## EL PROCESO DE CONTADORA Y PROPUESTAS. ¿LA CRISIS DE CENTROAMERICA UNA ALTERNATIVA VIABLE ?

Carlos Rico F

CARLOS RICO
Profesor-investigador del CIDE, Méjico.

Traducción de Farid Ayales Esna.

os que están buscando opciones para interpretar la crisis
centroamericana y quienes
buscan una serie de recomendaciones
políticas por parte de Estados Unidos,
quienes en su opinión parecen llevar
no sólo la región sino incluso el poder
militar más importante en el Hemisferio a un conflicto militar abierto, tienen ahora una de las opciones más interesantes, en las manos, de los esfuerzos diplomáticos de cuatro países latinoamericanos que comprenden lo que
se conoce como el Grupo de Contadora.

El Grupo de Contadora no sólo propone negociaciones como la clave de la solución de la crisis en Centroamérica, sino que insiste en tales negociaciones, fundamentalmente a través de los países afectados en su interior, sin la interferencia de ninguna de las superpotencias. Este planteamiento, el cual ha sido equivocadamente interpretado como un simple esfuerzo para poner fuera a Estados Unidos de la consideración y eventual solución de los problemas, puede en efecto ofrecer una beneficiosa vía para realizar aquello que el gobierno de Estados Unidos ha identificado como el objetivo clave en el área:

Contener la percibida expansión de los soviéticos y la presencia e influencia cubana.

Al identificar el problema como básicamente regional con posibilidades de una solución regional, el Grupo de Contadora permite la oportunidad de

desinflar la crisis, cuya definición como parte de una confrontación de dimensiones globales ha tendido únicamente a exacerbarla. Este cambio de planteamiento tiene importantes implicaciones para quienes están buscando una definición alternativa; incluso para aquellos que apoyan el Interamerican Dialogue, que respalda estos esfuerzos. Por lo tanto, desde una perspectiva apoyada por Contadora, Ilamados como el de Americas Aracous Route para expandir los acuerdos de la Unión Soviética y Estados Unidos sobre Cuba, para cubrir esa nueva área de confrontación de las superpotencias, podrían no ser innecesarios sino que podrían enfocarse en un actor que no es crucial componente del problema o de su solución. Además tal propuesta podría no sólo ayudar a consolidar, sino que podría incluso legitimar algo que el grupo todavía no ve como una conclusión predeterminada. Traería de hecho a la región la posición que el Grupo de Contadora rechaza: Ser parte explícita en la competencia y arreglos de las relaciones Este-Oeste.

Reduciendo la crisis hacia sus verdaderas dimensiones y empleando todos los alicientes necesarios para negociar con éxito, son las implicaciones políticas claves de las vías que propone Contadora.

En este corto ensayo se trata de presentar los fundamentos esenciales de tales propuestas para discutir:

La clave objetiva del Grupo, co-

- mo ellos la formularon en su desarrollo alrededor de su creación e inicial evolución;
- los puntos centrales, como ellos ven la crisis en la base; y
- algunos elementos preliminares que podrían ser usados al evaluar la validez de las propuestas del grupo.

## Los objetivos claves del proceso de Contadora

En el contexto de las esfuerzos diplomáticos de Contadora, los acontecimientos claves que rodean su creación en enero de 1983 han sido resumidos adecuadamente en las muchas cronologías del proceso, las cuales han llegado a estar disponibles en recientes semanas. Participantes en el diálogo tienen a su disposición uno particularmente amplio. En este ensavo no se trata de repetir la información presentada en aquel ensayo, sino simplemente delinear los hechos que merecen particular consideración desde la perspectiva latinoamericana. Para comprender adecuadamente los obietivos claves que fueron adoptados por Contadora, deben ser delineados que fueron dos de aquellos desarrollados, para ayudar a explicar su creación y su inicial evolución.

En primer lugar, es esencial enfatizar un hecho clave: la iniciativa latinoamericana se dio como respuesta a

la evolución percibida sobre la política de Estados Unidos y sobre los propios eventos en América Central. En efecto, puede ser argumentado que la percepción de la política de Estados Unidos, la cual tiende a delinear los aspectos militares de la crisis, sirve para proveer el mínimo común denominador alrededor del que podría adjuntarse la política exterior de los gobiernos de Contadora o sea evitar la guerra en la región, la cual, desde la perspectiva de esos países, podría darse por conflictos interestatales (lo más probable en este punto podría ser entre Honduras y Nicaragua, exacerbada por la presencia y actividades de los "contras" o bien, por directa v abierta intervención militar de los Estados Unidos, alternativa que en los ojos de muchos analistas latinoamericanos ya no podría ser considerada abiertamente remota).

Este elemento clave de acuerdo constituyó uno de los parámetros del acuerdo de Contadora. El segundo fue evitar la presencia de regímenes revolucionarios militares en el área.

Un segundo hecho es, desde la perspectiva latinoamericana, absolutamente crucial (especialmente para entender la clave prioritaria que el grupo podía permitir realizar en sus objetivos fundamentales) el de evitar una confrontación militar.

Las dimensiones internacionales de la crisis han estado abundamente descritas. La presencia y el rol de un gran número de actores extraños a la región han sido bien documentados. No obstante, en los meses precedentes inmediatos a la creación de Contadora, tal internacionalización adquiere rasgos concretos y, desde el punto de vista de los países limítrofes con el área, potencialmente ominosas características.

En la segunda mitad de 1982 la agitada actividad diplomática en el área

no dejó dudas de que el conflicto en Centroamérica había empezado de hecho a regionalizarse. El único asunto práctico que parecía estar abierto para los gobiernos centroamericanos y aquellos de los países vecinos, no fue participar en uno de los muchos esfuerzos que a este punto estaban en camino, sino más bien juntarse con uno de ellos o comenzar un nuevo esfuerzo. La comprensión de las características y limitaciones de las opciones existentes, permiten identificar el planteamiento básico emprendido por Contadora.

En el nivel diplomático las posibilidades disponibles parecieran ser dos: de un lado los esfuerzos de Méjico y Venezuela, al promover negociaciones resumidas en el llamado del presidente José López Portillo en febrero de 1982, en favor de negociaciones directas entre Wáshington y Managua, tanto como en el ofrecimiento conjunto de ambos gobiernos de impulsar negociaciones bilaterales entre Managua y Tegucigalpa.

Estos ejemplos aclaran que estas propuestas están de acuerdo con el tipo de planteamiento apoyado por Nicaragua: negociaciones bilaterales entre sandinistas y Wáshington y entre ellos y el gobierno de Honduras. Para todos los propósitos prácticos esta opción parece haber sido agotada (sin haber sido nunca probada) hacia el final de 1982.

De otra parte, los intentos del gobierno de Estados Unidos para aislar Managua a través de la creación del Foro pro Paz y Democracia, el cual se reunió en San José en octubre de ese año, y que incluyó, además de Estados Unidos, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Jamaica, Belice, Colombia y Panamá (este último país sólo como observador); Méjico y Venezuela habían sido invitados pero no aceptaron.

Como parte de los esfuerzos para aislar Nicaragua, el gobierno de Estados Unidos decidió que eso debería ser necesario para aislar los esfuerzos diplomáticos de Méjico y la Internacional Socialista, que eran percibidos como una posición favorable a Managua. Esto fue propuesto abiertamente en un N. S. C. (memorándum) que capturó el New York Times a mediados de 1983. Por lo tanto, si las iniciativas de Venezuela v Méjico favorecían el camino de las negociaciones preferidas por Nicaragua, aquellos otros respaldados por Estados Unidos dejaron a Managua sin otras posibilidades que buscar socios y aliados diplomáticos en otras partes. Desde el punto de vista de muchos observadores latinoamericanos, éste pareció ser el mejor camino para garantizar la transformación de los temores en Estados Unidos de una globalización del conflicto centroamericano como ellos lo han previsto.

Al final de 1982 fue imposible denegar la regionalización del conflicto. Lo mejor que se podía esperar era limitar esa internacionalización y limitar las dimensiones globales que ya tenía, lo mismo que constreñirla y limitarla como fuera posible.

Para permitir esto, sin embargo, se requeriría buscar una alternativa intermedia entre las dos opciones que han sido expuestas resumidamente. La búsqueda de alianzas regionales, e incluso extrarregionales, que permitieran una percepción para evitar la realidad de una regionalización de la crisis, motivan continuar durante 1983, e incluiría de parte de Nicaragua esfuerzos para llevar el problema a las Naciones Unidas, hasta esfuerzos para revitalizar CONDECA de parte de Guatemala (omitido en el Fórum de San José) y algunos sectores del gobierno de Honduras. Sólo en este contexto de crecimiento de la regionalización pueden ser entendidos no sólo los orígenes sino el valor de los esfuerzos de Contadora.

## Los supuestos básicos del planteamiento de Contadora

Tres parecen ser los supuestos básicos en los cuales el planteamiento de Contadora está fundamentado. Ellos tienen que ver con las fuentes fundamentales del conflicto, los más probables resultados de la presente inestabilidad en el área y las implicaciones y consecuencias para los países de Contadora, lo mismo que para la región como un todo.

Los dos primeros han sido abundantemente discutidos en el debate de la política doméstica de Estados Unidos, en el cual algunos participantes han hecho uso explícito de algunos de los argumentos centrales de Contadora. En cuanto a la cuestión de las fuentes. Contadora enfatiza las realidades domésticas y desarrollos, tanto como esfuerzos internacionales como el impacto en la región de la presente crisis económica internacional. Da menos importancia al rol de la competencia entre la superpotencia y la subversión externa para explicar los determinantes de la crisis.

Este énfasis tiene importantes consecuencias prácticas, no sólo en términos de la lógica interna de la solución prescrita para el área, sino también en términos de la habilidad de esos países para alcanzar una percepción relativamente balanceada de los eventos en el área. Es bien sabido que una vez que el problema es definido como un problema de seguridad, el desarrollo del programa en cuestión es evaluado básicamente en la base de las definidas capacidades del adversario.

Por lo tanto, incluso el éxito de una campaña de prensa está sujeto a do del cristal con que se mire.

Lo que resulta particularmente interesante desde esta perspectiva y recalca para ambos la prioridad de los objetivos claves de Contadora, es lo que nosotros hemos descrito, y se trata de la importancia dada, o las preocupaciones de Estados Unidos en el proceso: el marcado énfasis que el Grupo de Contadora ha dado al punto de la seguridad. Esas dimensiones de la crisis, que tiene dimensiones militares, han ocupado la mayor parte de los esfuerzos del Grupo de Contadora.

Si ponemos nuestra atención en la evaluación de Contadora de los resultados probables de la presente inestabilidad, posiblemente con una frase simple podrían ser resumidos: entre Somoza v Castro hay mucho espacio político. No hay garantía que los desarrollos presentes en la región no conducirían de un extremo a otro, pero, diferentes series de políticas pueden hacer esto un prospecto más o menos probable.

En el peor de los casos se podrían tener regimenes completamente entregados hacia una radical transformación dentro de sus propias sociedades, los cuales, sin embargo, deberían moderar su militancia externa debido a un considerable número de acuerdos explícitos, en que ellos deberían ser parte. Pero esto es sólo en el peor de los casos: los objetivos de Contadora son la construcción de sociedades pluralistas con elecciones periódicas, las cuales vendrían a ser tests del avance hacia ideales y valores democráticos.

FI tercer supuesto de Contadora es crucial para entender los intereses que están en juego en Centroamérica.

Enfatizan la poca posibilidad que un conflicto militar en el área pueda ser restringido dentro de las fronteras de los Estados directamente afecta-

diferentes interpretaciones, dependien- dos. El grado de regionalización que la crisis va ha alcanzado es el punto de partida de tal preocupación. Otras consideraciones están también en juego. Ellas pueden ser apreciadas más plenamente cuando nosotros las enfoquemos en el peor escenario posible desde la perspectiva de Contadora: una directa intervención militar de Estados Unidos. Desde el punto de vista del grupo, una limpia operación de cirugía no es posible, el conflicto militar y la actividad militar no solo podrían extenderse por mucho tiempo, sino que tendrían críticas consecuencias, no sólo para la política doméstica de Estados Unidos, sino para todas las relaciones interamericanas e incluso para los países de Contadora.

> No es difícil anticipar, por ejemplo dado, no sólo la cantidad de armas disponibles en la región sino el grado de compromiso y dada la experiencia militar de las fuerzas de izquierda que, incluso si un éxito fuere tenido por Estados Unidos, veríamos no sólo la continuación de la lucha a través de las tácticas guerrilleras sino un dramático crecimiento de la actividad terrorista en el área.

> El sentido de este último factor para el mantenimiento de un sistema político abierto en Costa Rica o para la protección del petróleo mejicano y los campos de gas -en particular si estos dos países fueran forzados a alinearse con una de las partes- los molestaría indiscutiblemente. En el caso de países como Méjico, es posible predecir que sus propios nacionales participarían por lo menos en un soporte logístico de la resistencia, creando una compleja serie de problemas políticos domésticos. Si agregamos a esto, el deterioro del problema de refugiados y de migración que la intensificación del conflicto militar crearía indudablemente, se justifica más la preocupación de estos países.

Aquello que más preocupa es que si este escenario realmente se da, significa que Estados Unidos creó su propia trama. Hay, ellos insisten, vías opcionales para la conceptualización de las crisis en Centroamérica. Ahora, nosotros regresamos a examinar algunas de las razones que pueden justificar la expectativa que de hecho ha causado el planteamiento desarrollado por Contadora, sobre un diagnóstico adecuado de la crisis; ¿es realista el diagnóstico de Contadora? Algunos elementos para una respuesta positiva.

Dos preguntas deben ser respondidas en este punto para tratar adecuadamente con el problema de probar a Estados Unidos que el enfoque desarrollado por Contadora puede garantizar adecuadamente su propio interés. El primero trataría el problema de cuán capacitados están estos países para entender esa clase de diagnóstico, El segundo, mediría los propósitos de Contadora contra los objetivos explícitos del gobierno de Estados Unidos intentando evaluar su correspondencia. En la última sección de este ensavo nosotros trataremos primeramente con la primera serie de preguntas. Nosotros presentaremos un comentario general en el segundo de nuestras consideraciones finales.

El factor crucial para examinar en conexión el primer conjunto de puntos podría ser la naturaleza misma de los cuatro gobiernos envueltos en el proceso, ninguno de los cuales podría ser acusado de pro soviético o incluso marcado de tendencias progresistas. La primera característica del grupo ya fue discutida por muchos analistas. Hay importantes diferencias no sólo en las posiciones que los países de Contadora han tomado en relación con algunas de las dimensiones claves y desarrollos de la crisis en Centroamérica, sino incluso en algunas de las más relevantes dimensiones en sus tradiciones diplomáticas. Entonces ellos no han compartido una posición en cuanto a la preminencia de la OEA o de Naciones Unidas en materia perteneciente a mantener la paz y la seguridad en el Hemisferio Occidental, ellos no han perseguido interpretaciones similares sobre lo que debería ser el rol prominente de la política exterior para promover la democracia en el hemisferio.

Tales desacuerdos han animado a algunos observadores a señalar que Contadora existe sólo de nombre y es muy posible que no tenga la capacidad para mantener una voz unánime en el momento que lleguen las negociaciones.

Puede haber algo de verdad en estas afirmaciones. Algunos de los obstáculos claves en el proceso pueden, de hecho, llegar a ser aparentes sólo después de algún tipo de éxito inicial. Pero si las diferencias entre los países de Contadora fuera el principal obstáculo que cualquier proceso de negociación política de la crisis tendría que confrontar, habría un considerable espacio y optimismo/ Sus diferencias no son insignificantes cuando uno considera algunas de las contradicciones que separan los cinco países claves en América Central, que tendrían que encontrar una base para un compromiso duradero. No olvidemos que no hace muchos años dos de ellos se enfrentaron con las armas.

Desde esta perspectiva, cierto grado de desacuerdo entre los fiadores puede ser una de las ventajas para proveer una cierta garantía, en el sentido que las diferentes posiciones para ser reconciliables recibirían por lo menos una adecuada atención. Además puede ser argumentado que pueden haber algunos valores en los limitados pero cruciales puntos de consenso entre los diferentes socios.

Hay otras características de los países de Contadora que deberían enfatizarse en orden de entender por qué, lejos de la imagen dibujada por algunos de sus críticos y resumidas por nosotros desde el principio de esta sección, su perspectiva de los acontecimientos en Centroamérica y del curso de las acciones más probables para disminuir la crisis, podrían ser bien informadas.

Nosotros ya mencionamos el hecho que los países del Grupo de Contadora, comprendidos todos los países latinoamericanos que limitan inmediatamente con la región en conflicto, de una parte, pueden conducirnos a considerar bastante natural que ellos por sí mismos se han preocupado sobre las consecuencias de la explosión potencial en el área de un conflicto militar, que, con toda probabilidad, podría apenas ser contenido dentro de las fronteras de los países inmediatamente envueltos. Si nosotros agregamos a las implicaciones de proximidad geográfica una consideración de los lazos cercanos que unen la realidad centroamericana a los países de Contadora, su carácter fronterizo podría contribuir para entenderlos en la fuente de una solución potencial a la crisis.

Algunos de los factores que podrían ser vistos con mayor relevancia en este planteamiento son los siguientes:

- 1. Entre los países de Contadora nosotros podemos contar precisamente aquellos casos en la reciente historia latinoamericana donde largos períodos de violencia y
  guerra civil han contribuido a formular una reconciliación nacional, que tiene al mismo tiempo
  garantizado el mantenimiento de
  las mismas estructuras socioeconómicas básicas. Sus élites políticas pueden tener experiencia
  de compartir en la búsqueda para soluciones políticas para la
  crisis.
- 2. Incluse hey parece haber un con-

siderable acuerdo de consistencia entre lo que los gobiernos de Contadora están proponiendo, en el contexto de Centroamérica, y sus propios programas domésticos y políticos, desde la amnistía en Colombia hasta la reforma política en Méjico. Negociaciones que son propósitos claves en el presente de ellos para bajar las actuales o potenciales situaciones de conflicto abierto.

- 3. Ellos comparten una historia política, que tratando con pensamiento marxista y propuestas socialistas, es cualquier cosa pero no natural. Por el contrario, uno debería simplemente considerar el impacto que la ausencia relativa de tales posibilidades en la vida política de Estados Unidos, ha tenido en las respuestas de sus élites, cuando ha sido forzado a confrontarlas en el contexto de la política externa de Estados Unidos: una incapacidad casi completa para distinguir entre el campo del discurso político y la política concreta cuando se expresa en estos términos.
- Ellos tienen, entre los cuatro, experiencias significantes en los problemas del área: Colombia, Méjico y Venezuela, activos participantes en los esfuerzos diplomáticos que eventualmente condujeron a los Tratados del Canal de Panamá, apoyando la idea de negociaciones como los elementos claves para la solución de los problemas. La política de las élites de Venezuela tiene lazos extensivos para algunos de los partidos políticos claves en el área. Las políticas de Méjico de aislamiento político han ayudado a crear contactos con otras fuerzas políticas relevantes en el área. Estos últimos dos países han

fiado conjuntamente los acuerdos de San José; etc.

- Conectado estrechamente con los puntos previamente expuestos (la habilidad para distinguir entre retórica y realidad política), dos de los países de Contadora comparten con Centroamérica un pasado histórico de relaciones con Estados Unidos, que les permite percibir el carácter nacionalista de demandas que están en muchas instancias puestas en términos más o menos diferentes. Para ellos los elementos profundos de consolidación nacional son un componente integral de la crisis. No son tan difíciles de entender, como parece ser, para las élites políticas de Estados Unidos y la opinión pública. Ellos pueden también entender la casi inevitable necesidad que cualquier proceso que intenta cambiar el presente status quo en Centroamérica, debe tener un componente de retórica antinorteamericana en esto (y por supuesto no sólo mucho más fácil para ellos sino a veces incluso reconfortable para tratar con las expresiones de esa retórica).
- 6. Por supuesto uno de ellos fue el participante clave latinoamericano en el pasado episodio de las relaciones Estados Unidos-Centroamérica, las cuales, siendo potecialmente explosivas, no fueron sólo disminuidas a través de negociaciones, sino que dieron campo a un período de considerable estabilidad, en el cual, desde esas dimensiones retóricas, que Estados Unidos ha sido no muy adepto a manejar, fueron considerablemente mutadas.

En este punto la relación entre percepciones de la naturaleza de la crisis y percepciones de las capacidades relativas de Estados Unidos y de los gobiernos de Contadora para entender cuáles son realmente los intereses de Centroamérica, llegan a ser, no sólo cercanos, sino cruciales.

Si estuviéramos tratando con una global confrontación Este-Oeste, sin duda Estados Unidos tiene más experiencia en esta clase de conflicto; pero si los factores domésticos y desarrollos son la clave para una exposición adecuada, la formulación contraria podría ser aceptada.

## Consideraciones finales

Las respuestas que los esfuerzos de Contadora desde su etapa inicial, cuando sus prospectos fueron bastante desconocidos y sus propósitos y opciones fueron no sólo desconocidos sino incluso cuando aún tenían que ser definidos, dan bastantes indicaciones significativas del relativo optimismo con que el proceso tendería a evaluar la participación de los países. Es cierto que algunas voces relativamente aisladas, particularmente en Estados Unidos, tendieron a identificar sus esfuerzos (como ellos han hecho con los que fueron previamente de gobiernos individuales, cuando ellos no coincidieron con el planteamiento tomado por la administración Reagan) como ejemplos de ingenuidad, falta de entendimiento de las realidades del mundo político, un poco de demagogia para el consumo doméstico o incluso cinismo e inmoralidad. Pero en general, el simple anuncio de los esfuerzos del grupo de países latinoamericanos, los cuales fueron señalados por diplomáticos y negociaciones políticas como la solución de la crisis centroamericana, fue preponderantemente positivo y estas declaraciones de respaldo continuaron creciendo durante casi todo el año de 1983.

¿Por qué fueron respaldadas? Es imposible señalar una simple razón que pudiera explicar posturas que bastante abiertas tenían diversas motivaciones. Además si el respaldo diplomático fue la realización clave del proceso, habría motivos para un profundo escepticismo.

Los propósitos generales de Contadora lo han hecho particularmente difícil para cualquier crítica abierta que sea formulada. Es difícil imaginar cualquier gobierno en el mundo criticando abiertamente esfuerzos explícitamente dirigidos para evitar la guerra y una solución pacífica de las controversias. Pero este hecho aislado no es suficiente para explicar por qué actores, los cuales no necesitan declarar sus posiciones en este punto, adelantaron y respaldaron los esfuerzos de Contadora. Muchos otros factores tienen que ser tomados en cuenta. Enumerarlos puede ser útil cuando uno trata de evaluar las potencionalidades de Contadora para capturar la imaginación política de los actores claves en la crisis de Centroamérica

En primer lugar, las respuestas positivas de Contadora parecen sugerir

la gran importancia que la búsqueda de opciones, a la política de la administración Reagan, han realizado en el propio Estados Unidos, Adicionalmente parece representar cierta expresión de los aliados de Estados Unidos, los cuales no participan con el planteamiento de la administración y parece que tienen decidido que un abierto y potencial desacuerdo amargo no venía a cuento sobre un asunto de una prioridad tan baja para ellos. Por su parte, el gobierno de Estados Unidos pareció listo para hacer una prueba de amistad y alianza. Contadora podía haber respondido a las expectativas, sólo que era una salida limitada. Sólo ahora con la creación de tres grupos de trabajo, el esfuerzo ha pasado de la definición del marco básico de la negociación (no una tarea fácil en sí misma) para el proceso de negociaciones y compromisos secretos. En parte la misma lentitud de las conversaciones refleia las considerables dificultades que cada proceso de negociación podía tener. En el mismo sentido la inversión hecha en la definición de una clara agenda es claramente valorable.

Pero a pesar del apoyo interna-

cional y relativas realizaciones, Contadora inevitablemente debería confrontar el hecho que para que tenga un chance de real éxito debería convencer a un jugador clave, el cual controla no sólo buena cantidad de sus cartas relevantes en este juego sino que puede utilizarlas para proveer incentivos que son difíciles de rechazar los actores que acepten el valor de una alternativa diferente.

Aquí Contadora puede encontrarse a sí misma en la difícil posición de estar diseñando una estrategia dirigida en buena medida a garantizar los intereses de seguridad de Estados Unidos, enfatizada por la administración Reagan, pero "insuficientes" si el verdadero objetivo de Estados Unidos no es su seguridad nacional, sino preservar su dominación y hegemonía sobre la región.

El énfasis del informe de la Comisión Kíssinger no permite visualizar enseñanza en este sentido. No hay que extrañarse que su tono general ha caído en el proceso como una tonelada de ladrillos. Entonces la importancia de los esfuerzos como éste tomarán lugar en Wye Plantation.