

Contadora: Al servicio del restablecimiento de la paz

Pierre Gilhodes

Pierre Gilhodes: Politólogo francés. Miembro de la Fundación Nacional de Ciencia Política de París. Codirector del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo en Bogotá, Colombia.

A fines de 1982 varias reuniones tuvieron lugar en México en torno a ex y futuros cancilleres y hasta con la presencia de un conocido escritor. De estas reuniones informales surgió, en enero de 1983, un cónclave de los cancilleres de Panamá, Colombia, México y Venezuela en la isla panameña de Contadora que le dio su nombre al grupo de los cuatro países, a pesar del hecho de que nunca más volvieron a ella.

Este primer encuentro fue seguido de una gira relámpago del presidente de Colombia, Belisario Betancur, a Venezuela, México y Panamá en abril de 1983. Entre enero de 1983 y mayo de 1984 se celebraron seis reuniones de cancilleres, hubo varios encuentros bilaterales de presidentes, como durante la gira del presidente Miguel de la Madrid por Suramérica, o más amplios como el que se celebró durante la posesión del nuevo presidente de Venezuela, Jaime Lusinchi.

En enero de 1984, los cuatro cancilleres crearon comisiones de asuntos políticos, de seguridad y de asuntos económicos y sociales.

CONTADORA: ¿PARA QUÉ?

Este esfuerzo, prácticamente sin precedentes en el subcontinente, lo decidieron los cuatro países para mediar en los conflictos entre países de América Central y ayudar a la promoción de una solución pacífica.

El grupo en algo recogía la experiencia de la ayuda que prestaron dos de ellos, Venezuela y Colombia, a Panamá, en la larga y difícil negociación del tratado con los Estados Unidos, conocido como el Tratado Carter-Torrijos, de 1977.

En varias ocasiones, otros países de Suramérica se ofrecieron para participar en las labores del grupo, como son los casos de Bolivia y Argentina, pero teniendo en cuenta la dificultad práctica que existe para liberar las agendas de los cuatro canci-

lles o de sus asesores, sin hablar de una posible mayor lentitud de procedimientos, se prefirió limitar el grupo a sus cuatro fundadores. Con todo, nunca le han sido contadas al grupo las adhesiones o proclamas de solidaridad de los países de la región. Así mismo, recibió apoyo de varios países, desde los No Alineados hasta la Comunidad Económica Europea.

LOS RESULTADOS A LA FECHA

¿Podemos medir los resultados de tal esfuerzo y de tal tenacidad? ¿Han sido a la medida de lo esperado?

Si recordamos el propósito del grupo que es el de ayudar a mantener o restablecer la paz entre los países de la región y de ningún modo intervenir en los conflictos internos que pueden existir tanto en El Salvador como en Guatemala o Nicaragua, se ha logrado evitar el desencadenamiento de una guerra que evidentemente sería muy difícil limitar y detener. Los conflictos que podían estallar eran aquellos en las fronteras de Nicaragua (o bien entre este país y Honduras o bien entre él y Costa Rica). Sin que todo el mérito deba ser atribuido a los esfuerzos únicos del Grupo de Contadora, debemos constatar que, por el momento, no ha estallado un conflicto mayor.

En la frontera occidental de Nicaragua, las repetidas invasiones de las fuerzas antisandinistas han provocado múltiples incidentes desde marzo de 1982. En una ocasión por lo menos ha sido derribado un helicóptero militar norteamericano y ha muerto su piloto, cuando todo parece indicar que estaba por encima del territorio de Nicaragua. Sucedió lo mismo con un helicóptero hondureño.

En la frontera oriental de Nicaragua opera otra agrupación militar antisandinista, el ARDE de Edén Pastora y Alfonso Robelo, y con motivo de sus incursiones - en varias ocasiones - se han producido incidentes entre nicaragüenses y costarricenses, que parecen desprenderse del hecho de que una vez efectuada su operación los hombres de ARDE usan a Costa Rica como un santuario.

Además del hecho de que aparatos norteamericanos sobrevuelan el territorio de Nicaragua en forma ilegal (un DC-3 fue asimismo derribado en los límites de Costa Rica), las costas de Nicaragua son patrulladas por buques de guerra de los Estados Unidos y sus principales puertos han visto sus accesos minados en una acción que terminó por reivindicar la CIA. Cualquier pérdida de sangre fría, en un nivel u

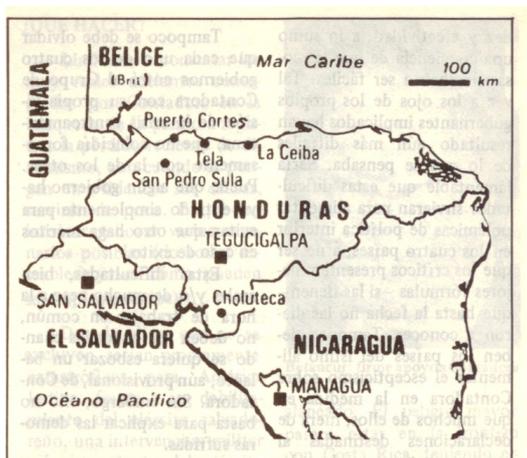
otro, por parte de los sandinistas, podría tener en esta situación consecuencias de suma gravedad.

Debemos constatar que nada de esto ha ocurrido y la rapidez de actuación de Contadora, por lo menos en el caso de los incidentes en la frontera de Costa Rica (que podría ser, en último análisis, la frontera más peligrosa si se tiene en cuenta que Costa Rica, al estar prácticamente desarmada, se vería rápidamente obligada a pedir auxilio a otros países), ha logrado mantenerlos bajo control y calmar los ánimos.

Más aún, el Grupo de Contadora ha logrado que los representantes de todos los gobiernos de la región, más allá de sus evidentes diferencias, se sienten en torno a la misma mesa y busquen unificar criterios sobre lo que podrían ser los requisitos para la distensión en la región:

"Proscripción de la instalación de bases militares y cualquier otra forma de injerencia militar foránea... principios de acuerdo para impedir el uso del territorio por parte de fuerzas irregulares en contra de países vecinos, para impedir acciones de desestabilización, sabotaje y terrorismo"¹

Así mismo, se preconizó el retiro de asesores extranjeros y se buscó la forma de proceder a un inventario militar de la región, con adecuados medios de verificación y control.



La crisis centroamericana es una seria amenaza para la paz mundial.

¹Comunicado de la VI Reunión Conjunta de Cancilleres en Panamá, 1º de Mayo de 1984.

Toda esta labor ingrata, poco aparatosa y, reconozcámoslo, procedente sobre todo de buenas intenciones, puede pasar desapercibida a la luz de las informaciones sobre el crecimiento de la tensión regional. Pero, ¿cómo escapar a ella?

¿SE PUEDE HACER MÁS?

Frente a la persistencia de la tensión en Centroamérica, no faltan quienes deducen de ella un fracaso o por los menos, una parálisis de Contadora. Cuando se creó el Grupo, nadie tenía a la mano soluciones milagrosas o por lo menos con garantía de rapidez y efectividad; a lo sumo una conciencia de que las cosas no iban a ser fáciles. Tal vez a los ojos de los propios gobernantes implicados hayan resultado aún más difíciles de lo que se pensaba. Sería lamentable que estas dificultades sirvieran para alimentar polémicas de política interior en los cuatro países, a no ser que los críticos presenten mejores fórmulas - si las tienen - que hasta la fecha no las dieron a conocer. Tampoco deben los países del istmo alimentar el escepticismo sobre Contadora en la medida en que muchos de ellos, fuera de declaraciones destinadas al consumo externo, no han dado el primer paso para facilitar un principio de arreglo pacífico.

Es bien cierto que el Grupo de Contadora se encuentra en una encrucijada y que para salir bien de ella, tiene que renovar procedimientos, en particular, evitar una rutinización de su modo de operar, presentar un calendario de primeras decisiones que permitiría encarrilar el tren de la paz, establecer prioridades.

No olvidemos, para explicar las dificultades, que desde diciembre del 82, dos de los países - Venezuela y Panamá - cambiaron de presidentes y de cancilleres. Es preciso apuntar, igualmente, que los cuatro países tenían poca experiencia de un trabajo conjunto de cierto alcance, que tenían los unos frente a lo otros una serie de diferencia o relaciones distantes cuando no agrias. Estas diferencias bilaterales se fueron dejando de lado con la práctica del trabajo común.

Tampoco se debe olvidar que cada uno de los cuatro gobiernos entró al Grupo de Contadora con su propia visión de la crisis centroamericana, que no coincidía forzosamente con la de los otros. Puede que algún gobierno haya entrado simplemente para evitar que otro haga méritos en caso de éxito.

Estas dificultades, bien reales y/o de mucho peso a la hora de trabajar en común, no deben ser olvidadas cuando se quiera esbozar un balance, aún provisional, de Contadora. Sin embargo, ello no basta para explicar las demoras sufridas.

¿DONDE ESTÁ, ENTONCES, LA RAIZ DE LAS DIFICULTADES?

Hay que buscar el origen principal de este retraso, lo limitado de los resultados conseguidos, en otro factor. Los cuatro gobiernos han tenido un protagonismo limitado en política internacional; esto sea dicho sin voluntad de disminuir su experiencia y su buena voluntad. Y, he aquí que, de buenas a primeras, se encuentran mediando en un conflicto en donde aparecen involucrados, en forma estruendosa una, de forma más discreta otra, las dos llamadas superpotencias. Tratar con ellas no es fácil, que lo diga Panamá que conoció este problema en tiempos de los presidentes Nixon, Ford y Carter.

El esfuerzo de Contadora de mantener el status específico en las relaciones interestatales de Centroamérica tenía que tropezar con la voluntad adversa de los Estados Unidos, que considera inaceptable la conformación presente del Estado de Nicaragua y cuyo objetivo es - de una manera u otra - poner fin, a lo que considera la hegemonía marxista-leninista en este país.

Cuando se dice de una manera u otra, entiéndase por la guerra si es preciso o por el reblandecimiento o la división eventual de los sandinistas bajo el precio de las presiones de todo orden.

Esta determinación del actual gobierno de Washington se debe entender precisamente a la luz de lo sucedido anteriormente en relación con Panamá, cuando la punta de lanza de la lucha contra un nuevo tratado fueron precisamente Ronald Reagan y su equipo californiano, convencidos de que el interés estratégico del canal y su zona adyacente sólo se podía preservar por la fuerza frente al nacionalismo de un Omar Torrijos ya calificado de dictador comunista vinculado al narcotráfico.

En una reciente conferencia en los locales de la revista Foreign Policy en la capital de Estados Unidos, Carlos Andrés Pérez señaló a la política centroamericana de la administración Reagan como el principal obstáculo a los esfuerzos de paz del Grupo Contadora, y añadía con malicia:

"Si los cancilleres de Contadora hablaran con franqueza, dirían lo mismo que estoy diciendo, pero ellos no pueden hacerlo porque deben evitar que su gestión se transforme en debate, en controversia, dado que su objetivo es alcanzar una solución negociada".²

²El Universal Caracas, 3 de mayo de 1984.

Desespera, en efecto, ver que la presente administración Reagan, a pesar de las múltiples advertencias que se hacen, tanto dentro como fuera de los Estados Unidos, se niegue a ver en la crisis centroamericana otra cosa que el fruto de la confrontación con la Unión Soviética, con Cuba como delegada. Uno de los esfuerzos de Contadora fue deslindar lo que en dicha crisis corresponde a lo que convencionalmente se ha dado en llamar conflicto Este-Oeste, que aparece como secundario ante los graves problemas, unos estructurales, otros coyunturales (ligados a la crisis económica internacional presente), tanto económicos como sociales o políticos que conocen los países del área.

Si bien es cierto que en Centroamérica se juega, en alguna medida, la seguridad de los Estados Unidos (libre tráfico por el Canal de Panamá, libre navegación por ambos mares, amenaza que constituiría el establecimiento de bases militares hostiles con capacidad ofensiva, etc...), no es menos cierto que los pueblos centroamericanos también tienen derecho a su seguridad y al respeto de su autodeterminación. Un pueblo no tiene mayor o menor derecho en función de su tamaño (o de su ubicación en un mapa dibujado con criterios geopolíticos muy a menudo subjetivos).

¿QUÉ HACER?

Limitarse a constatar los muy reales adelantos conseguidos por Contadora en la búsqueda de la paz, o a registrar la pérdida reciente de dinamismo, aun cuando se pongan en evidencia sus causas, serviría de poco. Es preciso intentar esbozar varios escenarios posibles (no todos deseables) y ver cómo pueden ser implementados.

Dos de ellos, que no se excluyen, serían propiamente catastróficos para América Latina: frente a un debilitamiento del ejército salvadoreño, una intervención militar más importante del ejército de los Estados Unidos. Este debilitamiento es anotado por varios expertos, en particular por el jefe del Comando Sur de los Estados Unidos, con sede en Panamá, general Gorman. El conflicto interno de El Salvador (en el cual Contadora no pretende intervenir) se agudizaría y probablemente levantaría tensiones y protestas en América Latina. Esta intervención norteamericana no resolvería el problema de Nicaragua.

El segundo escenario sería el de un conflicto entre Nicaragua y sus vecinos, que en las circunstancias actuales de tensión, habida cuenta de la existencia del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Río de Janeiro, 1947), tendría como consecuencia lógica la intervención militar de los Estados Unidos. En la situación pre-

sente de combates en la frontera, tal conflicto se puede producir aun sin que esté formalmente planeado. El peligro mayor parece estar en la frontera con Costa Rica, teniendo en cuenta las características sumamente aventureras del grupo ARDE y la carencia de defensa militar de Costa Rica.

Hasta ahora, sean lo que sean sus simpatías o antipatías, los gobernantes de Costa Rica, de Honduras y obviamente de Nicaragua (quien es quien más tendría que perder en tal conflicto) han mostrado cierta prudencia, fortalecida en Honduras por la salida del beligerante general Alvarez.

Un tercer escenario posible sería el de la prolongación de la situación presente: prosiguen las discusiones sin resultado concreto, paralelamente prosigue o se recrudece la confrontación. Esta situación contiene la amenaza de la dislocación del Grupo de Contadora por cansancio o por imposibilidad de asumir el desgaste político interno que podría acarrear la falta de resultados. No se puede descartar que la simple prolongación de la crisis centroamericana, sin hablar ya de su agravación, tenga resultados negativos sobre la estabilidad interna de varios países del área, como Costa Rica o Panamá, o vecinos como Colombia, en búsqueda de una meritoria reconstrucción de la paz. Este escenario en sí, no resuelve nada y sólo se puede caracterizar como una fase de temporización mientras se decidan, por ejemplo, las elecciones norteamericanas.

El cuarto escenario posible pasa por una dinamización de Contadora. Para ello los países miembros deben mantener su postura de querer dirimir las diferencias entre países, pero, a la vez, deben ser conscientes de que siguen existiendo los problemas internos que necesitan también de una solución que, en última instancia, si se contempla la situación de empate relativamente estable que existe en El Salvador entre el ejército y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, debe ser la negociación, sea o no facilitada desde afuera como, acertadamente, procuró hacerlo el presidente de Colombia en el segundo semestre de 1983.

LA ALTERNATIVA DE LA PAZ

Esta dinamización pasa por un mayor apoyo internacional. Este apoyo no puede ser meramente verbal (aun cuando esto ya es algo). A este respecto es positiva la declaración común del 10 de abril de 1984, firmada en Roma por Willy Brandt por la Internacional Socialista, Giovanni Malagodi por la Internacional Liberal y Andrés Bello por la Internacional Democristiana, en la que subrayan su firme apoyo a las iniciativas tomadas por el Grupo de Contadora y se dirigen al gobierno de

los Estados Unidos, a los gobiernos de América Latina y a los de Europa en busca de apoyo.³

La propuesta hecha por algunos para que los cancilleres de Contadora tomen contacto en alto nivel con los gobiernos de Estados Unidos y de Cuba y, por qué no, de la Unión Soviética, podría ser útil si logra pasar el enunciado de buenas intenciones para conseguir garantías de no intervención; esto sin limitar el derecho de los gobiernos de escoger con quién desean tener relaciones, atributo clásico de la independencia nacional.

La búsqueda de un progresivo desarme debe ser cuidadosa. Frente a los recelos o las reales amenazas, dicho desarme no puede ser unilateral; debe entenderse como progresivo, es decir, como equilibrado y controlado por los propios actores y por testigos aceptados por ellos. Paralelamente, se debe pensar en cómo eliminar la presencia de fuerzas armadas irregulares que amenazan países vecinos.

Los miembros de Contadora, y en esto pueden ayudarlos los demás países, deben permitir concretamente a los países centroamericanos recobrar sus facultades de libre determinación. Ello implica un plan de ayuda y reconstrucción para la paz, para lo cual otra recomendación diferente de la llamada Comisión Kissinger (por otra parte, tan negativa para Contadora) podría ser de interés. Dicho plan no lo pueden sostener sólo los países de Contadora, que ya hacen mucho. México y Venezuela, desde hace varios años, vienen aliviando la factura petrolera de Centroamérica. Necesitan comprometer, con propuestas ya elaboradas que ataquen la raíz de los sustanciales problemas económicos de la región, a los demás países latinoamericanos, a la Comunidad Europea, a Japón, a Canadá, a los no Alineados, quienes mejor pueden sentir la gravedad de la situación.

Ayudar a los países del istmo a escapar a una lógica de confrontación, de subordinación de los intereses de sus pueblos a la voluntad de clases dominantes que prefieren el suicidio a la pérdida de sus privilegios, a revertir el proceso - para varios de ellos muy antiguo - de automatización de las fuerzas armadas dentro de un aparato de Estado que lleguen a dominar y simbolizar, no son tareas fáciles ni que se vayan a cumplir en breve lapso. Sin embargo, esta es la alternativa de la Paz.

Como se ve, el esfuerzo de Contadora no ha sido inútil. Si no existiera habría probablemente que crearlo. Sus frutos ya están a la vista; es necesario sin embargo, perseguirlos hasta llegar a feliz término, teniendo presente que hacer la paz siem-

³Hoy, Santiago de Chile, 18 al 24 de abril de 1984.

pre resultará más difícil que desencadenar la guerra. Respetando la autoridad moral, totalmente legítima, adquirida en nombre de todos por los países de Contadora, es preciso rodearlos, responder a sus llamados y, si es necesario, anticiparse a ellos. Es probable que decir: "la crisis de Centroamérica es una amenaza para la paz mundial" sea una exageración, pero basta constatar que es una amenaza para la paz y para la libre existencia de los pueblos de la región.

Referencias

*Anónimo, EL UNIVERSAL-PRENSA. Mayo 03 - Caracas, Venezuela. 1984;

*Anónimo, HOY-PRENSA. Abril 18-24 - Santiago de Chile, Chile. 1984;