

DOCUMENTO

CONTADORA Y LA PAZ EN CENTROAMÉRICA: VIGENCIA DE UNA GESTIÓN DIPLOMÁTICA A TREINTA AÑOS DE DISTANCIA

BERNARDO SEPÚLVEDA AMOR

MENSAJE INTRODUCTORIO A INVITADOS ESPECIALES

Conferencia sustentada por Bernardo Sepúlveda Amor
Secretaría de Relaciones Exteriores
9 de enero de 2013

INICIO MI INTERVENCIÓN RINDIENDO UN HOMENAJE A NUESTROS INVITADOS ESPECIALES.

El ex presidente Mario Vinicio Cerezo de Guatemala fue un factor esencial en el proceso de paz en Centroamérica. Después de años de regímenes autoritarios es electo presidente de Guatemala en 1986 y marca el inicio de la era democrata moderna en su país. Por su gran contribución política, el presidente Cerezo merece nuestro especial reconocimiento.

Fernando Andrade, canciller de Guatemala en las épocas más difíciles del proceso negociador de la paz centroamericana, fue un aliado invaluable del Grupo Contadora. Tuvo el valor, en condiciones muy complicadas, de mantener un criterio independiente, sin someterse a presiones y a dictados foráneos, guiándose para las directrices de su propia conciencia y por la defensa de los intereses de Guatemala.

Juan José Amado III, amigo entrañable, fue el canciller de Panamá, que nos brindó la hospitalidad en la Isla de Contadora, el 8 y 9 de enero de 1983, y quien colaboró, en forma decidida, junto con Rodrigo Lloreda, José Alberto

Zambrano y yo, en poner en marcha un diálogo político y un sistema de entendimientos para alcanzar la paz en Centroamérica.

Alan Wagner, en ese entonces canciller del Perú, conformó el Grupo de Apoyo al Grupo de Contadora, junto con Dante Caputo, Olavo Setúbal y Enrique Iglesias. En 1985, con motivo de la toma de posesión del presidente Alan García, Contadora recibe un apoyo político fundamental con la instauración de este Grupo de Apoyo, que es el inicio de una espectacular concertación latinoamericana. Dejo las muestras de mi gran aprecio al embajador Wagner.

El Dr. Luis Alberto Moreno, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, ha aceptado, muy gentilmente, participar como comentarista en este panel sobre Contadora y la paz en Centroamérica. Yo agradezco de manera muy especial su presencia y colaboración. Estoy cierto que su contribución habrá de enriquecer nuestra perspectiva sobre las realidades económicas en la región.

Señor canciller Meade:

Doy a usted las gracias por haber invitado a un grupo tan distinguido de eminentes personalidades.

CONTADORA Y LA PAZ EN CENTROAMÉRICA: VIGENCIA DE UNA GESTIÓN DIPLOMÁTICA A TREINTA AÑOS DE DISTANCIA

Conferencia sustentada por Bernardo Sepúlveda Amor
Secretaría de Relaciones Exteriores
9 de enero de 2013

Señor secretario de Relaciones Exteriores, José Antonio Meade,
señores subsecretarios,
señores embajadores y cónsules,
señores invitados especiales,
distinguidos miembros del Servicio Exterior Mexicano,
distinguidos ponentes que me acompañan en este coloquio,
señoras y señores,

Desde sus orígenes, hace cerca de doscientos años, la Cancillería mexicana se distingue por mantener viva su memoria histórica. Cada episodio de la diplomacia nacional se recoge y se registra pacientemente por sus cronistas, con el fin de quedar inscrito en las narraciones que dan sentido, sustancia y contenido a la política exterior de México para, de esta suerte, transmitir a las siguientes generaciones las directrices básicas de esa política.

En esta ocasión, hemos sido convocados por el secretario Meade para recordar, a una distancia de treinta años, un proyecto político destinado a salvaguardar intereses fundamentales del Estado mexicano. Dejo un testimonio de gratitud y de reconocimiento al canciller Meade por esta iniciativa, haciendo los votos más fervientes por el éxito de su gestión.

Habrà quien argumente que, en el siglo veinte, el decenio de los ochenta fue, para América Latina, una década perdida. Esta apreciación es, a mi juicio, falsa. Por el contrario, fue un periodo de reconstrucción de instituciones democráticas en el área, de procesos de modernización económica, de fortalecimiento en el respeto a los derechos humanos, de la creación de mecanismos para la concertación política latinoamericana y del establecimiento de un frente común para la defensa de intereses vitales en el área. En suma, fueron tiempos en que, a la luz de las circunstancias adversas, la imaginación y la inventiva cobraron por fuerza un lugar predominante.

Al inicio del decenio de los ochenta, existía en América Central un marcado clima de confrontación, caracterizado por la multiplicación de conflictos bélicos, una carrera armamentista, intervenciones militares foráneas, maniobras militares extranjeras, creación de grupos contrarrevolucionarios, instalación de bases militares foráneas, presencia de asesores militares extranjeros, actividades de desestabilización dentro de los Estados y ruptura del diálogo político entre las partes involucradas. La posibilidad de una guerra regional se convertía en una genuina amenaza para el área centroamericana. El imperativo de conjurar el peligro fue, entonces, una cuestión de seguridad nacional inaplazable, tanto para cada uno de los países del Istmo, como para las naciones cercanas a esa zona geográfica.

Para México, los efectos nocivos de la conflictiva situación centroamericana se produjeron de inmediato. Por ejemplo, en 1981 un número significativo de indígenas guatemaltecos –quizá 50 000– súbitamente cruzaron la frontera y se instalaron en nuestro territorio, huyendo de la política de “tierra arrasada” emprendida por el ejército guatemalteco. El gobierno mexicano, de inmediato, en combinación con ACNUR, les extendió su protección en calidad de refugiados.

Surgieron, desde luego, otras fuentes de preocupación. La militarización de los gobiernos centroamericanos dificultaba el diálogo político con México. Al existir una diarquía en el seno de la clase dirigente, en donde era claro el imperio del poder castrense, la capacidad de interlocución de México con el sector civil en América Central disminuyó significativamente.

La escalada armamentista fue otro motivo de inquietud. Por ejemplo, la fuerza aérea hondureña tenía, según expertos, la capacidad de penetrar el espacio nacional hasta áreas cercanas a las instalaciones petroleras en el sureste mexicano y regresar a su país sin ser detectada. Todo ello obligó a

adoptar medidas en defensa de objetivos de seguridad y protección de bienes estratégicos.

En el plano económico, se desplomó la inversión y el comercio entre México y América Central como consecuencia de la crisis por la que atravesaba la región. La operación del Acuerdo de San José, mediante el cual México y Venezuela suministraban petróleo a países centroamericanos y del Caribe bajo condiciones favorables, encontró serios obstáculos al acumularse adeudos exorbitantes por parte de Nicaragua y de Costa Rica.

Los hechos descritos ponen de manifiesto que la crisis centroamericana afectaba intereses esenciales de países que, como México, padecían las consecuencias del conflicto. Por ello, para evitar daños mayores, mediante un proceso de consultas informales entre los presidentes de México y Colombia, a principios de diciembre de 1982, se acordó explorar, con los presidentes de Venezuela y Panamá, la celebración de una reunión de los cuatro cancilleres para establecer un instrumento político destinado a crear condiciones pacíficas en el área. Así se gestó el Grupo de Contadora, a cuarenta días de iniciado el nuevo gobierno del presidente De la Madrid.

Los esfuerzos del Grupo se centraron en tres objetivos: detener una conflagración bélica en el área centroamericana, crear un sistema de confianza recíproca que condujera a una paz negociada, y, por último, impulsar un proceso de desarrollo económico y social en la región.

Son varios los rasgos distintivos que caracterizaron al Grupo Contadora. El primero es que se constituyó como una institución diplomática con objetivos claros y definidos, determinando con precisión la comunidad de intereses que vinculaba a los cuatro países.

La concertación de las acciones políticas conjuntas fue el segundo elemento característico. Esa concertación privó dentro del Grupo Contadora y, posteriormente, en la actividad colectiva emprendida con el Grupo de Apoyo.

En la medida de lo posible, la concertación se intentó, por todos los medios, entre el Grupo Contadora y los cinco gobiernos centroamericanos. Siempre lo logramos en aquellas circunstancias en que negociábamos los cuatro de Contadora con los cinco de Centroamérica. Pero, después de cerrado el trato y concluido el acuerdo, surgían de un de repente unos fantasmas que, sorpresivamente, aparecían a media noche y ensombrecían el panorama, obligando a tres de los gobiernos centroamericanos, ya comprometidos en el acuerdo, a renegar de su palabra. De esta suerte, para Contadora no siempre fue posible meter un gol a la velocidad deseada, ya que continuamente nos movían la portería. Sin embargo, esos fantasmas, si bien retrasaron una paz negociada en Centroamérica, al final del día no la pudieron impedir.

El proyecto de Contadora no fue excluyente, lo cual es un tercer elemento. Tuvo un carácter omnicompreensivo, al articular en el proceso a todas las partes interesadas, lo cual significaba involucrar por igual en los esfuerzos de paz a aquellos Estados implicados en los conflictos, fuera directa o indirectamente. Fue también un instrumento de mediación y de conciliación que actuó con imparcialidad sin favorecer a ninguna de las partes afectadas.

El cuarto rasgo distintivo es que, desde su primera reunión en la Isla de Contadora, los cuatro cancilleres pusieron en evidencia que la crisis centroamericana requería una solución latinoamericana por ser un problema eminentemente latinoamericano. Al señalar la necesidad de emprender nuevas acciones para la pacificación del área, los cuatro cancilleres indicaron “la conveniencia de incorporar a ese esfuerzo la valiosa contribución y el necesario apoyo de otros países de la comunidad latinoamericana”.

A partir de la creación del Grupo de Contadora se genera una diplomacia multilateral latinoamericana para atender asuntos específicos que preocupan a esa comunidad regional. Al Grupo de Contadora se agrega, en Lima, en agosto de 1985, un Grupo de Apoyo conformado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay para auxiliar a Contadora. Previamente, para dar respuesta al grave problema de la deuda externa latinoamericana, se establece el Consenso de Cartagena, compuesto por cancilleres y ministros de Hacienda.

Todo ello derivó en la creación, en 1987, en Acapulco, de un mecanismo de consulta y concertación política latinoamericana, con lo cual se reconoció una comunidad de intereses y una misma vocación de democracia con desarrollo. La reunión presidencial de Acapulco, con la asistencia de Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, puso en evidencia que una negociación internacional requiere la conformación de un poder conjunto de influencia y decisión, y de una mejor articulación de intereses para reducir la vulnerabilidad de la región frente a factores externos.

Esa diplomacia concertada eliminó indeseables cuestionamientos y facilitó un sistema de afinidades y acciones conjuntas sobre temas de capital importancia para México. La labor diplomática colectiva permite ganar eficacia y derrotar presiones potenciales, ya que resulta difícil cuestionar un proyecto político que ha recibido un reconocimiento generalizado y una legitimación en el orden internacional.

Existe un quinto elemento. La posición de México, suscrita desde sus orígenes por los cuatro de Contadora, fue que los conflictos en América Central tenían su raíz en problemas derivados de estructuras sociales y políticas arcaicas, agravados por profundos desequilibrios económicos dentro

de cada país. Desde su primer comunicado, Contadora expresó su profunda preocupación por la injerencia foránea –directa o indirecta– en los conflictos de América Central, advirtiendo lo indeseable que resultaba inscribir dichos conflictos en el contexto de la confrontación Este-Oeste, coincidiendo con la necesidad de eliminar los factores externos que los agudizaban.

De ahí la exhortación a los gobiernos centroamericanos de abstenerse de propiciar intervenciones foráneas que pudieran agravar la situación, creando el peligro de un conflicto generalizado que se extendiese a toda la región.

* * *

Desde un principio y en todo el trayecto de las negociaciones en el contexto de Contadora, existieron, en la crisis centroamericana, tres niveles de responsabilidad.

El primer nivel lo ocuparon los países centroamericanos directamente involucrados en el conflicto. Sobre ellos cayó la responsabilidad específica de dar solución a sus diferencias por efecto de diversas acciones nacionales e internacionales. Sobre ellos recaerían también, de manera directa, en el infortunado caso de que ello sucediera, las consecuencias de un estado de guerra generalizado.

Un segundo nivel de responsabilidad fue el asumido por el Grupo de Contadora, como fórmula de gestión político-diplomática para proponer y para encontrar soluciones, por la vía pacífica y negociada, al conflicto centroamericano. Esa responsabilidad se originó en principios e intereses fundamentales de política exterior, que obligaban a atender con urgencia asuntos que afectaban a la seguridad nacional.

Contadora, bajo ninguna circunstancia, pretendió imponer decisiones políticas a los gobiernos centroamericanos. Ofreció, en cambio, alternativas viables que proporcionaban un marco de seguridad razonable, permitiendo acuerdos justos y eficaces.

Un tercer nivel de responsabilidad se estableció con los países que se encontraban fuera de la región pero que, mediante sus acciones, directas o indirectas, influyeron de manera determinante en el conflicto. A estos países (principalmente Estados Unidos, Cuba y la Unión Soviética) correspondía efectuar una contribución política fundamental para alcanzar una solución negociada al conflicto centroamericano. Desafortunadamente, fueron mayores los obstáculos aportados por esos países que los auxilios prestados.

* * *

Para ser eficaz, una política exterior requiere la definición de las estrategias que habrá de implantar, de los objetivos que persigue, de los intereses y valores que pretende proteger y de los instrumentos que habrá de utilizar para hacer realidad esos propósitos. Lo mismo sucede con los grupos diplomáticos de la concertación, llámese Grupo de Contadora, Consenso de Cartagena, Grupo de Río, Grupo de los Veinte o Cumbre Iberoamericana. Un proyecto político sin objetivos claros está destinado al fracaso.

En el caso de Contadora, después de una ardua negociación, al cabo de nueve meses, fue posible acordar, en septiembre de 1983, con los cinco gobiernos centroamericanos, veintiún objetivos básicos para la pacificación del área. A título de ejemplo, algunos de esos objetivos son:

1) promover acciones de reconciliación nacional, abriendo cauces para la participación en procesos políticos de carácter democrático;

2) detener la carrera armamentista, al iniciar negociaciones sobre el control y reducción del inventario actual de armamentos y sobre el número de efectivos en armas;

3) proscribir la instalación de bases militares extranjeras;

4) eliminar gradualmente la presencia de asesores militares extranjeros;

5) suprimir el tráfico de armas, intra-regional o proveniente de fuera de la región;

6) impulsar la ayuda humanitaria para los refugiados centroamericanos;

7) revitalizar los mecanismos de integración económica centroamericana.

Todo ello dio origen a la elaboración de un texto jurídico de gran envergadura, denominado Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica. La primera versión de este texto es de septiembre de 1984; la última versión, con enmiendas introducidas y aprobadas en principio por los gobiernos centroamericanos, es de junio de 1986.

Una Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento compuesta por los trece integrantes en el proceso de Contadora, más los Secretarios Generales de la ONU y de la OEA, se instaló en agosto de 1987 y en enero de 1988 rindió su informe a los presidentes centroamericanos sobre los progresos alcanzados para implantar una paz firme y duradera en la región.

En el transcurso de 1987, el efecto positivo de la negociación política emprendida por Contadora se puso en evidencia. La fatiga de la guerra también enseñó sus colores, después de años de conflicto bélico en el área. El inicio de la conciliación regional tuvo su expresión más clara en el diálogo entablado, por primera vez en el transcurso de la confrontación, por los cinco presidentes centroamericanos, en Esquipulas, Guatemala.

En esa reunión, celebrada en agosto de 1987, se acordó un procedimiento de pacificación regional, inspirado en el Acta de Contadora y propuesto por el presidente Arias de Costa Rica.

El preludio político para instaurar estos diálogos para la paz en Esquipulas, está representado por un episodio diplomático de la mayor importancia. En enero de 1987, los cuatro cancilleres de Contadora, los cuatro cancilleres del Grupo de Apoyo, el Secretario General de la ONU y el Secretario General de la OEA, visitan a los cinco jefes de Estado de los países centroamericanos. Fue notorio el poder de convencimiento que provocaron estas negociaciones. Es muy probable que la serie de reuniones en las cinco capitales representaran el giro de tuerca definitivo para pavimentar los arreglos de la pacificación centroamericana.

* * *

El proceso de Contadora significó una extraordinaria movilización de recursos diplomáticos en el continente Americano, en Europa, en el ámbito de las Naciones Unidas y en la OEA.

En América Latina, el apoyo que recibió Contadora por parte de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay fue invaluable. También resultó notable el respaldo otorgado por la entonces denominada Comunidad Económica Europea, cuyos doce cancilleres se trasladaron, en septiembre de 1984, a Costa Rica para iniciar una serie de conferencias anuales destinadas a proporcionar apoyo a los acuerdos de paz derivados del proceso de Contadora.

En el caso de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad y la Asamblea General en repetidas ocasiones aprobaron resoluciones de apoyo a las gestiones políticas de Contadora. Lo mismo sucedió, año con año, en el caso de la OEA.

Pero, lo que resulta verdaderamente notable es el involucramiento de las dos organizaciones en una distribución de funciones para poner en ejecución los compromisos de seguridad contenidos en el Acta de Contadora. De esta suerte, Naciones Unidas se encargó, a partir de 1989, de verificar que cesara la asistencia a las fuerzas armadas irregulares en El Salvador. Este mandato se extendió con el fin de efectuar el desmantelamiento del movimiento insurreccional representado por el FMLN.

En enero de 1992, los Acuerdos de Paz de Chapultepec, firmados entre el gobierno de El Salvador y el FMLN, pusieron fin a doce años de guerra civil en ese país. México jugó un papel determinante en este proceso.

A la OEA le correspondió una tarea inédita para ese organismo regional: el desmantelamiento, el desarme y la repatriación de los grupos contrarrevolucionarios nicaragüenses que operaban desde el territorio de Honduras.

Esta labor la desempeñó exitosamente, de manera conjunta con ONUCA, tarea que concluyó en 1990.

* * *

Una lección política que se deriva del proyecto diplomático de Contadora es la capacidad de América Latina para resolver, por sus propios medios y de manera conjunta, conflictos de gran magnitud que le afectan en el área. Por la vía de la concertación, México, junto con su sistema de alianzas regionales, logró instaurar una zona de paz en Centroamérica.

Así, los conflictos interestatales en el Istmo ya no se resuelven ahora acudiendo a las armas. En la etapa contemporánea, el recurso predilecto de esos Estados ha sido la vía judicial. Entre 1984 y 2011, los gobiernos centroamericanos han sometido diez litigios, de distinta naturaleza, a la Corte Internacional de Justicia para asegurar el arreglo pacífico de sus disputas.

En los últimos dos decenios, la institucionalidad democrática en Centroamérica es la norma y no la excepción. Las elecciones se efectúan produciéndose la alternancia sin mayores sobresaltos. La economía del área ha mantenido una razonable estabilidad y el proceso de integración regional continúa. El porcentaje del gasto militar en el PIB en los países de Centroamérica ha descendido dramáticamente. El diálogo político entre las autoridades del área es fluido y la cooperación entre gobiernos y sociedad civil es suficiente.

A treinta años de distancia, los conflictos entre Estados o las guerras civiles en América Central han dejado de ser objeto de preocupación internacional. Ahora, la amenaza más grave que enfrenta la región comprende al narcotráfico y al crimen organizado. A esa amenaza no escapan México, Colombia y otros países latinoamericanos. Para el gobierno y para la sociedad mexicana el tema es de capital importancia.

Pero, ante las acciones delictivas transnacionales, no se ha alcanzado aún una articulación internacional y regional de políticas y medidas entre Estados destinadas a socavar el poder del crimen organizado y salvaguardar la integridad de sus ciudadanos.

Ante el grave riesgo que representa el narcotráfico para la seguridad nacional, el reclamo urgente es construir una nueva arquitectura de seguridad regional. Es la hora de impulsar la concertación latinoamericana, recuperando así una tradición política de emprender estrategias conjuntas para enfrentar problemas comunes.

Muchas gracias.