratas; se apoyó en el conjunto de actores internacionales de todo tipo, lo que sirvió de muro de contención al discurso belicista de la administración estadounidense. También debió considerar la posición de otros actores “externos a la región”, la Unión Soviética y Cuba, particularmente, que intervenían de diferentes maneras en apoyo al gobierno sandinista de Nicaragua y a los grupos guerrilleros en otros países centroamericanos.

México en Contadora

Al Grupo de Contadora, formado por los cuatro países que bordeaban el área de conflicto en los ochenta, debe atribuírsele el mérito de haber llevado a cabo la iniciativa de negociación regional, cuyos logros le son reconocidos históricamente. Sin embargo, y sin demérito de nadie, es preciso señalar que el co-

razón de Contadora fue siempre México. Eran tiempos de efervescencia diplomática en este país, ya desde finales de los años setenta: participación en la formación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), propuesta de la Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados en la ONU, defensa de la no intervención en aquella sesión memorable de la OEA cuando, frente a las pretensiones de intervención en Nicaragua, México dejó claro que lo primero que tenía que hacer el organismo regional era no intervenir. Tiempos de un México puente y escudo, un país con una indiscutible vocación latinoamericana.

Por medio de Contadora, México fortaleció su espacio de influencia en los procesos políticos centroamericanos, con sus gobiernos y sus oposiciones, civil y armada; al hacerlo hizo posible el reconocimiento de estas últimas en El Salvador y Guatemala, con lo cual se les garantizó asilo, influencia y representación. Contadora permitió al país azteca ampliar la agenda bilateral de negociación con Estados Unidos; auspició incluso, paralelamente a Contadora, las conversaciones entre el gobierno de este país y el de Nicaragua, en la ciudad de Manzanillo, Colima.

Más que los otros tres países de Contadora, México pagó el precio de cierto enfrentamiento con los gobiernos de Costa Rica, El Salvador y Honduras, principalmente, que lo acusaban de parcialidad y de favorecer al régimen sandinista y a los movimientos guerrilleros de Guatemala y El Salvador, en detrimento de las posiciones oficiales de estos países. A decir de un analista político mexicano, “en Centroamérica México perdió la inocencia diplomática”, es decir, aprovechó las ventajas que le daba su papel de auspiciador y mediador entre las partes, pero tuvo que sufrir, en consecuencia, los reclamos de quienes veían parcialidad en su actuación o le reprochaban las ventajas que a nivel internacional y nacional le daba un supuesto protagonismo excesivo.

Apuntes finales

Puede afirmarse con fundamento que el proceso negociador de Contadora constituye uno de los momentos cumbres del ejercicio diplomático de los países que lo llevaron a cabo, idearon su creación y fueron puliendo sus documentos y haciendo labor de convencimiento y de negociación con sus múltiples contrapartes.

Que el Acta de Contadora no llegara a firmarse es, sin duda, un fracaso si se mira como un proceso lineal, con un fin predeterminado en las diferentes etapas de construcción de ese instrumento. Si se mira de otra manera, de forma más dinámica e integral, Contadora fue sobre todo un espacio de mediación, de construcción de acuerdos y de ampliación del marco regulador previsto en sus inicios.

La evaluación de sus resultados debe enmarcarse en lo que derivó de los acontecimientos que se produjeron a medida que la década de los ochenta terminaba.

En este sentido, la llegada de la paz a Centroamérica, o por lo menos el cese de la guerra, fue el resultado de los acontecimientos que a nivel mundial, el fin de la Guerra Fría, y a nivel regional, la aceptación uniforme de procesos electorales periódicos como única forma legítima de acceso al poder, llevaron a medidas de consenso, ya no encauzadas de manera predominante dentro del marco de Contadora, sino conducidas mayormente por los gobiernos de los cinco países centroamericanos.

Puede afirmarse que Contadora (1983) y Esquipulas (1987) conforman un periodo extraordinario de actividad política y diplomática para los nueve países que principalmente trabajaron en lograr la paz en la región y mejoraron la convivencia política y la institucionalidad democrática en el istmo centroamericano. En cierto sentido, puede considerarse como un mismo proceso, ya que seguramente Esquipulas no habría sido posible sin el trabajo previo de Contadora.

Queda para los historiadores y para las academias diplomáticas analizar y dar cuenta de la complejidad de esta historia, de la que apenas se esbozaron algunos componentes esenciales. Hoy sólo queda felicitarse y congratularse por la firma de los Acuerdos de Chapultepec.