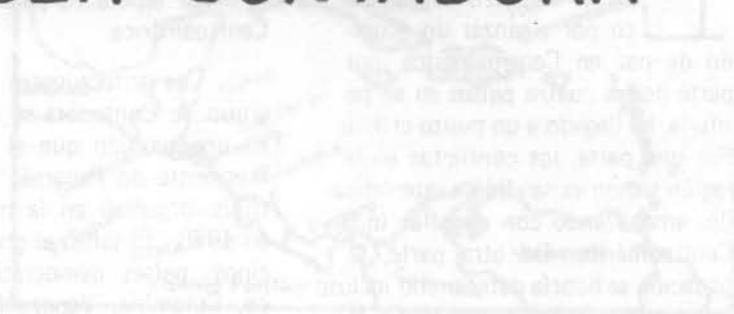


1

LA BUSQUEDA DE LA PAZ EN CENTROAMERICA: FORTALECER CONTADORA

Peter D. Bell



PETER D. BELL

Asociado a Carnegil Endowment, Washington D. C. Exjefe del Interamerican Dialogue de Estados Unidos.

LA BUSQUEDA DE LA PAZ EN CENTROAMERICA

La iniciativa de Contadora en el esfuerzo diplomático por alcanzar un acuerdo de paz en Centroamérica, por parte de los cuatro países en su periferia, ha llegado a un punto crítico. Por una parte, los conflictos en la región se han expandido e intensificado, amenazando con engolfar toda Centroamérica. De otra parte, la situación se habría deteriorado incluso más sin el esfuerzo persistente y la fuerza moral de Contadora. En el momento en que Contadora parece haber alcanzado o parece estar a punto de alcanzar un tratado de paz, Centroamérica se encuentra al borde de una guerra regional, y ese hecho perjudica el esfuerzo completo de Contadora y señala las serias consecuencias si se deja fracasar.

En los últimos años, ciento cincuenta mil personas han sido asesinadas en Centroamérica, y cerca de millón y medio han tenido que dejar sus casas por la violencia, el miedo y la desesperación. Si hay una alternativa a la escalada de la violencia y el crecimiento de la ayuda militar y presencia de Estados Unidos en Centroamérica, ese es el esfuerzo diplomático de Méjico, Venezuela, Colombia y Panamá, los cuatro países mencionados lanzaron su iniciativa en la reunión en la isla de Contadora, Panamá, en enero de 1983.

proceso de Contadora representa la mejor esperanza para la paz en Centroamérica.

Los antecedentes del actual grupo de Contadora se encuentran en una reunión que el entonces Presidente de Panamá, Omar Torrijos, organizó en la misma isla en 1976. El juntó al grupo de vecinos, países democráticos, Méjico, Colombia, Venezuela y Costa Rica, para fomentar respaldo internacional para los tratados del Canal de Panamá. Su esfuerzo culminó con la reunión de líderes de Estados latinoamericanos en Wáshington para la firma de los tratados en setiembre de 1977.

Poco más de un año después, Torrijos volvió a reunir los presidentes de los cuatro países citados, debido a su preocupación de lo que consideraba deteriorada situación en Nicaragua. Al inicio de 1979 los cinco presidentes se reunieron con los líderes de los rebeldes sandinistas y exigieron de parte de ellos un compromiso para una política pluralista, una economía mixta, y un no alineamiento internacional. En junio de 1979 los cinco presidentes mencionados anteriormente promovieron una resolución en la Organización de los Estados Americanos —la OEA—, haciendo un llamado al dictador de Nicaragua, Anastasio Somoza, para que se hiciera a un lado. El se opuso, pero un mes después los sandinistas habían triunfado en Nicaragua.

Al inicio de 1981, Torrijos volvió a intentar reunir al Grupo de Contadora. Fue impulsado, en parte, preocupado porque los sandinistas estaban dejando atrás o poniendo de lado sus compromisos previos y además por la alarma que le causaba o la administración Reagan forzando o quienes veían el conflicto de Centroamérica dentro del contexto del enfrentamiento este-oeste. El esfuerzo de Torrijos se vio frustrado con su muerte en el accidente de su avión en agosto de 1981; pero la causa fue retomada, por el entonces presidente mejicano López Portillo, al año siguiente.

Antes de la reunión de Contadora de enero de 1983, se decidió que Costa Rica debería ser tratada como una de las partes en cualquier acuerdo regional en vez de continuar como miembro del Grupo de Contadora. Por lo tanto, únicamente los ministros de Relaciones Exteriores de los cuatro países de la periferia de Centroamérica (esto es Méjico, Colombia, Venezuela y Panamá) se juntaron. Se esperó que Costa Rica, la única democracia existente en Centroamérica, podría servir a los propósitos de Contadora mejor como un conciliador dentro de la región.

Aunque la iniciativa de Contadora ganó o tuvo poca atención al principio en Estados Unidos, fue considerada de importancia histórica por muchos latinoamericanos.

Año y medio después, el

La guerra entre Argentina e

Inglaterra en el Atlántico sur en 1982. Ahí se evidenció la incapacidad de Organización de los Estados Americanos de dirigir la política vital y de seguridad respecto de la prioridad que Estados Unidos da a los problemas este-oeste y sobre las relaciones que tiene en el hemisferio. Contadora constituye un nuevo intento de parte de los latinoamericanos de tomar responsabilidad para resolver sus propios problemas o para desafiar el punto de vista de Estados Unidos respecto del punto de seguridad regional.

El Grupo de Contadora ha buscado con empeño cómo evitar la confrontación con Estados Unidos. De todas maneras, el énfasis de Contadora de limitar los conflictos en Centroamérica a su región, y a dimensiones locales, contrasta fuertemente con los puntos de vista de la administración Reagan como prueba de la determinación de Estados Unidos de parar el expansionismo soviético. La administración Reagan está buscando una solución militar en la región, mientras Contadora significa la posibilidad de negociar un acuerdo.

Al principio, la administración Reagan ignoró Contadora. En abril de 1983, cuatro meses después de la reunión de los cuatro ministros de Relaciones Exteriores, el presidente Reagan no mencionó Contadora en su discurso principal sobre Centroamérica ante la Sesión Conjunta del Congreso de Estados Unidos.

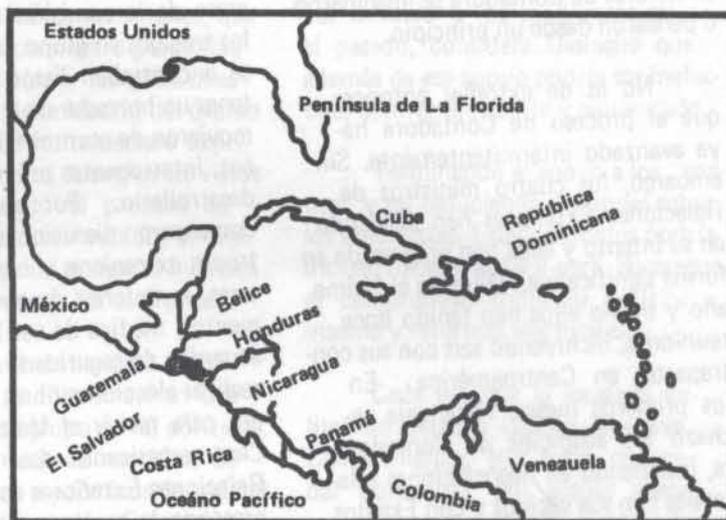
Mientras Contadora ganó apoyo internacional y progresó diplomáticamente durante el último año, y se convirtió en un punto irritante, por otra parte, la administración Reagan en el mejor de los casos la tomó sin mayor importancia en su objetivo de la primera carta el comunismo. Aproximadamente hace un año voces de la administración Reagan dieron respaldo internacional y del Congreso para Contadora, pero ofreciéndolo

únicamente como un respaldo retórico. Nadie de importancia dentro de la administración se opuso en algún momento a Contadora. La administración simplemente condenó el Grupo de Contadora con frases dulces y su apoyo tan condicionado que lo ahogó.

Concordante con los puntos de vista de la administración Reagan, la Comisión Kíssinger relegó Contadora a una simple página trasera en el reporte y declaró que la iniciativa mereció respaldo. La Comisión admitió que entre los cuatro países existen diferencias de intereses y actitudes, que les faltó experiencia en el trabajo conjunto. En forma más reveladora la Comisión Kíssinger advirtió que el proceso no debería substituir la

política de Estados Unidos y que Contadora "trabaja con más eficacia como los Estados Unidos actúan con mayor propósito", lo que constituye una racionalización para continuar con la unilateralidad de la política de Estados Unidos.

El proceso de Contadora no ha sido fácil, hay diferencias en las perspectivas entre los cuatro países, como se esperaba. Por ejemplo, Méjico ha sido más simpatizante de los sandinistas; Venezuela, Colombia y Panamá menos. Cada uno de los gobiernos ha enfrentado severos problemas económicos internamente. Las elecciones presidenciales, primero en Venezuela y más recientemente en Panamá, han creado incertidumbre.



Anciosos y angustiados por construir un consenso internacional y con el ánimo de no ofender, Estados Unidos ha procedido con excesiva timidez. Además, los obstáculos para la paz en Centroamérica, por sí solos, son formidables, más de lo que los ministros de Relaciones Exteriores de Contadora se imaginaron o pensaron desde un principio.

No es de extrañar entonces que el proceso de Contadora haya avanzado intermitentemente. Sin embargo, los cuatro ministros de Relaciones Exteriores han persistido en su intento y ellos han progresado en forma significativa. Durante el último año y medio ellos han tenido doce reuniones, incluyendo seis con sus contrapartes en Centroamérica. En los primeros meses, Nicaragua rechazó los auspicios de Contadora, insistiendo en negociaciones bilaterales con sus vecinos y con Estados Unidos, pero Contadora realizó una apertura en julio de 1983, cuando los sandinistas aceptaron la iniciativa de Contadora dentro del marco de trabajo regional.

En setiembre de 1983, los cuatro de Contadora y los cinco países de América Central alcanzaron un marco de referencia para la paz, basado en intereses compartidos, tal como disminuir los conflictos en la región, reducir los elementos de confrontación este-oeste, limitando el apoyo de la subversión a través de las fronteras, eliminando la presencia de tropas extranjeras y de asesores militares, limitando el tamaño de las fuerzas armadas, promoviendo sistemas políticos pluralistas y promocionando el desarrollo económico y social. Cuando la Comisión Kissinger monopolizó los titulares, en enero, los nueve gobernantes estaban llegando a un acuerdo para desarrollar los principales objetivos. Ellos establecieron una comisión general y trabajaron en grupos sobre seguridad, política y problemas socioeconómicos y los encargaron con estudios completos, expe-

dientes legales y recomendaciones, sobre los cuales deberían ser las bases para un tratado de paz regional.

A final de abril Contadora y los ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica se volvieron a reunir para estudiar el progreso de la comisión técnica y de los trabajos en grupo. Aunque ellos no se encontraban listos todavía para tener un borrador de tratado de paz, se movieron de asuntos básicos a específicos, interrogantes prácticos de cómo desarrollarlo. Por ejemplo, ellos comenzaron discusiones censales sobre tropas extranjeras y consejeros militares, inventarios de armas y armamentos, medios de verificación sobre acuerdos de seguridad, criterios para realizar elecciones libres y justas, y planes para revivir el Mercado Común Centroamericano. Los ministros de Relaciones Exteriores concluyeron expresando la esperanza que podrían revisar el tratado de paz en borrador hacia mediados de julio. Durante el pasado año y medio, los países de Contadora mostraron que trabajando juntos ellos pueden alcanzar resultados. No ha causado sorpresa, por ejemplo, que tres de los miembros de Contadora, México, Venezuela y Colombia, fueron partes del acuerdo de emergencia que rescató Argentina de su quiebra financiera a finales de marzo. Apenas el mes pasado, Contadora contribuyó a reducir las tensiones entre Nicaragua y Costa Rica, que habían llevado a serias escaramuzas en sus fronteras. Juntó a los ministros de Relaciones Exteriores de los dos países, quienes estuvieron de acuerdo en crear una comisión conjunta, incorporados Nicaragua, Costa Rica y miembros de Contadora, para vigilar el área de la frontera y proponer soluciones para sus problemas. Mientras Contadora ha ganado fuerza, Estados Unidos ha condenado la intransigencia de Nicaragua por el hecho de que Contadora no haya progresado más. Pero es Estados Unidos quien ha sido el mayor obstáculo. La administración Reagan y la

Comisión Kissinger han condicionado un todo o nada sobre los 21 puntos de Contadora, los cuales realísticamente no pueden ser llevados a cabo a la vez en su totalidad. Insistiendo en el especial significado del total cumplimiento por parte de Nicaragua hacia los objetivos políticos democráticos de Contadora, la administración Reagan ha comprometido efectivamente su política de presionar hasta que los sandinistas abandonen el poder y cambien la naturaleza de su régimen.

Hace muchos meses, las presiones combinadas de la CIA y de los "contras", combinadas con la política y diplomacia del Grupo de Contadora y de la Internacional Socialista, logró algunas concesiones de parte de los sandinistas, incluyendo el anuncio de elecciones en noviembre. Más recientemente, sin embargo, al aumentar esas presiones se ha logrado endurecer la resistencia sandinista para otorgar concesiones. Y se ha renovado la simpatía internacional por los sandinistas.

Bajo la recomendación de Estados Unidos, los ministros de Relaciones Exteriores de El Salvador, Honduras y Costa Rica, se reunieron por sí solos, antes de la gran reunión del 30 de abril bajo los auspicios de Contadora, su propósito fue revelado en una subsiguiente reunión, en una declaración conjunta, y fue para culpar a los nicaragüenses por no avanzar más hacia la paz. Pocos días después ellos fueron reprendidos por las contrapartes de Contadora, quienes urgieron para quedar dentro del proceso de Contadora. La comunicación que siguió a la reunión de Contadora describió los avances hacia un acuerdo altamente satisfactorio. Sin embargo, oficiales del Departamento de Estado dijeron en la prensa que los sandinistas habían obstruido el progreso.

Contadora no ha alcanzado gran parte de su meta porque ha faltado cooperación de Estados Uni-

dos. A pesar de una unánime resolución del Congreso norteamericano respaldando Contadora, la administración Reagan ha continuado confiando fundamentalmente en una solución militar al conflicto en Centroamérica. Porque no está dispuesto a aceptar menos que la victoria en El Salvador y Nicaragua, y la administración Reagan ha rechazado soluciones que la comprometan. Y considera las negociaciones como irrelevantes o las mira como otro tipo de confrontación.

Alentados por sus frustraciones los países de Contadora han comenzado a hablar contra las acciones de Estados Unidos adversas a los 21 puntos de Contadora. Ellos lo hicieron por primera vez en abril al denunciar las minas en los puertos de Nicaragua. Durante las semanas siguientes, Carlos Andrés Pérez y Daniel Oduber, quienes fueron presidentes de Venezuela y Costa Rica respectivamente, han venido a este país como declarados amigos de Estados Unidos para criticar la escalada militar estadounidense en los conflictos y a solicitar apoyo para Contadora. En un discurso ante el congreso el mes pasado, el presidente mejicano De la Madrid advirtió sobre "el riesgo de una guerra generalizada" y urgió la aplicación de las reglas del Derecho Internacional, incluyendo la autodeterminación, la no intervención, la paz en la solución de los conflictos y la cooperación internacional. Circunspeto como había sido su lenguaje, su sentido fue claro: Estados Unidos debería dejar su enfoque militar sobre la solución de las negociaciones y sobre la confrontación este-oeste por el proceso de Contadora. Al principio de este mes, el Secretario de Estado, George Shultz, visitó Managua, cuando regresaba de la toma de posesión del presidente Duarte de El Salvador, y tuvo las primeras conversaciones de alto nivel en el gobierno sandinista en dos años. Algunos observadores especularon en el sentido que la visita de Schultz fue un esfuerzo para evitar las críticas al presidente Reagan

durante su viaje a Europa o para ganar la ayuda en el Congreso de los oponentes para seguir respaldando a los contrarrevolucionarios en Nicaragua. Ciertamente Schultz fue enfático en declarar que su visita a Nicaragua no representaba cambios en la política de Estados Unidos hacia Nicaragua. Al mismo tiempo las conversaciones, que continuarían a un nivel diplomático menor, respondían a las peticiones del presidente De la Madrid del último mes. Además Schultz declaró explícitamente que ellos deberían ser vistos como respaldando el proceso de Contadora, gesto bienvenido, el cual necesita ser seguido por otras medidas que vengán a reducir las tensiones.

En un recientemente publicado reporte, la Interamerican Dialogue, que es un grupo de 52 políticos, militares, hombres de negocios, de iglesias y líderes académicos de todo el hemisferio, recomendó a Estados Unidos tomar Contadora, no como un asunto periférico, sino como un punto central en el proceso de paz. Los miembros de Dialogue, dirigidos por Sol M. Linowitz, negociadora en los tratados del Canal de Panamá, Galo Plaza antiguo Secretario General de la OEA, incluyendo a Daniel Oduber, Antonio Carrillo Flores, antiguo Ministro de Relaciones Exteriores de Méjico, el arzobispo Marcos V. Mc Grath de Panamá, el mayor Maurice Ferre de Miami, el alcalde Henry Cisneros de San Antonio, Texas y el antiguo Secretario de Defensa Robert S. Mc Namara y Elliot Richardson, ellos también creen que la administración Reagan ha exagerado las dimensiones de la confrontación este-oeste en el conflicto de Centroamérica y ha confiado excesivamente en el sentido militar para tratar con ellos.

El reporte de Dialogue sugiere que la administración Reagan debe abandonar su enfoque todo o nada sobre los 21 puntos y debe concretar iniciativas para fortalecer el proceso de Contadora y fomentar la paz. Desde el punto

de vista de Dialogue, la más urgente prioridad es reducir el nivel de violencia. Como primer paso Dialogue recomienda a Estados Unidos que termine de inmediato el respaldo a las actividades militares y paramilitares de los "contras", contra Nicaragua. Sin embargo, tal apoyo que podría haber influido a los sandinistas en el pasado, considera Dialogue que además de ese apoyo podría ser inefectivo, contraproducente y equivocado.

Terminando el apoyo a los "contras" y así reduciendo presiones sobre los sandinistas, Estados Unidos podría incluso hacer más fácil para Nicaragua el compromiso sobre su política interna y reformas electorales.

Cada vez que la escalada militar de Estados Unidos envuelve Centroamérica, ello hace retroceder Contadora, por actuar precisamente contra los 21 puntos de Contadora.

No solamente el apoyo para los "contras" sino las maniobras navales sobre Nicaragua, los extendidos ejercicios militares y construcción de facilidades en Honduras y vuelos de reconocimiento sobre El Salvador van contra los propósitos de Contadora. Estados Unidos fue forzado por la opinión pública de ese país y la opinión mundial para que cese el minado de los puertos de Nicaragua.

Al actuar específicamente en respuesta a los mandatos de Contadora, sin embargo, Estados Unidos pudo haber convertido una calamidad en una oportunidad para apoyar los procesos de paz.

Hay otros pasos que Estados Unidos podría tomar que fortalecerían Contadora. Simplemente bajando los niveles de la retórica de la guerra fría, descargarían las tensiones en la región. Exagerando las dimensiones del conflicto este-oeste en los conflictos de Centroamérica, tienen su

propia realización. Por el contrario, poniendo el conflicto en su propia perspectiva, lo que significa verlo fundamentalmente como local y regional, aumenta la movilidad de Contadora para negociar con ellos. También otra medida de Estados Unidos respecto de Contadora podría ser reforzar la neutralidad de Costa Rica en Centroamérica. Los recientes esfuerzos de la administración Reagan de empujar a Costa Rica hacia una confrontación con Nicaragua y de introducir guardias nacionales de Estados Unidos en Costa Rica, han amenazado esa neutralidad, la cual es vital para jugar el rol conciliador que Contadora quería para Costa Rica.

La decisiva reciente acción de Contadora por descargar las tensiones

en la frontera entre Costa Rica y Nicaragua estuvo bien, no sólo para esos países, sino también para Contadora.

Si las acciones unilaterales de Estados Unidos han debilitado Contadora, las contraacciones en ese sentido no serían suficientes para asegurar su éxito. Sin embargo, Estados Unidos y la Unión Soviética o Cuba son el poder dominante exterior en la región. Una señal clara de la disposición de Estados Unidos para tomar decisiones dirigiéndose hacia la paz, fortalecería las manos de Contadora en la búsqueda recíproca de movimientos de Nicaragua y Cuba, conduciéndose por ejemplo hacia el paro del respaldo paramilitar, para los insurgentes en El Salvador y la reducción de los consejeros militares en Ni-

caragua. Tales acuerdos, incluso si fueran implementados, no podrían terminar por sí solos el conflicto interno en El Salvador y Nicaragua. Ellos podrían, sin embargo, hacer mucho para bajar la violencia y la tensión dentro de la región, reduciendo las oportunidades de guerra entre los países y haciendo posible más progreso hacia la paz.

El proceso de Contadora no puede asegurar producir la paz en Centroamérica. No hay respuestas fáciles y fórmulas mágicas para los conflictos que acosan la región. Estados Unidos, a pesar de su poder, no puede traer la paz, porque es visto principalmente como un protagonista. Lo que Estados Unidos puede hacer es dar a los mediadores de Contadora una oportunidad respaldándolos.