

CONTADORA EN MOMENTO DECISIVO

Nils Castro

NILS CASTRO

Catedrático y ensayista. Presidente de la Comisión de Relaciones Internacionales del Partido Revolucionario Democrático de Panamá. Ha sido asesor de política exterior del Presidente de Panamá.

CONTADORA EN MOMENTO DECISIVO

El 7 de septiembre de 1984, en la VII reunión conjunta de ministros de relaciones exteriores de los países centroamericanos y del Grupo de Contadora, los cancilleres de Contadora entregaron oficialmente a sus colegas centroamericanos el proyecto de tratado que se conoce como el **Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica**. Este proyecto, conocido como el "Acta Revisada" de Contadora, fue el resultado de la exhaustiva consulta y negociación del texto original con cada uno de los gobiernos del área, realizada durante los meses anteriores ².

El Acta del 7 de septiembre dejó demostrado que la paz es factible en la región. Quedó por verificar entonces si los gobiernos de los cinco países centroamericanos, y las potencias a las cuales se encuentran vinculados, desean que haya paz. El Grupo de Contadora tuvo éxito como instancia capaz de conducir a la elaboración de una fórmula de arreglo político negociado para los conflictos que están en desarrollo. De no adoptarse esa fórmula, habrán sido esos gobiernos y potencias quienes hayan fracasado. Sus pueblos sufrirán las consecuencias y, a su tiempo, harán evaluaciones inevitables.

Europa comprendió significativamente pronto y bien el valor del Acta de Contadora y del momento político en que se produjo. En la reunión de ministros del exterior de la Comunidad Europea, España y Portugal con los cancilleres centroamericanos y de Contadora, el 29 de septiembre en San José, tuvo el acierto de vincular sus proyectos de cooperación regional a la pronta suscripción del Acta. Fue un acto histórico de respaldo a la paz y la sensatez. Un mes después, el Acta recibiría el apoyo de la Asamblea General de la ONU y, más tarde, el de la Asamblea General de la OEA ³. Aquella promisorio situación despertó extraordinaria expectativa mundial.

cilleres centroamericanos, al conocerla luego de su presentación fue positiva. Todos expresaron satisfacción antes de concluir el cónclave. Días después, el presidente Napoleón Duarte visitó varias capitales de Contadora y, en repetidas declaraciones, encomió el Acta deseando que pronto pudiera firmarse. Las Cancillerías de Guatemala y Costa Rica fueron las primeras en comunicar su aprobación. Sólo se mencionaron algunas sugerencias adjetivas para mejorar el texto. Para sorpresa de la mayoría, poco después el Acta fue aceptada por Nicaragua, antes de lo esperado y en términos categóricos; con ello, ese país deponía algunas de sus demandas anteriores, no reflejadas en el Acta Revisada.

Sin embargo, cuando la reunión con los cancilleres europeos, en San José, se evidenciaron importantes cambios de actitud de algunos representantes centroamericanos. A la vez, circuló copia de un memorándum originado en el Departamento de Estado norteamericano que contradecía el carácter de la iniciativa.

En octubre, tres de los gobiernos del área comunicaron a Contadora pliegos de observaciones que replanteaban importantes materias sustantivas del Acta, contradiciendo acuerdos que antes habían aprobado. Ese mismo mes, los ministros de relaciones exteriores de Costa Rica, El Salvador y Honduras aún informarían al Secretario General de la ONU que únicamente objetaban aspectos operativos del Acta, pero que no tenían observaciones que hacer en cuanto a las obligaciones sustantivas contenidas en el documento. No obstante, el día 20 de ese mismo octubre dieron lugar al llamado Documento de Tegucigalpa, propuesta alterna que, atinadamente, Carlos Andrés Pérez calificó como "el antiacta de Contadora"

La percepción del Acta Revisada por los can-

El 6 de noviembre, el **Washington Post** daría a conocer lo que identificó como un memorándum

secreto del Consejo de Seguridad de Estados Unidos preparado, según ese diario, para una sesión presidida por el presidente Reagan. Los autores del documento reportaban haber bloqueado eficazmente los esfuerzos del Grupo de Contadora para imponer el Acta, después de intensas consultas de Estados Unidos con El Salvador, Honduras y Costa Rica. Según ellos, esto se habría logrado mediante un contraproyecto al Acta de Contadora ese 20 de octubre, que la desplaza hacia un documento consistente con los intereses de Estados Unidos.

Es un hecho cierto que cabía hacer algunos mejoramientos al Acta Revisada, y que algunas puntualizaciones señaladas por esos tres gobiernos centroamericanos podían considerarse razonables. En efecto, atendiendo asimismo una observación norteamericana, cabía fortalecer los mecanismos de verificación contemplados en el proyecto y asegurar más explícitamente la simultaneidad en la entrada en vigor de determinados compromisos y mecanismos de comprobación.

Pero lo que no correspondía jurídica, moral, ni políticamente era reabrir negociaciones sobre materias sustantivas del Acta o que alteraran su equilibrio. Así, el informe de los ministros de Contadora al Secretario General de la ONU, en octubre, admitía la idea de incorporar al Acta algunas de aquellas observaciones, en la medida en que contribuyeran a dar mayor precisión a los enunciados, pero sin modificar el equilibrio alcanzado por el documento.

No obstante, las contrapropuestas de Tegucigalpa reintroducían las maniobras militares internacionales y las bases extranjeras en los países del área, proponiendo "reglamentarlas", en vez del consenso previo por el cual antes se había acordado eliminarlas, como constaba en el Acta. Asimismo, se restringía el Protocolo Adicional, por el cual otros países podrían adherirse al acatamiento de los principios del Acta, limitando su suscripción exclusivamente a países del continente americano, es decir, renunciando a obligar jurídicamente a potencias extracontinentales. Además, excluían a Contadora del proceso de selección de los países neutrales invitados a integrar el organismo de verificación y control en materia de seguridad y, por añadidura, se eliminaba la toma de decisiones por consenso (unanimidad) sustituyéndola por el voto mayoritario entre los países centroamericanos.

El Grupo de Contadora ha venido evaluando las contrapropuestas presentadas, incorporando lo

que es razonable, reformulando lo que puede ser asumido mediante adaptación cuando ello robustece el Acta. Sin embargo, a la par han continuado menudeando los pretextos dilatorios, tendientes a retardar el proceso de consultas y decisiones. Además, continuaron emprendiéndose acciones políticas que afectan negativamente los trabajos de negociación.

Así por ejemplo, el 8 de enero de 1985, en el segundo aniversario del inicio de la gestión de Contadora, los cuatro cancilleres del Grupo, en comunicado conjunto, reiteraron la importancia del proceso de conversaciones adelantado por Estados Unidos y Nicaragua en Manzanillo, alentando su continuación. Diez días después, el gobierno norteamericano anunció que suspendía dicho diálogo, aduciendo que su cancelación era supuestamente apropiada y útil mientras el proceso de Contadora estuviera en marcha. En aquel mismo comunicado, Contadora encomiaba las conversaciones iniciadas entre el gobierno y la guerrilla salvadoreños. Poco después, el presidente Duarte pospuso indefinidamente su continuación.

Contadora convocó a reuniones de plenipotenciarios centroamericanos para negociar la superación de las observaciones y contrapropuestas al Acta formuladas en octubre y solucionar los asuntos pendientes para adoptar el texto definitivo del Acta. Anticipándose a la primera reunión, concertada para el 14 de febrero, el gobierno de Costa Rica anunció que se retiraba del proceso de Contadora hasta tanto se le diera satisfacción en una controversia bilateral que venía sosteniendo con Nicaragua por un caso de derecho de asilo⁴. Trasladó, además, su tratamiento a la OEA; ésta delegó su solución al Grupo de Contadora. Con ello, renovó su mandato al Grupo pero lo distrajo de su misión principal, encasillándolo en un asunto bilateral y de menor rango, que las partes debieron haber resuelto entre ellas mismas.

Mientras se imposibilitaba así efectuar la reunión conjunta prevista para febrero, el día 4 de ese mes el **New York Times** ya señalaba que Estados Unidos está volviendo la espalda a una solución política para Nicaragua, afianzando posiciones para una solución militar. Las alusiones a Contadora empezaron a desvanecerse de la retórica norteamericana, ahora más interesada en el caso separado de Nicaragua.

Fue preciso esperar hasta el 1ro. de marzo, luego de los importantes compromisos que el go-

bierno nicaragüense hizo públicos el 27 de febrero ⁵. En Montevideo, cuando la toma de posesión del presidente Sanguinetti, un renovado esfuerzo colectivo latinoamericano dio nuevo impulso a la gestión de Contadora, quebrando el clima de dilaciones y pretextos. El 16 de marzo en Brasilia, durante los actos de la frustrada asunción del presidente Neves y bajo el estímulo de aquella solidaridad latinoamericana y democrática, se hizo posible concertar un nuevo calendario de reuniones conjuntas, a nivel de representantes plenipotenciarios de los gobiernos centroamericanos.

Las dos primeras de esas reuniones estuvieron acompañadas, sucesivamente, de la propuesta del presidente Reagan para pacificar Nicaragua, en abril, y del anuncio de su embargo al comercio y las comunicaciones con ese país, en mayo. No obstante, ambos cónclaves registraron progresos importantes, solucionándose por consenso muchos asuntos pendientes del Acta Revisada, medularmente los relativos a la estructuración de los mecanismos de verificación y control en materia de seguridad, así como los compromisos en materia de seguridad e inventario de tropas y armamentos ⁶. Para este fin, el Grupo de Contadora había presentado oportunamente a los plenipotenciarios centroamericanos un conjunto de propuestas conciliadoras que viabilizaron lograr estos consensos.

La segunda reunión de plenipotenciarios coincidió con fuertes acciones militares cerca de la frontera nicaragüense con Honduras pero, aunque alcanzaron repercusiones peligrosas del lado hondureño, debido al repliegue desordenado de los grupos antisandinistas en fuga, ello no afectó la marcha de las negociaciones. Tanto en abril como mayo, la representación nicaragüense asistió a las reuniones portando comprensibles motivos de inquietud y quejas, motivados por las acciones norteamericanas. En ambos casos, Nicaragua argumentó sus protestas y reclamó un pronunciamiento de Contadora —el cual no se produjo—, pero luego se integró a las tareas previstas en la agenda para esas reuniones.

La tercera cita fue precedida por un incidente armado cerca de la frontera costarricense con Nicaragua, en el que perecieron dos guardias costarricenses. Lo mismo que a comienzos de 1984, este problema dejó de resolverse en el seno de la Comisión Mixta binacional destinada a prevenir y solucionar diferendos entre ambos países. Nuevamente el asunto —de mayor gravedad esta vez— fue llevado por Costa Rica a la OEA. Esta volvió a avalar al

Grupo de Contadora involucrándole en la investigación de los hechos, al tiempo que también volvió a encasillarlo en el tratamiento de un caso bilateral, en momentos en que debía dedicarse a organizar la reunión de plenipotenciarios ⁷.

Pero el antecedente más grave para esa tercera reunión fue el de que —amén de decretado el embargo contra Nicaragua— el Congreso de Estados Unidos aprobó asignar 28 millones de dólares para financiar las fuerzas contrarrevolucionarias antisandinistas acantonadas en Honduras. Enseguida de conocerse esta decisión, Managua anunció que exigiría que la misma fuera discutida y repudiada por la reunión de plenipotenciarios, antes de examinar los temas previstos para su agenda. Sin embargo, dejó de comunicar oficialmente esta demanda a Contadora. Una vez que no resultaba posible cumplir esta condición, la reunión resultó abortada ⁸.

Pocos días después, en el marco de una gira por las capitales de los países del Grupo de Contadora, el Vicepresidente de Nicaragua ha reiterado el propósito de su gobierno de continuar laborando dentro de la iniciativa de Contadora. En todo caso las gestiones negociadoras del Acta de Paz se han visto paralizadas —esperamos que momentáneamente— justo cuando se hallaban en un punto cercano a su completamiento. Será preciso realizar en breve un cónclave de los cuatro ministros de relaciones exteriores de Contadora para evaluar la coyuntura y decidir el próximo curso de acción.

En estas circunstancias han vuelto a surgir algunas propuestas de "fortalecimiento" y "dinamización" del Grupo de Contadora que, desde el punto de vista de los gestores de este Grupo, son inaceptables. Una, pretende que se le fortalecería aumentando en dos o tres países el número de integrantes del Grupo. Esto es un ejercicio apenas formal que incrementaría las dificultades en lugar de paliarlas. En primer lugar, está el problema de lograr un consenso sobre cuáles podrían ser los nuevos miembros. En segundo lugar, ya es a veces difícil concertar fechas en que puedan coincidir los cuatro integrantes actuales; tanto más lo sería citarlos y lograr su consenso de acrecentarse el número y la variedad de quienes deban concurrir.

Otra propuesta sugiere dedicar el esfuerzo principal de Contadora a una especie de mediación entre Estados Unidos y Nicaragua. Ello, aparte de desconocer a los demás países centroamericanos, expone la suerte de toda la iniciativa a su eventual



aceptación por la parte norteamericana, es decir, someterla a la misma situación en que se encuentra el diálogo de Manzanillo ⁹.

Es un hecho cierto que la iniciativa de Contadora debe ser enérgicamente respaldada e impulsada. No puede permanecer limitada a su actual condición de gestión restringidamente diplomática; hay que darle amplio y variado apoyo político. Esto significa que debe movilizarse la solidaridad latinoamericana que dio origen y ha dado sustento a la iniciativa, así como todas las fuerzas sociales y políticas mundiales y norteamericanas susceptibles de pronunciarse por la cordura y por la paz.

Los plenipotenciarios centroamericanos y de Contadora llevaron la negociación del Acta hasta un punto cercano a su culminación. Cualquiera que sea el camino que adopten para continuar esta labor, pronto podrán quedar resueltos los asuntos pendientes. Necesariamente, el siguiente paso debería ser el de que Contadora tenga oportunidad de sintetizar los resultados de las discusiones, para estructurarlos en una nueva versión del Acta, fortalecida luego de los trabajos realizados desde octubre ¹⁰.

En ese momento, nuevamente tendremos sobre la mesa una propuesta de Contadora, coronándose en esta esfera el proceso negociador. La firma, ratificación y cumplimiento de esa propuesta podrán dar acceso a la paz. Desestimar esta oportunidad sería el holocausto.

Pero este esfuerzo decisivo deberá acompa-

ñarse de todos los demás que su objetivo exige, de todas las acciones paralelas que, estando más allá del articulado del Acta, confluyen hacia el mismo fin: los esfuerzos que hagan falta para inducir a la reanudación del diálogo de Manzanillo y de las conversaciones iniciadas en La Palma, así como la adecuada y perseverante explicación de estos problemas a nuestros amigos democráticos de Estados Unidos, la mitigación razonada de las desesperaciones radicalizantes que todo la anterior suscita entre ciertos revolucionarios centroamericanos, y la movilización general contra el intervencionismo, el belicismo y el extremismo.

Confiamos en que Europa y la solidaridad latinoamericana harán sentir nuevamente su robusta voz, ya no para volver a apoyar a Contadora en general, sino para reclamar concretamente la pronta firma del Acta y de sus Protocolos adicionales. Porque esta será por excelencia el Acta oportuna, a cuya ejecución debemos llegar antes de que las cosas empeoren definitiva e irremediabilmente.

Nosotros no somos diplomáticos sino políticos. Podemos y debemos ir más allá de las estrechas restricciones que limitan a las cancillerías. Debemos tocar las puertas de todas las fuerzas e instituciones sociales, dentro y fuera de los países involucrados, para mover las voluntades y decisiones políticas necesarias.

En la mayoría de los gobiernos centroamericanos ha faltado la voluntad indispensable para afrontar los riesgos que deben vencerse para hacer la paz, la decisión para actuar con independencia de conformidad con los intereses nacionales de sus respectivos pueblos. Pero nosotros, como responsables políticos, sabemos que esa voluntad puede ser erguida, apelando a los correspondientes sectores sociales y corrientes de opinión.

Panamá, 1º de julio de 1985.

NOTAS

Versión revisada y corregida del informe sobre la situación del proceso negociador de Contadora, presentado por Nils Castro, Presidente de la Comisión de Relaciones Internacionales del Partido Revolucionario Democrático, de Panamá. El borrador preliminar de este informe se leyó ante el Buró de la Internacional Socialista, en Bommersvik, Suecia, el 18 de junio de 1985, reseñando aspectos de la evolución del proceso entre finales de septiembre de 1984 y primeros días de junio de 1985. La presente versión rectifica algunos datos preliminares y actualiza la información hasta comienzos de julio de 1985, después de la ruptura de la tercera reunión de plenipotenciarios de los países centroamericanos y Contadora.

El 9 de septiembre de 1983, nueve meses después de iniciarse el proceso de Contadora, la IV reunión conjunta había aprobado el *Documento de Objetivos* (documento de 21 compromisos), que firmaron luego los cinco gobiernos centroamericanos. Ese documento contiene los compromisos asumidos por los países del área como necesarios y suficientes para garantizar la paz regional. No es un tratado, ya que no incluía aún las normas jurídicas vinculantes ni los mecanismos de verificación requeridos para su cumplimiento.

El 8 de enero de 1984, a un año de iniciado el proceso, la V reunión conjunta adoptó las *Normas para la Ejecución del Documento de Objetivos*, desarrollando la definición de los compromisos, así como los procedimientos de negociación conjunta encaminados a convertir los 21 objetivos en un tratado general. El documento de normas fue igualmente suscrito por los cinco gobiernos del área y originó las comisiones de trabajo que profundizaron el análisis de cada tema, por los propios centroamericanos, en los meses subsiguientes. Los resultados de sus labores se entregaron en abril de 1984.

Recogiendo lo anterior, el 8 de junio de 1984 el Grupo

de Contadora entregó oficialmente a los cancilleres centroamericanos la primera versión del Acta de Paz y Cooperación. Se dio un plazo a los respectivos gobiernos para formular sus "últimas" observaciones al Acta. Fue necesario promover una nueva reunión conjunta para lograr que esta entrega se hiciera efectiva. Con base en los comentarios aportados por las cancillerías centroamericanas, el Grupo de Contadora reajustó el proyecto original, que así pasó a conocerse como el "Acta Revisada". Ello culminó un año y nueve meses de consultas y negociaciones durante los cuales los cinco gobiernos centroamericanos tuvieron exhaustiva participación.

3. La XXXIX Asamblea General de la ONU encomió el Acta y exortó a suscribirla, el 30 de octubre de 1984. La Asamblea General de la OEA, celebrada en Brasilia, el 18 de enero de 1985 respaldó el Acta y llamó a superar rápidamente las reservas que empezaban a manifestarse.
4. El incidente tuvo lugar en confusas circunstancias, en las cuales autoridades nicaragüenses aprendieron a una persona que hasta el momento había estado asilada en la embajada costarricense en Managua. A la consiguiente controversia sobre asilo diplomático ocasionada por la protesta de San José, Nicaragua respondió con demandas sobre asilo territorial, denunciando actividades militares de asilados antisandinistas en territorio costarricense.
5. La declaración nicaragüense reiteró el compromiso de su gobierno con un programa pluralista, pluripartidario, de economía mixta y de no-alineamiento internacional. Además, anunció medidas de amnistía para opositores armados, el retiro de asesores cubanos y la promesa de no adquirir armamento avanzado. Asimismo, dio solución a la controversia sobre el caso del asilado en los términos solicitados por Costa Rica. Paradójicamente, un vocero norteamericano estimó que la declaración no contenía nada sustancialmente nuevo. Sin embargo, convenía apro-

vechar la oportunidad para solemnizar y reforzar tales compromisos democratizadores, coincidentes con las demandas de Contadora. Después de esa fecha, se reflejó cierto grado de flexibilización de las posiciones nicaragüenses, que favorecieron la marcha del proceso negociador. No obstante, las subsiguientes acciones norteamericanas, tales como la declaratoria del embargo, luego dificultarían desarrollar las consecuencias de esa flexibilización, dando pie a nuevos endurecimientos de posiciones, de una y otra parte.

6. Debe reconocérsele a Costa Rica un papel constructivo en esas dos reuniones, particularmente en la de marzo, contrastando con la continuada rigidez de las posiciones hondureña y salvadoreña. Las actividades de los plenipotenciarios de Guatemala y Costa Rica frecuentemente coincidieron con las de los de Contadora.

Concluida la reunión de marzo, en la que se acordaron los mecanismos de verificación y control para garantizar el cumplimiento de los compromisos sobre seguridad contenidos en el Acta, los representantes de Costa Rica, Guatemala y Nicaragua aprobaron sin reservas la propuesta. Los de El Salvador y Honduras, sin presentar objeciones, se reservaron la consideración de esos acuerdos hasta la negociación final del conjunto del Acta.

En abril, ante la reunión de líderes de la Internacional Socialista, en Bruselas, los representantes costarricenses manifestaron que los progresos logrados en la nueva negociación del Acta en materia de verificación y control ya la hacían plenamente satisfactoria para su país.

Con ello, transcurrida la segunda reunión, había motivo para prever un acuerdo, luego de que en la tercera se agotaran los aspectos que quedaban pendientes.

7. La Comisión Mixta, constituida hacía más de un año bajo los auspicios de Contadora, debe ser la instancia donde am-

bos países resuelvan sus diferencias bilaterales, directamente o con la asistencia de Contadora. La disyuntiva es: o solucionar allí este género de problemas o magnificarlos como materia de denuncia y disputas en otros foros más complejos, como lo es el de la OEA. La prensa y corrientes de derecha, fuertes dentro y fuera del gobierno costarricense, presionan tenazmente al Presidente para arrinconarlo en la segunda opción.

Desde mayo de 1983, Contadora propició igualmente que ambos países conviniere en crear una zona desmilitarizada a lo largo de su frontera común. Esta propuesta volvió a acordarse en las conversaciones que los vicescancilleres de Costa Rica y Nicaragua sostuvieron en París durante 1984. Sin embargo, por esos mismos motivos el gobierno costarricense ha desestimado su implementación. La zona desmilitarizada, en cuya vigilancia se prevé colaboración internacional, bastaría tanto para prevenir incidentes de este género como para resguardar la soberanía de ambos países, evitando las continuadas violaciones fronterizas por las fuerzas irregulares antisandinistas.

La derecha costarricense procura activamente la remilitarización del país promoviendo, para este fin, la histeria chovinista. Con ese propósito, siembra desconfianza respecto a Contadora y rechaza tanto la Comisión Mixta como la desmilitarización fronteriza.

8. Los motivos de queja nicaragüenses estaban obviamente justificados. La situación permitía exigir la convocatoria del Grupo de Contadora, es decir, de los ministros que lo integran, para discutirla en una sesión *ad hoc* y adoptar la resolución que fuera más apropiada.

Sin embargo, la cita de plenipotenciarios no era el escenario donde hacerlo. En efecto, los plenipotenciarios contaban con un mandato para negociar el texto del Acta con base en la convocatoria y agenda previamente establecidas, careciendo de facultades para otros fines. Ello dio a los demás países centroamericanos un motivo inobjetable para negarse a abordar el tema reclamado por los representantes de Managua. A su vez, en esta oportunidad a los nicaragüenses no les bastó denunciar la situación para luego proceder a lo previsto en la agenda, como en las dos oportunidades anteriores. Con esto, ocasionaron la crisis de la reunión.

Paradójicamente, de esta manera, el país más necesitado de apresurar la conclusión de las negociaciones interrumpió esa oportunidad de completarlas. Al propio tiempo, los representantes de los otros cuatro países —incluidos los evasivos salvadoreños y hondureños— renovaron su reconocimiento a Contadora y,

poco después, el gobierno norteamericano haría lo mismo, dentro de la retórica de una condena a Nicaragua como causante del fracaso de la tercera reunión de plenipotenciarios.

9. Ya el 10 de enero de 1985, cuando la toma de posesión del presidente Daniel Ortega, un alto dirigente sandinista expresó a varios representantes de partidos afiliados a la Internacional Socialista que, a juicio nicaragüense, el papel principal en las negociaciones centroamericanas correspondía al diálogo de Manzanillo, ante una supuesta insuficiencia del proceso de Contadora. Se solicitó la comprensión de sus respectivos partidos para esta preferencia nicaragüense. Una semana después, Estados Unidos anunció la suspensión del diálogo de Manzanillo, aduciendo que el mismo debería apoyar y no sustituir la gestión de Contadora.

10. Es un lamentable error atribuir las complejidades y demoras del proceso negociador a llamadas debilidades de Contadora. Con ello se deja de observar que la causa principal de esas demoras está en los errores y contradicciones de la política centroamericana de la administración Reagan. La superación de esas limitaciones no radica, por tanto, en correcciones a la gestión de las cuatro cancillerías de Contadora, sino en la movilización política internacional necesaria para proporcionarle condiciones favorables a ese trabajo diplomático.