

CONTADORA: LA BÚSQUEDA DE LA PACIFICACIÓN EN CENTROAMÉRICA*

RICARDO VALERO

* La época prescribe la dirección de las tareas
Hermann Broch

EN LA VISIÓN ESENCIAL de la realidad, el contraste adopta un valor definitivo. Ahí radica, por lo menos, la fuerza de la historia. Walter Benjamin sostiene que Suetonio pensaba lo anterior luego de revisar la sociedad y la vida política de su tiempo. Entre la opulencia y la postración, la humanidad conocida en la época de los césares iniciaba un penoso y prolongado itinerario hacia el establecimiento de relaciones de poder que aún persisten en nuestros días. En su *Historia de Florencia*, Maquiavelo precisa el tema casi sin proponérselo en forma deliberada. Tanto los renombrados como los anónimos *condottieri* resumen, en virtudes y defectos, el vínculo primario que asocia al hombre con el poder, desde el núcleo familiar hasta las sociedades de mayor complejidad.

Sigo leyendo mientras nos dirigimos a Panamá. En estos primeros días de octubre de 1985, se entreveran las ideas de hace dos años y medio con las realidades de siempre. De pronto sentimos, como en la visión trágica de Lampedusa, que todo cambia para permanecer igual. Vuelvo a la lectura pero ya no resulta sencilla la concentración. Las imágenes de Managua, de Tegucigalpa, el sobrevuelo en San Salvador, la llegada a San José y la reunión con la prensa en Guatemala, hace apenas un par de meses, se desordenan en la memoria. Los viceministros o vicescancilleres, como también nos llaman, tomábamos notas y discutíamos exhaustivamente a lo largo y ancho de la gira por América Central. Teníamos el encargo de recoger puntos de vista y criterios que permitieran destrabar la negociación diplomática.

Tierra de contrastes es ésta, en efecto. Aquí, la dinámica de los acontecimientos responde —así nos parece, al menos— a sus mismos moldes naturales. Comarcas feraces y grandes plantaciones al lado de selvas inaccesibles. En esta área geográfica, los recursos pueden andar de la mano de los hombres o, por el contrario, rebelarse de su tutela. De la tormenta a los vientos suaves, de los cambios súbitos a la regularidad de las cosas permanentes, los centroamericanos viven una verdadera relación de poder con su mundo físico.

Al igual que las naciones pobres en el planeta, los pueblos de nuestra Amé-

* Este artículo forma parte de una colección de ensayos que se publicarán en el libro *175 años de política exterior de México*, editado por el Instituto Matías Romero de la SRE.

rica y los del Istmo en particular, hemos erigido la patria con las manos. Ha resultado una obra directa. Nuestro acceso a la modernidad ha sido tardío; ha significado, sin tiempo ni oportunidad para cuestionarnos a fondo si ese era el camino correcto, la utilización de los elementos que los países industrializados han superado y abandonado. Se ha dicho, con alguna razón, que los latinoamericanos hemos vivido dedicados al culto ciego de la obsolescencia.

Para muchos, la mirada hacia el centro de Occidente ha desviado la necesidad de reconocernos en nuestros orígenes. A veces, resulta amargo advertir la falta de congruencia y continuidad con que los americanos de hoy respondemos a lo que fueron los americanos de nuestras más antiguas raíces.

En cualquier caso, un recorrido por América Central representa una oportunidad privilegiada para aproximarse a pueblos que han sufrido, a lo largo de buena parte de su trayectoria, una existencia caracterizada por típicas realidades de poder y de conflicto en todas sus escalas.

En forma explícita o tácita, los representantes de los gobiernos de Colombia, México, Panamá y Venezuela hemos coincidido en que la pacificación regional es extraordinariamente compleja. No constituye, de entrada, un fenómeno uniforme, de contornos precisos y definidos. Además de su naturaleza móvil y fluctuante, las tareas destinadas a enmarcarla han exigido esfuerzos de imaginación, sensibilidad y paciencia. Todos los atributos que requiere la interpretación fiel de los hechos han sido necesarios. En la medida de nuestras posibilidades, los hemos puesto al servicio de la gestión mediadora.

Pero no ha bastado. En cada etapa y circunstancia, el Grupo de Contadora ha transitado bajo el doble signo de Jano: de un lado, acciones contrarias que anuncian su colapso; de otro, estímulos que fortalecen y renuevan sus expectativas y objetivos.

Dos caras de la moneda que ilustran el momento actual: la comunidad internacional ha expresado su apoyo a esta vía de negociación que no sólo es la opción racional y equilibrada sino que, en rigor, asegura los intereses de las naciones en pugna. En este anverso de impulsos positivos, el Grupo de Contadora encarna la percepción y las propuestas de América Latina, como se pudo apreciar en la reunión de Cartagena de Indias, del 24 al 26 de agosto, cuando los gobiernos de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay decidieron crear un grupo de apoyo a la gestión diplomática. En el horizonte regional de nuestros días, este acto se inscribe en la búsqueda de un sistema de concertación latinoamericana y en las corrientes que postulan la superación de los regímenes autocráticos y el retorno a la vida democrática e institucional en el continente.

En el reverso, la situación es más bien desalentadora. Lejos de favorecer el cumplimiento de los compromisos primordiales ya asumidos, los intereses que se benefician de los conflictos empujan hacia las zonas oscuras de la confrontación. A cada avance, por mínimo que sea, corresponde un retroceso y una pérdida sensible de voluntad política para la negociación. Del difícil arreglo se pasa al fácil entredicho de los acuerdos. Ha aumentado la espiral belicista y se han reproducido los focos de tensión. Han crecido las fricciones fronterizas al igual que la presencia militar foránea, cuantitativa y cualitativamente.

Los procesos políticos se han desenvuelto con lentitud y muchos de sus logros han encontrado obstáculos internos y externos. Las economías se deslizan por márgenes estrechos y frágiles que anticipan el resquebrajamiento o el derrumbe. Tal es el escenario, en suma, de una profunda crisis particular, situada en el contexto de la que vive y padece el mundo entero.

Si lo anterior fuera poco, también los cambios o relevos en los gobiernos han influido en los ritmos y en la dirección del proceso. De hecho, este es un factor que ha determinado la configuración de transformaciones políticas de importancia e impacto en la evolución general de los acontecimientos. Justamente los meses que se avecinan permiten avizorar la composición de nuevos escenarios a partir de los cuales será necesario actuar a fin de impulsar, con una interpretación adecuada de esas mismas situaciones, la pacificación regional.

Como una sombra que se tiende sobre esta angosta faja territorial, la guerra es una segunda realidad entre sus habitantes. Hace unas semanas, en Guatemala, una periodista me preguntaba si en Centroamérica se podía hablar de una situación propiamente bélica. Mi respuesta fue que desde el punto de vista formal tal vez no, puesto que, hasta ese momento, no había existido ninguna declaración de estado de beligerancia o enfrentamiento directo entre los ejércitos de los países de la zona. Sin embargo, era evidente entonces, y lo sigue siendo, que el rostro de la región está trazado, de modo dramático, por las numerosas variantes de la confrontación que ahí se está librando: guerras intestinas, unas; indirectas, otras; guerras encubiertas o embozadas; guerras de liberación, reivindicadoras, nacionales y revolucionarias; guerras de contención en todos los frentes de la actividad política, económica y social. Y por si alguna faltara: guerras de propaganda, de información y psicológicas, ejercidas con gigantescos recursos. Efectos y gajes de los tiempos modernos.

Pero esto es quizás apenas un atisbo. Prosiguen, en todos los planos, el deterioro y la destrucción. La recurrencia suele rebajar significados, matizar valores. Es usual escuchar en América Central la palabra "bajas". No hay día que no se mencione, lo mismo en acciones militares que en otras. La vida humana empieza a carecer de referencias precisas: o se minimiza o se exalta artificialmente.

La Comisión de Investigación que examinó hace unos meses los incidentes en la frontera entre Costa Rica y Nicaragua escuchó y evaluó informaciones preferentemente bélicas. La atmósfera estaba tan enrarecida que pocas veces fue posible ponderar los factores de orden político que permitieran situar los hechos en su contexto. Por momentos, daba la sensación que éstos ocurrieron sin antecedentes, en forma aislada y sin causas visibles. Todo estuvo presente en la Comisión, menos la disposición para crear o fortalecer algún mecanismo efectivo y útil que impidiera la repetición de actos similares.

En Managua, nos mostraron fotografías de los más recientes encuentros entre el Ejército Popular Sandinista y los grupos contrarrevolucionarios. El entorno en que tuvieron lugar era estremecedor: desolación, pobreza, precariedad, pulverización de los escasos recursos. Llamó nuestra atención la presencia de numerosos jóvenes que figuran entre los combatientes. Muchos de

ellos son, claramente, hijos de campesinos, adolescentes sin futuro y acaso sin otra opción que incorporarse a la guerra. No es, sin embargo, una situación excepcional. Esos muchachos, casi niños, son contemporáneos de otros que ahora se reclutan en diversos países del área. Aunque no fuera sino por ese brutal contraste con el bienestar y el poderío que se aprecia en algunas latitudes, sería razón suficiente para oponerse, con indignación y firmeza, a la aprobación y uso de los recursos internacionales que permiten la prolongación de los conflictos. Más allá de la racionalización o del eufemismo que supone el objetivo “humanitario” de esa “asistencia”, es preciso ubicar y medir sus efectos reales, a partir de sus presuntos fundamentos legales, políticos y morales.

Hace apenas unos años, 1979 se ofrecía como un momento clave en la historia centroamericana. Se hablaba, con cierto optimismo, del inicio del cambio social en la región. A la vuelta del tiempo, el impulso transformador ha debido ceder y ha sido sustituido por una severa concentración de los magros recursos en las tareas urgentes e inmediatas: la sobrevivencia y la defensa. En parte, esta perversión coincide con la dolorosa y difícil experiencia revolucionaria del siglo XX en el mundo. Se trata de una situación no por recurrente menos injusta y que *La Batalla de Argel*, un filme casi clásico en su género, ilustra cuando uno de los personajes, después de años interminables de sacrificio, sostenía que con el triunfo popular empezaban los verdaderos problemas.

Sin embargo, ahí es donde ha germinado la simiente de la fuerza sorprendente que acrecienta la capacidad de resistencia de esos pueblos. Al respecto, resulta inevitable evocar la afirmación de Elías Canetti cuando sostiene que el momento de la sobrevivencia es el momento del poder. Vencer a la muerte y perdurar equivale a una forma de pasión colectiva que proporciona mayor fortaleza. Si bien todas las naciones de la zona enfrentan idénticos impulsos, lo cierto es que, colocadas entre sí, no son lo mismo. Admitir esas diferencias fundamentales es la base del ejercicio real de su propia soberanía y el principio toral de la convivencia y de una pluralidad respetuosa y digna.

La labor que han cumplido los gobiernos y, por su encargo, los cancilleres del Grupo de Contadora, ha tenido como punto de partida un compromiso auténtico y consistente. En más de una ocasión, el proceso ha estado a punto de desmoronarse o de interrumpirse *sine die*. A cada paso, no obstante, se ha tenido la capacidad para encontrar la salida adecuada en condiciones desfavorables y de frágiles equilibrios. Así fue desde el principio, cuando el diálogo entre los gobiernos centroamericanos se había convertido en acumulación de acusaciones y catálogo de invectivas. Así ha sido al anteponer a la negociación condiciones desproporcionadas para continuar lo que, en forma paradójica, responde al interés nacional auténtico de todos los países. Así ha sido, en fin, cuando después de un avance, como en las tareas de Penélope, de inmediato se hacen sentir presencias y presiones orientadas a destruir de noche lo que se ha estado elaborando a la luz del día.

En un solo tiempo, vivimos los mitos y la racionalidad que surgen de la crisis. Contra nuestra voluntad y mediante el ejercicio de una lógica del poder descarnado, hemos visto alzarse las teorías del hegemonismo a ultranza. Cons-

trucciones imperturbables e inamovibles, en que se alojan la confrontación ideológica de las superpotencias y su aplicación automática en todos los rincones del planeta.

En este sentido, una primera cuestión referida a la situación regional radica en el carácter multilateral de la negociación que, sin embargo, exige una puntualización. Al comienzo se buscó, sobre todo, aislar y resolver cada conflicto, si bien a partir de una óptica integral. En especial, se consiguió evitar la trampa de ver los problemas en el prisma distorsionador de la pugna entre el Este y el Oeste. De abandonarse a estas percepciones conceptuales, la globalidad llevaría al reconocimiento de que los problemas se inscriben en tales coordenadas y pasarían a segundo término sus causas endógenas.

El planteamiento del Grupo de Contadora es exactamente el inverso. Desde luego, entre sus premisas aparecen la realidad de la interdependencia contemporánea, así como la escala planetaria de la vida internacional, pese a sus contrastes, injusticias y desigualdades. Sin embargo, pone el énfasis en la raíz de la situación, que se localiza en la necesidad de las sociedades en desarrollo de superar su atraso económico y social y crear, además, estructuras o instituciones políticas que permitan la participación popular y democrática en las tareas y decisiones gubernamentales.

Este enfoque global y la perspectiva del conjunto, además de dar fortaleza a la gestión, forman un ángulo que la ha hecho vulnerable. Al considerarse un espectro tan amplio de temas, se han tomado en cuenta diferentes aspectos que hacen lenta la negociación y dificultan los indispensables equilibrios.

Ha sido necesario transitar por trayectos que la práctica internacional conoce pero que no pueden reproducirse en forma simplista. Nunca se ha buscado una supuesta e inalcanzable originalidad. En cambio, se ha procurado el apoyo de los recursos que, como en todos los ámbitos del quehacer humano, ofrece el mundo contemporáneo, aquello que se conoce, a partir de la percepción de Schiller, como el espíritu del tiempo. El Grupo de Contadora, sin arrogarse ninguna facultad, reconoció que si bien los sistemas y foros internacionales tienen vigencia y son competentes, la situación ha requerido, igualmente, la acción por otras vías.

Se entraría, en apariencia, a una contradicción: ¿es posible estimular el papel de las organizaciones y, a la vez, sustraer de su seno el tratamiento de cuestiones que afectan la paz y la seguridad internacionales? Si sólo hubiese una secuencia de la lógica, la respuesta sería negativa. Pero ningún camino es unidimensional. La historia se hace a través de vías múltiples.

En primer lugar, no se trata de sustitución sino de complementariedad. El derecho internacional prevé para la solución pacífica de controversias fórmulas y mecanismos alternativos, entre los que destacan la mediación, los buenos oficios, el arbitraje y otros. Las realidades inescapables de los organismos, en cuya base suelen actuar los conflictos de soberanías, no siempre permiten las respuestas que demanda la evolución de los problemas.

Un segundo elemento se refiere a los aspectos de competencia regional o universal de esas instituciones. Aquí, el asunto es menos teórico y más real.

Se dirige, sobre todo, hacia la actividad política de los Estados, que lejos de aceptar dichos foros como punto de confluencia y negociación prefieren verlos como arena de disputas, propicia para trasladar, sin ánimo de concesión recíproca, sus intereses.

Finalmente, no se puede hacer abstracción de la estructura mundial de poder, que se refleja vivamente en los sistemas internacionales. En el conjunto de las Naciones Unidas, por ejemplo, actúan más de ciento cincuenta naciones y, en forma paralela, por efecto del mecanismo de votación en el Consejo de Seguridad, lo hacen cinco Estados poderosos, privilegiados con el procedimiento de unanimidad en la votación, también conocido como derecho de veto.

A la pregunta inevitable de ¿por qué el Grupo de Contadora? tal vez podríamos responder, de modo aproximativo, con los elementos anteriores. O simplemente con un ¿por qué no el Grupo de Contadora? ¿Qué mejores o mayores acciones en favor de la paz ha desplazado esta iniciativa?

Me parece, con todo, que una de las mayores virtudes de la acción de Colombia, México, Panamá y Venezuela estriba en que le ha correspondido desarrollar la síntesis y ordenación de las experiencias y trabajos de pacificación que la precedieron. Sería impensable sin esos antecedentes, sin el respaldo de los factores constructivos que han aportado gobiernos, jefes de Estado, grupos de ciudadanos e individuos.

El Grupo de Contadora ha partido de esas realidades y de sus ventajas, más allá de fórmulas unilaterales o de itinerarios rígidos. Sin duda han sido estrechos sus márgenes de actuación. Siempre ha actuado contra la corriente, aunque con una visión de futuro. Ha sabido adaptarse, hasta el límite no negociable del marco definido de principios de derecho en que se apoya. Además, recoge y refleja la conciencia regional desde los días de la llamada guerra de las Malvinas y se ha insertado, de lleno, en el diálogo hemisférico.

No se puede pasar por alto en el examen del proceso que, en el fondo, se trata de una suma o encadenamiento de varias negociaciones. Las hay, en primer término, entre los países centroamericanos, con seguridad imposibles sin la existencia de una instancia mediadora que, empero, constantemente se cuestiona y pone en entredicho. A veces se está ante un panorama que, a pesar del idioma común, semeja una Babel contemporánea, sea por el ocultamiento deliberado de la información y de los hechos o bien porque se olvida que el propósito no puede ser de imposición o de rendición de los opuestos. A pesar de las declaraciones públicas y los autos de fe, pocas veces se ha podido confirmar, en la práctica, la auténtica voluntad negociadora de todos los gobiernos involucrados para alcanzar y suscribir acuerdos.

A su lado, hay otra dimensión del problema que lo hace más complicado. Aun si se contara con la disposición política de estas naciones, es obvio que hay otros factores y gobiernos que desempeñan un papel determinante en los conflictos y, por ende, sin su contribución poco podría alcanzarse. Siendo imposible su participación directa en la negociación, se ha buscado su concurso por medios indirectos, incluso su incorporación definida en el instrumento jurídico, en el que aparecen como países con nexos y vínculos en la región.

En cuanto al Grupo de Contadora hay, si no estrictamente una negociación, un constante ajuste de criterios y posiciones, lo cual es natural puesto que cada país concurre a partir de su visión y de sus intereses nacionales, que no son siempre coincidentes en todos sus términos.

Cualquier meditación frente a la crisis centroamericana se mueve siempre en el borde de lo provisional, de lo preliminar. El conocimiento y percepción del proceso, en su más amplio significado, se deposita en los gobernantes y en los responsables directos de la negociación diplomática, que son los cancilleres. El de México, además, es el único que ha participado desde la creación del Grupo. A su lado, he tenido el privilegio de colaborar bajo el mandato de una política exterior que ilustra e informa la propia historia de la nación.

Es un rasgo característico de la cultura la arraigada desconfianza que siente el hombre frente a todos los que no están en su esfera

Robert Musil

Al aproximarnos a Panamá, acude a la memoria la imagen de los intensos preparativos con que, hacia las primeras horas del 8 de enero de 1983, fueron montadas las últimas piezas de una reunión especial. A la isla de Contadora, asociada con el recuerdo de Omar Torrijos y célebre en el mundo desde los días en que en ella vivió el Sha de Irán, concurrían los cancilleres de Colombia, México, Panamá y Venezuela.

En los meses anteriores, las tensiones en América Central habían aumentado sensiblemente sus niveles de peligrosidad. La región se había venido convirtiendo en campo de lucha y de conflicto. Al lado de las manifestaciones crónicas de rezagos socioeconómicos y las muestras más acabadas de autoritarismo político, la convivencia parecía prácticamente imposible. La desconfianza se había transformado en intolerancia y ésta, a su vez, propiciaba la incomunicación y la violencia. A los muy antiguos problemas del desarrollo, se venían a sumar así circunstancias que no sólo justificaban ese encuentro sino que lo hacían de extraordinaria oportunidad.

Al abrirse las sesiones de trabajo se estaba lejos de imaginar, sin embargo, la excepcional repercusión que aquel hecho habría de tener en la conciencia internacional y en la visión latinoamericana acerca de los problemas regionales. Resultaba difícil suponer entonces que los cuatro países iniciaban, además, uno de los esfuerzos más imaginativos y perseverantes en la vida diplomática de América Latina de los últimos tiempos.

A lo largo de la jornada, se había insistido en que era preciso emprender un examen sistemático y a profundidad para determinar la naturaleza, la estructura y la evolución de los problemas en una región de evidente importancia para sus respectivos países. Era indispensable precisar, sobre todo, las causas de las disputas entre los Estados centroamericanos y sustraer sus consecuencias de la confrontación ideológica entre el Este y el Oeste.

Pero ¿cuál era la situación prevaleciente en esa área geográfica? ¿Qué ocurría mientras las agencias informativas internacionales reproducían el Comunicado de Contadora del 9 de enero de 1983?

La franja de tierra que une a los dos grandes macizos continentales era, y sigue siendo, escenario de profundos conflictos sociales, económicos y políticos cuyos alcances trascienden las perspectivas locales y se insertan en las realidades que configuran el horizonte común de esos pueblos.

El fenómeno plantea, sin duda, una de las mayores interrogantes a propósito del futuro de las naciones centroamericanas y su viabilidad histórica. La percepción de su cultura, de sus valores políticos, de su coherencia económico-social y de su unidad depende, cada vez en mayor proporción, de ese cuadro ampliado de la crisis y de sus numerosas variantes.

El panorama no era entonces promisorio y, sin embargo, las perspectivas de aquel encuentro alcanzando, con singular rapidez, una acogida internacional significativa. La voz aislada en un desierto de naciones indiferentes, que está ligada a las mejores páginas de la historia diplomática de México, empezaba a encontrar interlocutores también preocupados por el avance impredecible de la confrontación y por un visible y amenazante intervencionismo.

Entre 1979 y 1982 los países de Centroamérica padecieron un deterioro de sus niveles de vida, determinado asimismo por las deformaciones de sus estructuras productivas, incapaces de compensar las tendencias recesionistas del exterior y de afrontar la necesidad de efectuar ajustes internos. Más aún, la crisis actuó como elemento catalizador de las deficiencias e injusticias sociales.

En muy poco tiempo, el panorama económico y social de las naciones centroamericanas se fue desgastando. Su producto interno bruto se contrajo y la tasa anual por habitante pasó de 3.4 en 1980 a -0.9 en 1981 y a -3.3 al siguiente año. Estas cifras adquieren mayor sentido cuando son comparadas con las altas tasas de crecimiento demográfico. Así, mientras sus poblaciones aumentaban, Costa Rica, El Salvador y Honduras tuvieron un decrecimiento económico sostenido desde 1980. Guatemala se unió a este grupo el año siguiente.

Para naciones tan dependientes, la contracción de los mercados consumidores, fundamentalmente los de Estados Unidos y Europa Occidental, así como la caída de los precios de sus principales productos de exportación, café, azúcar, plátano y carne, entre otros, produjeron una reducción considerable de los ingresos en divisas. Ello incidió en la disminución de importaciones y en recortes del gasto público. A esta situación se agregaba la parálisis de los mecanismos de integración, dado que desde la segunda mitad de los años setenta el mercado común centroamericano entró en una fase de dislocamiento o desarticulación. El endeudamiento público, escaso en magnitud en términos absolutos o comparativos, generó, sin embargo, un gran impacto en las economías centroamericanas puesto que el servicio de la deuda absorbía una proporción cada vez mayor de los ingresos obtenidos por concepto de exportaciones.

La estructura social empezó a sufrir severas perturbaciones. Las instituciones políticas demostraron su incapacidad para responder a la nueva situación, por cuanto sus posibilidades de llevar a cabo transformaciones significa-

tivas en los renglones productivos fueron insignificantes o inexistentes. Como consecuencia, se produjeron tensiones y se ampliaron las luchas laborales. El éxodo de refugiados se incrementó de manera impresionante, sumándose a las antiguas causas de los desplazamientos la violencia propia de los conflictos. Algunos ajustes de gobierno, lejos de introducir estabilidad, pusieron de manifiesto el divorcio entre los círculos de poder y las bases sociales. La violación masiva e indiscriminada de los derechos humanos rebasó la esfera regional y empezó a ser motivo de fundada inquietud en el ámbito internacional.

El triunfo de la revolución sandinista y el derrocamiento del gobierno salvadoreño del general Carlos Humberto Romero son acontecimientos que habrían de provocar serias repercusiones en la región. Las opciones de cambio, canceladas por la falta de participación democrática y pluralista, dejaron el paso a las soluciones planteadas por los movimientos de oposición.

Producto de una prolongada lucha popular, el itinerario revolucionario de Nicaragua involucró a todos los sectores sociales, abrió la brecha entre los gobiernos de la región y demostró la potencialidad de los movimientos populares. Por eso, más que como definición ideológica, que por lo demás no resultaría ajena al propio origen revolucionario de México, nuestra posición se expresa, ante todo, en el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos. Este postulado es y representa el ejercicio pleno de la soberanía y de la independencia de las naciones.

Nicaragua y El Salvador se situaron como dos importantes polos de conflicto, entrelazados no sólo por su proximidad geográfica sino por una dinámica derivada de algunas características comunes. Entre ellas, debe destacarse la presencia dominante de Estados Unidos.

El final del régimen de Somoza dio lugar a una dispersión general de los miembros de la Guardia Nacional, que se establecieron principal y gradualmente en las regiones limítrofes con Honduras y Costa Rica. El empleo de esas zonas como ámbito de lucha comprometió también a las fuerzas armadas regulares de los países involucrados. Los incidentes fronterizos pronto alcanzaron proporciones que hicieron temer una guerra entre vecinos. A partir de entonces y en esos escenarios se inició, de lleno y con la intensidad que aún conoce, la carrera armamentista en la región.

El potencial de enfrentamiento cobraba mayor peligrosidad. Fueron varias las fórmulas y esquemas que se presentaron para intentar, al menos, un apaciguamiento. Destaca la que en febrero de 1982 ofreció el gobierno de México y que tuvo el mérito de identificar los ámbitos de la confrontación y a los protagonistas de una posible negociación. Era evidente la necesidad de que no sólo los países centroamericanos involucrados en algún conflicto hicieran su aportación sino también, aunque por razones distintas, se hacía imprescindible la de Estados Unidos y Cuba.

Por su parte, el gobierno de Honduras hizo una propuesta que destacaba algunas cuestiones de orden militar y, quizás sin proponérselo, en la práctica contribuyó al debilitamiento del planteamiento mexicano. En septiembre de ese mismo año, los gobiernos de México y Venezuela promovieron otra inicia-

tiva para evitar un conflicto bélico entre Honduras y Nicaragua. Desde aquellos momentos estaba claro que una confrontación en Centroamérica, aunque comenzara en forma limitada, no podría ser fácilmente detenida ni reducida a sus marcos originales.

La posición de México ha sido consistente: al tiempo que se requería aislar el efecto de los conflictos, era necesario el establecimiento y desarrollo de programas económicos y sociales para las naciones de la región, que beneficiaran a las capas más numerosas de las sociedades de esos países.

Con objeto de coadyuvar a la solución de estos problemas, México y Venezuela habían suscrito, el 3 de agosto de 1980, en San José de Costa Rica, el Programa de Cooperación Energética para los países de Centroamérica y el Caribe. Este instrumento representó una iniciativa original en la consolidación de mecanismos de cooperación entre naciones del Sur en desarrollo.

El acuerdo estipulaba el suministro de petróleo mediante un sistema de crédito destinado a financiar la adquisición en un 20% a cinco años y con el 8% de interés. El programa ha sido renovado cada año y sólo se ha modificado en cuanto a los términos del volumen de petróleo garantizado y a la distribución entre México y Venezuela de los destinatarios del suministro. En la revisión correspondiente a 1984, se introdujo un criterio necesario y acorde con la evolución del problema regional: excluir a aquel país o grupo de países que cometan un acto de agresión contra otros gobiernos partes del acuerdo.

Nueve meses después de firmado este convenio, el gobierno de Estados Unidos propuso una iniciativa para la Cuenca del Caribe, que llegó a ser conocida como "miniplan Marshall". Encaminada a dar apoyo a ciertos gobiernos de la región, entre ellos El Salvador, Guatemala y Honduras, introducía elementos discriminatorios en su aplicación. Con Venezuela y Canadá, México fue invitado a participar en calidad de donante y, consecuente con su política de no exclusión selectiva de los beneficios de la ayuda económica, condicionó su contribución a que no se eliminara a ninguna nación y, menos aún, a que fuera impositivo o se empleara, aunque fuera indirectamente, con criterios militares e ideológicos.

Paralelamente a los acontecimientos que se producían en Nicaragua, la situación en El Salvador adquiría cada vez mayor violencia, determinada ya desde entonces por la incapacidad de las partes en lucha por obtener una victoria definitiva. Preocupados por el panorama existente, los gobiernos de México y Francia emitieron en septiembre de 1981 lo que se conoce, desde entonces, como Comunicado Franco Mexicano sobre El Salvador. En el Comunicado se subrayó la necesidad de establecer las condiciones propicias para que los grupos representativos de la sociedad pudieran participar, mediante el diálogo, en la búsqueda de una solución política y negociada a la crisis.

No se trataba de inventar una realidad según los enfoques propios de los gobiernos de México y Francia, sino de reconocer la situación existente y definirla mediante la identificación de sus componentes. La contribución de esa declaración fue importante: por un lado, estableció un marco propicio para el diálogo y la negociación; por otro, al exponer la naturaleza del problema y el carácter

de los protagonistas, favorecía el esclarecimiento de una situación distorsionada.

Es importante destacar que el interés de propiciar el acercamiento entre las partes no era un acto de intervención sino que respondía a los principios expuestos por la Carta de San Francisco, en su propósito de promover la solución pacífica de las controversias e instar a los Estados a prevenir y eliminar amenazas a la paz y a la seguridad regional. No fue fortuito que la comunidad internacional poco después acogiera, en una resolución de la Organización de las Naciones Unidas, el llamado a la paz y al diálogo en El Salvador.

El 4 de octubre de 1982, al mes siguiente de haberse producido la iniciativa de México y Venezuela sobre las controversias entre Honduras y Nicaragua, se organizó en San José de Costa Rica el llamado Foro Pro Paz y Democracia, heredero de la efímera Unión Democrática Centroamericana. En el Foro participaron, en distinta forma y grado, los gobiernos de Belice, Colombia, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Estados Unidos, Jamaica, Panamá y República Dominicana. El Acta Final de la reunión tenía un contenido discriminatorio, dirigido especialmente contra Nicaragua. Sus párrafos primero y noveno eran una clara insinuación de la falta de un régimen democrático y electoral en ese país y de las supuestas acciones de subversión realizadas por el gobierno sandinista. Excluía, desde su origen constitutivo, el diálogo con Nicaragua y, con ello, las alternativas de una paz duradera y confiable para todas las partes.

Dos años y medio después, mientras sobrevolamos Panamá, la situación presenta contornos similares. Los conflictos se han hecho más complejos, las fuerzas del intervencionismo foráneo son cada vez más peligrosas y la posibilidad de un desbordamiento bélico generalizado no ha sido conjurada.

Ante este panorama de enfrentamientos y escaladas armamentistas, de desconfianza y recelo entre los gobiernos, de constante desgaste político y social, no se puede sino reflexionar acerca de los alcances de la gestión del Grupo de Contadora y los obstáculos que ha enfrentado.

Los hombres buscan saber dónde están, a dónde van y qué pueden hacer sobre el presente como historia y sobre el futuro como responsabilidad

C. Wright Mills

Sin duda, 1983 fue el año en que se erigieron los cimientos de lo que es, hoy en día, la negociación diplomática. No se actuó en una forma rígida y predefinida sino dinámica. Se dio seguimiento a las experiencias precedentes y se sintetizó, a un mismo tiempo, el marco de los diversos problemas. Se empezó a ofrecer una respuesta creativa a los planteamientos formulados.

Sería erróneo suponer que todos los detalles de la negociación estaban calculados y previstos en forma exacta. Existía, en cambio, una idea precisa en cuanto a los objetivos primordiales de la gestión. Los fundamentos en los que debía descansar la negociación estaban definidos y delineados; faltaba encontrar el procedimiento adecuado para ponerlos en práctica.

Por una parte, debían tomarse en cuenta los principios cardinales de la convivencia internacional: no intervención, autodeterminación de los pueblos, solución pacífica de las controversias. Por la otra, era imprescindible crear una instancia que estimulara una auténtica negociación a partir de la libre presentación de ideas y propuestas entre las partes, y no en función de la aparente lógica que supone la superioridad numérica.

Las primeras consultas se orientaron hacia la posibilidad de encontrar cauce a los distintos conflictos de orden bilateral más agudos. Estaba también presente la idea general de configurar un orden regional de convivencia o, al menos, un *modus vivendi*. A tal efecto, empezó a diseñarse un marco conceptual que incluyera los principios y las normas jurídicas y políticas indispensables para ubicar los conflictos, así como para sentar las bases del desarrollo económico y social con el fin de atender en sus raíces los problemas.

Al finalizar el mes de mayo de 1983, se logró avanzar en dos cuestiones. En primer lugar, se pudo concretar, con la aceptación general, una agenda que establecía cuatro temas fundamentales a tratar: marco conceptual, problemas políticos y de seguridad, objetivos económicos y sociales, y ejecución y control de acuerdos.

En el primero se establecieron los principios de Derecho Internacional y las normas que rigen las relaciones pacíficas entre los Estados. Incluía proposiciones para el fortalecimiento de las instituciones políticas y democráticas. El segundo comprendía aspectos de armamentismo, asesores extranjeros, tráfico de armas, derechos humanos, tensiones fronterizas. En el tercero se trataba la cooperación subregional, el apoyo latinoamericano al Istmo, la cooperación para el desarrollo y el tema de los refugiados. Por último, el cuarto comprendía los mecanismos por los cuales se pudiera controlar la ejecución de los acuerdos concertados.

Por otra parte, se procuró que en las reuniones colectivas no se colocara a algún país en particular en la posición de acusado. Ya desde esos momentos fue posible perfilar las tendencias que seguiría el proceso, así como algunas de sus limitaciones. Era evidente que en algunos casos se trataba de una táctica, consistente en diferir todo acuerdo, hacerlo prácticamente inviable o complicar la negociación.

Dos problemas más estaban ya presentes: la vinculación con los organismos internacionales y la dificultad para obtener el respaldo del gobierno de Estados Unidos. En el primer caso, la cuestión radicaba en acudir al sistema interamericano para solicitar la creación de una fuerza de paz que actuara sobre las disputas fronterizas entre Nicaragua, Honduras y Costa Rica. Este planteamiento, de materializarse, significaba en la práctica nulificar la acción del Grupo de Contadora. Además, sobre el horizonte del área, se cernía entre otros el recuerdo de las experiencias de Guatemala en 1954 y de República Dominicana en 1965.

En cuanto al segundo caso, resultaba indispensable tener presente la política y las acciones de la administración norteamericana que había introducido elementos ideológicos y un maniqueísmo extremo en las relaciones internacio-

nales. Si esa concepción era aplicable a todas las situaciones de tensión en el mundo, con mayor razón a una región considerada dentro de su zona de influencia.

De esta manera resultaba fundamental ubicar el conjunto de problemas en sus términos correctos, visualizarlo en la perspectiva de los intereses y la experiencia histórica de América Latina y reivindicar, de esta forma, su particularidad con el fin de evitar su inserción en la dinámica de una segunda guerra fría. Lo contrario hubiera significado para el Grupo de Contadora declararse incompetente y adoptar una posición pasiva, dejando que el conflicto se inscribiera en el acuerdo general entre las grandes potencias, a cambio de la solución de algún otro tema de interés mundial.

Una vez concertada la agenda, era necesario imprimirle un contenido específico, particularmente en lo relativo a los asuntos de seguridad, reconocidos desde un principio como los más urgentes. Los días 16 y 17 de junio de 1983, los presidentes del Grupo de Contadora se reunieron en Cancún, Quintana Roo. Los motivos de ese encuentro, especialmente importante, eran de justa alarma. Advirtieron que la ampliación internacional de los conflictos no sólo llevaba a una escalada militar y a mayores fricciones fronterizas sino, por encima de todo, a una militarización de las sociedades y de sus propias economías. Este proceso era un obstáculo a los propósitos democráticos dentro de los países comprometidos y, por ende, al diálogo y a la negociación política.

Los países centroamericanos, por su parte, formularon sus planteamientos en la primera reunión que, bajo el impulso de Guatemala, realizaron en esas fechas con independencia del Grupo de Contadora. El gobierno de Nicaragua, por la suya, presentó propuestas y aceptó el enfoque de las negociaciones multilaterales como prueba de su disposición negociadora.

Este avance favoreció la primera síntesis de acuerdos, denominada Documento de Objetivos. Incluía ya desde entonces asuntos relativos a la verificación de los acuerdos y se dividía en dos partes: una de considerandos y otra de veinte objetivos. Cabe destacar, entre éstos, los que promueven la distensión y buscan poner término a las situaciones de conflicto. Se insistía en el imperativo de proscribir la presencia militar foránea, en asegurar el cumplimiento de los principios de Derecho Internacional, respetar y garantizar el ejercicio de los derechos humanos, políticos y civiles, así como evitar todo tipo de acción que promueva las actividades bélicas o la desestabilización de los gobiernos. Se recogía también el propósito de fomentar el desarrollo económico y social, mediante la revitalización de los mecanismos de integración económica, gestionar un más amplio acceso a los mercados internacionales y promover fórmulas de cooperación para la planeación, programación y ejecución de proyectos multisectoriales de inversión y promoción comercial.

El Documento de Objetivos se ha convertido, desde el 9 de septiembre de 1983, en el texto básico de referencia del proceso de Contadora. En octubre de ese año, el Secretario de Relaciones Exteriores de México y los embajadores de Colombia, Panamá y Venezuela ante la Organización de las Naciones Unidas entregaron un ejemplar al Secretario General de ese organismo mundial.

Para entonces, la administración del presidente de Estados Unidos había decidido la creación de una comisión bipartidista para Centroamérica, presidida por el doctor Henry Kissinger. Sus objetivos eran examinar las causas y desarrollar opciones políticas a los conflictos en la región, buscar consensos internos y externos en favor de su posición y definir las metas de la seguridad nacional estadounidense frente al área.

El 13 de diciembre de 1983, el presidente de México recibió a esa comisión. Poco después, se conocieron las conclusiones a que había arribado y que contrastaban con la visión latinoamericana. Las naciones de Contadora comprendieron, nuevamente, que al lado de muchos otros trabajos, el de Sísifo aún les seguía aguardando: la comisión bipartidista proponía, entre otras cuestiones, aumentar la asistencia militar a El Salvador, mantener la ayuda económica a los grupos antisandinistas, conceder auxilio financiero a los siete países de la zona, incluidos Belice y Panamá, pero condicionándolo en el caso de Nicaragua a que se llevaran a cabo reformas democráticas.

En cuanto a la ruta de la negociación, era claro que lo más urgente radicaba en definir los mecanismos operativos que permitieran el control en la aplicación de los acuerdos alcanzados en septiembre. No obstante, se fue imponiendo la tesis de que era necesario precisar su alcance y sentido. En esa labor se concentró la atención del Grupo de Contadora. Mediante un nuevo impulso, en enero de 1984, los cancilleres centroamericanos aprobaron las normas para la ejecución de los compromisos asumidos en el Documento de Objetivos.

Aunque el propósito inicial consistía en disponer de un marco para la ejecución inmediata de los acuerdos, fue ganando terreno la idea de profundizar aún más en la naturaleza de los acuerdos, debido, principalmente, a que se afectaban áreas sensibles para la seguridad de los Estados.

Desde finales del mes de enero de 1984 y hasta abril del mismo año, la gestión de paz vivió un momento de particular intensidad con el funcionamiento de las tres Comisiones de Trabajo que se crearon para discutir los asuntos políticos, los de seguridad y los económicos y sociales. De los cuatro cancilleres de Contadora, que originalmente intervinieron en las negociaciones, se aumentó en ese lapso a más de cien el número de participantes.

Cabe destacar que las jornadas cumplieron su función y, con algunas diferencias en cuanto al tratamiento de los temas, se alcanzó en todos los casos el nivel de profundidad que la negociación requería. La asistencia de los especialistas permitió superar las limitaciones de los diplomáticos y cubrió el requisito, varias veces manifestado, de que los compromisos debían descansar en acuerdos que fueran conocidos y tuvieran apoyo en el interior de los respectivos países. Asimismo, se puso de manifiesto la necesidad de dar a ese esfuerzo mayores bases de sustentación en las diversas naciones, al tiempo que se fue afirmando la conveniencia de orientar las tareas hacia un auténtico tratado internacional, con obligatoriedad jurídica.

Como complemento de estas actividades, el Grupo de Contadora dio paso a la promoción de apoyo económico para Centroamérica. En marzo de 1984, se creó el Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de

Centroamérica (CADESCA), cuya Acta Constitutiva fue suscrita en Panamá por 17 naciones integrantes del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), al que se adhirieron después otros países. De inmediato, se iniciaron las reuniones para ordenar las labores en materia de fomento al desarrollo económico y social de los pueblos de la zona.

En el mes de mayo, los gobiernos de Costa Rica y de Nicaragua resolvieron integrar, en el marco de la negociación global de Contadora, una Comisión de Supervisión y Prevención de Incidentes Fronterizos. Se creaba así un instrumento específico que permitiría la superación de las tensiones entre esos dos países, al tiempo que los aislaba del conjunto de problemas regionales.

Los cancilleres volvieron a reunirse al finalizar abril de 1984. Advirtieron que los acuerdos exigían, para su eficaz cumplimiento, la voluntad política de las naciones involucradas. El Grupo de Contadora obtuvo la confianza necesaria para integrar, ordenar y sistematizar la información y orientar los trabajos subsecuentes. Se establecían, con ello, los fundamentos para la elaboración de un documento jurídico único, que sintetizara en sus distintos componentes y variables los trabajos realizados.

Desde la forma y el título del instrumento escogido para este propósito, el Acta, se aprecia una búsqueda de fórmulas que responden a una realidad variada, dinámica y contradictoria. Ha parecido a muchos una extravagancia, en una época en que se han extendido el uso y la práctica de otros instrumentos jurídicos mejor definidos, como son el Acuerdo o el Tratado. Se olvida, sin embargo, que se aplica a una situación fluida, que lo mismo consideraba principios y recomendaciones que compromisos e integraba, desde su primera versión, asuntos políticos, de seguridad y otros de naturaleza económica y social.

En junio de 1984, se completó la elaboración del primer proyecto integral, que se conocería como Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica. Se redactó respetando los compromisos y las recomendaciones adoptadas por consenso en las comisiones de trabajo. En los casos en que no se alcanzó acuerdo, se preparó una redacción destinada a conciliar los distintos criterios y reflejar, lo más posible, las opiniones vertidas durante el proceso negociador. Una característica destacada fue el esfuerzo para que se recogiera la diversidad y complejidad de los asuntos en cuestión. En ese sentido, se trata de un documento flexible, que incorpora elementos enunciativos y sustantivos y que comprende, asimismo, compromisos de índole legal, vinculatorios para las partes.

Las metas inmediatas seguían siendo las mismas: la reducción de los niveles de enfrentamiento y la preservación de la región frente al intervencionismo, el control efectivo de la carrera armamentista, la salida de asesores extranjeros, la proscripción del uso del territorio de unos Estados para acciones de agresión y desestabilización de otros, y la erradicación del tráfico de armas. Pronto se agregarían otros objetivos, en lugar de reducirse el campo de la negociación. Se llegó a la conclusión que era indispensable desglosar y delimitar algunos temas, sobre todo para reflejar con fidelidad la evolución regional.

Los cancilleres del Grupo de Contadora entregaron en junio de 1984 el Acta a los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. El trabajo de mediación empezaba a mostrar una estructura funcional propia y un peso específico cada vez más notorio. Lo que en un principio se expresó como una preocupación de cuatro países por los acontecimientos en América Central adquirió, a un año y medio de distancia, la consolidación de un espacio político viable en favor de la búsqueda de paz en el área.

Durante el mes de agosto, se hizo una revisión conjunta y detallada de las observaciones y sugerencias hechas por esos países y el 7 de septiembre se entregó una versión revisada. En una carta dirigida a los Jefes de Estado centroamericanos, se destacaban los avances y se exhortaba a todos los gobiernos a suscribir los compromisos jurídicos contenidos en el Acta. Ese mismo mes, el Grupo de Contadora la hizo llegar al Secretario General de la ONU.

Las primeras reacciones fueron favorables y positivas. Esto no era casual: el documento había sido producto y expresión de una realidad contradictoria que estaba en la base misma de la negociación. En su estructura y contenido estaban presentes delicados equilibrios logrados a través de un amplio intercambio de puntos de vista con todos los gobiernos de América Central.

El proceso de negociación encontró su solución de continuidad cuando, a finales de septiembre, Costa Rica, El Salvador y Honduras, ante el anuncio de Nicaragua de que suscribiría el Acta, decidieron dar marcha atrás a sus propias e iniciales manifestaciones de que estarían dispuestos a firmar el documento. Explicaron su actitud por la necesidad de efectuar ajustes al texto original, de manera que se pudieran precisar algunos aspectos.

Los cancilleres de Costa Rica, El Salvador y Honduras se reunieron en Tegucigalpa, en la tercera semana de octubre de 1984. Esos países, que a partir de entonces han actuado de manera articulada, emitieron el día 20 de ese mes un documento en que señalaban diversas modificaciones. En una carta enviada el 30 de octubre a las Naciones Unidas, los tres gobiernos anunciaron que las observaciones comprendían nueve aspectos distintos del Acta, entre los que destacaban los mecanismos de ejecución, la creación de un grupo *ad-hoc* de desarme, la regulación de maniobras militares y el destino de las fuerzas irregulares. Insistían, sin embargo, en que no se trataba de elaborar compromisos distintos y adicionales, sino de mejorar los del Acta y asegurar la reciprocidad y la simultaneidad que son imprescindibles.

A partir de este planteamiento, el Grupo de Contadora hizo un análisis detallado de las distintas propuestas y las pudo identificar o clasificar en tres grupos: unas estaban dirigidas tan sólo a mejorar la presentación de los compromisos, otras podrían ser objeto de alguna reformulación del compromiso respectivo, procurando no alterar la esencia, y, por último, unas más de fondo, que modificaban el equilibrio alcanzado en el documento. A diferencia de lo que se señaló muchas veces, la objeción de dichos países no era a Nicaragua sino a la propuesta formulada por el propio Grupo de Contadora. Resultaba claro que cualquier alteración profunda a los términos ya negociados implicaría la necesidad de invertir tiempo y recursos e iniciar un nuevo esfuerzo de

negociación. Esto, a todas luces, no podía ser aceptado sin menoscabar la seriedad y efectividad del proceso.

Aquel segundo semestre de 1984 presencié varias acciones y esfuerzos destinados a remover obstáculos a partir de diversas acciones paralelas. Consecuente con los objetivos globales de la negociación, el 28 de septiembre de 1984 se llevó a cabo, en San José, Costa Rica, la Reunión Conjunta de Cancilleres de América Central, de la CEE, más España y Portugal, y del Grupo de Contadora. En ella se expresó el más amplio apoyo al esfuerzo de paz promovido por el Grupo de Contadora y se propuso el fortalecimiento de los organismos de integración económica en el Istmo, la creación de un mecanismo para la estabilización de los precios de los productos de exportación y el establecimiento de un fondo multinacional destinado a financiar proyectos de inversión para el conjunto regional y para cada uno de los Estados del área.

Las condiciones favorables al diálogo y los espacios políticos que se establecieron, en diversas formas, permitieron crear instancias alternativas o complementarias de negociación. México, en particular, había manifestado su convicción de que debía darse oportunidad a la comunicación directa entre Estados Unidos y Nicaragua. Era indispensable tejer una red integral de negociaciones que se dirigieran hacia la búsqueda de una reducción en la escalada militar, atenuaran la presión en los conflictos y, con su propio peso y especificidad, hicieran viable en su conjunto el propósito de la pacificación regional.

Las reuniones entre esos dos gobiernos se llevaron a cabo entre el 25 de junio y el mes de diciembre de 1984. Comprendieron nueve encuentros, de los cuales uno de ellos, el 16 de junio, tuvo lugar en Atlanta, Georgia. Los otros ocho se desarrollaron en Manzanillo. Al parecer, el intercambio de puntos de vista reflejó las profundas divergencias entre ambos. Desde la perspectiva nicaragüense, los planteamientos apuntaban hacia una claudicación en su proyecto revolucionario y significaban una mengua de su soberanía nacional. En la óptica de la delegación estadounidense, los ofrecimientos sandinistas no daban garantía suficiente para su seguridad nacional. En todo caso, se trataba no de confirmar posiciones irreductibles sino de iniciar una auténtica negociación y no de suspender por tiempo indefinido el diálogo, como ocurrió a principios de 1985, mediante un anuncio unilateral del gobierno norteamericano.

Paralelamente, el gobierno de El Salvador y los representantes de los frentes FMLN-FDR establecieron contactos con objeto de celebrar un diálogo exploratorio para una solución negociada del conflicto. Sin reconocerlo, se puso en marcha el planteamiento esencial del comunicado franco-mexicano, emitido años atrás y que había sido rechazado, en un primer momento, por el gobierno. El primer encuentro tuvo lugar el 15 de octubre de 1984, en la población de La Palma. Aunque no logró establecer una tregua ni definir los términos en que debía darse la humanización de la guerra, propició un mecanismo tentativo de negociación.

El 30 de noviembre tuvo lugar el segundo encuentro en la población de Ayagualo. La insurgencia presentó un documento en el que proponía el cese de hostilidades, la integración de un gobierno de consenso nacional y la reor-

ganización de las fuerzas armadas a partir de los efectivos de los dos ejércitos. El presidente José Napoleón Duarte rechazó las propuestas y señaló que atentaban contra la legitimidad de su gobierno. A su vez, propuso a las organizaciones revolucionarias que dejaran las armas y se integraran al proceso electoral, a través de su participación política organizada.

Al completarse dos años de gestión política y diplomática, resultaba así ineludible no sólo fortalecerla sino, al hacerlo, adecuarla a las variantes que empezaban a configurar una nueva circunstancia. En un intento de romper la *impasse* y luego de una serie de consultas individuales con todo los países, los cancilleres de Colombia, México, Panamá y Venezuela se reunieron los días 8 y 9 de enero de 1985. Ahí se estableció claramente la decisión de recoger aquellas observaciones que contribuyeran a dar mayor precisión al Acta, y se exhortó a los gobiernos de Estados Unidos y Nicaragua para que intensificaran su diálogo y, eventualmente, alcanzaran los acuerdos necesarios a efecto de normalizar sus relaciones y, con ello, las del conjunto de la región.

Conviene subrayar que, por primera vez en reuniones de este género, se hizo mención específica de la situación existente en El Salvador, al reconocer la necesidad de profundizar el diálogo que habían iniciado el gobierno de ese país y la alianza FMLN-FDR a fin de poner término al conflicto interno y propiciar la reconciliación nacional. Se pusieron de relieve, asimismo, las resoluciones de la Corte Internacional de Justicia y de la Asamblea de la Organización de los Estados Americanos, en las que se reafirmó el imperativo de que por encima de los conflictos prevalezca el régimen jurídico internacional. Se recordó que, en los casos de las Naciones Unidas y la OEA, había quedado de manifiesto el apoyo universal y sin reservas al Grupo de Contadora, y se invitó a los países centroamericanos a que suscribieran a la brevedad posible el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica.

Los hombres se sirven de palabras para ocultar sus pensamientos y de los pensamientos para justificar sus injusticias

Voltaire

El año de 1985 se inició con dos procesos electorales importantes para el desenvolvimiento de la cuestión centroamericana. El primero, efectuado el 4 de noviembre, llevó a la presidencia de Nicaragua al comandante Daniel Ortega. El segundo, celebrado el 6 de noviembre, aseguró la reelección del presidente Ronald Reagan por un nuevo mandato de cuatro años. Ambos acontecimientos permitieron una mayor definición de las políticas de los gobiernos respectivos así como de las posiciones de otros países en relación con Nicaragua.

La gestión diplomática, entre tanto, avanzaba con el apoyo de la comunidad internacional, expresado sobre todo en los foros multilaterales en los últimos meses de 1984. Se decidió dar nuevo impulso a las tareas, dejando de lado el tratamiento técnico para buscar la definición política. En consecuencia, se convocó a una reunión de representantes de alto nivel, dotados de plenos

poderes para asumir compromisos y hacer desembocar el proceso en las aguas de los primeros acuerdos efectivos.

Se sabía que desde la víspera de la Navidad de 1984, había surgido un incidente relacionado con la salida, en esa fecha, de un asilado nicaragüense de la embajada de Costa Rica en Managua, en condiciones inciertas y con interpretaciones diferentes por parte de ambos países. Con toda la gravedad de la confusión en que se dio ese incidente, no se trataba de nada que, con buena fe y confianza, pudiera impedir el arreglo entre los dos gobiernos.

Sin embargo, creció. El nombre de José Manuel Urbina Lara recorrió las agencias de información de prácticamente todo el mundo. Se hizo célebre, sobre todo porque su caso consiguió evitar que se verificara la primera reunión de plenipotenciarios, programada para febrero de 1985. El Grupo de Contadora realizó esfuerzos diplomáticos a fin de encontrar una solución satisfactoria. A pesar de ello, fue imposible lograr una fórmula de arreglo. Se estimó necesario diferir el encuentro mientras no se dieran las condiciones idóneas que requerían los entendimientos políticos de fondo.

Sólo hasta abril hubo esa oportunidad. Los días 11 y 12 se realizó la postergada reunión de plenipotenciarios. En ella, se analizaron, principalmente, los mecanismos de ejecución y seguimiento de los compromisos, en particular los relativos a los temas de seguridad. De hecho, se alcanzó consenso en cuanto a la creación y estructura básica de tres mecanismos: un comité *ad-hoc* para la evaluación y seguimiento de los compromisos en materia política y de refugiados, una comisión de verificación y control en materia de seguridad y un comité *ad-hoc* para la evaluación y seguimiento de los compromisos en materia económica y social.

Mientras tanto, el presidente Ronald Reagan había presentado un plan que contemplaba el cese de las hostilidades entre el régimen sandinista y los grupos contrarrevolucionarios, a cambio de que se efectuaran nuevas elecciones en Nicaragua y fueran supervisadas internacionalmente. Asimismo, se proponía la celebración en este país de un proceso de reconciliación nacional en el que participaran los grupos armados y que debía concretarse en un plazo de 60 días.

Difícilmente puede encontrarse en la vida internacional reciente otra situación que haya sido objeto de una confusión y de una manipulación tan grandes en los medios masivos de comunicación. Lo cierto es que a pesar de las expectativas que su anuncio suscitó, la iniciativa fue recibida con escepticismo ya que sometía una cuestión de soberanía interna al juicio de una potencia extranjera. El plan reflejaba, a su vez, una toma de posición de la nueva administración republicana hacia los conflictos centroamericanos e incluso frente a problemas económicos internacionales. En lo primero, se manifestó a favor de reforzar económica y militarmente a los gobiernos aliados. En lo segundo, anunció su intención de recuperar los mercados de Europa Occidental y Japón así como de mantener una posición firme ante la renegociación de la deuda externa de los países en desarrollo, principalmente de América Latina.

Los ajustes internos de la economía estadounidense afectaron también el intercambio comercial de nuestras naciones y, en especial, de América Cen-

tral. En estas condiciones, el boicot económico decretado el 10. de mayo por el gobierno del presidente Ronald Reagan contra Nicaragua significó, sobre todo, un duro golpe para la iniciativa privada de este país, que obtenía de esas fuentes su equipo pesado, manufacturas y materias primas. Además de las respuestas particulares, que fueron muchas y contrarias a la decisión de Estados Unidos, el punto de vista latinoamericano se expresó en una reunión extraordinaria del Sistema Económico Latinoamericano. El 14 de mayo, el SELA adoptó una resolución que rechazaba, en forma vigorosa, las presiones económicas como instrumento válido en las relaciones internacionales.

La segunda reunión de plenipotenciarios, convocada del 14 al 16 de mayo, se realizó bajo un panorama de nuevas y más agudas tensiones. Se examinaron diversos temas relacionados con el cese de la carrera armamentista, la presencia militar extranjera, el tráfico de armas y el destino de las fuerzas irregulares. También se discutieron los compromisos políticos en el área de la distensión y en el campo de la reconciliación nacional. Se avanzó, igualmente, en los acuerdos sobre asuntos económicos y sociales.

Aunque revitalizada la gestión diplomática, quedaban pendientes de ser analizados con mayor profundidad algunos temas, en especial las formas de asegurar la simultaneidad en la ejecución de las cuestiones de seguridad. Para resolverlas, se llamó a una nueva reunión de plenipotenciarios el 18 de junio.

En los meses previos a esas fechas las condiciones en la región habían sufrido un grave deterioro. Mayo, sin duda, resultó un mes difícil y junio no se quedó atrás. La agudización de los incidentes fronterizos entre Costa Rica y Nicaragua produjo un serio problema el viernes 31 de mayo, que motivó la participación de la OEA y el concurso de su Secretario General.

Por resolución del Consejo Permanente de la OEA se creó una Comisión Investigadora, integrada por representantes de Colombia, México, Panamá y Venezuela, que debía determinar en territorio de Costa Rica los hechos ocurridos en Las Crucitas, en la margen del río San Juan. La convergencia de los problemas parecía determinada y dirigida por una voluntad deliberada de conflicto. Las sesiones de la Comisión en San José y el traslado a Los Chiles, Liberia y Las Crucitas, en la frontera con Nicaragua, se confundieron con los trabajos preparatorios de la tercera reunión de plenipotenciarios.

De Costa Rica a Panamá nuevamente, y los conflictos seguían en aumento. La reclamación del gobierno de San José por la muerte de dos guardias civiles no encontró fiel ni acrítica correspondencia con los trabajos de los comisionados, a quienes nos resultaba imposible determinar, en las condiciones del mandato recibido, responsabilidad atribuible a algún gobierno.

Si lo anterior no bastara, también flotaba en el ambiente la gira que el presidente Daniel Ortega había emprendido por diversos países, entre ellos la Unión Soviética, con la finalidad de encontrar apoyo económico que permitiera a Nicaragua hacer frente a sus apremiantes necesidades. Esto, que en cualquier circunstancia es un acto soberano, por el que nadie se atrevería a acusar a ninguna nación, como fue implícitamente reconocido más adelante por el Consejo de Seguridad, resultó razón suficiente para declarar la filiación

comunista del mandatario sandinista y actuar en consecuencia. El Congreso de Estados Unidos aprobó una partida de varias decenas de millones de dólares, solicitada por el Ejecutivo para respaldar las acciones de los grupos armados que luchan contra el gobierno de Managua.

Así, el 18 de junio, el vicescanciller Víctor Hugo Tinoco expresó ante los representantes plenipotenciarios de los países centroamericanos y del Grupo de Contadora que Nicaragua no estaba en condiciones de seguir discutiendo los aspectos pendientes del Acta, mientras recibía presiones reales y concretas. Pidió que se realizaran acciones destinadas a rechazar y contrarrestar los actos que se cometían contra la seguridad y los legítimos intereses nacionales de su país. Sugirió, en congruencia con esa situación, un cambio en la agenda que orientara la discusión hacia lo que calificó como una escalada del gobierno de Estados Unidos contra el pueblo nicaragüense.

En rigor, el planteamiento, no fue sorprendente. La argumentación presentada había sido expuesta en otros momentos y los elementos que incluía habían sido también objeto de consideración por parte de los países de la región. Lo novedoso consistía, más bien, en los términos empleados y la petición concreta que situaba a la reunión en un callejón sin salida. Las reuniones de plenipotenciarios, en efecto, tenían un carácter específico y sus participantes un mandato preciso que a ellos no correspondía modificar. Lo anterior nunca fue impedimento, sin embargo, para analizar el contexto y las circunstancias que en cada momento han influido o aun determinado la negociación misma. En aquella ocasión la reunión se inició con un similar intercambio de puntos de vista. Luego de escuchar las exposiciones, ofrecimos al representante de Nicaragua que haríamos del conocimiento de nuestros respectivos gobiernos las preocupaciones expuestas e incluso con alguna recomendación conjunta por nuestra parte. La propuesta para el cambio en la agenda se mantuvo inalterable.

Los miembros del Grupo de Contadora nos vimos ante una situación difícil y paradójica, independientemente de sus consecuencias inmediatas. En el fondo, el planteamiento ponía de manifiesto una de las debilidades del proceso. Ilustraba la dificultad de encontrar una plena correspondencia entre la evolución de la negociación y los hechos. En apariencia concedía la razón a quienes, en una apreciación simplista, sostenían que se discutía en un plano abstracto y de entelequias. Más allá de otras consideraciones, el único país que había anunciado, desde septiembre de 1984, su disposición de suscribir sin reservas y de inmediato el Acta de Contadora aparecía, de pronto, como el responsable de interrumpir las tareas de pacificación.

El debate, claro está, se agitó. Algunos representantes se rasgaron las vestiduras. Eludiendo la cuestión de fondo y dejando de lado otros antecedentes, se preguntaban ¿cómo era posible que después de un mes de plazo para estudiar la agenda, Nicaragua manifestara, hasta ahora, sus reservas y reticencias? Por su parte, decidieron hacer pública la disposición de sus gobiernos de continuar el proceso de negociación del Acta como muestra de su deseo de lograr la paz en la región.

Al no encontrar respuesta a su petición, Nicaragua abandonó la reunión.

Con razón, los ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Contadora estimaron que la situación era en verdad crítica. Surgían así, en toda su magnitud, los factores opuestos a la mediación en forma de presiones y operaciones encubiertas. Lo peligroso era que mientras esos elementos contrarios se ocultaban, el Grupo de Contadora podía arrastrar la falsa imagen de un fracaso en ninguna forma atribuible a su quehacer y responsabilidad.

Habían quedado paralizadas, de hecho, todas las instancias negociadoras y se estaba configurando un peligroso e inquietante vacío. Se requería, con urgencia, estimular de nueva cuenta las tareas diplomáticas y vincular la discusión del Acta con los principales problemas regionales. Convinieron encontrarse en la isla de Contadora los días 21 y 22 de julio. Reiteraron ahí la necesidad de regenerar la atmósfera de confianza y buena fe así como la tan añorada y ausente voluntad política de los gobiernos centroamericanos y de los países con nexos e intereses en la región.

Esta reunión reanimó las fuerzas de la paciencia y laboriosidad que hacen de la diplomacia un verdadero arte de ingenio. Los ministros acordaron en ella impulsar seis líneas de acción fundamentales, relacionadas entre sí: la aplicación de medidas propicias para la distensión como estipula el Documento de Objetivos, la reanudación de la negociación del Acta, la normalización de las tirantes relaciones entre Costa Rica y Nicaragua, el reinicio del diálogo de Manzanillo entre Estados Unidos y Nicaragua, la acción conjunta en los organismos internacionales en favor de la pacificación regional y, por último, el reconocimiento y la utilización del apoyo latinoamericano, representado a través de un mecanismo de apoyo en que la comunidad de nuestro continente pudiera concretar su contribución a las tareas del Grupo de Contadora. Pidieron a los vicescancilleres de Colombia, México, Panamá y Venezuela la inmediata realización de una gira por el Istmo para recoger las observaciones de los gobiernos centroamericanos frente al conjunto de la negociación.

Así lo hicimos. Los primeros días de agosto y durante una intensa semana visitamos los cinco países y dos veces Costa Rica. No sólo intercambiamos puntos de vista en torno a los asuntos pendientes del Acta de Contadora, que debieron discutirse en la reunión del 18 y 19 de junio. También volvimos a ver el rostro de la crisis regional. Como la primera vez, como siempre, la impresión fue lacerante: pueblos enteros asentados en una paz ficticia, el contraste como motor de la vida social de esas naciones, el poder de las bandas armadas que encubren la verdadera cara del mejor postor. Guerra y muerte por doquier.

En San Salvador pudimos apreciar las huellas de un conflicto interno de considerables proporciones que ha comprometido a grandes capas de la población. Esta confrontación responde a condiciones socioeconómicas ancestrales y a sistemas de propiedad rural que tienden a la monopolización de la tierra y a limitar la participación popular en los mecanismos de decisión del gobierno. Si en algún país está presente el complejo tema de la reconciliación nacional y su vinculación con el respeto a los derechos humanos es precisamente en El Salvador, como lo han señalado las distintas resoluciones que, en ese sentido, ha adoptado la Organización de las Naciones Unidas. En los últimos

meses, además, la presencia militar foránea se ha incrementado teniendo como justificación las acciones crecientes de la insurgencia, con lo cual adquiere una nueva dimensión la carrera armamentista, no sólo frente a Nicaragua sino en función de su antigua y profunda disputa territorial con Honduras.

El gobierno de El Salvador ha reiterado sus acusaciones contra Nicaragua por el apoyo militar y político que supuestamente le proporciona a la alianza FMLN-FDR. Desde su punto de vista, la subsistencia de las fuerzas guerrilleras sólo puede explicarse por la ayuda recibida. De ahí su interés particular, desde un principio, en el tema identificado como trasiego ilícito de armas que, con el tiempo y sin restarle importancia, ha quedado relegado.

Lo cierto es que esta confrontación con el gobierno de Managua difícilmente puede soslayar que existen condiciones dentro del país que han hecho posible la oposición, sin necesidad de que se le inyecten recursos del exterior. La explicación del problema salvadoreño, en términos de subversión extranjera, sería incompleta para dar sentido y razón a los desequilibrios sociales y a la inestabilidad política.

Nicaragua, por su parte, enfrenta una situación particularmente difícil tanto en lo económico como en lo militar, que le ha impedido concretar muchos de sus proyectos de reconstrucción nacional. Los enfrentamientos con las fuerzas de la contrarrevolución han exigido la distracción de recursos humanos y económicos de las áreas productivas y sociales. Las amenazas de una intervención armada foránea han obligado también a la movilización popular y al incremento en el gasto militar. Como consecuencia, los planes de desarrollo, especialmente en el campo, no han brindado los resultados esperados. La cancelación de líneas de crédito, el embargo comercial y las pérdidas por reducción en las exportaciones han afectado su capacidad de compra y dificultado la posibilidad de modernizar la planta industrial.

Enfrenta una guerra de desgaste en sus dos fronteras, con particular intensidad en la región norte. Esto ha motivado frecuentes incidentes con los países vecinos, a los que el gobierno sandinista juzga responsables por su apoyo a los grupos irregulares.

Las explicaciones de la situación nicaragüense en función de aspectos puramente exógenos tampoco es completa ni da una visión realista de los factores. Tal vez habría que buscar las causas en las condiciones históricas heredadas y, sobre todo, en el hecho incuestionable de que se trata de una experiencia revolucionaria que intenta transformar las estructuras económicas, políticas y sociales. La dificultad de sus relaciones con Estados Unidos y la necesidad creciente de recurrir al apoyo de naciones europeas y del campo socialista han generado fuertes presiones sobre el gobierno de Managua, que podrían inscribir su posición exterior en el marco de los bloques políticos mundiales y, como consecuencia, polarizar aún más la actitud de algunos Estados frente a Nicaragua, en momentos en que se busca evitar definiciones ideológicas del conflicto.

Este país representa no la proporción de uno entre cinco sino, en rigor, la otra parte de la negociación diplomática. Por ello, le es aplicable la mayor

parte de los compromisos que figuran en el Acta, lo cual no es incompatible con la idea de que la convivencia con sus vecinos exige un esfuerzo significativo en la reducción y el control de armamentos y efectivos militares.

El caso de Costa Rica es un ejemplo de la escalada militar que arrastra a los países de la región. Mientras que en los orígenes del Grupo de Contadora, este país parecía destinado a contener, por su política institucional y su pacifismo, los efectos de los conflictos, hoy se ha transformado en uno de los centros de gravedad de las controversias.

Tres factores principales han llevado al gobierno de esa nación de una política de neutralidad a una participación creciente en los incidentes fronterizos. En primer lugar, la ruptura del frente unificado dentro de Nicaragua y el consecuente establecimiento de grupos contrarrevolucionarios en su región limítrofe; en segundo término, las presiones de intereses externos en contra del proyecto sandinista y en tercer lugar, el deterioro de la situación económica de Costa Rica como consecuencia de la crisis internacional, de la deuda externa y de la debilidad de las estructuras internas para dar solución propia a estos problemas. La polarización del enfrentamiento regional lo ha ido introduciendo cada vez más en la dinámica que señala que a mayor compromiso, mayor enfrentamiento.

El gobierno de San José ha reiterado que los conflictos con Nicaragua son responsabilidad del gobierno de Managua, puesto que se producen como resultado de una situación de "guerra civil" en el país vecino, que no ha sido capaz de resolver. Por su parte, las autoridades sandinistas han repudiado el apoyo de Costa Rica a los grupos contrarrevolucionarios que operan en la región del río San Juan, los cuales, según esas denuncias, encuentran refugio, aprovisionamiento y respaldo en territorio costarricense.

Haciendo a un lado la responsabilidad de estos incidentes, preocupa que su aumento haya provocado un grave deterioro en las relaciones diplomáticas de las dos naciones. Estos hechos han robustecido las corrientes internas que pugnan por el armamentismo y por la solución militar de los conflictos. Las consecuencias de abandonarse a esos intereses serían perjudiciales para Costa Rica, ya que se comprometería en una escalada, y quizás en una confrontación directa, que a la larga vulneraría las bases democráticas y civilistas de su sociedad, y que no corresponde a su trayectoria democrática, a la proclama de neutralidad ni a sus intereses nacionales.

Frente a esta alternativa, se han propuesto algunas soluciones, como son el establecimiento de zonas desmilitarizadas a lo largo de la frontera, así como su supervisión por comisiones o mecanismos internacionales. Ninguna de ellas es de fácil instrumentación y, en cambio, significan riesgos de diverso género. Es imprescindible examinarlas y encontrar la mejor solución que, desde luego, pueda contar con la colaboración internacional, si bien el esquema debe descansar, primordialmente, en el acuerdo y en la responsabilidad de las dos partes. Hasta el momento, el gobierno de Costa Rica no ha podido producir avances en esta dirección, con lo que se abre la posibilidad de nuevos y más graves incidentes.

Honduras es un país donde se manifiesta con toda claridad la presencia militar extranjera. En combinación con el gobierno de Tegucigalpa, se ha puesto en práctica un gran número de maniobras militares internacionales que, por su frecuencia, han llegado a convertirse en casi permanentes. Como en ningún otro territorio, ahí se han establecido bases, escuelas e instalaciones militares foráneas, apenas encubiertas y justificadas en función de los acuerdos vigentes en materia de cooperación militar.

También se ha visto comprometido en una espiral de incidentes con Nicaragua, a causa de las distintas organizaciones antisandinistas que actúan en las zonas limítrofes. Esto ha motivado conflictos importantes entre las fuerzas armadas de ambos países y una creciente alarma entre sectores políticos y militares respecto a la presencia en su territorio de esos grupos armados, por los peligros que representan para la seguridad interna.

Por otra parte, los conflictos de El Salvador constituyen un motivo adicional de preocupación para el gobierno hondureño debido, principalmente, a que la amplia región fronteriza de ambos países es, a su vez, escenario de las organizaciones insurgentes y, por consiguiente, de enfrentamientos armados regulares. Por supuesto, las posibilidades de una pacificación en ambas fronteras comprometen la voluntad política de los tres países.

Por último, Guatemala ha mantenido una distancia prudente frente al conflicto regional. Sus manifestaciones de colaboración con los esfuerzos negociadores del Grupo de Contadora, y sus llamados a una solución pacífica y negociada de los conflictos, responden a un interés real en procurar la paz en la región. El conflicto bélico en su frontera sur representaría un peligro para los objetivos de democratización del sistema, y la amenaza de verse involucrada en un proceso que comprometería el desarrollo y la estabilidad política. En la medida en que no tiene conflictos con Nicaragua, como ocurre con sus vecinos del sur, puede desarrollar mejores opciones políticas y resistir las presiones de algunos sectores que buscan inducir al gobierno hacia la dinámica de los enfrentamientos.

Son muchos los factores que podrían explicar esta actitud, entre ellos, desde luego, su relativo alejamiento de los principales centros neurálgicos. Pero no siempre fue así: en un primer momento, llegó a sustentar una de las tesis que limitaban la mediación del Grupo de Contadora, afirmando con mayor énfasis que otros países la falsa solución, en las actuales circunstancias, de un arreglo directo de las diferencias y los conflictos entre los países centroamericanos. Una visión más fina y consecuente de la cuestión, de la naturaleza de las iniciativas latinoamericanas y de la debilidad de esos argumentos permitió modificar, más adelante, sus posiciones.

Al concluir la visita a esos países, el primer trabajo de afinación y ajuste de las observaciones que recibimos resultó especialmente laborioso y delicado. Fue necesario un encuentro de vicescancilleres del Grupo de Contadora, del 17 al 21 de agosto, que al tiempo que ordenaba, discutía y sintetizaba los puntos centrales del viaje, preparaba la reunión de Cartagena de Indias, realizada del 23 al 25 de agosto. A esta última acudieron, además, los cancilleres de Ar-

gentina, Brasil, Perú y Uruguay, quienes integraron un grupo de apoyo a los esfuerzos encabezados por Colombia, México, Panamá y Venezuela.

Las funciones de estos países no sustituyen las del Grupo de Contadora sino que las refuerzan y complementan. Están dirigidas, en primer término, al intercambio sistemático de la información a fin de enriquecer la evaluación de los problemas centroamericanos, a la consulta con el propósito de facilitar la coordinación de acciones diplomáticas que impulsen el proceso de negociación, a las gestiones diplomáticas ante los gobiernos centroamericanos así como ante los gobiernos de los países con vínculos e intereses en la región y ante otros gobiernos que puedan hacer alguna aportación constructiva a la solución pacífica de los conflictos. También comprende el impulso a la pronta conclusión y suscripción del Acta de Contadora para la Paz.

La gestión empezó a conocer un nuevo período de aceleración. Los días 12 y 13 de septiembre, los cancilleres del Grupo de Contadora se reunieron con los de los países centroamericanos. Si bien se habían encontrado en diferentes ocasiones, transcurrió casi un año desde su último encuentro formal. La importancia del momento quedó enmarcada por graves enfrentamientos fronterizos entre Honduras y Nicaragua, originados con una oportunidad tal que casi se notaba la huella de una mano empeñada en levantar nuevos y más serios obstáculos a la labor negociadora.

Los ministros de Colombia, México, Panamá y Venezuela entregaron a sus colegas el proyecto final del Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica. Los nueve representantes coincidieron en el hecho fundamental de que se trataba de la conclusión de una etapa de la negociación. Acordaron convocar para el 7 de octubre una reunión de plenipotenciarios, cuya duración no podría ser mayor de 45 días y en la que se discutirían, exclusivamente, los aspectos de control y reducción de armamentos, los mecanismos de ejecución y seguimiento en materia de seguridad y las maniobras militares. La negociación de los demás asuntos sustantivos ha terminado. En el nuevo plazo se deberán alcanzar los acuerdos que tanto necesitan los pueblos centroamericanos.

La negociación seguirá. Tarde o temprano, la paz habrá de establecerse. Ese propósito alienta nuestras jornadas y nos proporciona la secreta certidumbre en que descansan las bases de nuestra esperanza. Como en todas las historias, grandes o pequeñas, las indecisiones acaban por disiparse. Aquí en Panamá, en la víspera del 7 de octubre, mientras reviso la versión del Acta de Contadora entregada el 13 de septiembre, creo que estamos ante los indicios de un nuevo aprendizaje de lo que son nuestros pueblos, de sus aspiraciones primordiales y de la enorme reserva de fe que muestran hacia el porvenir.

La legitimidad de un gobierno no se deriva del reconocimiento de las potencias extranjeras, sino de la voluntad de los pueblos que lo obedecen

Francisco Zarco

Este documento no ha resultado de un trabajo especulativo, sustraído de las realidades. Se trata, más bien, de lo contrario: refleja y sintetiza un proceso intenso y complejo de negociación diplomática. Es un instrumento jurídico y político que recoge propuestas de los gobiernos centroamericanos e incluye numerosos planteamientos elaborados por el Grupo de Contadora en su papel de mediador activo. Tan importante como lo anterior, es el hecho de que no está compuesto por normas y postulados teóricos sino por compromisos concretos que corresponden y se ajustan a la situación polivalente de la región.

Varias de sus formalidades son susceptibles de mejor presentación en su redacción. Esta aparente debilidad ha sido invocada para prolongar indefinidamente la asunción de los compromisos, con el riesgo obvio del desgaste y del fracaso. Se olvida, en primer lugar, que más que perfeccionamiento, lo que se requiere es determinación para concertar y llevar a cabo los acuerdos. La crítica pierde de vista que el Acta está condicionada por los opuestos que confluyen en la negociación y debe reproducirlos en forma equilibrada. Por otro lado, más que en lo deseable, se apoya en lo factible y ello significa la inclusión de temas que implican concesiones recíprocas, a partir del criterio de su aplicación simultánea.

El Acta consta de más de cien compromisos específicos y cada uno tiene su propio valor. El preámbulo, de índole jurídica obligatoria, está integrado por cerca de una treintena. La mayor parte refleja el conjunto de la situación regional y otra se refiere a los principios fundamentales de la convivencia. Estos postulados no se invocan de manera indiscriminada sino se destacan en su aplicación específica. La sección hereda y desarrolla el punto de la agenda aprobada en mayo de 1983 referente a la necesidad de que la negociación disponga de un sólido marco conceptual.

Los compromisos sustantivos constituyen el corazón del Acta y son más de 70. En un primer apartado figuran los asuntos políticos, que van desde medidas de fomento a la confianza hasta la cooperación entre los órganos parlamentarios de los cinco países. En este capítulo, las cuestiones centrales se refieren al fortalecimiento de las instituciones y a los procedimientos democráticos que permitan una participación popular genuina en las decisiones gubernamentales, los espinosos temas relativos a la reconciliación nacional en aquellos países en donde se han producido profundas divisiones en la sociedad por causas internas, y el respeto a los derechos humanos en sus distintas categorías y vertientes.

La sección que corresponde a los asuntos de seguridad es la más complicada y la que ha merecido el mayor esfuerzo. Pueden distinguirse, en este capítulo, dos grandes órdenes temáticos.

El primero tiene que ver con la presencia militar foránea, dado que en esa dimensión se localizan los principales núcleos de tensión, desconfianza e inseguridad. Su tratamiento no es sencillo ya que el derecho internacional no prohíbe una buena parte de las acciones y, por lo tanto, se requiere de la mejor voluntad y disposición negociadora de los Estados. En este rubro están comprendidas las maniobras o ejercicios militares; las bases, escuelas e instalaciones militares; los asesores militares.

En un segundo nivel aparecen temas fundamentales que no necesariamente suponen esa presencia internacional, aunque tampoco la descartan: las maniobras nacionales, la reducción y control de la carrera armamentista, el tráfico ilegal de armas. Por último, destacan otras cuestiones características de la crisis regional: acciones de desestabilización por fuerzas irregulares apoyadas desde el exterior; terrorismo, subversión y sabotaje. El mero listado reproduce, como un espejo, la situación que se vive en el área y en cada país, e ilustra con nitidez el propósito de alcanzar con precisión un régimen de concesiones recíprocas, sin perder de vista los otros capítulos, con el fin de asegurar el cabal equilibrio del documento.

El apartado económico y social es tan importante como cualquiera de los otros y corresponde a la premisa del Grupo de Contadora en el sentido de que en esas estructuras se localiza la razón última de la crisis actual. En esta sección se agrupan numerosos compromisos referentes al desarrollo económico y social, así como al estímulo de los procesos y mecanismos de integración sub-regional. El enfoque parte de los supuestos que los países en desarrollo han hecho a propósito del orden económico internacional pero también introduce medidas particulares, dirigidas al ámbito centroamericano, en el domino financiero y comercial. Luego de numerosos debates, en esta sección se ubicó el tema de los refugiados que simboliza en cierto grado la profundidad de las convulsiones en el área.

Como todo instrumento internacional integral, el Acta dedica una sección a los procedimientos que harán posible el seguimiento y ejecución de los acuerdos. Para cada uno de los temas sustantivos, están diseñados una estructura y un funcionamiento específicos que permitirán que se cumpla lo pactado.

El Acta incluye una serie de disposiciones finales que le imprimen carácter obligatorio. Estas cláusulas contemplan asuntos de procedimiento importantes como la entrada en vigor, la vigencia y la duración, y la solución de las controversias. Siendo aspectos aparentemente menores en relación con los compromisos sustantivos, la falta de acuerdo en cualquiera de ellos puede hacer nugatorio el esfuerzo diplomático en su conjunto.

Acompaña al Acta un anexo que contiene conceptos y terminología militar, de gran utilidad para interpretar el sentido de los compromisos contenidos en el capítulo de seguridad, lo que facilitará las tareas del mecanismo de verificación y control correspondiente.

Un tema fundamental, que fue objeto de consideración especial y de una solución creativa, se refiere a la contribución de terceros países. Se reconoce que los intereses y nexos, que no necesariamente derechos, de algunos países, son clave para la solución de los problemas. Al no existir posibilidades de que esos Estados participen directamente en la negociación, el planteamiento del Acta consiste en que a través de un Protocolo se asegure su concurso. Es verdad que muchos de los acuerdos que asumirían los países centroamericanos abarcan a aquéllos pero la hipótesis del Protocolo supone que haya la expresión evidente de un compromiso adicional de su parte. Otra premisa del Protocolo radica en que recoge el apoyo de la comunidad internacional y busca

crear un espacio propio para que se canalice y exprese esta contribución.

Se puede concluir que el Acta no es un documento abstracto, un papel más que ha sido incapaz de detener la escalada militar y el uso de la fuerza, como sostienen sus impugnadores. Es una guía precisa para adentrarse en la problemática centroamericana y un instrumento útil y valioso para lograr los objetivos de paz y de cooperación en el área. Por otro lado, constituye un buen ejemplo de los planteamientos que los países que no disponen de poderío económico, político y militar postulan para la solución pacífica de las controversias.

Nadie, ni siquiera los más optimistas e ingenuos, han considerado que con la sola suscripción del Acta se habrán conjurado los problemas centroamericanos. Es cierta, sin embargo, la afirmación de que su aceptación es indispensable para empezar a superarlos. En realidad, con ello se habrá cumplido un objetivo importante aunque no se alcanzarán, de manera automática, la paz y la cooperación en la región. En un segundo momento, será necesario integrar los instrumentos que permitan dar cumplimiento a los compromisos para, después y con la aportación y el concurso internacionales, poner en marcha ese enorme esfuerzo de cooperación entre países cercanos, como los centroamericanos, que supone el Acta. Para llegar a esa etapa es preciso concluir la fase actual que, sin minimizar las dificultades y las preocupaciones legítimas, se ha extendido y prolongado en forma artificial y discutible.

Los países fuertes amenazan, en diferentes formas, a los débiles, que tienen que ocultar sus propósitos reales a fin de defenderse de la voracidad imperialista

Lázaro Cárdenas

Hace unas semanas, al preguntar a Bernardo Sepúlveda Amor a quién se defendía en América Central, una reportera de televisión obtuvo la rápida y firme respuesta: "a México".

Esa defensa del país y de su dignidad puede resumirse en algunos lineamientos que dan fundamento a la participación de nuestra diplomacia en la crisis centroamericana. Ellos son, entre otros, la continuidad y congruencia de las sólidas tradiciones que alientan la trayectoria de la política exterior, la aplicación creativa de los principios que informan la doctrina internacional mexicana, la interpretación fiel y precisa de las relaciones regionales en el momento actual y de sus perspectivas, el aprovechamiento de las experiencias, logros y limitaciones de los intentos de pacificación precedentes y de sus bases históricas, el reconocimiento de una serie de conflictos cercanos a nuestras fronteras que pueden convertirse en punto álgido de la política mundial o en zona de tensión internacional, y el desarrollo de una política de seguridad nacional enmarcada en la doctrina constitucional y dirigida a la aplicación del principio de solución pacífica de las controversias.

De modo particular, la actuación de México busca asegurar un margen preciso de garantía y salvaguardia del legítimo interés de la nación en todos los órdenes de su vida, desde el político al económico y social, así como preservar los postulados esenciales que rigen sus estructuras. Una guerra regional podría alterar esos valores y colocar al país en condiciones de inseguridad que no sólo afectarían el control del territorio y de los recursos sino el ejercicio pleno de la soberanía. La turbulencia bélica, el desplazamiento de refugiados y la ruptura del tejido productivo de las sociedades de esa zona arrastrarían hondos problemas, de insospechadas repercusiones, a las puertas mismas del país.

Frente a las tensiones en el área y en relación con Estados Unidos, el comportamiento de México ha exigido sensibilidad y firmeza. La aproximación divergente de ambos países a la realidad del Istmo, y las características de la vecindad, con una muy desarrollada relación económica, financiera, política y demográfica, han determinado la necesidad de evitar la confrontación abierta. Al mismo tiempo, México debe seguir instrumentando una política exterior sin concesiones que afecten su independencia y soberanía.

La seguridad nacional ha de articular las relaciones bilaterales y los conflictos regionales en función de una realidad propia. Debe eslabonar, como un puente, dos ámbitos que no son excluyentes: el interno y el exterior. Se ha dicho, y no sin razón, que la política exterior es patrimonio del pueblo. La concepción y ejecución de la defensa de ese patrimonio es, por consiguiente, una responsabilidad compartida por todos los mexicanos. En este sentido, las acciones diplomáticas tienen correspondencia en el ámbito interno. Es un grave error suponer que esas actividades se agotan en los escenarios mundiales.

Sin duda alguna, los espacios internos también se comprometen con la acción de la diplomacia. En el caso concreto de la cuestión centroamericana, la actividad de México ha producido reacciones externas de importancia y, sin embargo, la presencia y respaldo de algunos sectores nacionales han sido insuficientes. Se advierte una falta de mecanismos que sirvan como comunicadores efectivos y permanentes entre los dos ámbitos de la vida del país, que coadyuven a crear una clara conciencia sobre las características, alcances y consecuencias de los conflictos regionales. Una eficaz estrategia de seguridad nacional debe vincular, en mayor grado, esas dos instancias.

Pese a los esquemas simplistas que sostienen, deliberada o inconscientemente, que no hay más alternativa que la guerra, lo cierto es que ésta puede llegar o no si se dejan los acontecimientos al libre juego de las fuerzas que se enfrentan en el Istmo. Para México, como parte del Grupo, la renuncia a la solución pacífica de las controversias representa una pérdida del control racional de la situación. Esto equivale a dejar de ser componente activo de la propia historia nacional con una vulneración consecuente de la soberanía. Más que estado de gracia, la independencia es la expresión vital de una nación.

La estructura internacional levantada a lo largo de los años y su base de normas y principios dejarían de tener sentido y validez si el futuro de nuestros pueblos dependiera del azar o del juego de intereses. Con muy pocas excepciones, ambos han obedecido, más bien, el mandato de los poderosos.

Cuantas veces hemos cavilado acerca de las consecuencias del relajamiento de la negociación, se nos ha presentado, de lleno, la imagen de una región entregada a la inercia de fuerzas que transmiten desequilibrios entre los países y que tienden a quebrantar las posibilidades de la equidad. Concederles el privilegio de la iniciativa y la completa libertad de acción significaría, seguramente, presenciar pasivamente una vulneración impune de principios, normas y valores esenciales en la configuración del Estado mexicano y acaso la destrucción de naciones que tienen pleno derecho a la existencia y a la elemental convivencia digna y respetuosa.

En numerosas ocasiones, por seguir las acciones de la negociación se pierden de vista sus alcances políticos. En busca del resultado espectacular, se minimizan y desdibujan aquellos avances nada deslumbrantes pero que han permitido continuar la lucha por la paz en Centroamérica. Frente a la aceleración de la carrera armamentista, del intervencionismo extranjero o de los conflictos fronterizos, los logros del Grupo de Contadora pueden parecer insuficientes. Empero, ante el precio que pueblos y naciones tendrían que pagar por el abandono de su propio destino histórico, cada paso en este esfuerzo diplomático adquiere su verdadera y justa dimensión.

Un cuestionamiento constante hace aparecer la gestión de paz como fallida, frustrada o incapaz de concretar resultados. Con frecuencia, se olvida que los fenómenos políticos no pueden ser evaluados siempre con medidas cuantitativas. Su estructura y efectos son, por regla general, de otro género, y responden a desarrollos no necesariamente tangibles en el corto plazo. Más aún, cuando lo que está en juego es el desenvolvimiento de una sociedad, las referencias obligadas son por antonomasia políticas. En cambio, resulta deleznable el afán tecnocrático de aplicar nociones de eficiencia, siempre limitadas a los ejercicios de oficina.

No se ha puesto fin al potencial de conflicto en Centroamérica pero se ha evitado su reproducción y generalización. No ha habido hasta ahora intervención militar directa foránea, aunque se advierte, cada día, el agravamiento de los problemas y su elevación a categorías de mayor peligrosidad. La evaluación del proceso debe hacerse como corresponde a un fenómeno complejo y crítico, a partir de su propia naturaleza y de la consideración de que se trata de una alternativa equitativa y honorable, que invoca la razón, la fuerza de la legalidad y, en última instancia, la perspectiva histórica de América Latina.

¿Cuáles son los factores y los instrumentos que han permitido evitar los conflictos? ¿Son los riesgos que conlleva la realización de operaciones bélicas de mayor rango y alcance? ¿Es el reconocimiento de la resistencia de los pueblos o el temor al desencadenamiento de conflictos mayores y expansivos? ¿Son los autocontroles, las limitaciones propias que se han dado los países, aun los más poderosos, y las dificultades internas para alcanzar consenso y apoyo en favor de cualquier género de decisión? Como fuera el catálogo de posibilidades, en él debe figurar en lugar destacado la labor del Grupo de Contadora. A nadie se oculta que la tarea central no puede ser otra que contener la acción en cadena de la guerra, que traería consecuencias deplorables e irreparables

para el conjunto de las relaciones hemisféricas. La solución por medios bélicos es ilusoria, falsa y contraproducente.

En el otro extremo, se ha juzgado el proceso a partir de lo que sería su meta más ambiciosa: alcanzar la pacificación auténtica de la región en un marco de entendimiento y cooperación. Se urge la resolución en días, semanas o meses de problemas seculares, cuya complejidad es mayor por la suma de nuevas dificultades. Las soluciones vienen a veces con sensibilidad e inteligencia pero siempre son cuestión de tiempo, de oportunidad. Se plantea como excluyente o contradictorio algo que en buena lógica no lo es.

No se considera, por lo demás, que las fuerzas opuestas a la solución negociada procuran distraerla, minarla, desgastarla mediante la elaboración de situaciones artificialmente creadas o magnificadas. Tampoco se comprende que los objetivos generales pueden irse desdoblado y que, en el corto plazo, importan los avances por limitados que parezcan, así como los acuerdos parciales, en sí mismos valiosos, que pueden favorecer el logro del propósito mayor. En una situación cambiante, un objetivo de apariencia modesta puede ser significativo si permite un acomodo de fuerzas que hagan asequibles los acuerdos o facilite la aquiescencia entre las partes. Lo importante ha sido acumular obstáculos al intervencionismo y, en ocasiones, detener la propagación de un hecho cuyos efectos podrían ser desastrosos no sólo para la negociación sino sobre todo para el conjunto de las circunstancias regionales.

El proceso, por serlo, es esencialmente dinámico. Asimila experiencias del pasado, los nuevos datos del presente y se ha ido adaptando constantemente a la evolución de la realidad sin prejuicios, cartabones y maniqueísmos. De hecho, ha aceptado lo positivo de los planteamientos de los gobiernos centroamericanos y los ha moldeado conforme a las necesidades sobrevivientes. Claro está que siempre hemos tenido conciencia de que, en muchos casos, más que la expresión de voluntad política, se ha tratado simplemente de diferir, cuando no de bloquear, la marcha de la negociación. No obstante, se ha logrado dar respuesta, sin evadirlas, a las formulaciones e inquietudes legítimas de todas las partes.

A mi juicio, sólo existe un margen irrestricto, no negociable, que por fortuna aún no se presenta. Más allá de las dificultades objetivas, hay una limitación que consiste en no permitir que la gestión se convierta, a la postre, en una cortina de humo que oculte la realidad y deforme un esfuerzo de buena fe, montado en la mejor tradición de nuestros países.

El Grupo de Contadora, y en todo caso México, nunca permitirán que su acción encubra o termine siendo cómplice de una situación de hecho. Los ejemplos históricos de estos peligros pesan en la conciencia de la negociación. No se repetirá nada parecido a la ingenuidad o a la hipocresía con que actuaron, en otras épocas, corrientes políticas que terminaron, de hecho, sancionando y casi legitimando la situación que supuestamente combatían. En una hipótesis indeseable pero posible como la que refiero, hace tiempo se tomó la decisión de definir y delimitar las responsabilidades de cada parte en el éxito o fracaso de una misión de paz que, por su racionalidad y sólidos fundamentos, ha merecido la confianza y la solidaridad del mundo civilizado de nuestros días.