

RETROSPECCIÓN DE CONTADORA

LOS ESFUERZOS DE MÉXICO PARA LA PAZ EN CENTROAMÉRICA (1983-1985)

MARIO OJEDA GÓMEZ



EL COLEGIO DE MÉXICO

RETROSPECCIÓN DE CONTADORA:
LOS ESFUERZOS DE MÉXICO
PARA LA PAZ EN CENTROAMÉRICA
(1983-1985)

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

RETROSPECCIÓN DE CONTADORA:
LOS ESFUERZOS DE MÉXICO
PARA LA PAZ EN CENTROAMÉRICA
(1983-1985)

Mario Ojeda Gómez



EL COLEGIO DE MEXICO

327.172

Oj397r

Ojeda, Mario

Retrospección de Contadora : los esfuerzos de México para la paz en Centroamérica, 1983-1985 / Mario Ojeda Gómez. -- 1a. ed. -- México, D.F. : El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2007. 159 p. : 21 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 968-12-1297-5

1. Grupo de Contadora -- Historia. 2. Paz -- América Central. 3. América Central -- Política y gobierno -- siglo XX. 4. América Central -- Relaciones exteriores -- México. 5. México -- Relaciones exteriores -- América Central. I. t.

Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.



The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Primera edición, 2007

DR © EL COLEGIO DE MÉXICO, A. C.

Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

ISBN 968-12-1297-5

Impreso en México

ÍNDICE

| | |
|--------------|----|
| Prólogo | II |
| Introducción | 13 |

PRIMERA PARTE ANTECEDENTES

| | |
|-------------------------------------------------------------------------|----|
| La marcha hacia la acción concertada en América Latina | 17 |
| La política de Estados Unidos hacia Centroamérica | 19 |
| Los primeros esfuerzos de México para la distensión en Centroamérica | 21 |
| La llegada a la Presidencia de Miguel de la Madrid | 28 |

SEGUNDA PARTE EL SURGIMIENTO DE CONTADORA

| | |
|----------------------------------------------------------------|----|
| La posición de México frente a los conflictos de Centroamérica | 33 |
| La conformación del Grupo | 35 |
| Los primeros planteamientos | 38 |
| Las consultas previas con terceros países | 40 |
| El despegue de Contadora | 45 |

TERCERA PARTE
EL LARGO PROCESO DE NEGOCIACIONES

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Los primeros pasos | 49 |
| La reunión de Cancún de los presidentes de Contadora | 52 |
| El <i>Documento de objetivos</i> | 57 |
| Las <i>Normas para la ejecución de los compromisos asumidos en el Documento de objetivos</i> | 61 |
| El proyecto Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica | 63 |
| Primera revisión del Acta de Paz de Contadora | 67 |
| Segunda revisión del Acta de Paz de Contadora | 72 |

CUARTA PARTE
LA ARMONIZACIÓN DE LOS PUNTOS DE VISTA
EN EL SENO DE CONTADORA

| | |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| Antecedentes inmediatos | 81 |
| El caso del proyecto para una fuerza de paz | 82 |
| La posición de Contadora frente a los organismos regional e internacional | 84 |
| Los cambios de gobierno en los países miembros | 87 |

QUINTA PARTE
LAS POSICIONES DE LOS PAÍSES
CENTROAMERICANOS

| | |
|-------------|-----|
| Costa Rica | 93 |
| El Salvador | 96 |
| Guatemala | 99 |
| Honduras | 102 |
| Nicaragua | 105 |

SEXTA PARTE
 LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES
 Y LAS GESTIONES DE PAZ DE CONTADORA

| | |
|-------------------------------------------|-----|
| Las Naciones Unidas | 113 |
| La Organización de los Estados Americanos | 114 |
| La Comunidad Europea | 115 |
| Otras instancias internacionales | 115 |

SÉPTIMA PARTE
 OTROS ESFUERZOS DE MÉXICO PARA LA PAZ
 EN CENTROAMÉRICA

| | |
|----------------------------------|-----|
| Las conversaciones de Manzanillo | 119 |
| La cooperación económica | 132 |
| Los convenios bilaterales | 139 |
| Conclusión | 143 |
| Epílogo | 147 |
| Referencias | 151 |

PRÓLOGO

El presente libro se redactó entre 1983 y 1985. O sea, han pasado más de 20 años desde que quedó inconcluso. La razón principal de que haya quedado sin terminar es que fui nombrado, por la Junta de Gobierno de El Colegio de México, presidente de la institución el 20 de septiembre de 1985. A partir de esa fecha, me dediqué por completo al desempeño de esa alta responsabilidad y ya no dispuse de tiempo para continuarlo. En 1990, la Junta de Gobierno me invitó a seguir como presidente de El Colegio por cinco años más, invitación que desde luego acepté con gran satisfacción. Finalmente, dentro de esta “pequeña historia” del libro, debo mencionar que, en 1995, al dejar la Presidencia de El Colegio de México, fui invitado por el presidente Ernesto Zedillo a desempeñar el cargo de embajador de México en la UNESCO, invitación que acepté también como una alta distinción. Cuando regresé a México, terminada mi misión, en febrero de 1999, habían pasado ya 14 años. Además, al regresar a México tuve que ocuparme de cosas que eran, para ese entonces, prioritarias. Así es que el manuscrito siguió durmiendo el sueño de los justos.

Por otra parte, quienes habían venido colaborando conmigo en la investigación regresaron a sus países de origen: Manuel Chavarría, salvadoreño, y René Herrera, nicaragüense. Estos colaboradores fueron muy valiosos para mí pues, a más de estar calificados para ello, eran originarios de los dos países cuyos conflictos internos eran justamente los más agudos y que estaban por ello en el ojo del ciclón.

Finalmente, hubo otra razón para el retraso. Contadora siguió existiendo hasta fines de 1989, pero los conflictos centroamericanos duraron más tiempo aún. La cuestión fue entonces mantener viva la investigación en forma indefinida, algo que resultaba prácticamente imposible, sobre todo a raíz de que mis dos antiguos colaboradores regresaron a sus países. Por lo tanto, me olvidé de ello.

Sin embargo, un buen día redescubrí el manuscrito, lo leí de nuevo y vi que mantenía su valor. Decidí entonces desenterrarlo y publicarlo a pesar de ser una historia inconclusa. Lo decidí, además, por estas razones: porque de no publicarse sería un esfuerzo desperdiciado; porque tiene la visión de Contadora de aquellos años de crisis; porque es el resultado de una minuciosa investigación colectiva; porque, en lo personal, tuve la oportunidad de entrevistarme con algunos de los actores principales de este largo proceso diplomático, lo que le otorga un valor especial; porque tiene interés histórico y en consecuencia puede resultar valioso para los estudiosos de este tema o ese periodo.

Sin embargo, se ha decidido que el libro se publique con un tiraje limitado, pensando más bien en las bibliotecas, en los especialistas y en aquellos estudiantes que preparen tesis sobre el tema.

MARIO OJEDA GÓMEZ
México, D.F., noviembre de 2006

INTRODUCCIÓN

Los conflictos de Centroamérica generaron un foco de tensión internacional que amenazaba con el estallido de una conflagración bélica generalizada. El apoyo concedido por el gobierno revolucionario de Nicaragua, desde sus inicios, a los grupos guerrilleros en El Salvador; la presencia en territorio de Honduras, con la tolerancia de su gobierno, de los restos de la Guardia Nacional del gobierno de Somoza, que lograron reagruparse tras su derrota en 1979 y empezaron a incursionar en Nicaragua a partir de 1981; la apertura en 1983 de un segundo frente en contra del gobierno de Nicaragua en la frontera con Costa Rica, con la tolerancia del gobierno de ese país, y la escalada de la guerra interna en Guatemala desde 1982 constituyen los principales elementos, al interior de Centroamérica, que se conjugaron para provocar el peligro de una guerra generalizada.

A esto se añade el hecho de que Cuba, así como países del bloque socialista, decidieran otorgar su apoyo en forma de asesores militares y transferencia de armas al gobierno de Nicaragua y en consecuencia, indirectamente, a los revolucionarios de El Salvador. Por su parte, Estados Unidos brindaba apoyo financiero y en armas, tanto a los elementos contrarios al gobierno revolucionario de Nicaragua como a los gobiernos de Honduras y El Salvador. Además, Estados Unidos habría de emprender un amplio despliegue militar en la región, mediante la presencia de contingentes de sus fuerzas armadas y la apertura de bases en territorio hondureño, con la acción continua de barcos de su flota de guerra en aguas adyacentes a las costas de Centroamérica y con el envío de asesores a Honduras y El Salvador.

Esta situación conflictiva amenazaba no solamente la paz entre algunos de los países centroamericanos, sino también la de toda la región. En última instancia amenazaba también convertirse en parte

importante de la confrontación Este-Oeste y en tal medida conllevaba el peligro de alterar, incluso, la paz internacional. Por otra parte, los conflictos centroamericanos estaban produciendo repercusiones negativas en los países vecinos a la región. Para México en forma de migraciones de personas desplazadas por la violencia y de incidentes de sangre en sus fronteras. Por todo ello se preveía que el estallido de una guerra generalizada produjera consecuencias aún más graves, como la polarización interna de sus sociedades y la expulsión masiva de refugiados.

Ante esta situación, el gobierno de México decidió involucrarse activamente en la política de la región, en forma diplomática, como gestor de una paz negociada. En un principio, las gestiones de México fueron aisladas y más bien casuísticas. Más tarde, a principios de 1982, México presentó, en forma unilateral, una propuesta que era ya en cierta forma un plan general de distensión. Hacia finales de 1982 insistiría nuevamente en sus propuestas de distensión, esta vez de manera conjunta con el gobierno de Venezuela. Sin embargo, todo resultó inútil. Las partes interesadas continuaron desoyendo los llamados de paz.

Con estos antecedentes, al llegar al poder el presidente Miguel de la Madrid, en diciembre de 1982, decidió iniciar un gran esfuerzo para la paz en Centroamérica. Este esfuerzo habría de tener cuatro características básicas: ser sistemático y permanente, involucrar por igual en los esfuerzos de paz a todas las partes implicadas en los conflictos directa o indirectamente, tener un marco estrictamente latinoamericano y llevarse a cabo conjuntamente por varios países de América Latina. La consecuencia de esta decisión fue el surgimiento del Grupo Contadora, la asociación de Colombia, México, Panamá y Venezuela para llevar a cabo una acción concertada hacia la paz en Centroamérica. En el caso de México, tal acción constituyó un grado de compromiso internacional sin precedente en su política exterior.

PRIMERA PARTE
ANTECEDENTES

LA MARCHA HACIA LA ACCIÓN CONCERTADA EN AMÉRICA LATINA

Los tratados Torrijos-Carter, firmados por Panamá y Estados Unidos en 1977, dejaron una valiosa herencia para las relaciones interamericanas: el antecedente de que era posible resolver conflictos con Estados Unidos por medio de la negociación, si existe entre las partes la voluntad para resolver el diferendo.¹ Las negociaciones sobre el canal de Panamá se llevaron a cabo en la isla panameña de Contadora, que se convirtió así en símbolo de la solución negociada.

El éxito de las negociaciones se debió fundamentalmente a una nueva visión del gobierno norteamericano de James Carter sobre la necesidad de una más justa y madura relación entre Estados Unidos y América Latina.² Pero esta nueva visión no fue el producto de un simple acto de generosidad. Obedeció en gran parte a una menor influencia relativa de Estados Unidos en la región. En consecuencia, Panamá recibió el apoyo mayoritario de los países latinoamericanos, apoyo que, sin ser decisivo, coadyuvó en medida importante para el éxito de las negociaciones y demostró la fuerza potencial para la acción concertada en América Latina.

Con el transcurso del tiempo, la idea de la acción concertada se fue abriendo paso en América Latina. Primero, con motivo de la crisis energética que afectó singularmente a los países de Centroamérica y el Caribe. Segundo, con los conflictos de Centroamérica, que generaron el peligro de una guerra de carácter internacional. Más tarde se sumaron otros motivos, como la guerra de las Malvinas, que al coincidir con el bicentenario de Bolívar generó un amplio respaldo a la soberanía de Argentina sobre las islas; la deuda externa, común denomina-

¹ Stella Calloni y Rafael Cribari, *La "guerra encubierta" contra Contadora*, Centro de Capacitación Social, Panamá, 1983, p. 1.

² Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle*, Nueva York, 1983, p. 139.

dor de los países latinoamericanos, y la transición de varias naciones de la región hacia el gobierno civil y la democracia.

Estos hechos, junto con algunos esfuerzos previos en materia de mediación y de cooperación económica en Centroamérica, realizados aislada o conjuntamente por algunos países latinoamericanos, constituyen antecedentes importantes de Contadora.

Estos antecedentes se remontan a 1979, año del triunfo de la revolución nicaragüense. En realidad, la acción concertada de varios países latinoamericanos se da desde antes del triunfo de la revolución, con el bloqueo diplomático colectivo al gobierno de Somoza. Sin embargo, esto no puede considerarse de manera estricta como una acción de cooperación y mucho menos de mediación. Por lo tanto, no constituye estrictamente un antecedente de Contadora, salvo por lo que respecta a la acción concertada.

Al triunfo de la revolución en Nicaragua, en julio de 1979, varios países latinoamericanos le brindaron apoyo político al nuevo gobierno revolucionario. Algunos de éstos, los más solventes económicamente, como México y Venezuela, le brindaron además cooperación económica. Estados Unidos, bajo el gobierno de Carter, va a brindar también apoyo económico al nuevo gobierno revolucionario. Lo hace con la esperanza de que sirva para mantener al régimen dentro de cauces moderados y que no se incline, en sus relaciones exteriores, hacia el campo socialista. Con el transcurso del tiempo, sin embargo, al sufrir un proceso de progresiva radicalización el gobierno revolucionario nicaragüense, varios de estos países le retirarán su apoyo.

El 3 de agosto de 1980, México y Venezuela firman el Acuerdo de San José, mediante el cual se comprometen a abastecer de petróleo conjuntamente a los países de Centroamérica y el Caribe. El convenio se regía por el espíritu de la no discriminación política, por lo que todos los países, independientemente de la orientación ideológica y el sistema político de sus gobiernos, podían calificar como beneficiarios. La idea consistía, en primer lugar, en confirmarles el abastecimiento seguro en un periodo de gran incertidumbre del mercado y, en segundo término, en ayudarles a aliviar su problema de balanza de pagos, cuya situación de deterioro se había agravado aún más por el continuo aumento de los precios del energético. De aquí que el Acuerdo

estipulara que 30% de la cuenta petrolera estuviera sujeto a crédito hasta por cinco años, con base en tasas de interés entre 2 y 4%. Pero si los recursos liberados por estos créditos se destinaban a proyectos prioritarios de desarrollo económico, los créditos podrían ampliarse hasta por 20 años, con una tasa de interés de 2%. Con ello se esperaba también contribuir a atenuar los problemas sociales derivados del deterioro de las economías centroamericanas.

En 1980 surge una situación de inestabilidad en las relaciones entre Honduras y Nicaragua. La presencia de contingentes de la ex Guardia Nacional de Somoza, que se habían refugiado en territorio hondureño, significa una amenaza para la estabilidad de Nicaragua. El canciller hondureño viaja en agosto de ese año a Managua para entrevistarse con las autoridades del nuevo gobierno revolucionario y se compromete a impedir que estos contingentes utilicen el territorio de su país para llevar a cabo acciones en contra de Nicaragua. Ese mismo mes se reúnen en San José, Costa Rica, los cancilleres de los cinco países centroamericanos para buscar la reactivación del Mercado Común Centroamericano. Durante la reunión se discuten también medidas para evitar incidentes fronterizos.

LA POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS HACIA CENTROAMÉRICA

Mientras tanto, en Estados Unidos se va a operar un cambio en la política hacia Centroamérica que va a afectar profundamente los procesos políticos de la región. Ante el temor que provoca la escalada de las acciones revolucionarias en El Salvador, Washington decide que dos revoluciones en Centroamérica es demasiado. La revolución contra Somoza puede considerarse como algo excepcional (y manejable) pues fue dirigida en contra de una dinastía en extremo tiránica e incompetente; pero una segunda revolución sería señal de que algo de mucha mayor significación se está gestando en la región.³ En conse-

³ Laurence Whitehead, "Explaining Washington's Central American Policies", *Journal*

cuencia, el gobierno de Carter decide aumentar la ayuda militar al gobierno salvadoreño, suspender la ayuda económica a Nicaragua y evitar la conexión entre los dos movimientos revolucionarios.

En noviembre de 1980 triunfa Ronald Reagan en las elecciones presidenciales estadounidenses y con ello se anuncia una era de mayor endurecimiento de la política de Washington hacia Centroamérica. Durante su campaña electoral, Reagan promete “reafirmar” la política exterior norteamericana en todos los ámbitos y devolverle a Estados Unidos la voluntad de actuar como gran potencia. Acusa a Carter de debilidad e incompetencia, así como del deterioro del poder y la imagen de Estados Unidos, lo que —para él— ha sido utilizado por la Unión Soviética para hacer avanzar su influencia en el mundo. Uno de los blancos favoritos de su campaña es precisamente Centroamérica, la que, según su visión, es presa de la subversión comunista internacional debido a la debilidad y torpeza de Carter. En resumen, Reagan se empeña en ver los conflictos centroamericanos bajo la óptica de la confrontación Este-Oeste.

Reagan decide hacer uso del conflicto centroamericano para demostrar su determinación de retomar la iniciativa en política internacional. Lanza una campaña para controlar la situación política en la región, a nombre de la seguridad nacional de Estados Unidos, en una serie de acciones de abierta intervención. Así, con el paso del tiempo, Honduras se convertirá prácticamente en un país ocupado, debido a la creciente presencia militar norteamericana. Ésta tendrá el propósito fundamental de servir de apoyo a las acciones de los “contras” nicaragüenses y del ejército salvadoreño, así como de constituir una demostración permanente de fuerza frente a Nicaragua. Pero obviamente la presencia militar norteamericana lleva también el propósito de prevenir el desbordamiento de los conflictos revolucionarios hacia Honduras. En El Salvador ocurre algo parecido. La ayuda militar y económica norteamericana se incrementa. Se envían asesores militares, pero no tropa. Se respaldan procesos limitados de democratización, en un esfuerzo por legitimar a los partidos de centro-derecha frente a la extrema derecha y la izquierda revolucionaria. Esta última se mantendrá ausen-

te de los procesos electorales. A Costa Rica se le presionará para que abandone su neutralidad, de tal suerte que con el paso del tiempo se convertirá en uno de los más fieles aliados de Estados Unidos en la política regional. Respecto de Guatemala, se tratará primero de aislarla. Esto se hará bajo el argumento de su falta de respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos, en un obvio esfuerzo por dar legitimidad a la política norteamericana, evitando su alianza con una dictadura militar de derecha. Con posterioridad se tratará de evitar su neutralidad en los conflictos, presionándola para que se sume a los otros países centroamericanos en su condena colectiva a Nicaragua. El caso de Nicaragua es el más drástico, pues es el enemigo. Primero se le presionará mediante el bloqueo financiero —aun cuando no necesariamente comercial—, después vendrán las acciones encubiertas de todo tipo para desestabilizarla y a ello se sumará una fuerte y constante presión diplomática.

Poco después de la elección de Reagan, la Agencia Central de Inteligencia (CIA) tiene su primer contacto con líderes de los ex guardias somocistas.⁴ Busca apoyarlos en su organización a fin de que puedan llevar a cabo acciones en contra del gobierno de Nicaragua. Por otra parte, aprovechando el periodo de transición de Carter a Reagan, el movimiento revolucionario salvadoreño lanza una “ofensiva final” para derrocar al gobierno, pero para enero de 1981 es evidente que ha fracasado en su intento. Sin embargo, esta escalada militar es aprovechada por Washington para justificar el endurecimiento de su política hacia Centroamérica.

LOS PRIMEROS ESFUERZOS DE MÉXICO PARA LA DISTENSIÓN EN CENTROAMÉRICA

Ante el agravamiento de la situación en Centroamérica, el gobierno mexicano de José López Portillo decide intervenir diplomáticamente para fomentar la distensión entre las partes en conflicto. En mayo de 1981, a petición expresa de Nicaragua, el presidente López Portillo propicia una entrevista entre Daniel Ortega, coordinador de la Junta

⁴ Véase *Excelsior*, 22 de marzo de 1985.

de Gobierno de Nicaragua y el presidente de Honduras, Policarpo Paz García, para procurar el acercamiento entre ambos gobiernos. Las relaciones entre los dos países se habían deteriorado debido a la acogida que brinda Honduras a contingentes importantes de la ex Guardia Nacional somocista. López Portillo accede y propicia el encuentro que se lleva a cabo el 13 de mayo en la frontera entre los dos países. Al final de éste se expide un comunicado conjunto en el que se expresa que ambos mandatarios reiteran “su firme convicción de que la solución de cualquier problema debe buscarse a través del diálogo directo en conformidad con las normas consagradas por el Derecho Internacional”. Por otra parte, se informa que se ha acordado la celebración de dos reuniones, en Tegucigalpa y Managua, respectivamente, a nivel de ministros de Relaciones Exteriores la primera y de ministros de Defensa la segunda. Aunque no se logró nada de fondo, las reuniones sirvieron al menos para distender la situación del momento.

El 17 de mayo, Rodrigo Carazo Odio, presidente de Costa Rica, y Sergio Ramírez Mercado, miembro de la Junta de Gobierno de Nicaragua, firman un acuerdo de cooperación entre los dos países. En esa reunión, Nicaragua acepta apoyar a Costa Rica para que organice una reunión encaminada a crear condiciones de paz y estabilidad en Centroamérica. La reunión, sin embargo, no puede concretarse. Ya para entonces las presiones de Washington sobre los gobiernos de El Salvador y Honduras son claras. Por otra parte, el 31 de julio muere en un sospechoso accidente de aviación Omar Torrijos, quien había venido impulsando el diálogo entre el gobierno salvadoreño y las fuerzas revolucionarias. Con ello se interrumpe el proceso de negociación entre el gobierno y la oposición armada.⁵

En mayo de ese año, Estados Unidos propone la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, una especie de pequeño Plan Marshall diseñado para brindar ayuda a las economías de la región. Para dar legitimidad al plan, Washington trata de otorgarle un carácter colectivo y para ello invita a Canadá, México y Venezuela a formar parte del mismo como donantes. México hace ver desde un principio que participaría en dicho plan siempre y cuando no se excluyera a ningún país de la región

⁵ Calloni y Cribari, *op. cit.*, p. 16.

por razones de orden ideológico y político. Para fundamentar su posición, aduce que el Acuerdo Petrolero de San José, auspiciado por México y Venezuela, no tiene un carácter excluyente ni discriminatorio.

El 28 de agosto de 1981, México y Francia presentan ante las Naciones Unidas un comunicado conjunto, que contiene un llamado a la comunidad internacional a fin de reconocer la legitimidad política del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y del Frente Democrático Revolucionario (FDR) de El Salvador para negociar con el gobierno. Esta iniciativa, encaminada a atraer la atención de la comunidad internacional sobre la necesidad de terminar la guerra civil mediante el diálogo constituía un claro esfuerzo por detener la solución militar contemplada por el gobierno de Reagan. Podría verse también como un esfuerzo por llenar el vacío dejado por la muerte de Torrijos. Con el mismo espíritu, la iniciativa era un intento de que se produjera el diálogo con anterioridad a las elecciones para una asamblea constituyente, convocadas bajo los auspicios de Washington, para marzo de 1982. En otras palabras, se trataba de encontrar una salida intermedia entre los planteamientos del movimiento guerrillero y los de la junta cívico-militar.⁶

El comunicado conjunto de México y Francia logró atraer la atención de la comunidad internacional sobre la situación política de El Salvador bajo una óptica distinta a la de Washington, pero produjo la división entre los países latinoamericanos. El gobierno de El Salvador, claro está, fue el primero en desaprobarlo, pero igual hicieron otros. La principal reacción negativa después de la de El Salvador provino de los países andinos. A iniciativa de Venezuela, éstos suscribieron una declaración conjunta en la que manifestaron su apego al principio de no intervención y censuraron la intromisión extranjera en El Salvador. Brasil, que si bien no firmó la declaración promovida por Caracas, manifestó que el comunicado mexicano-francés sentaba precedentes que podían ser peligrosos en el futuro. Costa Rica se abstuvo de firmar la declaración de Caracas.⁷

⁶ René Herrera y Mario Ojeda, *La política de México hacia Centroamérica, 1979-1982*, El Colegio de México, México, 1983, p. 59.

⁷ Manuel Chavarría, "Las relaciones entre El Salvador y México" (mimeo.), El Colegio de México, México, 1985.

Entre agosto y octubre de 1981, se celebra una primera ronda de conversaciones bilaterales entre el gobierno de Reagan y el gobierno revolucionario de Nicaragua, sin resultados aparentes.

El 23 de noviembre siguiente, el secretario de Estado norteamericano, Alexander Haig, y el vicepresidente cubano, Carlos Rafael Rodríguez, se entrevistan en México. La entrevista es resultado de una iniciativa de mediación del presidente López Portillo presentada durante su visita a Washington el mes de julio anterior. La entrevista no arroja ningún saldo positivo para la distensión entre ambos países. Por el contrario, al decir del propio Haig, la entrevista fue utilizada por él para transmitir al gobierno cubano la seriedad de las advertencias de Washington a La Habana en cuanto a no mezclarse en los conflictos centroamericanos.⁸

Durante el resto del año, la tensión política en la región sigue aumentando. En septiembre, los grupos de ex guardias somocistas se organizan en la Fuerza Democrática Nicaragüense (FDN). En noviembre, el presidente Reagan autoriza 19.5 millones de dólares para acciones encubiertas en contra de Nicaragua. El argumento tras de esta decisión es el de evitar el abastecimiento de armas a las guerrillas salvadoreñas desde Nicaragua.⁹

El 16 de enero de 1982 surge en San José, Costa Rica, la “Comunidad Democrática Centroamericana”, integrada por la propia Costa Rica, El Salvador y Honduras, con la exclusión de Nicaragua y Guatemala. Los cancilleres de los tres países firman un convenio en el que resulta evidente la intención de aislar a Nicaragua. El documento incorpora tesis de la política exterior norteamericana.¹⁰

Mientras tanto, los ex guardias somocistas, constituidos ahora en el FDN y conocidos como “contras”, incrementan sus acciones en territorio de Nicaragua gracias a las armas proporcionadas por la CIA y a los “santuarios” que les significan sus bases en Honduras. Ante esta situación, Nicaragua presenta un plan de paz para Centroamérica —buscando el apoyo de otros países latinoamericanos— en una reunión de la Confe-

⁸ Alexander M. Haig Jr., *Caveat; Realism, Reagan and Foreign Policy*, Macmillan, Nueva York, 1984, pp. 133-137.

⁹ Véase *El País*, 24 de marzo de 1985.

¹⁰ Calloni y Cribari, *op. cit.*, p. 16.

rencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (Coppal), celebrada en Managua.

Al día siguiente, 21 de febrero, durante su segunda visita a Nicaragua, el presidente López Portillo propuso un plan de paz para Centroamérica. Al proponer el plan, el presidente mexicano presenta su punto de vista en forma directa y franca, al decir que son tres los nudos del conflicto en la zona: "Nicaragua, El Salvador y, si se quieren ver las cosas de frente, las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos". Consideraba, en consecuencia, que si estos dos últimos países continuaban las conversaciones ya iniciadas por sugerencia de México, entre el secretario de Estado norteamericano y el vicepresidente cubano, el diálogo podría convertirse en negociación.¹¹

El plan mexicano estaba dirigido, en primer término, a reducir las tensiones, con objeto de crear un clima propicio que eventualmente pudiera conducir a negociaciones de fondo. En palabras del propio presidente López Portillo:

...no se trata de un plan global de paz para la región, que como tal difícilmente podría prosperar. Se trata de plantear por canales separados, aunque cercanos y posiblemente convergentes a mediano plazo, los mecanismos de negociación, de intercambio de concesiones y de formalización de las mismas, que puedan ser conducentes a un clima de distensión.¹²

El plan sugería tres canales de acción: primero, la ya mencionada continuación del diálogo entre Cuba y Estados Unidos; segundo, una solución negociada para El Salvador, en la que México y otros países amigos y aun aliados de Estados Unidos otorgaran seguridades a Washington en cuanto a sus preocupaciones sobre las consecuencias de una paz negociada, y tercero, una serie de pactos de no agresión entre Nicaragua y Estados Unidos por una parte, y entre Nicaragua y sus vecinos por la otra. Finalmente, para poner en práctica el plan, México se ofrecía como conducto.¹³

¹¹ Herrera y Ojeda, *op. cit.*, p. 60.

¹² Discurso pronunciado en Managua el 21 de febrero de 1982. Tomado de *El Día*, México, 22 de febrero de 1982.

¹³ *Ibid.*

El plan mexicano de distensión no encontró eco suficiente de parte de los gobiernos involucrados, pero sentó un precedente importante para el futuro: puso en claro la necesidad de que para cualquier esfuerzo serio de paz en Centroamérica debía tener la concurrencia de Cuba y Estados Unidos.

A mediados de 1982, a instancias de México, se lleva a cabo una segunda ronda de conversaciones bilaterales entre Estados Unidos y Nicaragua.¹⁴ Sin embargo, la reunión no arroja resultados concretos. Para entonces, Washington había aumentado sus demandas y exigía la democratización del régimen revolucionario. Esta exigencia en nuevas demandas hizo pensar a los observadores que en el fondo Washington no deseaba negociar, sino que hacía uso de las conversaciones con otras intenciones. Esta conjetura va a quedar demostrada el año siguiente, cuando el *New York Times* publica un documento sobre una reunión del National Security Council de Estados Unidos, llevada a cabo en abril de 1982, en el que se consigna que la intención real era la de presionar al gobierno de Nicaragua. En dicho documento se asienta, por otra parte, que Estados Unidos necesitaba “una campaña diplomática más activa para cambiar la actitud de México y de los socialdemócratas europeos [y mientras tanto] mantenerlos aislados de los asuntos centroamericanos”.¹⁵

En marzo de 1982, Honduras presenta una propuesta de paz ante la Organización de los Estados Americanos. En mayo, Estados Unidos alienta una nueva reunión de la Comunidad Democrática Centroamericana. En esta ocasión se invita a Panamá. Aristides Royo, presidente de Panamá, declara que no puede ser aceptable ninguna iniciativa de paz regional que excluya a uno de los países en conflicto.¹⁶ Pero la idea de aislar a Nicaragua en Centroamérica empieza a ganar fuerza con la llegada de Luis Alberto Monge a la presidencia de Costa Rica.

En la segunda quincena de agosto de 1982, México recibe una nota del gobierno venezolano en la que éste plantea su preocupación por la situación en El Salvador. Esto propiciará el reencuentro entre México

¹⁴ William Jesse Biddle, “U.S.-Nicaragua Talks: Going through the Motions”, *International Policy Report*, Washington, diciembre de 1983, p. 4.

¹⁵ *The New York Times*, 7 de abril de 1983.

¹⁶ Calloni y Cribari, *op. cit.*, p. 17.

y Venezuela, que se había distanciado a raíz del comunicado mexicano-francés de 1981. El gobierno de Herrera Campins, de orientación demócrata-cristiana, respaldaba a Napoleón Duarte, perteneciente a esa misma corriente política, de ahí que hubiera reprobado el comunicado mexicano-francés, calificándolo como un acto de intromisión en los asuntos internos de El Salvador. El cambio de actitud de Venezuela se explica por la derrota sufrida por el partido de Napoleón Duarte en las elecciones de marzo anterior. En ellas resulta triunfadora una coalición de partidos de derecha y la situación política cambia en El Salvador.

En septiembre, como resultado de la iniciativa venezolana, los cancilleres de México y Venezuela se reúnen en Cancún. México expone la tesis de que el problema fundamental en Centroamérica, por orden de prioridad, es la situación que prevalece entre Honduras y Nicaragua debido al incremento de las acciones de los “contras”, situación que puede conducir a una guerra entre los dos países.¹⁷

En consecuencia, el 16 de septiembre de 1982, los presidentes de México y Venezuela envían sendas cartas a los mandatarios de Estados Unidos y Honduras, así como al coordinador de la Junta de Gobierno de Nicaragua, haciéndoles un llamado a frenar la “actual y preocupante” escalada bélica en Centroamérica y a no desperdiciar las vías que aún están abiertas para la solución pacífica de la crisis de la región.¹⁸ La única diferencia en el mensaje enviado a los gobernantes de Honduras y Nicaragua es que a cada país se le plantea la problemática tal como la ve la otra nación, con el fin de lograr respuestas que permitan ubicar coincidencias o desacuerdos.¹⁹

El presidente Reagan rechaza el enfoque sugerido por México y Venezuela. En sus respuestas subraya la necesidad de que, para cualquier acuerdo, éste se ubique en un contexto regional y considere la búsqueda de la democracia plural.²⁰

Washington, ignorando los llamados de México y Venezuela, propicia por conducto del subsecretario de Estado para Asuntos Interameri-

¹⁷ Calloni y Cribari, *op. cit.*, p. 17.

¹⁸ *Excelsior*, 17 de septiembre de 1982.

¹⁹ Calloni y Cribari, *op. cit.*, p. 18.

²⁰ William Jesse Biddle, “U.S.-Nicaragua Talks: Going through the Motions”, *International Policy Report*, Washington, diciembre de 1983, p. 6.

canos, Thomas Enders, la constitución de una nueva organización de países que sustituya a la Comunidad Democrática Centroamericana, con el obvio propósito de aislar aún más a Nicaragua. Costa Rica organiza la reunión constitutiva que se lleva a cabo en San José, el 4 de octubre de 1982, bajo el título "Foro pro Paz y Democracia". En la reunión participan la propia Costa Rica, El Salvador y Honduras, y con carácter de observadores, Belice, Colombia, Panamá y República Dominicana. Nicaragua y Guatemala quedan excluidas. Ésta última porque a juicio de los organizadores tampoco cumple con los principios de la democracia. México y Venezuela declinan la invitación a participar en el Foro, por tener éste un carácter excluyente. En el Foro se hace un llamado para poner fin al tráfico de armas y a la exportación de la subversión, así como para el retiro de todos los asesores militares de la región.²¹

El 13 de octubre de 1982, los mandatarios mexicano y venezolano coinciden en un viaje a la República Dominicana y planean una entrevista entre el comandante Daniel Ortega y el nuevo presidente de Honduras, Roberto Suazo Córdova, para realizarse en Caracas. Ortega acepta, pero Suazo Córdova declina la invitación.²²

LA LLEGADA A LA PRESIDENCIA DE MIGUEL DE LA MADRID

El 1 de diciembre de 1982, toma posesión como presidente de México Miguel de la Madrid. El nuevo presidente hereda, al igual que su predecesor, un país en crisis, pero de mucho mayor envergadura y más amplias consecuencias. Esta segunda crisis no es sólo diferente en magnitud, sino que tiene además una importante diferencia cualitativa. Los bancos internacionales privados, acreedores de una parte substancial de la deuda mexicana, no se muestran muy dispuestos a renegociar dicha deuda porque el petróleo ya no es suficiente garantía de

²¹ Herrera y Ojeda, *op. cit.*, p. 18.

²² Calloni y Cribari, *op. cit.*, p. 18.

la capacidad de México para cumplir sus compromisos, debido al exceso de oferta en el mercado y a la declinación de precios a partir de 1981. Pero además, el gobierno anterior, en una última y desesperada acción por controlar la fuga masiva de capital y proteger las últimas reservas del banco central, ha recurrido a la expropiación de los bancos privados y al establecimiento de un sistema de control de cambios, medidas consideradas como herejía tanto por la comunidad bancaria internacional como por el Fondo Monetario Internacional. Por otra parte, gran parte de la ciudadanía está enardecida a causa de una segunda crisis dentro de un periodo tan corto. Existe un creciente clamor popular en el sentido de que la debacle económica es el resultado de la corrupción gubernamental incrementada por la bonanza petrolera. Además, un sector importante de la opinión pública está convencido de que la crisis es en parte resultado de sanciones impuestas a México por Estados Unidos debido a una política exterior contraria a los puntos de vista de Washington. En consecuencia, la confianza pública en el gobierno parece haber llegado a su mínima expresión.²³

Ante tan difícil situación, muchos observadores políticos llegan a cuestionar la viabilidad misma del nuevo gobierno. Otros, menos drásticos, llegan a la conclusión de que el nuevo gobierno de Miguel de la Madrid al menos se verá forzado a cambiar la dirección de la política exterior ante la fuerte presión que significa la necesidad de negociar con el FMI, la comunidad bancaria internacional y el gobierno de Estados Unidos, sobre bases más "pragmáticas y ortodoxas" y ante la falta de confianza de la ciudadanía. Sin embargo, De la Madrid, ya como presidente electo, sale al paso de estas especulaciones al hacer declaraciones en el sentido de que su intención es la de continuar la misma línea de política exterior.²⁴

Una vez en el poder, el nuevo presidente dedica su mayor esfuerzo a administrar los problemas internos que la crisis genera y a negociar términos más liberales para el pago de la deuda con Washington, el

²³ Mario Ojeda, "El ascenso de México a protagonista regional", en Mario Ojeda (comp.), *Las relaciones de México con los países de América Central*, El Colegio de México, México, 1985.

²⁴ Véanse las declaraciones del 20 de julio y del 19 de agosto de 1982 ante la Comisión de Asuntos Internacionales del Partido Revolucionario Institucional.

FMI y la comunidad bancaria internacional. Las negociaciones de la deuda externa resultan a la postre menos difíciles de lo que se esperaba. La comunidad bancaria internacional advierte a tiempo el peligro de que una declaratoria de insolvencia por parte del gobierno mexicano puede atraer a otros países deudores en esa misma dirección, causando el temido efecto de la caída de fichas del dominó y la desestabilización de toda la comunidad financiera internacional.²⁵

Sin embargo, y a pesar de la concentración de esfuerzos que la pesada carga de la negociación de la deuda requiere, la política exterior no es, como muchos esperaban, sacrificada o relegada a un segundo plano. Todo lo contrario, desde los inicios del nuevo gobierno se estructuran las bases para dar continuidad a la política exterior, particularmente a la política hacia Centroamérica. En este contexto surge el planteamiento de Contadora, que habrá de convertirse en la acción más importante y comprometida llevada a cabo por la política exterior de México.

²⁵ Mario Ojeda, *op. cit.*

SEGUNDA PARTE
EL SURGIMIENTO DE CONTADORA

LA POSICIÓN DE MÉXICO FRENTE A LOS CONFLICTOS DE CENTROAMÉRICA

La posición de México ante los conflictos de Centroamérica fue, desde sus inicios, la de que éstos tenían sus raíces en problemas derivados de estructuras sociales y políticas arcaicas, agravados por un inequitativo orden internacional económico. En consecuencia, para México los conflictos debían enfrentarse yendo al fondo de sus raíces sociales, económicas y políticas y no meramente atacando sus síntomas externos. Sin embargo, para poder enfrentar las raíces del problema era necesario primero lograr un clima de estabilidad en el que pudieran llevarse a cabo los cambios profundos que un ambiente permanente de paz requería. Este clima de estabilidad no podría lograrse mientras las grandes potencias se empeñaran en convertir a Centroamérica en un teatro de su confrontación global.

La tesis mexicana consideraba los conflictos de Centroamérica bajo una perspectiva que se acercaba más a la óptica Norte-Sur de los problemas internacionales que a la de la confrontación Este-Oeste. De aquí entonces que gran parte del empeño de la política exterior mexicana estuviera dirigido a emancipar los conflictos centroamericanos de la confrontación Este-Oeste y a que éstos fueran resueltos pacíficamente en un marco estrictamente latinoamericano, sin injerencias extrañas. No por ello México dejó de reconocer el grado de sensibilidad que suscitaba en Estados Unidos la injerencia en Centroamérica de otros países ajenos a la región. Sin embargo, México sostuvo la tesis de que la mejor forma de evitar la injerencia de otras potencias ajenas al continente era justamente la de evitar también la intromisión de los propios Estados Unidos en los asuntos internos de estos países. Una intervención militar de Estados Unidos implicaría el riesgo de una mayor injerencia en la región de parte de otras potencias y, en última instancia, el peligro de una conflagración internacional.

Pero si bien México era partidario de resolver los conflictos de Centroamérica dentro de un marco estrictamente latinoamericano, esto no significaba un deseo de arrogarse un derecho a intervenir en los asuntos internos de estos países. Por el contrario, México había subrayado que cualquier intento de coadyuvar en busca de la paz en Centroamérica debía llevarse a cabo sobre la base de un estricto respeto de los principios de autodeterminación y no intervención. En palabras del propio presidente De la Madrid:

Para nosotros ignorar el conflicto en Centroamérica o escatimar esfuerzos para su solución significaría abandonar la responsabilidad histórica de México y renunciar tácitamente a la defensa de nuestra propia seguridad e interés nacional.

...Permaneceremos fieles a nuestro principio de no intervención en los asuntos internos de otros países. Promoveremos una solución pacífica del conflicto en base a la libertad de selección y autodeterminación de los gobiernos y pueblos de Centroamérica.²⁶

De aquí entonces que los esfuerzos de México, por conducto del Grupo Contadora, estuvieran encaminados hacia tres objetivos básicos. Primero, detener una conflagración bélica en el área centroamericana. Segundo, crear condiciones pacíficas en Centroamérica, mediante acuerdos destinados a eliminar el armamentismo y la presencia militar extranjera. Tercero, impulsar un proceso de desarrollo económico y social en la región.²⁷

Todos estos objetivos requerían grandes esfuerzos, así como una gran perseverancia y tacto diplomático. México, por conducto de Contadora, cumplió con todo ello. Sin embargo, la responsabilidad —y la capacidad de persuasión— de Contadora tenía límites claros:

Existen en el conflicto centroamericano tres niveles de responsabilidad. En el primer nivel están, desde luego, los cinco países centroamericanos direc-

²⁶ Miguel de la Madrid H., "Mexico: The New Challenges", *Foreign Affairs*, vol. 63, núm. 1, otoño de 1984, p. 70.

²⁷ Bernardo Sepúlveda Amor, "Reflexiones sobre la política exterior de México", *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 4, abril-junio de 1984, p. 413.

tamente involucrados en el conflicto. Sobre ellos recae la responsabilidad específica de dar solución a sus diferencias a través de sus acciones nacionales e internacionales; sobre ellos recaerían también, de manera directa, en el infortunado caso de que sucediera, las consecuencias de un estado de guerra generalizado. Un segundo nivel de responsabilidad es el asumido por el Grupo Contadora, que no es sino una fórmula de gestión político-diplomática para encontrar soluciones por la vía pacífica dentro del contexto centroamericano. Hay, desde luego, un tercer nivel de responsabilidad; tiene que ver con los países que están fuera de esta región y que sin embargo, mediante sus acciones directas o indirectas, influyen de manera determinante en el conflicto. A estos países les corresponde hacer una contribución política fundamental para encontrar una solución negociada al problema.²⁸

LA CONFORMACIÓN DEL GRUPO

Miguel de la Madrid, todavía como presidente electo, había dado indicios de que si bien habría de continuar los esfuerzos de paz en Centroamérica, iniciados por su predecesor, trataría de conducirlos mediante una acción concertada con otros países latinoamericanos. Ante la Comisión de Asuntos Internacionales de su propio partido, en octubre de 1982, el presidente electo declara lo siguiente:

Considero que para fortalecer sus posiciones, México debe asociar sus esfuerzos a otros países latinoamericanos. Así prepararemos el terreno de la negociación que muy probablemente asegure el buen éxito de nuestros objetivos.²⁹

Otra idea importante manejada por el nuevo gobierno era la de que los esfuerzos de paz deberían llevarse a cabo dentro de un marco estrictamente latinoamericano y canalizar todas las iniciativas —que

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *De la política exterior. México, América Latina y el Caribe*, Partido Revolucionario Institucional/Comisión de Asuntos Internacionales, México, documento núm. 6, noviembre de 1982, p. 125.

seguían proliferando— por medio de ese solo mecanismo. Este criterio debería ser aplicable incluso a los organismos internacionales, si se quería en efecto asegurar la paz en Centroamérica. La razón era simple: Nicaragua desconfiaba de la OEA por la influencia tradicional de Estados Unidos en ese organismo y los otros países centroamericanos desconfiaban de la ONU por razones opuestas. Era necesario entonces ensayar la posibilidad de un marco nuevo, que asegurara de antemano una mayor imparcialidad a las partes en conflicto.

Por otra parte, si bien México contaba con la confianza de los sandinistas debido a su apoyo abierto y reiterado a la revolución nicaragüense, esta misma razón hacía sospechosas sus iniciativas entre los otros países. De aquí también entonces la necesidad de asociarse con otros países latinoamericanos menos expuestos al tipo de sospechas que México suscitaba, con el fin de ganar la confianza de todas las partes en conflicto. Sólo así sería posible persuadirlos a sentarse en la mesa de negociaciones a discutir sus diferendos.

Con Venezuela ya existía el antecedente reciente de una acción concertada. Éste era el caso del llamado de paz conjunto de López Portillo y Herrera Campins a los gobiernos de Honduras, Nicaragua y Estados Unidos, del 16 de septiembre de 1982. Venezuela era pues un candidato obvio para el proyecto de acción concertada, pero había necesidad de confirmar su actitud.

Se pensó que otro posible candidato podría ser Colombia. Ello parecía posible a la luz de las posiciones que había adoptado el presidente Belisario Betancur —llegado al poder el mes de agosto anterior— en una serie de cuestiones latinoamericanas. De manera muy especial destacaba el discurso que había pronunciado durante la visita del presidente Reagan a Bogotá. En este discurso, que coincidió con la toma de posesión del presidente De la Madrid, se advertía claramente una posición independiente y progresista del gobierno colombiano.³⁰

Otro candidato idóneo parecía ser Panamá. Su situación limítrofe con la región del conflicto y la presencia en su territorio del Comando

³⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Exposición del Secretario sobre las gestiones del Grupo Contadora*, Reunión de embajadores de México en Europa, Londres, 24-27 de junio de 1983, p. 2.

Sur del ejército norteamericano le hacían ver con preocupación el peligro de un estallido bélico en Centroamérica.³¹ Además, Panamá ya había dado muestras de una posición independiente frente a los conflictos centroamericanos.

Por otra parte, existía en esos momentos un clima propicio para el acercamiento en América Latina. La guerra de las Malvinas, a pesar de haber sido provocada por la acción aventurada de un gobierno militar de nula legitimidad política, había suscitado el apoyo político casi unánime de los países latinoamericanos. (México fue en realidad una de las excepciones, pues si bien por una parte reiteró el derecho de Argentina a la soberanía sobre las islas, por otra parte reprobó el uso de la fuerza para dirimir el diferendo.) El apoyo brindado por Estados Unidos y varios países europeos a Gran Bretaña —el primero en desapego al Tratado de Río— hizo ver con claridad que en momentos de crisis América Latina quedaba sola para enfrentar su propio destino. La guerra de las Malvinas coincidió con la conmemoración del segundo centenario de Simón Bolívar y ello, necesariamente, ponía de relieve, en momentos de crisis, la importancia y pertinencia del sueño bolivariano de una América Latina unificada. En consecuencia, podría decirse que en cierto sentido la conjunción de estos hechos ayudó a unificar los criterios internacionales de los países en la región.

Con estos antecedentes, México envía a un representante especial en diciembre de 1982 —o sea a los pocos días de iniciado el gobierno de De la Madrid— a entrevistarse con los gobiernos de Colombia, Panamá y Venezuela, para conocer su opinión sobre el proyecto de acción concertada. Se enfoca la cuestión no sólo desde el punto de vista del conflicto interno salvadoreño o desde el punto de vista del conflicto Honduras-Nicaragua, sino como algo más completo que pudiera darle un tratamiento integral a todas las distintas cuestiones presentes en la crisis centroamericana.³²

México encuentra una respuesta altamente positiva de parte de los tres gobiernos consultados y surge así la posibilidad de una acción concertada para un esfuerzo de paz más persistente y de mayor aliento.

³¹ Calloni y Cribari, *op. cit.*, p. 19.

³² Secretaría de Relaciones Exteriores, *Exposición del Secretario...*, *op. cit.*, p. 3.

Se decide entonces convocar a los cancilleres de estos tres países a una reunión, pero se juzga que no es conveniente que ésta se efectúe en México. Se sugiere a Panamá como posible sede, en caso de que el gobierno de ese país lo apruebe y se procede a la consulta del caso. La respuesta a la iniciativa mexicana es de nuevo favorable y el gobierno de Panamá invita a los cancilleres de los otros tres países a reunirse en la isla de Contadora los días 8 y 9 de enero de 1983.

LOS PRIMEROS PLANTEAMIENTOS

La reunión de Contadora, por el simple hecho de llevarse a cabo, era ya en sí una acción significativa con connotaciones diplomáticas importantes para México y los otros países. En primer lugar, porque era una obvia respuesta al Foro pro Paz de San José, convocado bajo los auspicios de Estados Unidos dos meses antes. En segundo lugar, porque daba prueba fehaciente de la voluntad política del nuevo gobierno mexicano de continuar la línea seguida por su predecesor en relación con Centroamérica, algo sobre lo que se había especulado mucho con anterioridad al 1 de diciembre, fecha de la toma de posesión de De la Madrid. En tercer lugar, porque venía a confirmar el reencuentro de puntos de vista entre México y Venezuela y sellaba el alejamiento de la última respecto de la política norteamericana en Centroamérica. En cuarto lugar, porque un importante país del vecindario geográfico, Colombia, que hasta fecha reciente se había mostrado sujeto a la influencia de Estados Unidos en materia de política regional, venía ahora a sumarse a México y Venezuela, fortaleciendo así al grupo de postura independiente. Finalmente, porque otro país de la región, Panamá, no solamente fortalecía al grupo con su presencia, sino que, por haber participado en el Foro de San José y ahora era el convocante a la reunión de Contadora, restaba legitimidad al primero.³³

En la reunión, los cancilleres de los cuatro países sellan el compromiso de actuar conjuntamente en la búsqueda de la paz en Centro-

³³ Herrera y Ojeda, *op. cit.*, pp. 64-65.

américa, después de considerar otras iniciativas de paz como poco viables debido a su carácter excluyente, que no toma en cuenta a todas las partes involucradas en los conflictos. Por otra parte, emiten un comunicado mediante el cual hacen un llamado urgente a los países centroamericanos a reducir tensiones mediante el diálogo; expresan preocupación por la injerencia foránea directa e indirecta, y advierten lo indeseable que resulta inscribir los conflictos centroamericanos en la confrontación Este-Oeste.³⁴

El objetivo inicial de Contadora era “poner en blanco y negro” lo que se juzgaba esencial como catálogo de principios en la crisis de la región para resolver el conflicto. Otra de las cuestiones que se subrayaba era la necesidad de iniciar consultas con las partes directamente involucradas y también con otros países que pudieran aportar una contribución política para coadyuvar en la resolución del conflicto.

Aun cuando Contadora no tenía la pretensión deliberada de competir con otras iniciativas de paz, ello resultaba inevitable. Por aquel entonces se habían presentado una multitud de iniciativas, muchas de ellas de buena fe, pero que habían contribuido a crear más bien un ambiente de confusión y anarquía al competir entre sí. Se hablaba, por ejemplo, de que Francia estaba dispuesta a jugar un papel importante en la cuestión; de que España, Felipe González en particular, habría de desempeñar también un papel protagónico como intermediario en la crisis; de que Santo Domingo, con su idea de celebrar una especie de mini-Helsinki, pretendía también actuar como mediador. Pero la iniciativa con la que realmente venía a rivalizar Contadora era el Foro pro Paz de San José. La rivalidad con el Foro venía en realidad desde la iniciativa conjunta de López Portillo y Herrera Campins de septiembre de 1982.

Sin embargo, desde un principio la ventaja de Contadora sobre las otras iniciativas resultó clara. En comparación con las europeas presentaba la ventaja de ser una acción latinoamericana y por lo tanto no chocaba con la tradición de las relaciones interamericanas. Respecto del Foro pro Paz, Contadora presentaba la ventaja de no ser excluyente ni partidista, por lo que sus intenciones de mediación presentaban

³⁴ Comunicado conjunto del 9 de enero de 1983.

un grado mayor de credibilidad y realismo. A este respecto Contadora llevaba el propósito de conformar el proceso negociador con un sentido participativo amplio, que incluyera a los estados, los gobiernos o las facciones interesadas.

Existía en realidad un conflicto serio entre las perspectivas del Foro pro Paz y Contadora, tal y como había existido entre aquél y el llamado de paz de López Portillo y Herrera Campins de septiembre de 1982. Sin embargo y a pesar del amplio respaldo otorgado por Estados Unidos, el Foro pro Paz fue perdiendo gradualmente legitimidad, por los defectos de fondo que presentaba como instrumento de negociación. En consecuencia, el propio Luis Alberto Monge, uno de sus principales creadores, llegó a declarar poco tiempo después que desde que Contadora fue creada, el Foro pro Paz estaba muerto y enterrado.³⁵

LAS CONSULTAS PREVIAS CON TERCEROS PAÍSES

A partir de la primera reunión de Contadora se inicia un proceso de consultas separadas con todas las partes del conflicto —afectadas e interesadas— por parte de los miembros de Contadora. El presidente colombiano, Belisario Betancur, es quien echa a andar el mecanismo en relación con los gobiernos de Centroamérica. Visita las capitales de la región y celebra entrevistas con cada uno de los mandatarios. Encuentra, en principio, receptividad de parte de éstos.

El presidente Betancur venía precedido de una fama, bien ganada, de hábil negociador. En su propio país, después de las elecciones que lo llevaron a la Presidencia, Betancur había iniciado negociaciones con los movimientos guerrilleros colombianos que llevaban sosteniendo una lucha por largos años. Betancur sostenía la tesis de que en países como Colombia no era suficiente ganar las elecciones para obtener el consenso y la estabilidad de la sociedad, sino que era necesario negociar con la oposición, por pequeña que ésta fuese, incluyendo la de tipo armado.

³⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Exposición del Secretario...*, *op. cit.*, pp. 5-6.

El secretario de Relaciones Exteriores mexicano, Bernardo Sepúlveda, por su parte, inicia una serie de consultas privadas con gobiernos que tenían algo que hacer o algo que decir en relación con el conflicto centroamericano. O sea, lo que más tarde se llamará, en lenguaje de la propia Contadora, países con vínculos e intereses en la región.

Tiene una entrevista que resulta muy importante con altos representantes del gobierno cubano; esta entrevista por razones obvias se mantuvo en reserva y en la confidencialidad que es indispensable en este tipo de cuestiones. La entrevista se celebra a un alto nivel político, con el vicepresidente del gobierno cubano, Carlos Rafael Rodríguez, y se lleva a cabo en Cancún entre el 14 y 16 de enero de 1983. Son tres días de intensas conversaciones en donde se examinan cuestiones bilaterales, pero fundamentalmente relacionadas con el conflicto centroamericano. Esas conversaciones, celebradas desde una temprana fase del proceso de Contadora, producen resultados muy provechosos porque se fija la posición cubana que resulta ser muy realista, muy ubicada en términos políticos, y que tiende a contribuir de manera importante a solucionar estos problemas. La posición cubana era la de no involucramiento, tanto por parte de la propia Cuba como de la Unión Soviética, en el conflicto armado centroamericano. En el caso de El Salvador, los cubanos claramente manifiestan su deseo de que se encuentre una solución negociada entre la facción insurgente y el gobierno de Álvaro Magaña. Expresan que resultaría absurdo suponer una solución armada favorable a los insurgentes de El Salvador; la razón de ello es que de suceder este acontecimiento habría la seguridad plena de que el gobierno de Estados Unidos intervendría militarmente, probablemente no sólo en El Salvador, sino que ésta intervención se aprovecharía para realizar lo que se denominó como una operación de limpia en la zona centroamericana. La parte cubana informa, además de su insistencia ante el liderazgo de la facción insurgente en El Salvador, sobre la necesidad de buscar la negociación a la brevedad posible. En el caso de Nicaragua anticipa que también estaría a favor de una solución que moderara el radicalismo de la revolución sandinista a fin de evitar el riesgo de su misma subsistencia. Por lo que hace a la participación cubana en estos quehaceres, hubo también una posición de realismo y moderación, un afán evidente por evitar que la

participación cubana significara un pretexto para Estados Unidos, no sólo para mayores sanciones de índole económica, sino hasta para una intervención militar. En el transcurso de 1982, sobre todo en los meses de octubre y noviembre, la situación para Cuba se había presentado crítica en lo que hace precisamente a la posibilidad de una intervención militar de Estados Unidos. En Cuba se tuvo la sensación de que en algún momento podría haber una especie de toma y daca de Polonia por Cuba en el juego político de las grandes potencias. Es algo que en privado habrían de manifestar las autoridades cubanas: la sensación de haber estado al borde de una confrontación directa con Estados Unidos a la cual temían en forma explicable y en consecuencia trataban de evitarla con el máximo de esfuerzos.³⁶

Previamente, el 6 de enero de 1983, el subsecretario norteamericano Enders visitó México para examinar de manera muy específica con el canciller mexicano la cuestión centroamericana; en esa oportunidad, la parte norteamericana mantuvo una postura poco dúctil en lo que hace a las posiciones que México advertía como importantes. En otras palabras, no hubo la flexibilidad suficiente para que Estados Unidos hiciera también una contribución política en lo que hace a la solución del problema. En ese entonces, la posición del gobierno norteamericano, y la de Enders en especial, parecía bastante divergente con respecto a la posición mexicana. Claro está que no se había creado aún Contadora; no se contaba con el prestigio y la legitimidad que posteriormente fue adquiriendo. En contraste, el Foro pro Paz se encontraba en ese tiempo en su momento culminante. Sin embargo, durante la entrevista se especificaron algunos temas, que de alguna manera permitían advertir dónde estaban las diferencias y hacia dónde se podía ir. Se puso en claro que la principal preocupación estadounidense tenía que ver con la transnacionalización de la revolución sandinista; el rebasar fronteras por parte de esta revolución era una cuestión que preocupaba severamente a los norteamericanos.

En esa ocasión, los norteamericanos manifestaron también muchos otros elementos que eran objeto de su preocupación, pero que sin embargo se podían tamizar. Éstos se referían a cuestiones como

³⁶ *Ibid.*, pp. 8-9.

derechos humanos, elecciones, relaciones con el sector privado, relaciones con la Iglesia y cuestiones de libertad de prensa. Éstos eran temas que estaban insertos en el contexto del Foro pro Paz y se les daba un gran relieve. Pero, a pesar de ello, la cuestión central tenía que ver con la transnacionalización de la revolución sandinista. No hubo acuerdo sobre nada en particular, fue fundamentalmente un intercambio de puntos de vista. Sin embargo, para Estados Unidos la reunión sirvió para ubicar la posición de la nueva administración del presidente De la Madrid. Ésa era la cuestión obviamente que a ellos más interesaba.³⁷

Se llevaron a cabo otras consultas. Por ejemplo, por iniciativa del ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica se celebró su visita a México, de la cual dio cuenta con profusión la prensa mexicana. En la conversación privada con el canciller mexicano, el ministro Volio aceptó que el Foro pro Paz era un instrumento mal concebido; reconocía que era absurdo haber discriminado a Nicaragua y que Costa Rica estaba dispuesta a incorporarse a Contadora, que empezaba en aquel entonces a cobrar fuerza y prestigio, y lo que reclamaba era que no se le hubiera invitado a ser parte del Grupo. Sin embargo, era claro que no se podía invitar como mediador a un país que en primer lugar era parte de un conflicto con Nicaragua, que ya estaba presente en ese entonces, sobre todo por lo que hacía a la navegación en el río San Juan, y que adicionalmente había auspiciado, en forma vehemente, un proyecto político que chocaba de manera frontal con el de Contadora. Los elementos políticos de las dos iniciativas eran radicalmente divergentes.

Pero a Volio no le parecía que hubiera divergencia, no veía sino la exclusión y la ofensa que se le había hecho a Costa Rica, país supuestamente candidato natural a participar en este tipo de gestiones. Volio llevó la cuestión a un grado tal que estaba dispuesto a firmar un comunicado conjunto en el que prácticamente se enterraba —a sólo tres semanas de iniciado Contadora— al Foro de San José. El canciller mexicano advirtió el peligro que este comunicado conjunto significaría para Volio y las consecuencias negativas que seguramente habría de

³⁷ *Ibid.*, pp. 9-10.

producir en la opinión pública interna costarricense y decidió emitir un documento como simple boletín de prensa de la Secretaría de Relaciones Exteriores, sin la participación de Volio. A pesar de ello, en términos de prensa, la visita de Volio a México apareció como una confrontación directa entre México y Costa Rica y contribuyó a deteriorar aún más las relaciones entre los dos países. Infortunadamente, el propio ministro Volio contribuyó a ello. En los dos días que estuvo en México convocó a cuatro conferencias de prensa. Esto resultó en una excesiva exposición a los medios de comunicación, lo cual produjo obviamente muchas contradicciones y preguntas muy agresivas de parte de la prensa mexicana. En consecuencia, la imagen del ministro Volio se resintió ante la prensa mexicana, y quizá ante la propia prensa costarricense. Es necesario señalar también que el propio Volio había propiciado con anterioridad el surgimiento de un clima poco grato para su visita, ya que en un programa radiofónico en Costa Rica había hecho una serie de acusaciones a la administración del presidente López Portillo que fueron publicadas en México. Esas acusaciones denotaban una falta de sentido político y contribuyeron en medida apreciable para que en el ánimo del secretario de Relaciones Exteriores mexicano, y también en el ánimo de la opinión pública y de los periodistas nacionales, se viera con extrema reserva al señor Volio. Cuando se celebraron las entrevistas de prensa correspondientes, los periodistas mexicanos fueron muy incisivos; la posición de Volio era muy vulnerable y por ende lo que se publicó no siempre resultó encomiable ni para el presidente Monge, ni para Costa Rica y menos aún para el propio Volio.³⁸

El proceso de consultas con otros gobiernos y entidades internacionales se fue ampliando con el tiempo. Así, por ejemplo, poco después de la reunión constitutiva de Contadora, se celebró en Cartagena, Colombia, el 24 de febrero, una reunión del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), preparatoria de la reunión de Buenos Aires del Grupo de los 77 y de la reunión de la UNCTAD en Belgrado. Para esta reunión del SELA se convocó exprofeso a los ministros de relaciones exteriores de los países latinoamericanos, en lugar de los ministros de comercio, como tradicionalmente se había hecho, a fin de propiciar el

³⁸ *Ibid.*, pp. 10-13.

encuentro de los primeros con miras a celebrar consultas sobre los esfuerzos de Contadora. Esto permitió avances concretos en materia de apoyo a la posición de Contadora.

Entre el 7 y el 12 de marzo se celebró en Nueva Delhi la Séptima Conferencia del Grupo de los No Alineados y se presentó de nuevo una oportunidad para ganar adeptos a los esfuerzos de Contadora. En esa ocasión se pudo explicar directamente al presidente de Cuba, Fidel Castro, los pormenores de la posición de Contadora y de conversar también, directamente, con los líderes de Yugoslavia, India y de otros países destacados del grupo. Todo ello fue sumando votos a favor de Contadora.

Poco después, el canciller mexicano visitó España, en donde tiene una prolongada conversación con el presidente del gobierno, Felipe González. Esta conversación fue de suma importancia, vista la experiencia de González como dirigente de la Internacional Socialista, organización que había venido actuando en forma destacada en relación con los conflictos centroamericanos y dado su interés en patrocinar su propia gestión de mediación en dichos conflictos. En esta ocasión, se advierte una posición de González que coincide con la de Contadora: España no insistirá en jugar un papel protagónico, prefiere en todo caso que los miembros de Contadora le sugieran el momento oportuno en que juzguen que es importante sumar su participación al quehacer político centroamericano. Valga mencionar de paso que una posición similar asume el embajador especial francés Blanca durante una visita que hace a México. Más adelante, el canciller mexicano visita al primer ministro de Canadá, Pierre Trudeau, y al secretario general de la ONU, de los cuales recibe garantías de un amplio apoyo a la iniciativa de Contadora.

EL DESPEGUE DE CONTADORA

Sobre estas bases se lleva a cabo el despegue de Contadora. Poco a poco se va perfilando como la alternativa a las soluciones militaristas de los conflictos centroamericanos. Ello le hará ganar rápidamente el

apoyo casi unánime de la comunidad de países, de los organismos internacionales, del propio Congreso norteamericano y de una multitud de organizaciones políticas, religiosas y de otras actividades. Sin embargo, la tarea que le espera no es nada fácil. Tiene ante sí un cúmulo de obstáculos y de intereses contrapuestos. Por otra parte, los acontecimientos amenazan a cada momento con desbordarse. Todo ello hace necesario actuar con prudencia, pero al mismo tiempo con rapidez. Sin embargo, el desafío ha sido aceptado. Constituye un reto sin precedente para la paciencia y habilidad diplomática de los cuatro países.

TERCERA PARTE
EL LARGO PROCESO DE NEGOCIACIONES

LOS PRIMEROS PASOS

En el marco de las gestiones de Contadora, es el presidente Betancur quien hace arrancar el mecanismo. Los días 8 al 10 de abril lleva a cabo una gira relámpago para entrevistarse con los presidentes de Colombia, México y Panamá, así como con el de Costa Rica. El día 11, los cancilleres de Contadora se reúnen en Panamá para preparar una visita conjunta a las capitales de los cinco países centroamericanos. Durante las visitas, que se llevan a cabo los días 12 y 13 siguientes, los cancilleres se entrevistan con los mandatarios y ministros de relaciones de los cinco países. Los cancilleres confirman la voluntad política de los gobiernos consultados “en el sentido de procurar un diálogo constructivo destinado a reducir las tensiones y sentar las bases para una paz estable y duradera en la región”.³⁹ Sobre esta base se convoca a una primera reunión conjunta de los cuatro cancilleres de Contadora y los cinco de Centroamérica, para llevarse a cabo en Panamá los días 20 y 21 del mismo mes.

Las consultas celebradas previamente con los cinco gobiernos centroamericanos, en forma individual, habían permitido conocer sus preocupaciones concretas y fijar la posición de cada uno de ellos en cuanto a los conflictos y a la posibilidad de un arreglo negociado. Sobre este primer catálogo de problemas y preocupaciones es que se convoca a la reunión del 20 y 21 de abril. Para entonces se sabe que para Costa Rica la principal preocupación es el futuro de la democracia en la región; para El Salvador, el tráfico de armas; para Guatemala, la unidad centroamericana y su liderazgo; para Honduras, los refugiados, y para Nicaragua, la seguridad externa y los incidentes fronterizos.

La primera reunión conjunta de Contadora con los cancilleres centroamericanos se lleva a cabo conforme a lo previsto, pero surge un

³⁹ Contadora, *Comunicado conjunto*, 13 de abril de 1983.

primer problema. Nicaragua desea llevar a cabo las conversaciones en forma bilateral con cada uno de sus vecinos, mientras que los países restantes desean que éstas se lleven a cabo conjuntamente. Se genera así el conflicto entre el enfoque global y el casuístico. Nicaragua se muestra recelosa a tomar parte en las conversaciones multilaterales pues siente que está en desventaja frente a la mayoría. Por otra parte, Nicaragua había sostenido en fecha reciente conversaciones bilaterales con Costa Rica para tratar los problemas fronterizos y éstas habían arrojado resultados positivos. Ante esta situación, los cancilleres de Contadora se reúnen separadamente con sus homólogos centroamericanos para buscar la forma de conciliar las dos posiciones, con el propósito de abordar conjuntamente la discusión de los problemas. Nicaragua cede con el tiempo.

Mientras tanto, surge otra complicación al establecerse un nuevo frente guerrillero en contra del gobierno de Managua en la frontera sur de Nicaragua. Este nuevo frente, encabezado militarmente por Edén Pastora, adopta el nombre de Alianza Revolucionaria Democrática (Arde). Otros líderes de la Arde, Alfonso Robelo y Brooklyn Rivera, convocan a una conferencia de prensa en la Ciudad de México, pero el gobierno de México los insta a abandonar el país.

Los conflictos fronterizos con Nicaragua que suscitan las incursiones militares de Arde, que parten de territorio costarricense, hacen que Costa Rica solicite a Contadora, por conducto de la OEA, el envío de una fuerza de paz que patrulle la frontera entre los dos países. Para México esto resulta una complicación inesperada. Su tradición antimilitarista se opone a ello y en consecuencia manifiesta que sólo puede apoyar el envío de un grupo de observadores no armados. Esto, como se verá más adelante, genera complicaciones en el seno de Contadora, que sin embargo serán superadas. En consecuencia, Contadora comunica oficialmente a Costa Rica que ha decidido constituir solamente una comisión observadora, integrada por dos representantes de cada uno de los cuatro países, con la misión de realizar sobre el terreno un estudio para conocer los hechos y presentar las recomendaciones que sean pertinentes. Los dos observadores que envía México son civiles.

Mientras tanto surge una nueva complicación. El Consejo de Seguridad de la ONU, convocado por Nicaragua, se reúne para examinar

la acusación de ésta en contra de Estados Unidos y Honduras por agresión. Esto equivalía a dejar de lado las gestiones de Contadora. Sin embargo, Contadora, discretamente, convence a Nicaragua de retirar su moción y el Consejo de Seguridad en su lugar aprueba la resolución 530, que encomia los esfuerzos de Contadora, reafirma el derecho de Nicaragua y los otros países centroamericanos a vivir en paz sin injerencia extranjera y solicita al secretario general de la organización que lo mantenga informado sobre la evolución de la situación en Centroamérica.

Con estos dos casos, acontecidos apenas cuatro meses después de la creación de Contadora, se sienta un precedente importante. Tanto la OEA como la ONU reconocen implícitamente la jurisdicción del Grupo sobre los conflictos centroamericanos. Ello constituye un respaldo a Contadora en sus esfuerzos por no contaminar la gestión de paz con la confrontación Este-Oeste y por no empantanar las negociaciones con discusiones estériles.

Hacia fines de mayo, entre el 28 y el 30, se celebra otra reunión entre los cancilleres de Contadora y sus homólogos centroamericanos. En esta reunión se establece una agenda de trabajo, conformada por cuatro áreas para orientar las discusiones: 1] el marco conceptual, 2] los problemas políticos y de seguridad, 3] los objetivos económicos y sociales, y 4] los mecanismos para la ejecución y el control de los acuerdos. Se aprueba, además, la creación de un grupo técnico con representantes de los nueve países para encargarse de llevar a cabo las consultas sobre los temas acordados, reunir la información pertinente en cada caso y proponer los procedimientos aconsejables para abordar los problemas identificados. Esta tarea recaerá, de hecho, en los vicecancilleres de los cuatro países.

Por otra parte, durante la reunión, los nueve cancilleres conocen el informe de la comisión de observadores que visitó Costa Rica y Nicaragua a raíz de los incidentes fronterizos y acuerdan lo siguiente: 1] ratificar el mandato de la propia comisión, que deberá seguir actuando como grupo asesor en lo relativo a problemas fronterizos; 2] ofrecer a la comisión el apoyo que sea necesario, y 3] otorgar pleno respaldo a la comisión bilateral mixta constituida por Costa Rica y Nicaragua.

LA REUNIÓN DE CANCÚN DE LOS PRESIDENTES DE CONTADORA

Mientras tanto, a pesar de las gestiones de Contadora, la situación en Centroamérica sigue agravándose. Ante este recrudecimiento de los conflictos, los cuatro presidentes de Contadora, Belisario Betancur de Colombia, Miguel de la Madrid de México, Ricardo de la Espriella de Panamá y Luis Herrera Campins de Venezuela, deciden reunirse con el fin de acordar medidas para acelerar la gestión de paz de Contadora. Se decide que la reunión se celebre en Cancún, México, el 17 de julio, y por ello los cancilleres de Contadora viajan a Panamá tres días antes, con el fin de prepararla.

La reunión de los presidentes se lleva a cabo conforme a lo previsto y, al analizar la situación que priva en ese momento en Centroamérica, los cuatro coinciden en la preocupación por su rápido deterioro, que a su juicio se manifiesta por lo siguiente:

...una creciente escalada de violencia, el aumento progresivo de las tensiones, los incidentes fronterizos y la amenaza de una conflagración bélica que podría generalizarse. A todo ello se suman la carrera armamentista y la injerencia foránea, para formar un cuadro dramático que afecta la estabilidad política de la región y en el que no logran avanzar y consolidarse instituciones que respondan al anhelo democrático de libertad, justicia social y desarrollo económico.⁴⁰

Los presidentes hacen un llamado a los países centroamericanos, de cuya "...actitud y genuina disposición para el diálogo" depende la creación de condiciones favorables para la paz, a que aporten su mayor esfuerzo en la búsqueda de los acuerdos que aseguren la convivencia. Hacen un llamado también a los países "con intereses y vínculos en la región" a que contribuyan con su influencia a fortalecer el entendimiento. El llamado se extiende por último a toda la comunidad in-

⁴⁰ Contadora, *Declaración de Cancún sobre la paz en Centroamérica*, Cancún, 17 de julio de 1983.

ternacional y a los organismos mundial y regional para que “contribuyan con su experiencia y capacidad diplomática a favor de soluciones pacíficas para los problemas centroamericanos”.⁴¹

Para acelerar y hacer más eficaces las negociaciones, los cuatro presidentes proponen a sus homólogos centroamericanos la concertación de acuerdos que establezcan los compromisos políticos para garantizar la paz regional. Para ello se proponen las directrices generales siguientes:

—Compromiso para poner término a toda situación de beligerancia prevaleciente.

—Compromiso para la congelación en el nivel de armamentos ofensivos existente.

—Compromiso para la iniciación de negociaciones sobre acuerdos de control y reducción en el inventario actual de armamentos, con la constitución de mecanismos adecuados de supervisión.

—Compromiso de proscribir la existencia de instalaciones militares de otros países en su territorio.

—Compromiso de dar aviso previo de movimientos de tropas cercanas a las fronteras, cuando estos contingentes rebasen la cuantía definida en el acuerdo.

—Compromiso para efectuar, según el caso, patrullajes fronterizos conjuntos o supervisiones internacionales de fronteras por grupos de observadores seleccionados de común acuerdo por los interesados.

—Compromiso de constituir comisiones mixtas de seguridad, con el objeto de prevenir y, en su caso, resolver incidentes fronterizos.

—Compromiso de establecer mecanismos internos de control para impedir el trasiego de armas desde el territorio de cualquier país de la región hacia el territorio de otro.

—Compromiso de promover un clima de distensión y confianza en el área, evitando declaraciones y otras acciones que pongan en peligro el indispensable clima de confianza política que se requiere.

—Compromiso de coordinar sistemas de comunicación directa entre los gobiernos a fin de prever conflictos armados y de generar una atmósfera de confianza política recíproca.⁴²

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

Para los presidentes de los países de Contadora, estas medidas debían ir acompañadas de un gran esfuerzo interno de cada uno de los gobiernos para fortalecer las instituciones democráticas y garantizar la observancia de los derechos humanos. Para ello, sugerían a los cinco gobiernos perfeccionar los métodos de consulta popular, asegurar el libre acceso de las diversas corrientes de opinión al proceso electoral y promover la plena participación de los ciudadanos en la vida política. También sugerían fortalecer los mecanismos de integración económica, incrementar el comercio intrazonal y aprovechar las posibilidades de complementación industrial con el fin de activar el desarrollo, pues consideraban el atraso económico y la ausencia de justicia social como la raíz de los conflictos.

Finalmente, los presidentes hacían saber que, con base en estos lineamientos generales, habían instruido a sus cancilleres para que elaboraran propuestas específicas que fueran presentadas a la consideración de los gobiernos centroamericanos por medio de los mecanismos de Contadora y que por otra parte se habían dirigido a los mandatarios del continente en busca de su solidaridad.⁴³

La reunión de Cancún tuvo también el objetivo —no declarado— de atraer la atención de la comunidad internacional hacia los esfuerzos de paz de Contadora y, en consecuencia, comprometer a los gobiernos centroamericanos, a Cuba y a Estados Unidos frente a la opinión pública mundial. La Declaración de Cancún obtuvo, en efecto, una reacción favorable y la solidaridad de la mayor parte de la comunidad internacional y con ello se obtiene un triunfo sustantivo.

Entre los países directamente involucrados en los conflictos, Nicaragua fue la primera en reaccionar frente a la Declaración de Cancún. La Junta de Gobierno nicaragüense acepta que sea de carácter multilateral el inicio del proceso de negociaciones propiciado por el Grupo de Contadora. Con ello da muestras de flexibilidad, lo que significa un buen augurio para el futuro de las negociaciones. No obstante, aprovechando la conmemoración del cuarto aniversario del triunfo de la Revolución sandinista, Nicaragua formula su propia propuesta

⁴³ *Ibid.*

de paz. Sin embargo, ésta resulta a la postre muy semejante a la iniciativa de los presidentes de Contadora, por lo que lejos de constituir un obstáculo al avance de las negociaciones resulta más bien un apoyo a la iniciativa de Cancún.

Por su parte, los cancilleres de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras se reúnen en la ciudad de Guatemala para examinar la Declaración de Cancún. Después de la reunión manifiestan que la Declaración constituye un aporte para la cristalización de la paz, porque acoge las iniciativas presentadas por sus gobiernos ante foros internacionales. Por otra parte, acuerdan una plataforma común para la siguiente reunión de Contadora. A estas alturas es Guatemala la que se perfila como líder del grupo.

La siguiente reacción importante viene de La Habana, el día 20 de julio, por medio de una misiva del propio Fidel Castro en respuesta a la de los cuatro presidentes de Contadora. En ella, Castro manifiesta que pueden contar con Cuba para las soluciones negociadas que se basen en los principios de no intervención, autodeterminación, igualdad soberana de los estados, cooperación para el desarrollo económico y social, solución pacífica de las controversias y que sean expresión libre y auténtica de la voluntad popular. Por otra parte, aprueba la anuencia de Nicaragua a celebrar conversaciones multilaterales con el ánimo de buscar una solución a los problemas centroamericanos.

La respuesta de Reagan a los presidentes de Contadora, por el contrario, tiene una connotación negativa. Aunque dice sentirse “complacido porque la Declaración de Cancún reconozca la importancia de principios fundamentales”, la carta de Reagan deja ver con claridad que en su opinión el foro adecuado para tratar los problemas de la región es la OEA. Por otra parte, informa a los presidentes que su gobierno va a iniciar sus propios esfuerzos de paz por conducto de un emisario especial para Centroamérica y de una comisión bipartidista encabezada por Henry Kissinger. Asimismo, manifiesta que los cuatro principios básicos de la política norteamericana hacia Centroamérica son: el establecimiento y fortalecimiento de las instituciones democráticas, el respeto al principio de no intervención, la eliminación del conflicto centroamericano del contexto Este-Oeste y la cooperación entre los países del istmo para lograr y sostener un nivel de crecimiento econó-

mico que garantice la satisfacción de las necesidades básicas de sus pueblos. Más adelante, Reagan declarará que la expresión de solidaridad de Castro con Contadora es poco seria.

Mientras tanto acontecen dos sucesos que tienen importancia para las gestiones de Contadora. Uno es que Washington decide, con base en el convenio de cooperación militar que tiene suscrito con Honduras, construir una base en el territorio de ésta, al tiempo que envía a su embajador especial, Richard Stone, para hacer sus primeros contactos en Centroamérica. Se hace patente así la ambivalencia de la política norteamericana en la región, llamada "de las dos vías". Por una parte presiona con demostraciones militares y por la otra dialoga. El diálogo, sin embargo, se da desde una posición de fuerza basada en su despliegue militar. El otro acontecimiento que tiene relación con los esfuerzos de Contadora es el golpe de Estado que se produce en Guatemala. Mediante éste, el general Mejía Victores, ministro de Defensa, derriba al general Ríos Montt. A la larga esto producirá beneficios para el esfuerzo negociador de Contadora, en la medida en que se modifica la posición de Guatemala con el cambio de gobierno.

El día 14 de agosto se celebra una entrevista en La Paz, Baja California, entre los presidentes De la Madrid y Reagan. En la reunión, el mandatario mexicano expone las razones que tiene México para interesarse en los problemas centroamericanos. El presidente estadounidense, por su parte, señala que su país tiene diferencias con México en su política hacia Centroamérica.

Previamente, el 27 de julio, los presidentes de Colombia y Panamá llevan a cabo una gira por El Salvador, Honduras y Guatemala y se entrevistan con los mandatarios de estos países para tratar de impulsar las gestiones de Contadora. Un día después se inicia la tercera reunión conjunta de Contadora, en la que los cinco cancilleres centroamericanos brindan su apoyo a la Declaración de Cancún. Por otra parte, presentan las observaciones de sus respectivos gobiernos sobre los acuerdos que habrán de derivarse de las directrices generales propuestas por los presidentes de Contadora.

EL DOCUMENTO DE OBJETIVOS

Con base en los antecedentes mencionados, se planea una cuarta reunión conjunta entre los cancilleres de Contadora y los de Centroamérica para principios de septiembre. Su objetivo es tratar de concretar en un solo documento las directrices generales propuestas en la Declaración de Cancún, con las observaciones y puntos de vista presentados por los gobiernos centroamericanos. La empresa no era fácil. Se trataba de delinear las bases y fijar los compromisos sobre los que se pudieran suscribir a futuro convenios de fondo.

Para esta reunión, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Guatemala elaboran conjuntamente un documento titulado “Bases para la paz en Centroamérica”, una de cuyas novedades consiste en incluir un capítulo dedicado al problema de los refugiados, asunto que preocupaba especialmente a Honduras y Costa Rica. Además, como era de esperarse que durante la reunión surgieran nuevas proposiciones, ésta prometía ser difícil desde antes de iniciarse.

Con todo, en la reunión se llega a la elaboración de un *Documento de objetivos* que recoge los diversos criterios e identifica las coincidencias de los puntos de vista de las partes. Este documento, primer acuerdo escrito logrado por Contadora, se consideró como “la base de entendimiento para las negociaciones que deberán emprenderse a la mayor brevedad con el fin de preparar los acuerdos y adoptar los mecanismos necesarios para formalizar los compromisos y asegurar sistemas adecuados de control y verificación”.⁴⁴

El documento aprobado partía de un diagnóstico de la crisis regional y a continuación enumeraba los objetivos concretos acordados, que eran:

Promover la distensión y poner término a las situaciones de conflicto en el área, absteniéndose de realizar toda acción que ponga en peligro la confianza política o que tienda a obstaculizar el objetivo de lograr la paz, la seguridad y la estabilidad en la región.

⁴⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Boletín Informativo*, México, 10 de septiembre de 1983.

Asegurar el estricto cumplimiento de los principios de derecho internacional anteriormente enunciados, cuya inobservancia podrá determinar responsabilidad.

Respetar y garantizar el ejercicio de los derechos humanos, políticos, civiles, económicos, sociales, religiosos y culturales.

Adoptar las medidas conducentes al establecimiento y, en su caso, al perfeccionamiento de sistemas democráticos, representativos y pluralistas que garanticen la efectiva participación popular en la toma de decisiones y aseguren el libre acceso de las diversas corrientes de opinión a procesos electorales honestos y periódicos, fundados en la plena observancia de los derechos ciudadanos.

Crear condiciones políticas destinadas a garantizar la seguridad internacional, la integridad y la soberanía de los estados de la región.

Detener la carrera armamentista en todas sus formas e iniciar negociaciones sobre control y reducción del inventario actual de armamentos y sobre el número de efectivos en armas.

Proscribir la instalación en su territorio de bases militares extranjeras o cualquier otra forma de injerencia militar foránea.

Celebrar acuerdos para reducir, con miras a eliminar, la presencia de asesores militares extranjeros y de otros elementos foráneos que participen en actividades militares y de seguridad.

Establecer mecanismos internos de control para impedir el tráfico de armas desde el territorio de cualquier país de la región hacia el territorio de otro.

Eliminar el tráfico de armas, intrarregional o proveniente de fuera de la región, destinado a personas, organizaciones o grupos que intenten desestabilizar a los gobiernos de los países centroamericanos.

Impedir el uso del propio territorio y no prestar ni permitir el apoyo militar o logístico a personas, organizaciones o grupos que intenten desestabilizar a los gobiernos de los países de Centroamérica.

Abstenerse de fomentar o apoyar actos de terrorismo, subversión o sabotaje en los países del área.

Constituir mecanismos y coordinar sistemas de comunicación directa con el objeto de prevenir o, en su caso, resolver incidentes entre los estados de la región.

Continuar con la ayuda humanitaria destinada a auxiliar a los refugia-

dos centroamericanos que se encuentren desplazados de su país de origen, propiciando, además, las condiciones adecuadas para la repatriación voluntaria de esos refugiados, en comunicación o con la cooperación del alto comisionado de las Naciones Unidas —ACNUR— y de otros organismos internacionales que se juzguen pertinentes.

Emprender programas de desarrollo económico y social con el propósito de alcanzar un mayor bienestar y una equitativa distribución de la riqueza.

Revitalizar y normalizar los mecanismos de integración económica para lograr un desarrollo sostenido que se funde en la solidaridad y el beneficio mutuo.

Gestionar la obtención de recursos monetarios exteriores que permitan asegurar recursos adicionales para financiar la reactivación del comercio intrarregional, superar los graves problemas de balanza de pagos, captar fondos destinados a capital de trabajo, apoyar programas para ampliar y reestructurar sus sistemas productivos y fomentar proyectos de inversión de mediano y largo plazo.

Gestionar un mejor y más amplio acceso a los mercados internacionales a fin de expandir el flujo de comercio entre los países centroamericanos y el resto del mundo, en especial con los países industrializados, mediante una revisión de las prácticas comerciales, la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias y la seguridad de precios remunerativos y justos para los productos exportados por los países de la región.

Gestionar mecanismos de cooperación técnica para la planeación, programación y ejecución de proyectos multisectoriales de inversión y promoción comercial.

Los ministros de Relaciones Exteriores de los países centroamericanos, con la participación de los países del Grupo de Contadora, iniciaron negociaciones con el propósito de preparar la celebración de los acuerdos y adoptar los mecanismos necesarios para formalizar y desarrollar los objetivos contenidos en el presente documento, y asegurar el establecimiento de los sistemas adecuados de verificación y control. Para estos efectos, se tendrán en cuenta las iniciativas presentadas en las reuniones convocadas por el Grupo de Contadora.⁴⁵

⁴⁵ *Documento de objetivos*, Cuarta Reunión Conjunta de Cancilleres de Contadora y Centroamérica, Panamá, Panamá, 9 de septiembre de 1983.

Con el fin de asegurar que el *Documento de objetivos* no quedara en letra muerta y fuera ratificado por los cinco gobiernos centroamericanos, los presidentes de Contadora convienen en enviar una excitativa conjunta a sus homólogos de Centroamérica. Con ese propósito, el canciller de Panamá realiza una gira por las capitales centroamericanas los días 22 y 23 de septiembre y a su regreso anuncia oficialmente que los cinco jefes de Estado de Centroamérica han ratificado el *Documento de objetivos*. Poco después, el 13 de octubre, el secretario general de la ONU informa al Consejo de Seguridad, de conformidad con la resolución 530, del 19 de mayo de 1983, sobre la evolución de las gestiones de Contadora y a la vez le transmite el texto del *Documento de objetivos*. Más tarde, el 11 de noviembre, la Asamblea General de la ONU aprueba una resolución mediante la cual acoge la Declaración de Cancún de los presidentes de Contadora y el *Documento de objetivos*. Adopta también la tesis general del Grupo en el sentido de que los conflictos tienen su origen en las condiciones internas de los países y en consecuencia no deben ubicarse éstos en el marco de la confrontación Este-Oeste. Por otra parte, pide al secretario general que, de conformidad con la resolución 530 del Consejo de Seguridad, informe con regularidad a dicho órgano sobre la evolución de la situación y la aplicación de esa resolución; pide también, al secretario general, que informe a la Asamblea en su trigésimo noveno periodo de sesiones sobre el cumplimiento de su propia resolución, y decide mantener en examen la situación en Centroamérica, las amenazas a la seguridad que pudieran ocurrir en la región y el desarrollo de las iniciativas de paz.⁴⁶

La ratificación del *Documento de objetivos* por parte de los cinco gobiernos centroamericanos y el amplio respaldo obtenido de parte del Consejo de Seguridad y la Asamblea General de la ONU constituían éxitos claros de Contadora. A esto se venía a sumar el hecho de que en la Novena Reunión del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), celebrada en Caracas el 15 y 16 de septiembre de ese año, se hubiese aprobado constituir el Comité de Acción y Apoyo al Desarrollo de Centroamérica (Cadesca), una especie de Contadora económica. Todos estos éxitos constituían pasos concretos hacia la paz y permitían

⁴⁶ Naciones Unidas, Asamblea General, documento A/RES/38/10 del 18 de noviembre de 1983.

prever posibles soluciones definitivas en un futuro no lejano. Sin embargo, un hecho imprevisto viene a empañar la buena marcha de las negociaciones. El 25 de octubre tiene lugar la invasión norteamericana a la isla caribeña de Granada. La invasión, a más de los grandes efectos negativos que tiene para la propia Granada, viene a constituir un aviso claro por parte de Washington de su determinación a hacer uso de la fuerza en apoyo de su política exterior en la región. Por otra parte, la invasión de Granada coincide con las gestiones de Estados Unidos, Guatemala, El Salvador y Honduras para reactivar el Consejo de Defensa Centroamericano (Condeca), organización creada en los años sesenta para la lucha contrainsurgente. Con todo, los cancilleres de Contadora y los componentes del Grupo Técnico continúan reuniéndose a fin de seguir avanzando en el proceso negociador.

LAS NORMAS PARA LA EJECUCIÓN DE LOS COMPROMISOS ASUMIDOS EN EL DOCUMENTO DE OBJETIVOS

A partir del 20 de octubre de 1983, el Grupo Técnico de Contadora labora intensamente en la preparación de un borrador para un tratado general de paz, con base en los puntos aprobados en el *Documento de objetivos*. Sin embargo, al toparse con innumerables obstáculos, los cancilleres de Contadora optan por aplazar una reunión conjunta que en un principio se había convocado para principios de diciembre. Además, para evitar el estancamiento de las negociaciones, bajan la mira de las pretensiones originales y deciden proponer a los gobiernos centroamericanos un proyecto más modesto. Bajo estas circunstancias lo importante era pasar de la enunciación de objetivos generales a la acción más concreta y específica. O sea, no desbocar las negociaciones para evitar el peligro de abortarlas, sino seguir avanzando gradualmente. En consecuencia, se procede a la elaboración de una serie de *Normas para la ejecución de los compromisos asumidos en el Documento de objetivos*.

Mientras esto ocurre, se lleva a cabo durante el mes de noviembre la XIII Asamblea General de la OEA. En ella, el Grupo Contadora pre-

senta un informe sobre las gestiones de paz que ha venido realizando y anuncia que tiene listos borradores de tratados para dar carácter de obligatoriedad a los compromisos que se desprenden del *Documento de objetivos*. Por su parte, el canciller mexicano en su discurso ante la Asamblea señala que el “caso de Granada actualiza una práctica que creíamos desterrada” y que “la negociación diplomática debe acelerar su paso para dejar atrás la escalada de los enfrentamientos militares”.⁴⁷

Por otra parte, el canciller mexicano subraya la necesidad de replantear los mecanismos de acción de la OEA sobre las bases de respeto irrestricto al pluralismo, la independencia, la autodeterminación, la no intervención y la soberanía. Declara, además, que toda vez que la Organización no ha satisfecho siempre las aspiraciones latinoamericanas, la legitimidad del organismo demanda una redefinición y una contribución efectiva al mantenimiento de la paz. Y citando al presidente De la Madrid, añade:

Confiamos en que la elección del nuevo secretario general de esta Organización permita revisar su funcionamiento para que, manteniendo incólumes los principios del derecho interamericano, demos un mayor dinamismo y responsabilidad a las instituciones continentales.⁴⁸

Finalmente, los días 7 y 8 de enero de 1984 se lleva a cabo la reunión pospuesta entre los cancilleres de Contadora y los de Centroamérica. En ésta, que coincide con el primer aniversario de Contadora, se aprueba el documento denominado *Normas para la ejecución de los compromisos asumidos en el Documento de objetivos*.

El nuevo documento establece, después de considerar que ha sido aprobado ya el *Documento de objetivos*, la necesidad de poner en práctica medidas para la realización de los compromisos contenidos en dicho documento y resuelve adoptar una serie de normas de ejecución inmediata. Las normas se agrupan en tres apartados distintos: 1] Asuntos de seguridad, 2] Asuntos políticos y 3] Cuestiones económicas y sociales.

⁴⁷ Discurso del secretario de Relaciones Exteriores ante la XIII Asamblea General de la OEA.

⁴⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe de labores del Secretario de Relaciones Exteriores*, México, septiembre de 1983-agosto de 1984.

En tal virtud, se procede a la creación de tres comisiones de trabajo, con base en los tres apartados de clasificación de las *Normas*. Su función es la de preparar estudios, proyectos jurídicos y recomendaciones dentro del área de su responsabilidad, así como propuestas para la verificación y el control del cumplimiento de las medidas que se acuerden. Estas comisiones serían coordinadas por el Grupo Técnico —conformado por los nueve vicescancilleres— que había venido funcionando *de facto* y el cual quedaba ahora formalizado como un cuerpo asesor del Grupo de Cancilleres. Las comisiones de trabajo habrían de instalarse a más tardar el 31 de enero y deberían presentar el resultado de sus trabajos en la Reunión Conjunta de Cancilleres a más tardar el 30 de abril de 1984.⁴⁹ El hecho mismo de la formalización del Grupo Técnico y de la creación de las comisiones de trabajo no era sino un reconocimiento anticipado del arduo y complejo trabajo que esperaba a Contadora.

EL PROYECTO ACTA DE CONTADORA PARA LA PAZ Y LA COOPERACIÓN EN CENTROAMÉRICA

Si bien en cuanto a su contenido y alcance el documento sobre las *Normas para la ejecución de los compromisos* fue un resultado modesto, éste debe verse, como se asienta páginas atrás, más bien como una fórmula para salir del atolladero en que se encontró de pronto Contadora y para rescatar la continuación de las negociaciones. Fue una especie de alto en el camino para retomar aire y volver a las negociaciones con nuevos bríos. La reunión conjunta de cancilleres, originalmente planeada para llevarse a cabo el 20 y 21 de diciembre de 1984, fue pospuesta para el 7 y 8 de enero siguientes debido a la solicitud expresa de Honduras, país que se había venido perfilando como el aliado más firme de Estados Unidos. Representantes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y la propia Honduras se habían reunido en Tegucigalpa para formular “Los objetivos básicos para la pacificación en Centro-

⁴⁹ Contadora, *Normas para la ejecución de los compromisos asumidos en el Documento de objetivos*, Panamá, 8 de enero de 1984.

américa”, como una nueva propuesta que podría significar un retraso considerable de las acciones que se proponía Contadora para 1984. Esta acción del bloque de los cuatro países centroamericanos era una especie de respuesta a un proyecto de iniciativa que había elaborado Nicaragua con anterioridad. Ante esta situación, el nuevo documento de Contadora sobre las *Normas* era en realidad un éxito, más que un fracaso, como en su momento se comentó en la prensa. Sin embargo, para Contadora era necesario y urgente seguir adelante en el proceso negociador y hacia allá dirigió sus siguientes pasos.

El 30 de abril de 1984, conforme a lo previsto, se lleva a cabo una reunión conjunta de los cancilleres de Contadora y Centroamérica, en la cual se acuerda que la primera elabore, a partir de los informes de las comisiones de trabajo, una propuesta concreta de paz y cooperación. A este nuevo proyecto se le dará posteriormente el nombre de Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica.

El Acta, cuya formulación siguió exigiendo una serie de consultas informales, era ya un proyecto completo de tratado de paz, que abarcaba más de 50 cuartillas. Constaba de un preámbulo, tres partes, cinco capítulos, un anexo y un protocolo adicional. En el preámbulo estaban consignados los principios y considerandos que constituían el espíritu que guiaba el tratado. La primera parte constaba de cuatro capítulos. El primero se refería a los compromisos generales. El segundo a los asuntos políticos y comprendía cuatro secciones sobre compromisos en materia de distensión regional y fomento de la confianza, reconciliación nacional, derechos humanos y procesos electorales. El tercer capítulo estipulaba los compromisos en materia de seguridad. Comprendía ocho secciones que consideraban los siguientes puntos: maniobras militares; armamentos; bases militares extranjeras; asesores militares extranjeros; tráfico de armas; prohibición de apoyo a fuerzas irregulares; terrorismo, subversión y sabotaje, y sistemas de comunicación directa. El cuarto capítulo, que se refería a los compromisos sobre asuntos económicos y sociales, constaba de dos secciones: una en materia económica y social y otra sobre refugiados. La segunda parte se refería a las recomendaciones en materia de ejecución y seguimiento. Consideraba el establecimiento de una comisión que se encargara de la verificación y control del cumplimiento de los compromisos. La tercera parte contenía una sección

de disposiciones finales y un anexo. Éste se refería a la definición que debía adoptarse sobre términos militares. Finalmente, se incluía un protocolo adicional a la propia Acta, “abierto a la firma de todos los estados que deseen contribuir a la paz y a la cooperación en Centroamérica”. Dicho protocolo debía ser depositado ante los gobiernos del Grupo de Contadora y registrado en la Secretaría General de las Naciones Unidas, de conformidad con el artículo 102 de la Carta de la Organización.⁵⁰

La elaboración del Acta de Contadora significaba un gran paso adelante. Con ello parecía que finalmente, después de más de un año de tortuosas y difíciles negociaciones, se llegaba a la antesala de la firma de un tratado de paz. La paciencia e insistencia de Contadora habían sido cruciales para ello. Sin embargo, los obstáculos que encontraría este nuevo documento habrían de ser aún mayores que los anteriores. Al acercarse el momento para la celebración de compromisos firmados, los componentes del “Bloque de los Cuatro” (Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras), como se dio en llamar a estos países en círculos políticos norteamericanos, dieron muestra de una seria falta de voluntad política y la aprobación del documento fue retrasándose por varias etapas sucesivas.

El 8 de junio de 1984 se llevó a cabo una reunión de los cancilleres de Contadora. Ésta tuvo por objeto afinar el proyecto del Acta de Contadora. Al término de la reunión, los cuatro cancilleres de Contadora viajaron a las capitales de los países centroamericanos para hacer entrega a cada uno de los gobiernos, personalmente, del proyecto del Acta. La gira tenía como objetivo adicional convencer a los gobiernos centroamericanos de la bondad del proyecto. Los gobiernos centroamericanos aceptaron en principio el documento, pero “señalando también que desearían exponer observaciones acerca de algunos temas en particular”.⁵¹ En consecuencia, los vicescancilleres de Contadora viajaron con posterioridad a Centroamérica para recoger los distintos puntos de vista de los gobiernos centroamericanos, en forma separada, y asegurar al máximo el éxito de la reunión conjunta de cancilleres.

⁵⁰ *Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica*, Reunión de Cancilleres de Contadora, Panamá, Panamá, 8 de junio de 1984.

⁵¹ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Boletín Informativo*, México, 21 de julio de 1984.

Los días 18 y 19 de agosto, los cuatro vicescancilleres de Contadora vuelven a reunirse con miras a preparar la reunión del Grupo Técnico (cuatro vicescancilleres de Contadora más cinco de Centroamérica) que se anuncia para el 24 y 28 de agosto. Esta reunión tuvo por objeto integrar formalmente los comentarios y las observaciones de los países de Centroamérica al proyecto del Acta de Contadora. En el intermedio entre las dos reuniones, los vicescancilleres de Contadora visitan nuevamente a los gobiernos centroamericanos, en un último esfuerzo por limar asperezas.⁵²

Entre el 24 y el 28 de agosto se reúnen finalmente los cancilleres de Contadora y Centroamérica para examinar las consideraciones de los países centroamericanos sobre el Acta de Contadora, pero no se llega a nada concreto a pesar de los preparativos previos. Sin embargo, la reunión permite identificar con mayor precisión diferencias que aún subsistían en materia política y de control de armamentos. Se analizan también asuntos vinculados con el alcance jurídico de los compromisos que se propone que adopten los gobiernos del área, las modalidades de verificación y control que certifiquen su cumplimiento, y la definición de pasos previos a la entrada en vigor del instrumento. El boletín respectivo de Contadora terminaba aceptando la necesidad de continuar la revisión del proyecto:

Las observaciones y sugerencias formuladas en el desarrollo de la reunión, constituyen elementos significativos para el perfeccionamiento del proceso de negociación diplomática y el logro de la paz en la región centroamericana que podrán permitir a los cancilleres del Grupo de Contadora definir las siguientes etapas en el esfuerzo que realizan a favor de la paz y la cooperación en la región.⁵³

Se procede, en consecuencia, a revisar el proyecto del Acta de Contadora y se fija el 7 de septiembre para llevar a cabo una nueva reunión conjunta de los cancilleres de Contadora y Centroamérica.

⁵² Secretaría de Relaciones Exteriores, *Boletín Informativo*, México, 17 y 24 de agosto de 1984.

⁵³ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Boletín Informativo*, México, 28 de agosto de 1984.

PRIMERA REVISIÓN DEL ACTA DE PAZ DE CONTADORA

El 6 de septiembre, los cancilleres de Contadora se reúnen para afinar el nuevo proyecto del Acta de Paz y fijar la estrategia para la reunión conjunta del día siguiente. Por otra parte, analizan los términos en que el Grupo habrá de participar y colaborar en la reunión que tendrá lugar a fines del mismo mes, con los cancilleres de la Comunidad Económica Europea, España, Portugal y los cinco centroamericanos, en San José, Costa Rica.

Al día siguiente, 7 de septiembre, se lleva a cabo la reunión conjunta. Los cancilleres de Contadora hacen entrega de la versión revisada del Acta de Paz de Contadora, así como de un comunicado dirigido a los jefes de Estado de los países centroamericanos en el que subrayan que se trata de un esfuerzo para integrar las distintas aportaciones y conciliar aquellos aspectos sobre los que subsisten divergencias. Explican, además, que de acuerdo con los planteamientos de los países centroamericanos, el acta contempla ahora exclusivamente compromisos jurídicos.

En el boletín de prensa respectivo, los nueve cancilleres reafirman “su compromiso para buscar y encontrar fórmulas dignas y honorables” en el proceso de negociación, y los cuatro de Contadora por su parte declaran que con esta reunión “culmina la fase de consultas a nivel técnico” y que “corresponde ahora a la voluntad política de los gobiernos centroamericanos dar alcance jurídico a los compromisos que se han identificado durante [el] proceso y adoptar, en consecuencia, las fórmulas de conciliación que se juzguen adecuadas”.⁵⁴ Finalmente se fija la fecha del 15 de octubre de 1984 para que los gobiernos centroamericanos se pronuncien sobre la versión revisada del Acta de Paz.

Por otra parte, en esa misma ocasión los nueve cancilleres examinan las perspectivas de la reunión conjunta de ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Económica Europea, España, Portugal, Centroamérica y de Contadora, que habrá de celebrarse próximamente en San José, Costa Rica.

⁵⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Boletín Informativo*, México, 8 de septiembre de 1984.

Hasta ahí las cosas, cuando el 21 de septiembre siguiente surge una nueva complicación. Nicaragua anuncia sorpresivamente su decisión de firmar el Acta revisada de Contadora sin más modificaciones y esto genera reacciones negativas de las partes contrarias. La reacción de Washington no se hace esperar. Al día siguiente un vocero del Departamento de Estado califica el anuncio de Nicaragua de “hipócrita”, bajo el argumento de que el acta revisada es todavía “un borrador” abierto a comentarios y sujeto a negociación.⁵⁵

Washington decide ejercer presiones sobre los otros gobiernos centroamericanos para que se abstengan de aprobar el Acta.⁵⁶ En consecuencia, Honduras convoca a los gobiernos de Costa Rica, El Salvador y Guatemala a reunirse en Tegucigalpa para discutir el Acta revisada. La convocatoria no tenía nada de particular, a no ser porque la fecha fijada para la reunión era el 19 de octubre, o sea cuatro días después del día convenido como límite para pronunciarse sobre la versión revisada del Acta. La selección de la fecha no parecía casual, sino una forma deliberada de subrayar su desacato a lo convenido el 7 de septiembre anterior y una maniobra para retrasar aún más la aprobación del documento. Sin embargo, en esta ocasión Guatemala decide separarse del grupo de Tegucigalpa y adoptar una posición neutral frente a las disputas que suscita el documento.⁵⁷ Los otros tres países

⁵⁵ *The Washington Post*, 23 de septiembre de 1984.

⁵⁶ Véanse extractos del documento del Consejo Nacional de Seguridad de Estados Unidos, correspondiente al 30 de octubre de 1984, publicados por *The Washington Post* en su edición del 6 de noviembre de 1984.

⁵⁷ Guatemala hace saber su intención de no querer desempeñar ningún papel activo para tratar de modificar el Acta de Contadora en un sentido o en otro y declara que aceptará el veredicto de los otros cuatro países: “Si vamos a firmar algo, tenemos que ser todos, los cinco países”. Declaración del embajador de Guatemala en Washington, Federico Fahsen. Véase nota de Joanne Omang en *The Washington Post*, 10 de noviembre de 1984, p. A 17. Semanas después, el presidente Betancur, al día siguiente de visitar México, viaja a Guatemala para entrevistarse con el presidente Mejía Victores. Al término de la reunión, los dos mandatarios emiten un comunicado conjunto en el que exhortan a todos los países involucrados a que apliquen “desde ahora” los acuerdos previstos por el Acta de Contadora (*El País*, 10 de diciembre de 1984). Guatemala se apartará aún más del grupo de Tegucigalpa al abstenerse de apoyar el boicot comercial de Washington a Nicaragua (*El País*, 9 de mayo de 1985).

firman el *Documento de Tegucigalpa*, que contiene sus sugerencias de adiciones y modificaciones al Acta revisada.⁵⁸

En el *Documento de Tegucigalpa* se eliminaba la prohibición de celebrar en la región maniobras militares de carácter internacional y se eliminaba también la Comisión de Verificación y Control en materia de seguridad. Se proponía, en su lugar, un grupo *ad hoc* de desarme, que debía quedar establecido al firmarse el Acta de Paz de Contadora, a fin de verificar el congelamiento de adquisiciones de armas. El énfasis en este segundo punto estaba puesto en el congelamiento inmediato, pero tenía carácter temporal pues, al igual que el Acta revisada, fijaba una posterior serie de negociaciones para establecer los límites de los inventarios militares. Esta modificación se suponía que evitaría que Nicaragua tuviera la oportunidad de incluir, antes de la firma del Acta, los aviones MIG que supuestamente había recibido de la Unión Soviética. El *Documento de Tegucigalpa* sugería diferir la negociación del calendario para el desmantelamiento de bases militares extranjeras hasta después de 90 días de la firma del Acta, favoreciendo así el *statu quo*. Este punto era justamente el que con mayor razón hacía pensar a los observadores que las verdaderas intenciones de Estados Unidos eran otras, distintas a la adopción del Acta de Contadora por parte de los países centroamericanos.

Sin embargo, en el *Documento de Tegucigalpa* había un punto que hacía abrigar esperanzas acerca de la buena fe de los tres países para la firma del Acta. Éste era el propuesto por Honduras, que mostraba su preocupación respecto a los “contras” y sugería que la Comisión de Verificación y Control se encargara de vigilar su reacomodo fuera del territorio hondureño, con la asistencia financiera de otros gobiernos y de organismos internacionales.⁵⁹ Poco después, sin embargo, en la Casa Blanca se empieza a hablar de que cualquier “tratado serio” de paz requeriría cientos o miles de efectivos para verificar su cumplimiento. Ofrecen como argumento el caso de la fuerza de paz de las Naciones Unidas en la península de Sinaí de 1978-1979, que involucró la participación de 4 000 soldados en su momento culminante.⁶⁰

⁵⁸ *Documento de Tegucigalpa*, Tegucigalpa, 19 de octubre de 1984.

⁵⁹ Nota de Juan M. Vásquez, *Los Angeles Times*, 17 de noviembre de 1984.

⁶⁰ Nota de Joanne Omang, *The Washington Post*, 17 de diciembre de 1984.

Paralelamente a estos sucesos, se dan otros acontecimientos que tienen una relación importante con el proceso de negociación de Contadora. El 26 de octubre, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la resolución 39/4, mediante la cual reitera su apoyo a Contadora y la insta nuevamente a perseverar en sus esfuerzos con este apoyo de la comunidad internacional. La resolución, después de tomar nota con satisfacción de los resultados obtenidos por el Grupo, en particular el Acta del 7 de septiembre anterior, y después de considerar que ésta constituye un paso fundamental en la culminación del proceso de negociación, pasa a instar a los países centroamericanos a que aceleren sus consultas con el Grupo de Contadora a fin de culminar el proceso de negociación tendiente a la pronta suscripción del Acta. Insta, asimismo, a todos los estados, en particular a aquellos con vínculos e intereses en la región, a respetar el Acta, así como los compromisos que se acuerden, mediante su adhesión al Protocolo Adicional de dicha Acta. Por otra parte, pide al secretario general que informe al Consejo de Seguridad con regularidad sobre la evolución de la situación y que presente, a más tardar el 15 de diciembre, un informe a la Asamblea General sobre los avances que se registren en la aplicación de la propia resolución. Finalmente, decide incluir en el programa provisional de su cuadragésimo periodo el tema intitulado: "La situación en Centroamérica: amenazas a la paz y la seguridad internacional e iniciativas de paz".⁶¹

La resolución de la Asamblea General venía a constituir, en un momento difícil, un apoyo decidido a la labor de Contadora y significaba una clara presión al grupo de Tegucigalpa al exhibir ante la comunidad internacional su escasa voluntad real para negociar. Por otra parte, al fijar el 15 de diciembre de ese año para que el secretario general informara a la Asamblea "sobre los avances que se registren" en la aplicación de la propia resolución, presionaba indirectamente a los gobiernos centroamericanos para volver a la mesa de negociaciones antes de esa fecha.

El 2 de noviembre, el secretario general de la ONU, a petición de los representantes permanentes de Costa Rica, El Salvador y Honduras, hace circular en la Asamblea General el *Documento de Tegucigalpa*.⁶²

⁶¹ Naciones Unidas, resolución A39/4 del 26 de octubre de 1984.

⁶² Naciones Unidas, documento A/39/630 del 2 de noviembre de 1984.

El 12 de noviembre se inicia en Brasilia el XIV periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA. Las sesiones se abren bajo el signo propicio de la reciente elección del diplomático brasileño Joao Clemente Baena Soares como secretario general del organismo regional. Baena Soares venía a substituir a Alejandro Orfila, quien había renunciado en medio de un escándalo que se suscitó por su aceptación de pago de honorarios por concepto de servicios profesionales como asesor prestados al gobierno de un país miembro.

En ocasión de la reunión de la OEA, el canciller mexicano aprovecha la oportunidad para dar contestación en su discurso, a los alegatos en contra del Acta revisada de Contadora:

A partir de enero de 1984, el Grupo de Contadora impulsó un intenso proceso de consultas y negociaciones entre los gobiernos de la región que culminó, en septiembre último, con la presentación del "Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica [...] El Acta refleja las preocupaciones fundamentales que expresaron durante el proceso los gobiernos centroamericanos [...] Contiene también normas adjetivas para asegurar el cumplimiento de los compromisos. Un orden jurídico como el que se propone en el Acta es, a todas luces, preferible al vacío legal. Las fórmulas de verificación y control merecían ser probadas y ajustadas a la luz de los resultados que arrojará su aplicación concreta. En definitiva, el alcance de un mandato normativo se precisa únicamente en la práctica diaria y en su obediencia efectiva. Obviamente se requiere, como condición previa y necesaria, un entendimiento y un compromiso político para que la hipótesis jurídica sea cumplida en su parte substantiva y procesal."⁶³

La Asamblea General de la OEA, durante su XIV periodo ordinario de sesiones, adopta una resolución por medio de la cual acoge "con satisfacción" el Acta revisada de Contadora; urge a los países centroamericanos a que manifiesten su voluntad de paz e intensifiquen sus consultas entre sí y con el Grupo de Contadora a fin de culminar el proceso

⁶³ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Discurso del Secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda Amor, en el XIV periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos*, Dirección General de Archivo, Biblioteca y Publicaciones, México. 1984, p. 8.

de negociación mediante la pronta suscripción del Acta; insta a todos los estados, en particular a aquellos con intereses y vínculos con la región, a que favorezcan la suscripción del Acta y en su oportunidad respeten los compromisos que se acuerden y que se adhieran al Protocolo Adicional de dicho instrumento, y reitera su decidido apoyo a las gestiones que realiza el Grupo Contadora a fin de superar la grave crisis de Centroamérica.⁶⁴ Esta resolución se adopta a iniciativa de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Jamaica, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Pero sin duda el acontecimiento más importante que se registra durante este periodo es la reelección de Ronald Reagan a la Presidencia de Estados Unidos. El 6 de noviembre Reagan resulta triunfador por muy amplio margen, pues sólo pierde en el estado de Minnesota—del cual es nativo su rival— y en el Distrito de Columbia. Este aplastante triunfo conlleva oscuros presagios para la distensión en Centroamérica. Con todo, los cancilleres de Contadora harán un nuevo esfuerzo para revisar una vez más el Acta de Paz.

SEGUNDA REVISIÓN DEL ACTA DE PAZ DE CONTADORA

La tarea que tenían ante sí los cancilleres de Contadora no era fácil. En efecto, éstos habían tenido la esperanza de que el proyecto del Acta, una vez revisado conforme a las observaciones de los cinco países centroamericanos, fuera firmado antes de terminar el año. Sin embargo, tenían ahora ante sí una nueva ronda de negociaciones. El problema para los cancilleres no era solamente compaginar el *Documento de Tegucigalpa* con el Acta revisada de Paz, sino convencer a Nicaragua de aceptar nuevas modificaciones y adiciones a un documento que ya había aprobado con anterioridad. La negociación prometía ser larga y compleja. Conforme a las palabras atribuidas por la prensa a un funcionario mexicano no identificado, la tarea consistía en lo siguiente:

⁶⁴ Organización de los Estados Americanos, documento A/39/827, S/16865, p. 8.

Lo que Contadora tiene que determinar ahora es cuáles de las observaciones son aceptables y cuáles no. Esto requerirá convencer a Nicaragua de que algunos de los cambios son válidos y de convencer a los otros tres países que algunos otros no lo son. [Sin embargo] la búsqueda de un documento perfecto significaría una serie infinita de revisiones. [El Acta] tiene primero que ser firmada y darle oportunidad de que trabaje [en la práctica].⁶⁵

Con todo, aprovechando su presencia en Brasilia con motivo de la reunión de la OEA, los cuatro cancilleres de Contadora se reúnen el 14 de noviembre con el propósito de examinar las observaciones contenidas en el *Documento de Tegucigalpa* e iniciar consultas informales con sus homólogos centroamericanos. Al término de la reunión, los cuatro cancilleres manifiestan estar de acuerdo con que algunas de las observaciones aportan elementos valiosos al instrumento de Contadora y se inscriben en la tarea de afinarlo y precisarlo. No obstante, también coinciden en señalar que:

La actual formulación de las observaciones podría alterar el equilibrio alcanzado en la versión revisada del Acta de Contadora [y que] por ello se hace necesario intensificar el proceso de negociaciones a alto nivel político, según lo previsto desde el 7 de septiembre pasado, para llegar en un término breve a un texto final de convenio que mantenga el espíritu del Acta de Contadora.⁶⁶

Entre el 4 y el 6 de diciembre, Belisario Betancur visita México. En el comunicado conjunto que emana de la visita, los presidentes Betancur y De la Madrid declaran que los cambios sugeridos al Acta de Contadora serán tomados en cuenta en la medida en que sean expresión real de una voluntad negociadora a favor de la reconciliación, la mutua confianza y el equilibrio de derechos y responsabilidades.⁶⁷

En consecuencia, los esfuerzos del Grupo Contadora se encaminan en esos días a mantener contacto con cada uno de los gobiernos que

⁶⁵ Citado por Juan M. Vásquez en nota publicada en *Los Angeles Times* en su edición del 17 de noviembre de 1984.

⁶⁶ Comunicado conjunto de los cancilleres de Contadora del 14 de noviembre de 1984. Tomado de Secretaría de Relaciones Exteriores, *Boletín Informativo*, México, 14 de noviembre de 1984.

⁶⁷ *El País*, 7 de diciembre de 1984.

han sugerido enmiendas, a fin de conocer sus prioridades. Con base en estas negociaciones informales, Contadora elabora un nuevo documento que queda listo el 18 de diciembre: *Evaluación del Documento de Tegucigalpa y armonización de algunas de sus propuestas con el texto del Acta de Contadora*.⁶⁸

En el preámbulo de dicho documento se expresaban las consideraciones que llevaron a su elaboración:

Es evidente que, dados los planteamientos de algunos gobiernos centroamericanos, el Acta de Contadora no resulta aceptable en su versión actual. Por ello, y a fin de seguir promoviendo la solución pacífica y negociada de los conflictos, es indispensable que el Grupo de Contadora impulse la búsqueda de nuevas fórmulas de negociación sobre los aspectos más controvertidos a fin de garantizar un equilibrio político para las Partes, reforzando los esquemas de prestaciones y contraprestaciones previstas en el Acta.⁶⁹

El documento se dividía en tres partes, atendiendo el grado de dificultad que presentaban las propuestas de Tegucigalpa para ser armonizadas con el Acta de Contadora. La primera incluía aquellas propuestas que podrían ser aceptables, ya fuera porque se trataba de aspectos formales o de redacción, o porque se referían a cuestiones que, de incorporarse, no alterarían el equilibrio del Acta de Contadora. La segunda se refería a aquellas observaciones que podrían ser consideradas favorablemente, siempre que se llevaran a cabo algunas modificaciones para facilitar los consensos y garantizar el balance necesario. Finalmente, la tercera parte recogía aquellas observaciones que presentaban un grado mayor de dificultad y que se referían a los aspectos de seguridad, verificación y control. En relación con este último grupo de observaciones, se consideraba que era necesario un esfuerzo importante para encontrar fórmulas que acercaran las posiciones opuestas entre el Acta y el *Documento de Tegucigalpa*.⁷⁰

Al conmemorarse el segundo aniversario de Contadora, los cuatro cancilleres del Grupo reafirman la decisión de sus presidentes de reco-

⁶⁸ Documento interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 18 de diciembre de 1984.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

ger aquellas nuevas observaciones que contribuyan a dar mayor precisión al documento y de proponer fórmulas para conciliar las posiciones divergentes. Convocan para ello a una reunión conjunta de plenipotenciarios de los nueve países para el 14 y 15 de febrero de 1985, pero aclaran que dicha reunión habrá de servir únicamente para preparar una conferencia posterior destinada a suscribir el Acta.⁷¹

Sin embargo, pocos días después, en una maniobra que pareció tener implícitos valores entendidos con Estados Unidos, Costa Rica condiciona su participación en la reunión de Contadora al arreglo de un diferendo bilateral con Nicaragua. La condición implica la devolución de un nacional nicaragüense que se había asilado en su embajada en Managua y que, con posterioridad, presuntamente había sido sacado de allí por la policía de Nicaragua. Los días 18 y 22 de enero, respectivamente, El Salvador y Honduras anuncian que no participarán en la reunión de Contadora en solidaridad con Costa Rica. Finalmente, se cumple la fecha prevista para la reunión conjunta de Contadora y los cuatro cancilleres del Grupo, ante la ausencia de los tres países, se ven obligados a anunciar la suspensión del acto "hasta que no se den condiciones más propicias".⁷²

Sin embargo, a principios de marzo y gracias a la gestión mediadora de Felipe González, jefe del gobierno español, Nicaragua libera al asilado en cuestión, entregándolo a las autoridades colombianas, y Costa Rica acepta seguir participando en las negociaciones de Contadora. En consecuencia, se convoca a una nueva reunión conjunta para los días 11 y 12 de abril.

A la reunión del 11 y 12 de abril, llamada de plenipotenciarios, asisten representantes de alto nivel con facultades para asumir compromisos. Esta característica se imprimió a la negociación para distinguir la nueva etapa de la anterior, señalada como "técnica". La reunión concentró su atención en los mecanismos de ejecución y seguimiento de los compromisos contenidos en el Acta, considerando que era posible perfeccionar los planteamientos iniciales e incorporar otros aspectos valiosos que eran parte de la experiencia internacional en la materia.

⁷¹ Declaración conjunta de los cancilleres del Grupo Contadora, Panamá, 9 de enero de 1985.

⁷² *El País*, 15 de febrero de 1985.

La reunión de abril permitió la adopción de los criterios y las bases esenciales de los mecanismos mencionados. En ese sentido se aprobó la propuesta de crear las siguientes instancias:

1. Comité *Ad Hoc* para la Evaluación y Seguimiento de los Compromisos en Materia Política y de Refugiados.
2. Comisión de Verificación y Control en Materia de Seguridad.
3. Comité *Ad hoc* para la Evaluación y Seguimiento de los Compromisos en Materia Económica y Social.

Dada la importancia del tema, se puso especial atención a la Comisión de Verificación y Control en Materia de Seguridad. Ésta tendría como rasgo principal la participación de representantes de estados de reconocida imparcialidad y con interés genuino en contribuir a la solución de la crisis centroamericana. Los estados participantes deberían ser propuestos por el Grupo Contadora y aceptados de común acuerdo por los gobiernos centroamericanos.

Después de la reformulación hecha por los países de Contadora, que tomaba en cuenta las ideas de los gobiernos centroamericanos, los representantes de Costa Rica, Guatemala y Nicaragua aprobaron sin reservas la propuesta. Por su parte, los representantes de El Salvador y Honduras la aprobaron también, pero reservándose la consideración de estos acuerdos a la luz de la negociación final del conjunto del Acta. Sin embargo, con posterioridad a la reunión, el gobierno de El Salvador envió un documento con observaciones al documento aprobado en principio y en el que, entre otras sugerencias de menor importancia, replanteaba asuntos centrales que ya habían sido objeto del consenso alcanzado.

El 14 de mayo se llevó a cabo una segunda reunión de esta nueva etapa de negociaciones. En esta reunión, el Grupo Contadora concluye su propósito anunciado de dar respuesta a las observaciones hechas en el *Documento de Tegucigalpa* del 20 de octubre y de proponer fórmulas que permitan obtener un nuevo equilibrio político en los temas que eran motivo de mayor controversia. Además, en el conjunto de ambas reuniones quedan aprobadas, en definitiva, las sugerencias tendientes a lograr un mejoramiento y una mayor precisión en la presentación de algunos compromisos. También se aprueban numerosas propuestas que, sin ser las centrales de la negociación, habían implicado una modificación por parte de Contadora. Entre los asuntos de

este género figuraban el relativo al papel y la función del Cadescá, el fortalecimiento del capítulo económico y social para asegurar la no discriminación para ningún país de sus relaciones económicas, el tema de los desplazados, el destino de las fuerzas irregulares una vez desarmadas y la aceptación de las comisiones mixtas y su papel en la solución de los incidentes fronterizos y de las controversias.

Al finalizar la reunión, el Grupo Contadora hace entrega de un nuevo documento relativo a los compromisos sobre asuntos de seguridad que procura garantizar los intereses de todos los estados centroamericanos. Se sugiere, como metodología, dividir el tratamiento de los asuntos pendientes en dos áreas principales. La primera incluía aquellos compromisos relativos a la presencia militar extranjera en Centroamérica, es decir, maniobras militares internacionales, bases, escuelas, instalaciones y asesores. La segunda estaba integrada por los compromisos relativos a maniobras militares nacionales, carrera armamentista, tráfico de armas, apoyo a fuerzas irregulares, terrorismo, subversión o sabotaje, y sistemas de comunicación directa.

En esencia, el Grupo Contadora señalaba como criterio básico la gradualidad en la aplicación de los compromisos, manteniendo como objetivo final la eliminación de todas aquellas modalidades de presencia militar extranjera que afectaban la estabilidad y la confianza en la región. De ahí que fuera necesario precisar las etapas de su reducción, teniendo presente la salvaguarda de la simultaneidad.

En relación con los demás compromisos en materia de seguridad, especialmente en lo que respecta a la limitación de la carrera armamentista y la prohibición del apoyo a fuerzas irregulares, Contadora insistió en que debía procurarse una aplicación paralela a los compromisos de la presencia militar extranjera. De esta manera podría asegurarse un sistema de compromisos recíprocos y simultáneos que garantizara los intereses de cada una de las partes en condiciones de igualdad.

Por otra parte, el Grupo Contadora hizo entrega de una nueva propuesta en relación con el concurso de los países con vínculos e intereses en la región al esfuerzo de paz y cooperación en Centroamérica. En lugar del protocolo único que figuraba en la propuesta original, se propusieron ahora cuatro distintos. El primero destinado a los países del Grupo Contadora, el segundo para los otros países del continente

americano, un tercero para los demás estados de la comunidad internacional y, finalmente, el cuarto para aquellos que integrarían la Comisión de Verificación y Control. La nueva división tenía como objetivo salvar las objeciones presentadas principalmente por el gobierno de Estados Unidos, que sostenía que la eventual adhesión de la Unión Soviética y del bloque socialista permitiría consagrar su presencia en la región. El segundo documento entregado se refería a las disposiciones finales del Acta e incluía cuestiones tales como entrada en vigor, duración y vigencia, ratificación y solución de controversias. Sin embargo, si bien en algunos aspectos de este segundo documento existían acuerdos, en otros subsistían diferencias importantes. Las diferencias se daban en cuestiones de carácter jurídico y constitucional que, de no resolverse adecuadamente, podían afectar la gestión diplomática en su conjunto.

En la reunión conjunta de Contadora del 14 de mayo se logró avanzar con pasos concretos en el proceso negociador. Sin embargo, quedaron pendientes de discutir asuntos todavía más difíciles de la agenda. Para ello se programó una nueva reunión a celebrarse el mes de junio.

Hacia mediados de 1985, la gestión de Contadora presentaba el siguiente panorama. Por una parte había signos alentadores, dado que los países del grupo de Tegucigalpa habían vuelto a la mesa de negociaciones y se había logrado dar pasos concretos en la discusión del Acta de Paz y Cooperación. Sin embargo, El Salvador y Honduras dejaban la impresión de seguir recurriendo a tácticas dilatorias en gran parte fomentadas desde Washington. Nicaragua, por su parte, declaraba que el proceso de afinamiento del Acta se había convertido, de hecho, en uno de introducción de modificaciones en áreas substantivas, por lo que amenazaba con que en adelante evitaría pronunciarse sobre temas aislados hasta no conocer el producto final de la negociación.

Ante esta situación era obvio que Contadora se enfrentaba a un dilema muy claro: por una parte, la necesidad de continuar la gestión negociadora; por otra, evitar la prolongación indefinida del proceso de afinación del Acta, ya que ello conduciría, inevitablemente, al desgaste de las gestiones del Grupo. Sin embargo, hacia mediados de 1985 resultaba claro también que la alternativa a Contadora era el vacío diplomático en la región.

CUARTA PARTE
LA ARMONIZACIÓN DE LOS PUNTOS
DE VISTA EN EL SENO DE CONTADORA

ANTECEDENTES INMEDIATOS

Uno de los principales problemas que tuvo que afrontar Contadora desde sus inicios fue el de la armonización de los puntos de vista de sus cuatro componentes. Contadora fue un prolongado proceso de negociaciones y en consecuencia la unidad del Grupo se vio en peligro de subsistir en varias ocasiones. La dinámica de los acontecimientos, al alterar cualitativamente los propios procesos políticos, hizo que surgieran en el camino situaciones imprevistas. Esto, naturalmente, tendió a reflejarse al interior del propio Grupo. En consecuencia, el mantenimiento de la unidad de los cuatro países fue también un proceso importante de negociación, que se llevó a cabo en forma paralela al que se dio de cara a los cinco países centroamericanos y al resto de la comunidad internacional.

En páginas anteriores ha quedado asentado en parte cómo durante el periodo de gobierno de López Portillo se dio una coincidencia de puntos de vista entre México y Venezuela; cómo después esta coincidencia desaparece, y cómo, finalmente, ésta vuelve a recuperarse. Esto encuentra su explicación en el proceso de cambios políticos sufrido en la propia Venezuela, así como en Nicaragua y en El Salvador.

Originalmente, en 1979, México y Venezuela otorgaron su apoyo a la revolución sandinista en Nicaragua. Esto sucede durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez en Venezuela. Resulta, sin embargo, que Pérez va a terminar su mandato ese mismo año y que en su lugar llegará a la Presidencia de Venezuela Luis Herrera Campins, perteneciente al partido COPEI, de orientación demócrata-cristiana. O sea, en Venezuela se opera ese año no solamente un cambio de gobierno, sino también un cambio de partido en el poder. En consecuencia, desde 1979 la política de Venezuela hacia los sandinistas irá enfriándose, sobre todo a partir de que éstos empiezan a radicalizar sus posiciones. Por

otra parte, Venezuela otorgaba un apoyo decidido a la Junta Cívico-Militar de El Salvador presidida por Napoleón Duarte, debido a su extracción democristiana.

Con ello, las posiciones de México y Venezuela tienden a separarse y con motivo del comunicado mexicano-francés de agosto de 1981, que otorgaba reconocimiento a los revolucionarios salvadoreños, llegan, incluso, al antagonismo. Sin embargo, en las elecciones salvadoreñas de marzo de 1982, el partido demócrata-cristiano de Duarte resulta perdedor y asciende al poder en su lugar una coalición de partidos de derecha altamente radical. Esto conduce al gobierno de Herrera Campins a revisar su política centroamericana, acción que propicia el reencontro con México, hace posible la iniciativa de paz lanzada conjuntamente con López Portillo en septiembre de 1982 y sienta las bases para el entendimiento entre los dos países para la conformación de Contadora.

En el periodo de inicio de Contadora todo marcha viento en popa en cuanto a la unidad de sus miembros. Los primeros éxitos logrados, así como el amplio y rápido apoyo internacional obtenido, sirven de estímulo para la continuación y el fortalecimiento de la acción concertada de los cuatro países. Gracias a ello es posible superar las divergencias en materia de política exterior que subyacen detrás del acuerdo de Contadora. Se logran superar incluso diferencias en el estilo y temperamento de los cuatro cancilleres. Sin embargo, con el transcurso del tiempo van a surgir diferencias ante situaciones imprevistas que necesariamente se presentaron. No obstante, estas diferencias van a ser superadas mediante negociaciones en el seno de la propia Contadora, pero en su momento, el peligro de rompimiento fue real.

EL CASO DEL PROYECTO PARA UNA FUERZA DE PAZ

El 6 de mayo de 1983, apenas cuatro meses después de establecido Contadora, surge intempestivamente el primer problema: Costa Rica plantea a la OEA la creación de una fuerza de paz para garantizar su neutralidad y asegurar el respeto a su integridad territorial. Se incluye,

en dicha petición, que sean los cuatro países de Contadora los que hagan la aportación de tropas para la creación de la fuerza de paz. Esto provoca la primera situación crítica en el seno de Contadora. El gobierno mexicano no ve con simpatía la idea porque no es parte de la tradición mexicana la aportación de fuerzas militares de esta u otra naturaleza. Sin embargo, ante la petición del gobierno costarricense se decide llevar a cabo una reunión de urgencia en Panamá de los cuatro cancilleres. En la reunión se pone de manifiesto el apoyo claro de Colombia y Venezuela a la idea costarricense; ambos cancilleres señalan que tienen el respaldo de sus presidentes para constituir esa fuerza de emergencia, que en principio estaría compuesta por un contingente de 3 000 soldados. Tenían preparado ya, incluso, un proyecto que determinaba los costos y los elementos que se requerían para la fuerza de paz en términos de helicópteros, de lanchas rápidas, de equipo médico y equipo de campaña. De aquí entonces que la parte mexicana haya tenido que asumir una posición muy severa para asegurar que este proyecto no prosperara. Las razones esgrimidas por México fueron varias. Se adujo que en términos políticos la experiencia internacional al respecto era muy negativa ya que equivalía a que los estados unilateralmente se autodenominaran gendarmes de la zona determinada; la experiencia era negativa también así fuera por invitación del propio país que solicitaba esos contingentes armados, pues todos habían terminado fracasando. Libia en el caso de Chad, Siria en el caso de Líbano, Estados Unidos en el caso de la República Dominicana; en fin, un historial de fracasos que se habían dado con el envío de tropas en apoyo a una situación que posteriormente se enviaba y hacía que se convirtiera en altamente indeseable la fuerza de paz. Se adujo también que en términos constitucionales un país o un grupo de países no puede arrogarse la competencia para el uso de la fuerza, así fuera para funciones pacificadoras como sería el caso de esa misión de emergencia. Otro argumento fue en el sentido de que se requería por necesidad el mandato previo del Consejo de Seguridad, órgano que tiene la responsabilidad primordial del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y que sin ese mandato previo no existía legalidad alguna en una acción de esa naturaleza. Fue una negociación prolongada y difícil porque había ya un cierto compromiso de parte de Colombia y de Venezuela

para aceptar la invitación de Costa Rica. Sin embargo, se logró detener lo que en un momento pareció que conduciría inevitablemente a la ruptura de Contadora, porque México no estaba dispuesto a dar por terminada su tradición asociándose a un esquema de esta naturaleza.

La solución que se encontró finalmente fue bajo un enfoque distinto. Si de lo que se trataba era fundamentalmente de dar una respuesta política a la petición costarricense y también servir a los propósitos de Contadora, bastaba con la constitución de una comisión de observadores que estudiara *in situ* la situación y que aportara elementos suficientes que permitieran al Grupo Contadora formarse un juicio más exacto sobre lo que estaba sucediendo en la frontera entre Costa Rica y Nicaragua.

La creación de la Comisión de Observadores resultó a la postre muy provechosa, no tanto en función de las labores directamente emanadas de su mandato, sino por otras razones. El principal resultado de esta Comisión fue hacer ver a las autoridades costarricenses que estaban bajo la fiscalización internacional, que había una opinión pública internacional que estaba observando lo que sucedía en Costa Rica y que el juicio que estaba provocando la acción o la omisión del gobierno costarricense frente a las fuerzas que amagaban a Nicaragua desde su territorio era altamente negativo para el prestigio del presidente Monge y para la imagen internacional de Costa Rica.

El asunto de la constitución de la fuerza de paz fue probablemente el punto crítico en la consolidación del Grupo Contadora. Fue una especie de parteaguas de definición que finalmente produjo el fortalecimiento del entendimiento básico frente a discrepancias tácticas. Hubo otras discrepancias, que si bien fueron menores en comparación con la anterior, en su momento fueron vistas también como un peligro para la unidad del Grupo.

LA POSICIÓN DE CONTADORA FRENTE A LOS ORGANISMOS REGIONAL E INTERNACIONAL

Un segundo caso de discrepancia se dio en relación con lo que se pensaba que debería ser la función de Contadora frente a la Organización de

los Estados Americanos y las Naciones Unidas. Se revivía así el viejo debate en materia de jurisdicción entre organismos regionales y organismos de vocación universal, así como de las jerarquías y prioridades entre estas instituciones internacionales. Éste era un debate no resuelto y por lo tanto tendió a afectar las deliberaciones de Contadora. El problema se suscitó porque tanto Honduras y Costa Rica como Nicaragua interpusieron en un momento dado, conforme a sus propios intereses políticos, el recurso de estos organismos. En el caso de Honduras se planteó una acusación en contra de Nicaragua y un proyecto de resolución que de resultar aprobado hubiera significado vulnerar la acción de Contadora, puesto que sustraía de sus manos el asunto y lo llevaba al Consejo Permanente de la OEA. Por otro lado, y en forma separada e independiente, se planteó la queja de Nicaragua ante el Consejo de Seguridad de la ONU. En esa queja, aunque no era un proyecto de resolución, existía la posibilidad de que Contadora perdiera sentido porque el Consejo de Seguridad habría de reclamar su jurisdicción en el asunto. En esa ocasión, Contadora tuvo también una sesión urgente y después de haber deliberado largamente decidió elevar una petición tanto al gobierno de Honduras como al de Nicaragua para que dejaran en suspenso sus iniciativas ante la OEA y la ONU, respectivamente, y aceptaran que fuera Contadora quien tuviera competencia sobre los asuntos.

La importancia de esta reunión consistió en reafirmar la competencia de Contadora en las gestiones de paz de Centroamérica. O sea, en términos políticos hubo beneficio para Contadora al quedar establecida esa responsabilidad con la exclusión del Consejo de Seguridad de la ONU y del Consejo Permanente de la OEA. Pero no sólo eso, sino que además en ambos casos se hizo una excitativa a las partes directamente involucradas en el conflicto para que adoptaran un mayor compromiso frente a lo que iba a ser Contadora ya como proceso negociador formalmente sancionado.

Otro incidente entre los miembros de Contadora tuvo que ver con la queja nicaragüense presentada ante el Consejo de Seguridad de la ONU. En este caso sí había un proyecto de resolución. En él se consideraba la creación de una fuerza de paz.

En la ONU, el caso había generado una extraordinaria expectativa: se inició el debate en el Consejo de Seguridad y se suspendió posterior-

mente para dar tiempo a que Contadora deliberara. Se esperaba de parte del Consejo de Seguridad que Contadora fijara cuál debería ser la posición del propio Consejo, algo insólito y tal vez fuera de toda proporción. Sin embargo, esto suponía tratar de que Contadora fuera útil a la discusión en el Consejo de Seguridad, manteniendo un cierto grado de autonomía y evitando que el asunto se contaminara con la confrontación Este-Oeste. Pero esto hizo que surgieran divergencias en el seno de Contadora, en lo que hace a las jurisdicciones del organismo regional y del organismo mundial. El asunto suscitó un debate extraordinariamente prolongado. Esa fase de la reunión empezó a las nueve de la mañana y terminó a las seis de la mañana del día siguiente; continuamente, se estuvo sesionando durante 22 horas. El punto a discusión era el pronunciamiento de Contadora en lo que hace a la función del Consejo de Seguridad pero, claro está, también se debatió la cuestión de fondo, o sea la agresión de bandas armadas desde territorio hondureño a Nicaragua. Venezuela mantuvo al principio una posición radical de no permitir la participación del Consejo de Seguridad en la cuestión centroamericana; es decir, consideraba que el asunto era exclusivo de una institución subregional llamada Grupo Contadora y absolutamente nadie debía participar en ese quehacer. La posición mexicana, por el contrario, subrayaba la importancia, como elemento coadyuvante, de las Naciones Unidas. Se aducía también la capacidad del organismo para hacer algún tipo de aportación política concreta, o en su caso de aportación logística si acaso se requería, por ejemplo, la constitución de una fuerza de emergencia en el conflicto Honduras-Nicaragua o en el conflicto Nicaragua-Costa Rica. A México le parecía esencial que el secretario general y el Consejo de Seguridad de la ONU tuvieran algún tipo de participación para que Contadora pudiera operar con su respaldo y en consecuencia con mayor legitimidad. El tipo de participación lo tendría que determinar Contadora en forma casuística y sin desconocer, desde luego, lo que era fundamental: el hecho de que por la norma jurídica internacional la responsabilidad era de las Naciones Unidas y que Contadora estaba arrogándose funciones que, si bien no eran paralegales, de cualquier forma se verían mejor satisfechas con el apoyo de los órganos jurídicamente responsables. Finalmente, el punto de vista mexicano logró prevalecer, como se des-

prende del Comunicado correspondiente, pero fue también un momento extraordinariamente difícil para el proceso de Contadora, como lo demuestra el hecho de que la discusión se hubiera prolongado por 22 horas.

LOS CAMBIOS DE GOBIERNO EN LOS PAÍSES MIEMBROS

Otro de los problemas que tuvo que afrontar Contadora para la preservación de su unidad interna fue el de los cambios de gobierno en algunos de sus países miembros. Este problema, sin embargo, se pudo superar tras más de dos años de vida y constituyó, sin lugar a dudas, una importante excepción en la historia de la cooperación política en América Latina. En efecto, en la historia de la política regional, los pocos casos que se registran de acción concertada en materia política han sido de muy corta duración. Caso distinto es el de la cooperación en materia de asuntos de política económica frente al exterior, en la que los países latinoamericanos han podido mantener una acción concertada de mayor aliento y duración.

La razón principal que subyace en el fondo de este fenómeno ha sido la discontinuidad de la política exterior causada por los frecuentes cambios de gobierno que operan en la región. Esto a su vez se explica por el alto número de golpes de Estado que registra la historia de América Latina, lo que ha dado lugar a una inestabilidad endémica de la región.

México ha sido una excepción en este fenómeno generalizado de inestabilidad política endémica. En consecuencia, México pudo desarrollar una política exterior que se caracterizó por un alto grado de consistencia y continuidad. La política exterior de México se vio alterada sólo marginalmente con los cambios de gobierno y esto condujo a los observadores a calificarla de política exterior de Estado, más que de gobierno. Claro está que ello se explica también por el hecho de que México estuvo gobernado por un mismo partido político por más de 70 años. No obstante, habría que decir también

que este partido no fue monolítico y que a pesar de la distinta orientación política de los grupos que llevó al poder, que se reflejó en la vida política interna del país, la política exterior, en cambio, mantuvo ese alto grado de consistencia y continuidad que se menciona líneas atrás.

El caso de la estabilidad política de Venezuela fue también excepcional. Venezuela parecía en este periodo haber encontrado la estabilidad política por medio de su democracia y por lo tanto constituía un caso *sui generis* en América Latina. Venezuela desarrolló a partir de 1972 una tendencia hacia el bipartidismo político con alternancia en el gobierno cada cuatro años. A pesar de ello, Venezuela logró, durante estos años, mantener una política exterior bipartidista. Esto se explica porque las diferencias en materia de política exterior de ambos partidos no eran profundas. Tanto uno como el otro tendían a privilegiar en su política exterior a la democracia representativa. Los problemas surgían, sin embargo, a la hora de evaluar un caso concreto a la luz de los principios de la democracia. Esto es lo que sucedió en el caso de la Junta Cívico-Militar de El Salvador, encabezada por Napoleón Duarte, del que se da cuenta en páginas anteriores. Baste insistir entonces, solamente, en el hecho de que a pesar de la escasa legitimidad democrática de la Junta salvadoreña, el gobierno venezolano de Herrera Campins le brindó su apoyo por la razón obvia de que Herrera Campins y Duarte pertenecían a la misma corriente política, la democracia-cristiana. No obstante, las diferencias entre los dos partidos venezolanos en materia de política exterior se fueron estrechando con el tiempo. Así se inicia una tendencia hacia una política exterior bipartidista, lo cual le daría a Venezuela un alto grado de consistencia y continuidad en su posición internacional.

El caso de Colombia es similar al de Venezuela, pero sólo en aspectos formales. Colombia ha desarrollado también un sistema político bipartidista, con alternancias periódicas en el poder entre ambos partidos, el Conservador y el Liberal. Sin embargo, el sistema democrático de Colombia ha sido calificado por los especialistas de "formalista", queriendo decir con ello, por una parte, que las diferencias entre los dos partidos son irrelevantes y, por otra, que la democracia colombiana carece de contenido socioeconómico y por lo tanto se detiene en la

simple alternancia del poder. En materia de política exterior, las diferencias entre los dos partidos han sido, en efecto, mínimas. Tradicionalmente, ambos han seguido una política de estrecha colaboración con Washington en materia regional, lo que ha caracterizado a Colombia como un aliado casi incondicional de Estados Unidos. Sin embargo, el presidente Belisario Betancur, a raíz de su arribo al poder en 1982, introdujo grandes cambios en este cuadro tradicional. En materia de política interna juzgó insuficiente el proceso electoral e inició negociaciones con la oposición armada para su incorporación al sistema político en forma de partido. En materia de política exterior se alejó de la tutela de Washington en la medida en que asumió posiciones de mayor independencia, entre ellas su participación en Contadora.

En el caso de Panamá se trataba de una incipiente democracia. Tal vez sería más correcto decir de un caso de incipiente gobierno civil. En efecto, si bien Omar Torrijos mantuvo una política exterior independiente frente a Estados Unidos y fue el arquitecto de los tratados sobre el Canal de Panamá, esto fue en parte gracias al respaldo con que contó de la Guardia Nacional panameña. Su muerte, acaecida en julio de 1981, dio paso a una serie de tres presidentes civiles que se sucedieron en el poder en un lapso de sólo tres años, bajo la tutela de los militares. De aquí entonces que el sistema político panameño se califique de incipiente y que aún resulte incierto el futuro del gobierno civil y de la democracia. No obstante, Panamá mantuvo, durante el periodo estudiado, continuidad en la política exterior independiente iniciada por Omar Torrijos.

Ante este cuadro, resulta en efecto sorprendente que Contadora haya podido mantener la unidad para la acción concertada en Centroamérica. Contadora pudo superar el cambio de gobierno en Panamá, en octubre de 1984, que trajo al poder a Nicolás Ardito-Barletta en sustitución de Jorge Illueca. Pudo superar también el cambio de poder en Venezuela en marzo de 1983, de Luis Herrera Campins a Jaime Lusinchi. El caso de Venezuela fue todavía más importante, pues significó no solamente un cambio de gobierno, sino al mismo tiempo un cambio de partido en el poder, al tomar las riendas Acción Democrática de manos del COPEI.

Contadora logró superar también una serie de cambios de cancilleres en sus países miembros. Así, a partir de su fundación, Contadora vio pasar por su mesa de negociaciones dos distintos cancilleres de Colombia, dos de Venezuela y cuatro de Panamá. Solamente el de México permaneció siendo el mismo. Éste es, indudablemente, otro éxito de Contadora que se apunta en la lista de excepciones de la cooperación diplomática de América Latina.

QUINTA PARTE
LAS POSICIONES DE LOS PAÍSES
CENTROAMERICANOS

COSTA RICA

Uno de los países que más apoyo brindó a los revolucionarios nicaragüenses en su lucha para derrocar al gobierno de Somoza fue Costa Rica. El gobierno de Carazo Odio, junto con el de Venezuela de Carlos Andrés Pérez, el de Panamá de Omar Torrijos y más tarde el de México de López Portillo, otorgaron un apoyo amplio y abierto a los revolucionarios. Costa Rica toleró el establecimiento de santuarios en su territorio para el frente sur de los revolucionarios sandinistas comandados por Edén Pastora, permitió el traslado de armas por su territorio, rompió relaciones con el gobierno de Somoza, reconoció y hospedó al gobierno revolucionario constituido en el exilio y procuró, junto con México, el bloqueo diplomático al gobierno de Somoza de parte de los países latinoamericanos.

Sin embargo, en 1982, a finales del gobierno de Carazo Odio, dos factores se van a conjugar para que la política de Costa Rica hacia el gobierno revolucionario de Nicaragua empiece a modificarse: la radicalización del gobierno nicaragüense, que tiene como consecuencia la salida gradual de los elementos moderados del sandinismo afines a Costa Rica, y los propios problemas financieros y económicos de Costa Rica, que hacen crisis a mediados de 1981. Ante una deuda externa acumulada de más de 2 000 millones de dólares y un déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos que alcanza 14% del PIB en 1980, el gobierno de Carazo Odio se ve obligado a suspender, en agosto de 1981, el servicio de la deuda.⁷³

Más tarde, con la llegada a la Presidencia de Costa Rica de Luis Alberto Monge, en mayo de 1982, el cambio de la política exterior costarricen-

⁷³ José Antonio Hernández García, "Las relaciones entre México y Costa Rica", en Mario Ojeda (comp.), *Las relaciones de México con los países de América Central*, México, El Colegio de México, 1985.

se habrá de consumarse. Costa Rica pasa a convertirse en un aliado decidido de Estados Unidos en los conflictos centroamericanos. En octubre de 1982, el gobierno de Monge patrocina, bajo la iniciativa de Washington, la reunión constitutiva de una organización de países centroamericanos, el Foro pro Paz y Democracia, que viene a substituir un proyecto similar anterior, la Comunidad Democrática Centroamericana, creada en enero del mismo año sin mucho éxito. El Foro pro Paz y Democracia más que una iniciativa negociadora es una alianza excluyente, pues deja fuera a Guatemala y Nicaragua por no reunir —a juicio de los organizadores— los requisitos para ser considerados países democráticos. Ésta es una clara maniobra para aislar a Nicaragua, pero que habrá de tener también repercusiones a futuro en la posición de Guatemala.

Sin embargo, un mes después de creado el Foro pro Paz, ante la polarización interna de los conflictos centroamericanos, particularmente el giro de la revolución nicaragüense, el presidente Monge proclama la “neutralidad permanente, activa y no armada” de Costa Rica. Pero su esfuerzo resulta inútil. Partidarios costarricenses de Edén Pastora —quien ahora milita en la oposición armada al gobierno nicaragüense— le brindan amplio apoyo para que inicie con su grupo guerrillero Arde una lucha de hostigamiento a Nicaragua desde la frontera con Costa Rica. Monge intenta elevar su proclama a rango de precepto constitucional, pero la Asamblea Legislativa no lo aprueba.

Como se ha visto en el capítulo anterior, las acciones militares de la Arde provocan un serio diferendo entre Costa Rica y Nicaragua. El gobierno de Monge solicita a la OEA la integración de una fuerza de paz por parte de los países de Contadora para que patrulle la frontera entre los dos países. Contadora descarta la fórmula de la fuerza de paz, pero acepta establecer la Comisión de Supervisión y Prevención de Incidentes Fronterizos entre Costa Rica y Nicaragua.

Casi al mismo tiempo, el canciller costarricense Volio viaja a México y le plantea al secretario Sepúlveda —como se ha visto también en el capítulo anterior— el ingreso de Costa Rica al Grupo Contadora. El canciller mexicano explica a Volio que su solicitud no es procedente: Contadora es una instancia de mediación y Costa Rica es parte de los conflictos de Centroamérica, precisamente por su activa participación en el Foro pro Paz y Democracia y por su diferendo con Nicaragua.

Ha quedado establecido también cómo, después de estos intentos fallidos del gobierno de Monge por formar parte del Grupo Contadora, Costa Rica asume, como principal preocupación en las gestiones del Grupo, el futuro de la democracia en Centroamérica. Expone también, claro está, preocupación por la carrera armamentista y por los incidentes fronterizos, pero su principal tesis dentro de Contadora es la preservación y el desarrollo de la democracia. Por otra parte, el canciller Volio renuncia a su cargo en noviembre de 1983 y con ello parece abrirse un periodo de acercamiento entre las posiciones de Costa Rica y Contadora.

Sin embargo, en 1984 el presidente Monge asume una nueva posición y es la de que debe dejarse a los países centroamericanos resolver sus problemas por sí mismos. Por otra parte, viaja profusamente por los países de Europa occidental en busca de apoyo para la región. Esta acción, que constituye un claro intento por eliminar de las gestiones de paz al Grupo Contadora y de introducir un elemento de discordia entre el Grupo y los gobiernos europeos no logra su objetivo. Los gobiernos europeos acceden a realizar una reunión en San José con los de los países centroamericanos, pero con la presencia de los cancilleres de Contadora. La reunión se lleva a cabo en septiembre de 1984 y tiene como resultado, a pesar de la oposición estadounidense, la promesa europea de aumentar su cooperación económica a los países de Centroamérica, sin discriminación alguna.

En septiembre de 1984 las presiones internas conducen a un mayor endurecimiento de la posición de Costa Rica. Ángel Edmundo Solano Calderón, ministro de Seguridad Pública, quien había venido sosteniendo la necesidad de mantener abiertos los canales de comunicación con Nicaragua, renuncia a su cargo. Un mes más tarde, Costa Rica participa en la confección del *Documento de Tegucigalpa*, mediante el cual se solicita una nueva revisión del Acta de Contadora. Posteriormente, y no obstante que los países de Contadora aceptan afinar el Acta conforme a sugerencias contenidas en el *Documento de Tegucigalpa*, Costa Rica condiciona la continuación de su participación en las negociaciones al arreglo de un diferendo bilateral con Nicaragua. El diferendo se refiere al caso del asilado nicaragüense en la embajada de Costa Rica que presuntamente fue sacado de allí por la fuerza por autoridades de Nicaragua. El Salvador y Honduras se suman, en solidari-

dad con Costa Rica, a la decisión de condicionar su asistencia a las negociaciones de Contadora al arreglo de dicho diferendo. Finalmente, como ya vimos, Nicaragua libera al asilado del caso y los tres países vuelven a la mesa de negociaciones el 11 de abril de 1985.

EL SALVADOR

La posición de El Salvador frente a Contadora estuvo influida fundamentalmente por el hecho de ser parte activa de los conflictos de Centroamérica. El Salvador vivía, desde finales de 1980, en un estado de guerra civil. Desde esa fecha, parte importante del territorio salvadoreño estuvo fuera del control de los sucesivos gobiernos. A pesar de ello, la política de El Salvador tuvo un alto grado de consistencia y continuidad, que obedeció al hecho de que, con una corta interrupción y no obstante las limitaciones impuestas por las fuerzas armadas, un mismo hombre, Napoleón Duarte, ejerció el poder durante el periodo de la guerra civil. Al ser parte activa de los conflictos y contar con el respaldo de Estados Unidos para su lucha en contra de los revolucionarios y para limitar la influencia política de las fuerzas armadas y de los grupos de extrema derecha, el gobierno de El Salvador constituyó sin duda el principal aliado de Washington en la región. El gobierno salvadoreño difícilmente podía sobrevivir sin el apoyo económico, político y militar de Estados Unidos.

Por otra parte, la reacción inicial del gobierno de El Salvador ante la iniciativa de paz de Contadora, de la que México era parte importante, necesariamente tenía que ser vista con recelo. Frescos aún estaban los recuerdos del comunicado mexicano-francés de agosto de 1981, que había significado un reconocimiento *de facto* al movimiento revolucionario salvadoreño. La presencia en Contadora del gobierno democristiano venezolano de Luis Herrera Campins fue, sin duda, la razón que permitió al gobierno salvadoreño de Napoleón Duarte superar la desconfianza inicial hacia el grupo pacificador.

Durante las primeras consultas informales de Contadora, surge como preocupación primordial de El Salvador el problema del tráfico

de armas a través de las fronteras entre los países. Esto era natural, dado que las guerrillas salvadoreñas se abastecían de armas, en medida importante, desde el exterior, principalmente a través de Nicaragua. En el transcurso de las negociaciones, El Salvador mantendrá su interés en el tema del tráfico de armas; aceptará más de forma que de fondo la tesis sobre reconciliación nacional interna, pero pondrá fuertes obstáculos en los temas concernientes al equilibrio regional de fuerzas militares y a la presencia militar extranjera de la región.

No obstante y a pesar de ser por necesidad mayor el principal aliado de Estados Unidos en la región, el gobierno de El Salvador no asume liderazgo alguno en el proceso de negociaciones en el marco de Contadora. Más bien se conforma con seguir los lineamientos y las tácticas sugeridas por Honduras y Costa Rica. Tal vez este afán de no querer sobresalir como protagonista en las negociaciones encuentre su explicación en el hecho ya mencionado de que, a diferencia de Honduras y de Costa Rica, El Salvador enfrenta los conflictos dentro de su propia casa y en esa medida no tiene la suficiente legitimidad para fungir como líder del grupo.

En diciembre de 1983, El Salvador sigue el liderazgo de Honduras y asiste a una reunión convocada por Tegucigalpa para redactar una especie de contrapropuesta al documento de Contadora, *Objetivos básicos para la pacificación en Centroamérica* (véase la tercera parte), que tiene como resultado el retraso de las negociaciones por un mes. En octubre de 1984, otra vez bajo el liderazgo de Honduras, El Salvador asiste a Tegucigalpa para redactar nuevas enmiendas al Acta revisada de Contadora, en otra clara maniobra para retrasar las negociaciones. En esta ocasión firma, junto con Costa Rica y Honduras, el *Documento de Tegucigalpa*. El 18 de enero de 1985, El Salvador anuncia, un día después que Honduras, que no participará en la reunión convocada por Contadora en solidaridad con Costa Rica, país que, como se ha visto en páginas atrás, había condicionado su propia asistencia al arreglo de un diferendo bilateral con Nicaragua.

Con posterioridad, al iniciarse el periodo de negociaciones de Contadora para asumir compromisos políticos, una vez superada la primera etapa denominada "técnica", el gobierno de El Salvador mantendrá sus tácticas dilatorias. En la reunión del 11 y 12 de abril de 1985,

convocada para tratar el asunto de la Comisión de Verificación y Control en Materia de Seguridad a la luz de los replanteamientos contenidos en el *Documento de Tegucigalpa*, no obstante que Costa Rica, Guatemala y hasta la propia Nicaragua aprueban sin reservas la propuesta, El Salvador y Honduras la aprueban, pero reservándose la consideración de estos acuerdos a la luz de la negociación final del conjunto del Acta. Adicionalmente, el gobierno de El Salvador va a enviar con posterioridad una serie de observaciones sobre el documento ya aprobado en principio, replanteando asuntos centrales que ya habían sido superados en la reunión.⁷⁴

En la reunión del 14 al 16 de mayo siguiente, El Salvador, junto con Honduras, es uno de los gobiernos que con mayor énfasis subraya el tema de la carrera armamentista y su reducción como el central de las negociaciones. El Salvador incluso llega al punto de introducir en las negociaciones una nueva tesis o interpretación respecto del equilibrio de fuerzas militares en la región. La nueva tesis salvadoreña significa que unos países deberán reducir sus armamentos mientras que otros tendrán el derecho a incrementarlos. Esta tesis se explica no sólo en función de una directriz emanada de Washington en relación con Nicaragua, sino también en virtud del temor de El Salvador frente al desarrollo militar de Honduras, su rival tradicional, con el cual subsistían las divergencias heredadas del conflicto armado de 1969.⁷⁵

Es importante subrayar también, en otro orden de cosas, que las fuerzas armadas salvadoreñas al parecer brindaron apoyo logístico y material al grupo guerrillero de Edén Pastora.⁷⁶ De ser ciertos estos informes, significaría que mientras las fuerzas armadas hondureñas apoyaban a los “contras” del frente norte, las de El Salvador lo hacían con las de la Arde del frente sur. Con ello, El Salvador esperaba, al parecer, en caso de un eventual derrocamiento del gobierno revolucionario de Nicaragua, no verse prensado a futuro entre dos países con regímenes que no le eran amistosos.

⁷⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Situación actual del proceso de negociación diplomática de Contadora”, memorándum para información superior, Tlatelolco, D.F., 21 de mayo de 1985, p. 3.

⁷⁵ *Ibid.*, pp. 7-8.

⁷⁶ *Novedades*, 22 de mayo de 1985.

En resumen, puede decirse que El Salvador, junto con Honduras, fue el aliado principal de Estados Unidos en la región. Ambos, siguiendo en parte directrices de Washington, fueron los gobiernos que mayores obstáculos pusieron en el proceso de negociaciones de Contadora. Sin embargo, la posición del gobierno de El Salvador tendió a reflejar también, en medida importante, sus propias preocupaciones, emanadas de ser parte de una guerra civil, de actuar bajo la presión de sus propias fuerzas armadas y las agrupaciones políticas de la extrema derecha y de su tradicional rivalidad con Honduras.

GUATEMALA

La reacción del gobierno guatemalteco ante el triunfo de la revolución en Nicaragua y el surgimiento de la guerra civil en El Salvador fue de gran preocupación, pues desde su punto de vista significaban un claro avance del radicalismo de izquierda en territorio de Centroamérica. Por otra parte, la posibilidad de que dichos movimientos revolucionarios establecieran una conexión de apoyo con las guerrillas guatemaltecas constituía un temor más inmediato y cercano. De aquí que la posición que Guatemala asumiera originalmente ante el nuevo gobierno revolucionario de Nicaragua fuera más bien cautelosa y discreta. Por ejemplo, Guatemala se abstuvo de condenar al gobierno sandinista. Tampoco participó en las acciones encaminadas a aislar a Nicaragua propiciadas por Washington y, por el contrario, siguió manteniendo con ella un importante intercambio comercial.

La actitud de Guatemala se explica también por el hecho de que la administración de Carter la había acusado reiteradamente de falta de respeto a los derechos humanos y le había suspendido, en consecuencia, los programas de ayuda militar. Ni siquiera con la llegada al poder de Reagan, que creó falsas expectativas en el gobierno de Guatemala, cambió esta situación. Por el contrario, la condena a Guatemala por parte de Washington se hizo más explícita. Reagan se abstuvo de levantar el embargo de armas a Guatemala y ésta se vio excluida tanto de la Comunidad Democrática Centroamericana como del Foro pro

Paz y Democracia, por considerarse que no satisfacía los requisitos para ser considerada un país democrático.

Por su parte, en México Miguel de la Madrid, ya como presidente electo, promete esforzarse “por recobrar y mantener una relación de amistad” con Guatemala, que al tiempo que mantenga el respeto al derecho de asilo, evite que desde territorio mexicano se emprendan acciones políticas que afecten su estabilidad.⁷⁷ En consecuencia, la actitud que asume Guatemala desde los inicios mismos de las gestiones de paz de Contadora es positiva, aunque moderada. Si bien se advierte un cierto deseo inicial de Guatemala por conservar su tradicional liderazgo histórico sobre la región, por otra parte adopta gradualmente una posición de distancia prudente frente a los conflictos y una neutralidad discreta ante las posiciones encontradas de los otros países. La preocupación que Guatemala expresa como primordial durante las primeras consultas informales de Contadora es la de la necesidad de preservar la unidad centroamericana. Con la llegada al poder de Óscar Humberto Mejía Victores, en agosto de 1983, y de Fernando Andrade a la cancillería, esta posición de Guatemala se hará aún más patente.

Hacia finales de septiembre de 1984, cuando Estados Unidos, ante el anuncio de Nicaragua de estar dispuesta a firmar el Acta de Paz de Contadora, decide ejercer presiones sobre los otros cuatro países centroamericanos para que se abstengan de aprobarla, Guatemala opta por mantener su actitud de neutralidad y conciliación.⁷⁸ Convocada junto con Costa Rica y El Salvador por el gobierno de Honduras para revisar una vez más el Acta de Contadora, Guatemala da a conocer su intención de no querer desempeñar ningún papel activo para tratar de modificar el Acta en un sentido o en otro y declara, por voz de su

⁷⁷ Miguel de la Madrid, *De la política exterior, México y sus vecinos: Estados Unidos, Guatemala y Belice*, Partido Revolucionario Institucional-Comisión de Asuntos Internacionales, documento núm. 8, México, noviembre de 1982.

⁷⁸ Respecto de las presiones de Washington sobre los cuatro países centroamericanos llamados hasta entonces por la administración norteamericana “El Grupo de los Cuatro” (The Core Four), véanse extractos del documento del Consejo Nacional de Seguridad de Estados Unidos, del 30 de octubre de 1984, publicados por *The Washington Post* en su edición del 6 de noviembre de 1984.

embajador en Washington, Federico Fahsen, que aceptará el veredicto de los otros cuatro países: "Si vamos a firmar algo, tenemos que ser todos, los cinco países".⁷⁹ En consecuencia, Guatemala se abstiene de firmar el *Documento de Tegucigalpa*, del 20 de octubre de 1984, que contiene las sugerencias de modificaciones al Acta de Contadora por parte de Costa Rica, El Salvador y Honduras.

La actitud de Guatemala causa sorpresa en todas partes pues su gobierno era considerado como el más conservador de Centroamérica. En los medios informativos se trata de encontrar una explicación a esta actitud y surgen varias hipótesis. Unos piensan que el gobierno de Guatemala está resentido por las continuas acusaciones norteamericanas en cuanto a violaciones de su parte de los derechos humanos; otros interpretan que la actitud de Guatemala se debe a la falta de decisión de Washington para restablecer el suministro de armas al ejército guatemalteco, y otros más ven en el gobierno de Guatemala la necesidad de buscar un acercamiento con México a efecto de que éste sea menos tolerante en cuanto al uso de su territorio como santuario de los guerrilleros.⁸⁰ Pero sea cual fuere la verdadera razón, el caso es que Guatemala con su actitud rompió la unidad del "Grupo de los Cuatro" y dio nuevos bríos a los esfuerzos de Contadora. Todo ello en momentos en que Washington alababa el *Documento de Tegucigalpa*, calificándolo de paso constructivo hacia la solución de los conflictos de Centroamérica.

En diciembre de 1984 el presidente colombiano Betancur, un día después de reunirse en México con su homólogo De la Madrid, viaja a Guatemala para entrevistarse con el presidente Mejía Victores. Al término de la entrevista los dos mandatarios emiten un comunicado conjunto por medio del cual exhortan a todos los países involucrados a que apliquen "desde ahora" los acuerdos previstos por el Acta de Contadora.⁸¹

⁷⁹ Véase nota de Joanne Omang en *The Washington Post*, 10 de noviembre de 1984.

⁸⁰ Para esta última interpretación, véase Caesar D. Sereseres, "The Mexican Military Looks South", en David Ronfeldt (comp.), *The Modern Mexican Military: A Reassessment*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California en San Diego, La Jolla, California, 1984.

⁸¹ *El País*, 10 de diciembre de 1984.

En enero de 1985, en una nueva maniobra para retrasar la discusión del Acta revisada de Contadora que parece llevar implícitos valores entendidos con Estados Unidos, Costa Rica condiciona su participación en las negociaciones al arreglo del diferendo bilateral con Nicaragua relativo a la devolución del asilado nicaragüense. En esa ocasión, como ha quedado asentado en la tercera parte, El Salvador y Honduras hacen causa común con Costa Rica y anuncian que no participarán en la siguiente reunión de Contadora en solidaridad con el gobierno costarricense. Sin embargo, Guatemala una vez más mantiene su discreta neutralidad, absteniéndose de tomar partido y de siquiera pronunciarse.

Finalmente, Guatemala se apartará aún más del Grupo de Tegucigalpa y de Estados Unidos, al abstenerse de apoyar el bloqueo económico total decretado por Washington en contra de Nicaragua en mayo de 1985.⁸² En consecuencia, el intercambio comercial entre Guatemala y Nicaragua siguió fluyendo, no obstante que para entonces, según estimaciones extraoficiales, la deuda acumulada de Nicaragua con Guatemala ascendía a 100 millones de dólares. De ser cierta esta cifra, Guatemala era, en ese momento, el principal acreedor latinoamericano de Nicaragua en términos per cápita, visto que para esas fechas las deudas con Venezuela y México ascendían a 80 millones y 450 millones de dólares respectivamente.

HONDURAS

Como vecino directo tanto de Nicaragua como de El Salvador, a Honduras le tocó resentir los efectos indirectos de dos revoluciones. Uno de los más importantes fue recibir la migración de civiles tanto nicaragüenses como salvadoreños desplazados por la violencia. Sin embargo, la principal consecuencia para Honduras, resultante de las guerras internas centroamericanas, fue el repliegue de la Guardia Nacional somocista hacia su territorio tras la victoria de los sandinistas en 1979. La presencia de esos contingentes en la frontera con Nicaragua, calculados

⁸² *El País*, 9 de mayo de 1985.

inicialmente entre 4 000 y 4 500 hombres, sirvieron de base a Estados Unidos para que, por medio de la CIA, se fuera conformando a partir de 1981 una fuerza militar de hostigamiento en contra del gobierno de Managua, que para 1985 se calculaba que contaba ya con 12 000 efectivos.

Por otra parte, Estados Unidos decidió convertir a Honduras en su centro de operaciones militares en la región. Con ello se llenó el vacío dejado por su salida de Panamá, se brindó apoyo logístico y de retaguardia tanto al ejército de El Salvador como a los “contras”, se evitó un desbordamiento de las revoluciones nicaragüense y salvadoreña hacia Honduras y sirvió como una demostración de fuerza permanente frente a Nicaragua y los revolucionarios salvadoreños. Para ello Washington instaló en territorio hondureño bases, escuelas de entrenamiento, aeródromos militares y envió una fuerza calculada en su máximo grado de poderío de 30 000 hombres. Éstos llevaron a cabo simulacros conjuntos con el ejército hondureño con gran frecuencia.

A cambio de todo ello, Honduras obtuvo la protección que significaba la presencia militar norteamericana en su territorio, ayuda económica para paliar su situación y asistencia militar para modernizar y fortalecer sus fuerzas armadas. Gradualmente, Honduras se fue involucrando en conflictos que le eran ajenos, aunque no distantes, al grado de convertirse, junto con El Salvador, en el principal aliado de Estados Unidos en la región.

Durante las primeras consultas informales con los representantes de Contadora, Honduras manifestó como principal preocupación el problema de los refugiados. Más tarde, como era lógico, Honduras subrayó el problema del destino de las fuerzas irregulares una vez desarmadas. Honduras temía que una vez firmada el Acta de Paz de Contadora quedara con el problema de tener 12 000 “contras” dentro de su territorio. Es más, durante las pláticas de Manzanillo Honduras expresó a Washington su temor de que Estados Unidos llegara a una fórmula de arreglo con Managua por fuera de Contadora y en consecuencia encontrarse de pronto, con los “contras” dentro de su territorio, sin la presencia militar norteamericana y, además, sin la ayuda económica y militar.⁸³

⁸³ Documento de trabajo para la sesión del 30 de octubre de 1984 del Consejo

Esto lleva a Tegucigalpa a tratar de negociar un acuerdo con Washington mediante el cual éste se comprometiera bilateralmente a garantizar la seguridad nacional de Honduras. El temor de Tegucigalpa no era nada más en cuanto a los “contras”. Teme, además, que en caso de un arreglo pacífico global, el ejército de El Salvador, ampliamente modernizado y fortalecido por Estados Unidos, sea utilizado en su contra para resolver por medio de la fuerza el conflicto fronterizo que había sido causa de la guerra de 1969. Un tratado de paz que ambos países firmaron en 1980 establecía que la frontera debía quedar delimitada y demarcada antes de que finalizara 1985. En caso contrario, el veredicto final de la disputa quedaría en manos del Tribunal Internacional de Justicia de La Haya. Al no haber llegado a un arreglo bilateral hacia mediados de 1985, Honduras se preparaba para activar el caso ante el Tribunal Internacional de Justicia.⁸⁴

La preocupación de Honduras en relación con las pláticas de Manzanillo entre Washington y Managua fue una de las razones, según el subsecretario de Estado Motley, para que Estados Unidos las suspendiera.⁸⁵ Sin embargo, Honduras no logró obtener el acuerdo bilateral de garantía a su seguridad nacional de parte de Washington. Logró únicamente la firma de una declaración conjunta de los presidentes Reagan y Zuazo Córdova en la cual se afirmaba que Estados Unidos “adoptará las medidas apropiadas” en respaldo de los esfuerzos de Honduras “para defender su soberanía y su integridad territorial de la agresión comunista”.⁸⁶ Estas obligaciones, en realidad, no iban más allá de las estipulaciones del Tratado de Río de Janeiro (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947). Sin embargo, en el campo de la ayuda económica y militar, Honduras obtuvo mayores recursos.⁸⁷

Por lo demás y como se ha visto en el inciso relativo a El Salvador, Honduras y El Salvador fueron los gobiernos que mayores obstáculos

Nacional de Seguridad de Estados Unidos revelado por *The Washington Post* en su edición del 6 de noviembre de 1984. Véase también el testimonio ante el Congreso de Langhorne A. Motley del 29 de enero de 1985.

⁸⁴ *Últimas Noticias de Excelsior*, segunda edición, 29 de mayo de 1985.

⁸⁵ Véase su testimonio ante el Congreso, *op. cit.*

⁸⁶ *Novedades*, 22 de mayo de 1985.

⁸⁷ *Ibid.*

pusieron al proceso de negociaciones de Contadora, haciendo uso de tácticas dilatorias y reabriendo el debate sobre temas ya aprobados en principio.

NICARAGUA

Nicaragua fue el caso especial dentro del proceso de negociaciones de Contadora. Nicaragua, con su revolución, fue el país que alteró el *statu quo* regional y por lo tanto era el perseguido político de los demás países de Centroamérica, con excepción, en cierta medida, de Guatemala. Para los demás países de Centroamérica, el gobierno revolucionario nicaragüense constituía una amenaza para la seguridad regional que era necesario eliminar. De aquí entonces la importancia que Contadora tuvo para el gobierno sandinista, pues en gran medida significó su mejor opción de supervivencia. Así se explica también que Nicaragua fuera el gobierno que mayormente se hubiera plegado a los criterios de Contadora y que hubiera aceptado también, resignadamente, el gran número de revisiones al proyecto de Acta de Paz de parte de los otros países.

Sin embargo, Nicaragua desconfió un tanto, en un principio, de la gestión de Contadora. Temía quedar en abierta desventaja por ser una sola frente al resto. Se sentía más cómoda actuando en el marco de las Naciones Unidas, en donde podía contar con el apoyo de una mayoría integrada por el bloque socialista y el grupo de países no alineados, a más de un buen número de países latinoamericanos. Contadora logró convencer a Nicaragua de que una gestión de paz en el marco de las Naciones Unidas era inútil. En el Consejo de Seguridad el veto de Estados Unidos la bloquearía y en la Asamblea General la gestión se empanzanaría en estériles discusiones. Además, se contaminaría de la confrontación Este-Oeste, algo que justamente había que evitar para hacer viables las negociaciones. Además, los otros países centroamericanos no aceptaban a las Naciones Unidas como el marco adecuado, y daban preferencia a la Organización de los Estados Americanos, en la que esperaban contar con el apoyo de la mayoría de sus miembros.

Por otra parte, el temor de ser una sola contra el resto condujo a Nicaragua a la posición de que las conversaciones auspiciadas por Contadora debían llevarse a cabo separadamente, en forma bilateral, con cada uno de sus vecinos. Mientras tanto, los países restantes deseaban que las conversaciones se celebraran conjuntamente. Se generó con ello un conflicto entre el enfoque global y el casuístico. Sin embargo, Nicaragua logró convencerse de que los países de Contadora eran garantes confiables de que las negociaciones se celebraran bajo un espíritu de objetividad y equilibrio, por lo que finalmente acepta que el enfoque de las discusiones sea global y que éstas se lleven a cabo en forma conjunta.⁸⁸

En resumen, Nicaragua aceptó privilegiar a Contadora sobre las Naciones Unidas, al enfoque global sobre el casuístico y a las conversaciones conjuntas frente a las bilaterales. Con posterioridad, el 21 de septiembre de 1984, después de un largo proceso de negociaciones, Nicaragua anunció unilateralmente su disposición para firmar el Acta revisada de Contadora sin más modificaciones. Esta decisión, como se ha visto en páginas precedentes, generó una reacción negativa en Estados Unidos y en Costa Rica, El Salvador y Honduras. En consecuencia, estos tres últimos países redactaron todo un documento con nuevas adiciones y modificaciones al Acta revisada de Contadora. No obstante y con protestas de su parte, Nicaragua aceptó volver a la mesa de negociaciones para discutir las nuevas modificaciones al proyecto del Acta de Paz. Sin embargo, a principios de enero de 1985, Costa Rica acusó al gobierno de Nicaragua de haber sacado por la fuerza de su embajada en Managua a un ciudadano nicaragüense que se encontraba asilado en ella y condicionó su participación en las negociaciones de Contadora a la devolución de dicho asilado. Con posterioridad, Nicaragua libera al ciudadano en cuestión y el proceso de negociaciones se reanuda a mediados de abril siguiente.

Mientras tanto y como gesto para demostrar la seriedad de sus intenciones respecto a las negociaciones de Contadora, Nicaragua decide, unilateralmente, adelantarse en la ejecución de algunos de los compromisos adquiridos. El 10 de enero de 1985, en su discurso de

⁸⁸ Véase el primer inciso de la tercera parte.

toma de posesión como presidente de Nicaragua, Daniel Ortega anuncia la elaboración por parte de la Asamblea Legislativa de una constitución de carácter pluralista. Por otro lado, anuncia una amnistía general que alcanza incluso a los militares de la oposición armada que estuvieran dispuestos a deponer las armas.⁸⁹

Sin embargo, el 18 de enero Washington anuncia su “retiro temporal” de las conversaciones de Manzanillo. No obstante, o debido a ello, el gobierno de Managua decide una vez más, como gesto conciliatorio, adelantarse unilateralmente en el cumplimiento parcial de varios de los acuerdos de Contadora: el 27 de febrero congela sus compras de armamentos a los países socialistas, retira de su territorio a 100 asesores militares cubanos e invita a una comisión bipartidaria de Estados Unidos a que compruebe *in situ* el carácter defensivo de sus instalaciones militares.

Por su parte, la administración norteamericana hace caso omiso de estos gestos conciliatorios de Nicaragua y continúa escalando en sus presiones en contra del gobierno sandinista. El propio presidente Reagan se ocupa de conducir personalmente la campaña final para persuadir al Congreso estadounidense de descongelar la ayuda a los “contras”. El monto de la ayuda, 14 millones de dólares, era poco significativo. La importancia del voto del Congreso radicaba más bien en que un eventual rechazo significaría deslegitimar la política de la administración. Pero a pesar de los esfuerzos del ejecutivo norteamericano, la Cámara de Representantes no aprueba finalmente, el 24 de abril, la propuesta de Reagan.⁹⁰ Como reacción a su derrota, Reagan decide pocos días después declarar un bloqueo comercial total a Nicaragua.⁹¹ La medida no requiere la aprobación del Congreso, pues se funda en la Ley de Poderes Económicos del presidente en caso de emergencia internacional.

Sin embargo, el hecho de que la votación de la Cámara de Representantes coincidiera con un viaje de Daniel Ortega a La Habana y a Moscú empieza a socavar el ánimo de la mayoría de los miembros de dicha Cámara en cuanto a su decisión de rechazo a la ayuda para los

⁸⁹ *El Nacional*, 15 de enero de 1985.

⁹⁰ *El País*, 25 de abril de 1985.

⁹¹ *El País*, 2 de mayo de 1985. Con anterioridad, Washington había declarado un bloqueo financiero a Nicaragua.

“contras”. Para algunos observadores, el viaje de Ortega pudo haber sido resultado simplemente de un compromiso programado con anterioridad, pero su coincidencia con la votación de la Cámara de Representantes generó un amplio malestar dentro del Congreso norteamericano.⁹² Este malestar aumentó al conocerse el resultado de la entrevista de Ortega en Moscú con el líder soviético Gorbachov, que en opinión de observadores produjo un respaldo político a Nicaragua sin precedentes.⁹³ En consecuencia, en una nueva votación llevada a cabo el 12 de junio, la Cámara de Representantes aprueba la ayuda a los “contras”, elevando la cantidad en forma significativa. Ante esta situación, el gobierno de Nicaragua decide suspender las restricciones autoimpuestas el 27 de febrero en materia de adquisición de armamentos de los países socialistas y de recepción de asesores militares extranjeros.

Con anterioridad a estos acontecimientos, la posición de Nicaragua en las reuniones de Contadora de abril y mayo de 1985 había sido la siguiente: el viceministro Víctor Hugo Tinoco señala que el proceso de afinamiento del Acta se había convertido, de hecho, en una continua introducción de modificaciones en áreas substantivas. De aquí que su país no pudiera pronunciarse sobre temas aislados hasta no conocer el producto final de la negociación.

Por otra parte, Nicaragua rechaza la idea de un “equilibrio militar regional” que no tome en cuenta la presencia de Estados Unidos en la región y la naturaleza de sus alianzas con países centroamericanos. Era evidente que Nicaragua no aceptaría avanzar en la negociación sobre la carrera armamentista si en contrapartida no se le hacían concesiones en otras áreas.

Sin embargo, las prioridades militares de Nicaragua parecían haberse invertido para esas fechas, al menos en términos relativos. La ayuda soviética, en particular la recibida en noviembre de 1984, le había permitido enfrentar con éxito la guerra irregular. Paradójicamente, las nuevas tensiones con Honduras que surgen en esas fechas son resultado de la ofensiva del ejército popular sandinista que lleva a los “contras” a replegarse hacia la frontera hondureña después de haber llegado a

⁹² *El País*, 25 de abril de 1985.

⁹³ *El País*, 30 de abril de 1985.

controlar espacios operativos en territorio nicaragüense. En ese contexto debe considerarse la propuesta de Nicaragua para que los ejércitos de ambos países realicen un patrullaje conjunto en la frontera y se atienda el problema humanitario de los “contras”, mediante la participación del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y del Comité Internacional de la Cruz Roja, en adición a la amnistía decretada por el gobierno en enero anterior.

Nicaragua manifiesta también su preocupación por el suministro de proyectiles antiaéreos a las fuerzas opositoras, que dota por primera vez a grupos irregulares en Centroamérica de armas sofisticadas y supone, de hecho, una nueva fase de la carrera armamentista. Por otra parte, era obvio que el asunto relativo a las maniobras militares internacionales resultaba prioritario para Nicaragua. De aquí que fuera previsible que ésta insistiera en la necesidad de su proscripción inmediata y no gradual como proponía la contraparte.

Por lo que respecta a los asuntos políticos, la posición de Nicaragua era la de aceptar el compromiso del Acta relativo al diálogo con grupos opositores. Sin embargo, señalaba que la reconciliación nacional sólo era posible con aquellos grupos “que no se encuentren involucrados en actos de agresión ni en acciones militares o paramilitares promovidas por una potencia extranjera y prohibidos por el Derecho Internacional”.⁹⁴ Nicaragua declara que su voluntad de cumplir este compromiso está demostrada por la negociación con el grupo Misurasata y el diálogo con la Iglesia.

Tal planteamiento motiva a que Costa Rica y El Salvador insistan en la solución política de lo que denominan “conflicto interno nicaragüense”.⁹⁵ En ese mismo sentido subrayan que las dificultades que tienen con Nicaragua son, en realidad, “la manifestación externa de una crisis interna” y que ésta requiere el diálogo y la negociación, de manera similar a la política seguida por el gobierno del presidente Duarte en El Salvador.⁹⁶

⁹⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Situación actual del proceso de negociación diplomática de Contadora”, memorándum para información superior, México, 21 de mayo de 1985, p. 8.

⁹⁵ *Ibid.*, pp. 8-9.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 9.

En resumen, hacia mediados de 1985, antes de celebrarse la reunión de Contadora programada para el 18 de junio, la posición de Nicaragua se había endurecido, tanto por la inflexibilidad en las negociaciones por parte de Costa Rica, El Salvador y Honduras, como por la nueva escalada en las presiones norteamericanas, particularmente la ayuda aprobada para la Fuerza Democrática Nicaragüense (FDN).

SEXTA PARTE
LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES
Y LAS GESTIONES DE PAZ DE CONTADORA

LAS NACIONES UNIDAS

El 19 de mayo de 1983, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas convocado por Nicaragua adoptó por unanimidad la resolución 530, en la que alentó los esfuerzos de paz del Grupo Contadora e hizo un urgente llamado a todos los estados interesados dentro y fuera de la región para que cooperaran plenamente con el Grupo.

El 18 de noviembre de 1983, durante su trigésimo octavo periodo de sesiones, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución que recordaba la resolución 530 del Consejo de Seguridad, reafirmaba las tesis de Contadora y reconocía el amplio apoyo internacional expresado a los esfuerzos del Grupo por encontrar una solución pacífica y negociada a los conflictos que afectaban a Centroamérica.

La Asamblea General, en su resolución de ese día, expresaba además su más decidido apoyo al Grupo Contadora y le instaba a perseverar en sus esfuerzos con el apoyo efectivo de la comunidad internacional y la franca cooperación de los países interesados dentro y fuera de la región.

El respaldo de las Naciones Unidas a Contadora fue reiterado durante su trigésima novena Asamblea General en septiembre y octubre de 1984. Los debates que tuvieron lugar en dicha Asamblea General revelaron el amplio apoyo a la paz negociada en Centroamérica y la decisión de todos los esfuerzos internacionales para que Contadora fuese la instancia que impulsara tal propósito.

Además, en dicha Asamblea General, Contadora recibió el más variado respaldo internacional en momentos de recrudescimiento de las hostilidades en la región centroamericana. El secretario general de las Naciones Unidas presentó un informe positivo a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad, en el cual se refería a la necesidad de alcanzar, por medio de Contadora, la culminación de las negociaciones diplomáticas.

LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

El 15 de noviembre de 1983, el secretario de Relaciones Exteriores de México señaló ante la Reunión General de la OEA que Contadora “se ofrece como una instancia posible para resolver los conflictos centroamericanos” y exhortó a los estados directamente involucrados en el conflicto para que concretaran los frutos de la negociación. Igualmente repitió su llamado a otros estados con intereses y vínculos regionales a fin de que se abstuvieran de realizar actos que obstruyeran los esfuerzos diplomáticos y que ejercieran una influencia positiva que permitiera el éxito de las gestiones.

“Es imprescindible —dijo el secretario mexicano ante la OEA— la voluntad política de todos los países imbricados en la delicada crisis centroamericana para cumplir escrupulosamente sus responsabilidades internacionales”.

El llamado mexicano estuvo acompañado de los exhortos hechos por los cancilleres de Venezuela, Colombia y Panamá. Antes de sus intervenciones en la Reunión General, los cancilleres del Grupo Contadora habían entregado una comunicación sobre las gestiones de paz que llevaban a cabo en América Central.

La Reunión General de la OEA adoptó el 17 de noviembre de 1983 una resolución en la que “expresa su más decidido apoyo a las gestiones del Grupo Contadora y lo insta a que persevere en sus esfuerzos”.

Tomó nota con beneplácito de la adopción del *Documento de objetivos de Contadora* y urgió a los países centroamericanos a que, con base en los principios mencionados en dicho documento negociaran de inmediato acuerdos para formalizar los objetivos señalados en éste y definieran mecanismos de control y verificación que aseguraran su cumplimiento.

Las resoluciones adoptadas por las Naciones Unidas y la OEA, respaldando las gestiones de paz de Contadora, fueron reiteradas en distintas ocasiones durante la crisis centroamericana y constituyeron un gran apoyo a las gestiones para impedir el proceso de polarización en Centroamérica.

Diversos actores internacionales, organizaciones regionales, asociaciones y fundaciones políticas otorgaron su respaldo a Contadora junto a las Naciones Unidas y la OEA. La Comunidad Europea, organizaciones no gubernamentales, federaciones sindicales y fundaciones privadas manifestaron también su apoyo a las gestiones de paz del Grupo. Contadora se convirtió así en un vehículo legítimo para la cooperación política con Centroamérica.

LA COMUNIDAD EUROPEA

Los dirigentes de la Comunidad Económica Europea, reunidos en Stuttgart, República Federal de Alemania, el 20 de junio de 1983, acordaron sostener las tesis de Contadora y brindarle total apoyo a sus gestiones de paz.

Los dirigentes europeos, actuando conforme a la posición de que el conflicto centroamericano debía resolverse por medio de soluciones políticas provenientes de la misma región, rechazaron las soluciones militares y depositaron en Contadora la búsqueda de una salida política al conflicto.

El 1 de julio de 1983, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa dictó la resolución 799 relativa a la situación en Centroamérica, que respaldaba la iniciativa de Contadora a favor de la paz y el respeto de los derechos del hombre.

En la medida en que Contadora se consolidó como el más viable camino para resolver el problema centroamericano, los organismos internacionales, así como los partidos políticos internacionales, reforzaron su respaldo a la acción mediadora del Grupo.

OTRAS INSTANCIAS INTERNACIONALES

El interés por la paz en Centroamérica fue expresado por una variada gama de organismos internacionales y asociaciones de países. Éste es

el caso del Movimiento de Países No Alineados, el Grupo de los 77, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otros más.

Fue así como Estados Unidos se fue quedando gradualmente aislado en el mundo y que en consecuencia la “solución militar” a los conflictos fuera perdiendo legitimidad y apoyo.

SÉPTIMA PARTE
OTROS ESFUERZOS DE MÉXICO
PARA LA PAZ EN CENTROAMÉRICA

LAS CONVERSACIONES DE MANZANILLO

Paralelamente a las negociaciones de Contadora, México llevó a cabo otras acciones encaminadas a favorecer la paz en Centroamérica. Aunque con toda propiedad puede decirse que éstas se llevaron a cabo fuera del marco formal de Contadora, el objetivo fue reforzarla, complementando sus esfuerzos. Los otros tres gobiernos de Contadora, mientras tanto, procuraban acciones similares con base en un criterio de división del trabajo, que surgía casi espontáneamente debido a la existencia de ventajas diplomáticas comparativas.

Una de las más importantes acciones de México a este respecto fue propiciar en su propio territorio una serie de conversaciones bilaterales entre Washington y Managua, con el fin de lograr un arreglo negociado a sus diferendos. Las conversaciones de Manzanillo, llamadas así porque se realizaron en su mayor parte en la ciudad mexicana de ese nombre —sólo una se llevó a cabo en la ciudad norteamericana de Atlanta—, fueron nueve en total y se celebraron durante el año de 1984. Puede decirse que las conversaciones de Manzanillo, desde un punto de vista del derecho internacional, constituyeron un reconocimiento implícito de que Estados Unidos era parte de los conflictos. La propia Acta de Contadora reconocía esta situación en forma indirecta y diplomática, al incluir en su Protocolo Adicional tanto a Estados Unidos como a Cuba dentro de “los países con vínculos e intereses en la región”. Desde el punto de vista político, las conversaciones de Manzanillo significaron un reconocimiento explícito de que Estados Unidos constituía el elemento fundamental en los conflictos, sin cuyo concurso no era posible avanzar en las negociaciones de Contadora.

Estados Unidos, mediante los “contras”, venía llevando a cabo una guerra no declarada en Nicaragua y esto constituía uno de los nudos

principales de los conflictos. De ahí entonces la importancia de las conversaciones de Manzanillo.

El gobierno de Nicaragua siempre estuvo dispuesto —más bien ansioso— a sostener conversaciones bilaterales con Washington, sobre todo a raíz de la cancelación, por parte de Estados Unidos, de las que se habían celebrado en 1981 y 1982 y la renuencia de Washington a reanudarlas.⁹⁷ La dificultad, en consecuencia, radicaba en que Estados Unidos aceptara la proposición para un nuevo diálogo. Pero el presidente De la Madrid, en ocasión de su visita oficial a Washington de mayo de 1984, logró convencer al presidente Reagan de la pertinencia de celebrar conversaciones y éste giró instrucciones en ese sentido al Departamento de Estado. El secretario de Estado norteamericano, George Shultz, viajó sorpresivamente a Managua los primeros días de junio, en donde sostuvo una larga entrevista con Daniel Ortega. En esta reunión de alto nivel se acordaron las bases para las conversaciones de Manzanillo, pero el acuerdo no se hizo del conocimiento público. Días después, sin embargo, se publicó el anuncio oficial de que, bajo los auspicios de México, Estados Unidos y Nicaragua celebrarían conversaciones. La primera entrevista se llevó a cabo en Manzanillo entre el 25 y el 27 de junio. Por la parte norteamericana participó Harry Shlaudeman, embajador especial de Estados Unidos para Centroamérica, y por Nicaragua, el vicescanciller Hugo Tinoco.⁹⁸

Una de las condiciones que Nicaragua exigió para celebrar el diálogo fue la presencia en las conversaciones, como testigo, de un representante del gobierno de México. Consideraba que de otra forma las pláticas servirían únicamente para los propósitos electorales de Reagan.⁹⁹ Esta exigencia resultó inaceptable para Estados Unidos y Nicaragua optó finalmente por retirarla a solicitud de México, y las primeras conversaciones se llevaron a cabo.

El objetivo de las conversaciones bilaterales era que Estados Unidos y Nicaragua pudieran negociar sus diferendos con vistas a normalizar sus relaciones. Uno de los escollos principales para seguir avan-

⁹⁷ William Jesse Biddle, "U.S.-Nicaragua Talks: Going Through the Motions", *International Report*, Washington, diciembre de 1983.

⁹⁸ *Excelsior*, 21 y 25 de junio de 1984.

⁹⁹ Entrevista de Luis Suárez a Tomás Borges, *Excelsior*, 27 de junio de 1984.

zando en el proceso negociador de Contadora era precisamente el problema entre Estados Unidos y Nicaragua, por lo que se consideraba urgente y necesario encontrar una fórmula de entendimiento mínimo entre los dos gobiernos.

La primera ronda de conversaciones y una segunda llevada a cabo en la ciudad norteamericana de Atlanta terminaron sin resultados concretos. Esto había podido anticiparse dado que el secretario de Estado Shultz había declarado con anterioridad que las conversaciones se celebrarían con el ánimo de ganar confianza mutua y que ésta necesitaba tiempo para construirse. Con todo, se llevó a cabo una tercera ronda en Manzanillo a partir del 30 de julio. Esta reunión terminó con la aprobación de una agenda de trabajo.¹⁰⁰

Aun cuando tanto los representantes de Estados Unidos como los de Nicaragua guardaron absoluta discreción acerca de las discusiones, en medios informados se esperaba que la agenda de conversaciones incluyera las exigencias básicas de ambos gobiernos. Por la parte norteamericana parecía obvio que éstas consistían en cuatro puntos concretos: 1] poner fin a los lazos militares con Cuba y el bloque de países socialistas, incluyendo el retiro de los asesores militares; 2] suspender el apoyo a las guerrillas de El Salvador; 3] suspender el fortalecimiento de las fuerzas armadas nicaragüenses y cualquier plan para utilizar un nuevo aeropuerto en construcción como base para aviones militares de tecnología avanzada, y 4] cumplir las promesas de apoyar el pluralismo político al interior de Nicaragua.¹⁰¹ Por parte de Nicaragua parecía lógico suponer que sus condiciones incluyeran en primer término poner fin al apoyo norteamericano a los "contras" y en segundo lugar terminar con el bloqueo financiero.

Las conversaciones de Manzanillo no supusieron para Estados Unidos la disminución de su presión militar a Nicaragua. Las acciones de los "contras" continuaron, así como también las maniobras conjuntas en Honduras y el despliegue naval en las costas nicaragüenses. Se pensaba que esta presión era necesaria para ayudar a persuadir a Nicaragua para que cediera a las exigencias norteamericanas.¹⁰² Se

¹⁰⁰ *Excelsior*, 2 de agosto de 1984.

¹⁰¹ *Time*, 3 de septiembre de 1984, p. 34.

¹⁰² El secretario adjunto del Departamento de Estado para Asuntos Interamericanos,

esperaba también ahondar las divisiones del gobierno sandinista que se suponía existían entre una facción moderada, dispuesta a hacer ciertas concesiones, encabezada por Daniel Ortega, y otra radical, con poco sentido pragmático, encabezada por Tomás Borges.¹⁰³

Sin embargo, las pláticas continuaron. Se llevó a cabo una cuarta reunión el 15 de agosto y una quinta los días 5 y 6 de septiembre, pero sin resultados concretos. La Secretaría de Relaciones Exteriores mexicana se limitó a informar que se habían dado avances substantivos.¹⁰⁴ El día 25 de septiembre se celebró una sexta ronda de conversaciones y el 29 de octubre una séptima. De los resultados de éstas nada relevante se hizo del conocimiento público, pues así lo tenían convenido las partes. Sin embargo, el 3 de noviembre siguiente, Daniel Ortega declaró que en la séptima reunión las conversaciones se habían deteriorado: "Pensábamos que los Estados Unidos actuaban en serio en Manzanillo [pero en la séptima reunión] prácticamente ignoraron las propuestas que hicieron con anterioridad".¹⁰⁵ La revelación de Ortega parecía confirmar los temores de que Washington en realidad no deseaba la negociación, sino que la usaba para aparentar buena voluntad ante la opinión pública y que su verdadero objetivo era el derrocamiento de los sandinistas.

Durante el mismo mes de octubre, el Congreso norteamericano decidió congelar hasta marzo de 1985 los fondos destinados a la CIA para apoyo de los rebeldes nicaragüenses del frente norte. En un principio, el Congreso había aprobado fondos para que la CIA financiara a los "contras". Esta decisión se había tomado con base en el argumento del Ejecutivo de que las acciones de los "contras" tenían como objetivo impedir el abastecimiento de armas a las guerrillas salvadoreñas desde Nicaragua. Sin embargo, con posterioridad quedó al descubierto que la intención real de tales acciones era derribar al gobierno de Nicaragua.

Langhorne Motley, habría de calificar este procedimiento posteriormente, en forma directa y franca, como "diplomacia coercitiva". Véase su testimonio ante el Subcomité para el Hemisferio Occidental del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes del Congreso norteamericano del 29 de enero de 1985.

¹⁰³ *Time*, 3 de septiembre de 1984, p. 35.

¹⁰⁴ *Excelsior* y *El Día*, 7 de septiembre de 1984.

¹⁰⁵ Nota de Robert J. McCartney, *The New York Times*, 4 de noviembre de 1984. Véase también la nota de Philip Taubman, *The New York Times*, 9 de diciembre de 1984.

En consecuencia, el Congreso decidió congelar los fondos de apoyo a los “contras” sobre la base de que Estados Unidos no debía intervenir de manera activa en el derrocamiento de gobiernos. A esto se agregó el descubrimiento de un manual preparado por la CIA para instruir a los “contras” en la lucha guerrillera, en el que se les preparaba también para “neutralizar” a los dirigentes sandinistas. El término ambiguo de “neutralizar” podía interpretarse según el Congreso como asesinar, por lo que este incidente se vino a sumar a los argumentos que sirvieron de base para la congelación de los fondos hasta marzo de 1985.¹⁰⁶

El 19 de noviembre siguiente se llevó a cabo la octava reunión de Manzanillo. La reunión se vio precedida y acompañada de una escalada en la campaña de acusaciones de Washington a Managua. La prensa norteamericana se hizo eco de esta campaña con un bombardeo diario de noticias y rumores. Algunos observadores llegaron a pensar que esto era parte de una campaña más amplia para preparar a la opinión pública norteamericana para una inminente invasión a Nicaragua. Otros pensaron que ello obedecía a una nueva ola de presiones sobre Managua para anunciar el endurecimiento de la política de Reagan para su segundo mandato presidencial. Un tercer grupo interpretaba la escalada de acusaciones como una campaña para ablandar al Congreso para que descongelara los fondos de ayuda a los “contras”. La campaña incluía acusaciones en el sentido de que Nicaragua había recibido un cargamento de aviones Mig-21 soviéticos; de la existencia de una supuesta brigada soviética en Cuba, que se estaba entrenando para acudir en auxilio de Nicaragua en caso de guerra, y de que Managua se preparaba para invadir a sus vecinos. Esta campaña de acusaciones se hizo coincidir con una serie de sobrevuelos rasantes de aviones militares norteamericanos sobre territorio nicaragüense y con varios ejercicios bélicos de Estados Unidos en la región, todo lo cual se combinó para producir una atmósfera de preparativos de guerra y obviamente amedrentar a Nicaragua.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Véase nota de Tad Szulc, “Nicaragua: el peligro de no hacer nada”, *El País*, 24 de noviembre de 1984, p. 4.

¹⁰⁷ *The Wall Street Journal*, 7 de noviembre de 1984; *Los Angeles Times*, 16, 23 y 25 de noviembre de 1984; *The New York Times*, 8, 17, 18, 21 y 22 de noviembre de 1984; *The Washington Post*, 7, 14, 16, 18, 19, 21, 23, 25 y 29 de noviembre de 1984. Véase tam-

La octava reunión de Manzanillo terminó sin resultados concretos y se empezó a especular sobre la posibilidad de que las conversaciones no se continuaran. La campaña de acusaciones en contra de Nicaragua era signo claro de un endurecimiento de la política norteamericana, a pesar de los supuestos esfuerzos en contra de un ala moderada a cuya cabeza se decía que estaba el secretario de Estado. Para la octava reunión el objetivo norteamericano parecía haber escalado con mayor claridad hacia evitar la consolidación en el poder de los sandinistas. O sea, evitar lo que bajo la perspectiva de Washington significaba la consolidación de un Estado totalitario y pro soviético en tierra firme del continente. Una prueba concreta de ello la había dado días antes de la reunión el secretario estadounidense de Defensa, Caspar Weinberger, cuando declaró, en una entrevista el 11 de noviembre ante la cadena de televisión NBC: "Una Cuba es un gran problema y una segunda Cuba sería el doble del problema".¹⁰⁸ Pero sea cual fuere el verdadero significado y alcance de la declaración de Weinberger, el dato real, objetivo, a tomar en cuenta a partir del 6 de noviembre era que Nicaragua tenía que enfrentar a Ronald Reagan durante cuatro años más.

Con todo, el 10 de diciembre se llevó a cabo la novena reunión de Manzanillo. La reunión transcurrió en medio de un ambiente de pesimismo. Dos días antes de la reunión, Víctor Hugo Tinoco, negociador por Nicaragua, había declarado a la prensa que no había progreso hacia verdaderas negociaciones o hacia un acuerdo concreto:

[Desde reuniones anteriores] ellos nos pidieron prescindir de los asesores cubanos y soviéticos en tres etapas y aceptar a los contras en el proceso político sin ofrecer nada a cambio. Quedaba poco que decir por nuestra parte después de escuchar esa [propuesta]. Ellos querían una capitulación política [...] Parece claro que los Estados Unidos no desean un acuerdo

bién la columna de Jack Anderson en *The Washington Post* del 21 de noviembre de 1984. Jack Anderson es quien filtró el informe de la CIA que habla del supuesto entrenamiento en Cuba de una brigada soviética para apoyar a Nicaragua en caso de invasión. Con posterioridad se haría público el hecho de que la presencia de esta brigada soviética era algo antiguo y del conocimiento de Washington. Véase también *Congressional Quarterly*, Washington, 17 de noviembre de 1984, pp. 2965-2966.

¹⁰⁸ Nota de Robert S. Greenberger, *The Wall Street Journal*, 16 de noviembre de 1984.

con Nicaragua. Están nada más tratando de reforzar el campo para la única política que persiste en la Administración, una solución militar en Centroamérica".¹⁰⁹

La novena reunión de Manzanillo sería la última. El 18 de enero de 1985, Washington anunció su "retiro temporal" de las conversaciones de Manzanillo y del proceso que se seguía en la Corte Internacional de La Haya en relación con el caso del minado de puertos nicaragüenses por parte de Estados Unidos. Estas decisiones coincidieron con las del grupo de Tegucigalpa de no asistir a la reunión que Contadora tenía programada para el 14 y 15 de febrero a fin de seguir afinando el Acta de Paz. Se confirma así el arranque de una campaña de Washington que trataba de ser decisiva en contra del gobierno revolucionario de Nicaragua, aprovechando el fuerte respaldo electoral obtenido por Reagan para un segundo mandato presidencial. A pesar de que Washington justifica su retiro "temporal" de Manzanillo "con el fin de evaluar el alcance de las conversaciones y en espera de una nueva reunión de Contadora",¹¹⁰ está claro que por otra parte se esforzaba por bloquear la continuación del proceso de la propia Contadora, por medio de la negativa del grupo de Tegucigalpa a asistir a sus deliberaciones.

Mientras tanto, Daniel Ortega había tomado posesión, el 10 de enero, como presidente de Nicaragua. Las elecciones que lo llevaron a la Presidencia suscitaron controversia en los medios internacionales debido a la ausencia del principal grupo opositor no armado: la Coordinadora Democrática, encabezada por Arturo Cruz. En su discurso de toma de posesión, Ortega anunció la elaboración por parte de la Asamblea Legislativa de una constitución de carácter pluralista, así como una amnistía general para aquellos opositores que estuvieran dispuestos a deponer las armas. Durante la toma de posesión de Ortega, los cancilleres de Contadora celebraron un encuentro con Fidel Castro y éste les prometió el retiro de los asesores militares cubanos de Nicaragua en apoyo del proceso pacificador de Contadora.¹¹¹

¹⁰⁹ *The New York Times*, 9 de diciembre de 1984 (notas de Gordon D. Mott y Philip Taubman). Véase también nota de Jesús Ceberio en *El País*, 12 de diciembre de 1984.

¹¹⁰ *Excelsior*, 19 de enero de 1985.

¹¹¹ *El Nacional*, 15 de enero de 1985.

Sin embargo, a pesar de estos gestos conciliatorios, Washington siguió insistiendo en su objetivo de impedir la consolidación del gobierno revolucionario nicaragüense. Calificó de farsa las elecciones de Nicaragua y acusó a los sandinistas de contar con el apoyo de Irán, Libia y la Organización de Liberación Palestina (OLP) para sus acciones subversivas.¹¹² En su cruzada en contra de lo que consideraba como subversión sandinista, Reagan llegó incluso a sugerir la expulsión de Nicaragua de la OEA.¹¹³

Todas estas acciones formaron parte de una campaña del Ejecutivo norteamericano para presionar al Congreso a que descongelara los fondos de ayuda a los “contras”. Los fondos congelados ascendían escasamente a 14 millones de dólares, por lo que en realidad, como ya vimos, lo que estaba en juego era más bien el apoyo implícito a su política hacia Nicaragua, que significaba la descongelación de dichos fondos.

Como parte de esta campaña, el secretario adjunto del Departamento de Estado para Asuntos Interamericanos, Langhorne Motley, al rendir testimonio ante el Congreso, presentó la versión del Ejecutivo sobre los problemas con Nicaragua. Motley declaró que desde un principio Estados Unidos dejó asentado claramente que su participación en Manzanillo era con el fin de apoyar y facilitar el proceso de Contadora; que las conversaciones resultaron útiles únicamente porque sirvieron para que las partes presentaran sus propias preocupaciones, pero que realmente no se logró avanzar nada en materia de negociación concreta; que en vista de ello y con el fin de evitar la impresión de que las conversaciones de Manzanillo eran una forma de reemplazar o interferir con las negociaciones multilaterales de Contadora, Estados Unidos había decidido discontinuar sus encuentros bilaterales con Nicaragua para esperar los resultados de la siguiente reunión de Contadora.

En otra parte de su testimonio, Montley aseveró que en cualquier tipo de negociación, si una de las partes obtiene de entrada lo que desea, perderá entonces el incentivo para seguir negociando. Y dijo que esto es lo que había sucedido en el caso de Contadora: “El borrador del Acta de Contadora del 7 de septiembre satisfacía las demandas bá-

¹¹² *El País*, 26 de enero de 1985.

¹¹³ *El País*, 28 de enero de 1985. (Nota de Francisco Basterra).

sicas de Nicaragua, pero dejaba pendientes para futuras discusiones asuntos que eran fundamentales para otros".¹¹⁴

Más adelante en su testimonio, Motley dijo que la presión ejercida fuera de la mesa de conversaciones formales era parte normal de todo proceso negociador. Esto es —dijo— lo que algunos llaman "diplomacia coercitiva", y que la presión sobre los sandinistas era una forma de crear un incentivo para obligarlos a negociar:

Si la presión se retira, los sandinistas no tendrán ninguna razón para negociar; si los sandinistas no tienen razón para negociar, Contadora seguramente fracasará; y si Contadora fracasa, los costos para los Estados Unidos en el largo plazo, en términos de dinero y vidas, serán mucho mayores.¹¹⁵

Es importante abrir un paréntesis para hacer notar que, en cierto momento del proceso de las conversaciones de Manzanillo, el gobierno hondureño, como ya vimos, sintió temor de que Estados Unidos pudiera llegar efectivamente a un arreglo con Managua y en consecuencia verse de pronto ante el problema no sólo de tener que salvar la cara ante la opinión pública propia y ajena, sino de enfrentarse a la presencia de los miles de "contras" en su territorio. El gobierno de Honduras expresó este temor a Washington, que le dio seguridades en cuanto a que Manzanillo no habría de sustituir a Contadora.¹¹⁶ Más tarde, Honduras usaría este caso para negociar con Washington mejores términos en el convenio militar entre los dos países.

La escalada estadounidense continúa. El 22 de febrero, en rueda de prensa, Reagan acepta públicamente que su objetivo en Nicaragua es

¹¹⁴ United States Congress, *Prepared Statement of the Honorable Langhorne A. Motley, Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs*, Western Hemisphere Subcommittee of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, Washington, enero 29 de 1985, pp. 15, 17.

¹¹⁵ *Ibid.*, pp. 17-18.

¹¹⁶ Documento de trabajo para la sesión del 30 de octubre de 1984 del Consejo Nacional de Seguridad de Estados Unidos, revelado por *The Washington Post* en su edición del 6 de noviembre de 1984. Véase también testimonio de Langhorne A. Motley ante el Congreso, *op. cit.*

“remover” del poder a los sandinistas, a menos de que éstos acepten que los “contras” se integren en el gobierno revolucionario.¹¹⁷ Además, vuelve a afirmar que la seguridad nacional de Estados Unidos estaba amenazada por la presencia de un régimen comunista aliado de la Unión Soviética en el continente y define como autodefensa la ayuda a los “contras”. Incluso ofrece una nueva cobertura jurídica para esta posición, diciendo que es acorde con la Carta de la ONU y con el Tratado de Río.¹¹⁸ En apoyo a su campaña, el gobierno norteamericano prepara un *libro blanco* sobre Centroamérica, en el que trata de demostrar sus acusaciones a Nicaragua, Cuba y la Unión Soviética.¹¹⁹ Por otra parte, se anuncia el inicio de nuevas maniobras conjuntas en territorio hondureño de los ejércitos de Estados Unidos y Honduras, que involucran 4 500 soldados del primero y 9 000 del segundo. Se anuncia también que estas maniobras tendrán una duración de tres meses.

Mientras tanto, el gobierno nicaragüense lleva a cabo una serie de acciones con la esperanza de contrarrestar la campaña de Washington y ganar adeptos en el Congreso y la opinión pública norteamericanos. Decide unilateralmente congelar sus compras de armamento a los países socialistas; retirar de su territorio a cien asesores militares cubanos; libera a un nacional nicaragüense que, mientras estaba asilado en la embajada de Costa Rica supuestamente había sido sacado de allí por la fuerza por la policía nacional, e invita a una comisión bipartidista estadounidense a que compruebe *in situ* el carácter defensivo de sus instalaciones militares.

Por otra parte, Daniel Ortega envía a los periódicos norteamericanos e internacionales un documento en donde presenta lo que en su opinión son cuatro razones por las que el pueblo estadounidense debe rechazar que su gobierno continúe financiando la guerra encubierta en contra de Nicaragua. La primera razón es que la guerra encubierta es ilegal; basa su aseveración en el dictamen del Tribunal Internacional de Justicia del 10 de mayo de 1984. La segunda, que la guerra es inmoral, aduce que la guerra está dirigida contra los civiles nicaragüenses y no

¹¹⁷ *El País*, 23 de febrero de 1985; *International Herald Tribune*, 23-24 de febrero de 1985.

¹¹⁸ *El País*, 28 de enero de 1985.

¹¹⁹ *The New York Times*, 10 de febrero de 1985.

contra los militares. La tercera, que la guerra es fútil e innecesaria; su argumentación se apoya en el hecho de que tras cuatro años de lucha, los "contras" no han conseguido capturar o mantener ningún territorio. Finalmente, la cuarta razón es que la guerra resulta contraproducente para Estados Unidos. Aduce que si la administración norteamericana se queja de que Nicaragua obtiene armas de los países socialistas, ello se debe precisamente a la necesidad que tiene de defenderse de la guerra encubierta. Ortega pone fin al documento con las siguientes palabras:

Deseamos obtener de Estados Unidos una paz con dignidad. A pesar de los crímenes cometidos contra nosotros, extendemos la mano en amistad.¹²⁰

Poco antes, el 2 de marzo en Montevideo, en ocasión de la toma de posesión como presidente de Uruguay de Julio María Sanguinetti, Felipe González propicia una entrevista entre Ortega y Monge, que da por resultado la liberación del ex asilado nicaragüense y la decisión de Costa Rica de continuar en el proceso de Contadora. Por otra parte, González propicia un encuentro entre Ortega y Shultz, que tiene por objeto convencer a Estados Unidos de reanudar las conversaciones de Manzanillo. Sin embargo, nada concreto emana de esta entrevista. Después de terminada, Shultz se limita a declarar: "No veo que nada haya cambiado de manera significativa".¹²¹ No obstante, Ortega seguirá insistiendo en sus esfuerzos por restablecer el diálogo de Manzanillo. El 16 de marzo, en ocasión de la toma de posesión, interinamente, de la Presidencia de Brasil por parte de José Sarney, Ortega se acerca informalmente al vicepresidente norteamericano George Bush para proponerle, en medio de aplausos del resto de la concurrencia, el restablecimiento de las conversaciones. Bush declina el ofrecimiento.¹²²

Con anterioridad, el primero de marzo, casi todos los dirigentes guerrilleros y los de la oposición política nicaragüense en el exilio logran unificarse y presentar un manifiesto conjunto al gobierno de Nicaragua. En la firma del manifiesto no participa Edén Pastora, pero sí

¹²⁰ *El País*, 15 de marzo de 1985.

¹²¹ *El País*, 3 de marzo de 1985.

¹²² *El País*, 17 de marzo de 1985.

Arturo Cruz, líder de la Coordinadora Democrática. La participación de Cruz ayuda a dar legitimidad al manifiesto, puesto que casi todo el resto de los firmantes pertenece a grupos de los llamados contras.

El mapa guerrillero en Nicaragua, hasta ese momento, presentaba cinco grupos diferentes: en el norte, la FDN de Adolfo Calero y el Misura de Steadman Fagoth, ambos bajo la tutela directa de la CIA; en el sur, las columnas de Edén Pastora y el Misurasapa de Brooklyn Rivera, que habían alcanzado una mayor unidad operativa bajo la Arde. Finalmente, combatiendo unas veces en el norte y otras en el sur, el grupo de Fernando Chamorro, bajo el nombre de Unión Democrática Nicaragüense (UDN).¹²³

En el manifiesto conjunto, los grupos opositores proponen al gobierno de Nicaragua la apertura de negociaciones, pero éste rechaza el ofrecimiento. Algunos observadores subrayan que lo importante en este caso no es tanto la propuesta de negociaciones, sino la unificación misma de los grupos opositores. Dicen que esto es una vieja ambición de la CIA y ven en ello la posibilidad de que Washington reconozca a los rebeldes como a una fuerza política legítima, lo cual equivaldría a un paso anterior al reconocimiento de un gobierno de oposición en el exilio.¹²⁴

Otros observadores van más allá. Piensan en la posibilidad de una estrategia mediante la cual, una vez que los "contras" pudieran capturar un pedazo de territorio nicaragüense, se constituiría un gobierno provisional encabezado por Arturo Cruz, que solicitaría el reconocimiento de Estados Unidos y su apoyo militar.¹²⁵ Un tercer grupo de observadores ponía más bien énfasis en la participación de Cruz en el grupo unificado, ya que ello, al dar legitimidad a los "contras", ayudaría al Ejecutivo norteamericano a vencer la oposición del Congreso para descongelar los fondos para las acciones de éstos.

Semanas después, el presidente Reagan, en un nuevo esfuerzo por atraer los votos del Congreso, propuso un plan para lograr "una conclusión pacífica del conflicto de Nicaragua". La propuesta de Reagan,

¹²³ Nota de Jesús Ceberio en *El País*, 24 de marzo de 1985.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ *Ibid.*

basada en la necesidad de una reconciliación nacional, prevé el establecimiento de un alto al fuego, el retiro de los asesores militares extranjeros y la convocatoria a nuevas elecciones. En caso de que el gobierno nicaragüense no aceptara la propuesta —muy similar a la presentada con anterioridad en el manifiesto de los grupos opositores— Washington consideraría la adopción de represalias económicas.¹²⁶

Mientras tanto, los presidentes De la Madrid y Betancur se reúnen por quinta ocasión, con el fin de dar nuevos bríos al proceso negociador. Betancur viaja a México después de visitar a Daniel Ortega en Managua.¹²⁷ Por otra parte, y en lo que parece un esfuerzo deliberado por influir en el ánimo del Congreso norteamericano, Fidel Castro declara a un periódico mexicano: “Nuestras fuerzas son ante todo defensivas. No podríamos romper un bloqueo norteamericano de Nicaragua. Ni siquiera podríamos romper un bloqueo dirigido contra nosotros, aunque seamos invencibles en nuestro propio suelo”.¹²⁸ El mensaje parece claro: si las fuerzas armadas cubanas tienen solamente una capacidad defensiva, mayor razón para que las fuerzas de Nicaragua tengan únicamente ese carácter.

Al acercarse la fecha en que el Congreso norteamericano debería decidir el asunto de la ayuda a los “contras”, el presidente Reagan se ocupó de conducir personalmente la campaña final para vencer la oposición a tal medida. Todavía la víspera buscó una solución intermedia de avenencia con el Congreso. Pero a pesar de sus esfuerzos, la Cámara de Representantes rechazó finalmente su propuesta.¹²⁹ Como consecuencia de su derrota, Reagan decide pocos días después declarar un bloqueo comercial total a Nicaragua.¹³⁰ La medida no requiere la aprobación del Congreso, pues se funda en la Ley de Poderes Económicos de Emergencia Internacional.

Sin embargo, el hecho de que la votación de la Cámara de Representantes coincida —como ya se vio— con un viaje de Daniel Ortega a La Habana y Moscú hace que se empiece a deteriorar el ánimo de la mayoría del Congreso en cuanto a su decisión de rechazar la ayuda para los

¹²⁶ *El País*, 5-6 de abril de 1985; *Excélsior*, 5 de abril de 1985.

¹²⁷ *Excélsior*, 2 de abril de 1985.

¹²⁸ *Excélsior*, 31 de marzo de 1985.

¹²⁹ *El País*, 25 de abril de 1985.

¹³⁰ *El País*, 2 de mayo de 1985.

“contras”. Para los observadores, el viaje de Ortega pudo haberse programado con anterioridad, pero su coincidencia con la votación de la Cámara de Representantes generó malestar dentro del Congreso.¹³¹ Este malestar aumentó al conocerse el resultado de la entrevista de Ortega en Moscú con el líder soviético Gorbachov, que en opinión de los observadores produjo un respaldo político a Nicaragua sin precedentes.¹³² En consecuencia, a principios de mayo, la política de Reagan de dureza hacia Nicaragua parecía haber ganado nuevos partidarios.

Visto en perspectiva, el proceso de conversaciones de Manzanillo parece haber sido utilizado por el Ejecutivo norteamericano para guardar la apariencia de un espíritu conciliador ante la opinión pública y el Congreso estadounidenses. Por otra parte, parece haber sido utilizado también como un conducto para amenazar a los sandinistas en forma expresa y directa. Para Nicaragua, resultó útil para evidenciar, ante la opinión pública norteamericana e internacional, las verdaderas intenciones de Washington. Para Contadora significó un esfuerzo más en su labor pacificadora y muy posiblemente evitar el desencadenamiento de una conflagración mayor, al lograr mantener a las partes deliberando en la mesa de negociaciones.

LA COOPERACIÓN ECONÓMICA

Los países centroamericanos resintieron hondamente el alza de los precios del mercado internacional del petróleo iniciada a partir de 1973. Ya con anterioridad, la debilidad endémica de sus pequeñas economías se había visto agravada, después de un corto periodo de bonanza, por el desmembramiento del Mercado Común Centroamericano, a raíz de la guerra entre El Salvador y Honduras de 1969. Los conflictos políticos que surgieron con posterioridad, a partir de la revolución en Nicaragua de 1978 y 1979 y de la revolución que se inicia en El Salvador en 1980, agravaron aún más las maltrechas economías centroamericanas.

¹³¹ *El País*, 25 de abril y 2 de mayo de 1985.

¹³² *El País*, 30 de abril de 1985.

Durante la década de los años setenta, los aumentos continuos de los precios internacionales del petróleo suscitaron la confrontación política entre los países exportadores —principalmente árabes— y los países importadores de economía avanzada. Por otra parte, el alza continua de los precios socavó también la unidad de los países en desarrollo, enfrentando a los importadores y los exportadores. Existía el peligro de un rompimiento del frente común de los países del Tercer Mundo en materia de política económica internacional y del surgimiento de una alianza entre todos los importadores —desarrollados y en desarrollo— en contra de los exportadores.¹³³ Por otra parte, la confrontación política abierta entre los países industrializados importadores de petróleo y los exportadores, principalmente árabes, generó el peligro de una represalia por parte de los primeros, que en su momento culminante pareció implicar desde un embargo a las exportaciones de alimentos hasta una acción militar directa. Estos temores se fueron apagando conforme los países exportadores fueron generando con sus utilidades una mayor demanda de importación de bienes industriales y en la medida en que los excedentes de estas mismas utilidades fueron invertidos en los países industrializados, principalmente en forma de grandes depósitos bancarios. Los llamados “petrodólares” entraron así en un proceso continuo de reciclaje.

Sin embargo, el continuo aumento de los precios del petróleo amenazaba la estabilidad del mercado mundial. Los países industrializados empezaron a invertir enormes sumas de capital para la investigación de fuentes alternativas de energéticos y para campañas de ahorro de hidrocarburos. A la larga, de continuar estas tendencias, los propios países exportadores podrían salir perjudicados.

Con estos antecedentes, en 1979 México, que ya para entonces se había convertido rápidamente en un importante exportador, sometió a la consideración de las Naciones Unidas un plan para poner orden y mayor racionalidad en el mercado mundial de hidrocarburos.

Por otra parte, el 3 de agosto de 1980, México firma con Venezuela —el otro importante exportador latinoamericano de petróleo— el

¹³³ Entrevista de Carlos Fazio a Jorge Castañeda, entonces secretario de Relaciones Exteriores. *Proceso*, 10 de septiembre de 1979, pp. 16-17.

Acuerdo de San José. Mediante dicho Acuerdo, ambos países se comprometen a abastecer de petróleo conjuntamente y en partes iguales a los países de Centroamérica y el Caribe. El convenio se regía por el espíritu de la no discriminación política, por lo que todos los países de la región, independientemente de su sistema político y la orientación ideológica de sus gobiernos, podían calificar como beneficiarios.

Los objetivos del Acuerdo eran dos fundamentalmente. En primer término, asegurarles el abastecimiento de petróleo en un periodo de gran incertidumbre del mercado y, en segundo lugar, ayudarles a aliviar su problema de balanza de pagos. De aquí que el Acuerdo estipulara que 30% de la cuenta petrolera estuviera sujeto a crédito hasta por cinco años, con base en tasas de interés entre 2 y 4%. Pero si los recursos liberados por estos créditos se destinaban a proyectos prioritarios de desarrollo económico o a la exploración de yacimientos petrolíferos, los créditos podrían ampliarse hasta por 20 años, con una tasa de interés de 2%. Con ello se esperaba contribuir a atenuar los problemas sociales derivados del deterioro de las economías centroamericanas.

A mediados de 1981 se inicia la caída de los precios del mercado internacional del petróleo. La campaña de ahorro de energía iniciada años antes por los países industrializados se combina con una fuerte contracción de sus economías para generar una drástica reducción en la demanda mundial de petróleo. A esto se aúna el hecho de que progresivamente nueve países productores se han ido sumando a la oferta mundial de petróleo —entre ellos México— y el mercado pronto se ve saturado por un excedente de producción. La caída de los precios del petróleo, combinada con otros factores, genera en México una grave crisis, de consecuencias mayores que la de 1976.

Al arribar a la Presidencia de México, Miguel de la Madrid decide continuar el programa de abastecimiento petrolero a los países centroamericanos y del Caribe en los términos originales del Acuerdo de San José, no obstante la grave crisis que México padece. Sin embargo, con el tiempo las condiciones del mercado internacional de capital se alteran drásticamente debido a una continua alza de las tasas de interés y México, en conjunto con Venezuela, decide revisar los términos del Acuerdo.

El 18 de julio de 1983, semanas antes de la fecha en que debe renovarse el Acuerdo de San José, el secretario de Energía mexicano se reú-

ne con su homólogo venezolano para discutir el problema. Finalmente, el 3 de agosto se renueva el Acuerdo pero sobre nuevas bases: 1] mantener el compromiso de abastecer a la región hasta con 160 000 barriles diarios, aportados por partes iguales; 2] otorgar créditos hasta por el equivalente a 20% de las facturas a un plazo de cinco años y con una tasa de interés de 8% anual; 3] para el caso de que esos recursos se destinen a proyectos de desarrollo económico, en especial los del sector energético y los relativos a la integración económica regional, los financiamientos podrán alargarse a un plazo de 20 años con una tasa de interés de 6% anual.

Los nuevos términos del pacto, aunque en el papel resultaban menos liberales que los anteriores, en realidad seguían siendo generosos si se toma en cuenta el aumento notable del costo del dinero en el mercado internacional.

Por otra parte, en ocasión de la firma de renovación del Acuerdo de San José, en agosto de 1984, México y Venezuela toman la decisión de que, en adelante, se suspenderán los envíos de petróleo a aquellos países beneficiarios del Acuerdo que “inicien acciones bélicas contra otros estados del área, en violación de la Carta de las Naciones Unidas”. Esta decisión, según declaración oficial, se toma en respaldo de los objetivos del Grupo de Contadora, “en especial de la preservación de la paz”.¹³⁴

México y Venezuela convienen también, en agosto de 1984, condicionar la entrega de petróleo “al estricto cumplimiento de las condiciones de pago”. De hecho, Venezuela ya había aplicado ese criterio desde tiempo atrás al suspender en 1982 sus entregas a Nicaragua por falta de pago. México, por su parte, había llegado también a suspender la entrega de petróleo a Costa Rica y Nicaragua por falta de pago, pero sólo temporalmente. Costa Rica y Nicaragua se habían visto en serias dificultades financieras y habían anunciado su imposibilidad de pagar la factura petrolera. Para fines de 1982, la deuda acumulada de Costa Rica con México —compuesta fundamentalmente por el renglón petróleo— ascendía a 80 millones de dólares, mientras que la de Nicaragua alcanzaba la cifra de 450 millones. No obstante, México

¹³⁴ *Excelsior*, 4 de agosto de 1984.

conviene la renegociación de la deuda con ambos países y que parte del recibo petrolero pudiera ser pagado en especie, a cambio de arroz, azúcar, carne y varios artículos más.

Por otra parte, en 1982 México se tuvo que hacer cargo de la cuota correspondiente a Venezuela en el abastecimiento a Nicaragua. Por esta razón, la deuda de Nicaragua con México siguió aumentando. Pero a partir del segundo semestre de 1983, la Unión Soviética compartió con México los suministros de petróleo a Nicaragua, lo cual alivió en gran medida la carga económica que México venía soportando. Sin embargo, la incapacidad financiera de Nicaragua seguía en aumento, ante el bloqueo por parte de los organismos financieros internacionales y, en consecuencia, la deuda con México se incrementó hasta alcanzar la cifra de 500 millones de dólares, o sea aproximadamente 10% de la deuda externa total de Nicaragua. Ante esta situación, México se vio en la necesidad de decretar, el 27 de febrero de 1985, la suspensión de la entrega de petróleo a Nicaragua, hasta que ese país liquidara la deuda acumulada. No obstante, a principios de marzo siguiente, el presidente De la Madrid autorizó un último envío de 250 mil barriles, con carácter especial y único.¹³⁵

La suspensión de la entrega de petróleo a Nicaragua por parte de Venezuela y México (la deuda con Venezuela ascendía a 80 millones de dólares) significó que este país quedara totalmente a merced de la Unión Soviética para satisfacer su demanda de hidrocarburos. Esto era algo que México y los países de Contadora habían tratado esforzadamente de evitar, a fin de mantener a Nicaragua fuera de la órbita soviética y no dar lugar a que Washington pudiera substanciar sus acusaciones acerca de que el gobierno sandinista estuviera controlado por Moscú. En pocas palabras, evitar que los conflictos de Centroamérica se vieran mezclados con la confrontación Este-Oeste. Sin embargo, para el gobierno mexicano, cuya propia deuda externa ascendía a más de 85 000 millones de dólares, resultaba muy difícil continuar sacrificando sus recursos petroleros y poder explicar en todo caso, a la opinión pública nacional, las razones de ese sacrificio.

¹³⁵ *El País*, 3 y 16 de marzo de 1985.

Además del Acuerdo de San José, México promovió y alentó la creación de mecanismos regionales para el respaldo económico a Centroamérica. Para ello aprovechó toda una corriente de solidaridad latinoamericana que frente a la crisis económica internacional se congregó en los organismos formales e informales de la región. El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) absorbió la mayoría de esas iniciativas y organizó los esfuerzos que dieron lugar a la creación de un Comité de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA).

El CADESCA tenía una finalidad económica, pero fue también parte integral de la nueva voluntad política de América Latina por asumir conjuntamente una posición frente a las dificultades de las economías centroamericanas. Fue así un esfuerzo complementario a las gestiones de paz en la conflictiva zona centroamericana. Por ello fue identificado este esfuerzo como la Contadora económica.

El CADESCA fue creado bajo el ámbito del SELA a partir de la IX reunión del Consejo Latinoamericano, celebrada en Caracas en septiembre de 1983, bajo la Decisión 173. En Panamá, los días 13 al 15 de diciembre del mismo año, se realizó la firma del acta constitutiva del CADESCA por parte de 17 delegaciones de países latinoamericanos. Los países firmantes fueron: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Conforme a lo estipulado por los países firmantes, se llevó a cabo una misión del CADESCA a Centroamérica a fin de identificar las áreas prioritarias para su acción. La misión consultó a los gobiernos, los organismos subregionales y los organismos regionales y de dichas consultas surgió una propuesta de programa de trabajo que sería discutida y aprobada en la primera reunión ordinaria del CADESCA celebrada en México, en marzo de 1984. En esta primera reunión se discutió y aprobó el Plan de Trabajo 1984-1985, que en forma resumida consistía en lo siguiente:

- a) Apoyo a las gestiones que los gobiernos centroamericanos realizan ante los países industrializados.
- b) Apoyo a la cooperación latinoamericana hacia Centroamérica:

- fomento al comercio de los países centroamericanos;
- fomento a la producción centroamericana;
- cooperación en el ámbito de financiamiento;
- cooperación técnica y capacitación;
- desarrollo de la infraestructura física y de energía, y
- programa de apoyo de emergencia en casos de desastre.

En buena medida, el plan de trabajo aprovechaba la estructura institucional existente en la región centroamericana, pues vinculaba acciones de organismos ya establecidos como el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Consejo Monetario Centroamericano, la Secretaría de Integración Económica de Centroamérica y otras instituciones relacionadas con la investigación tecnológica. CADESCA rescató y consolidó las gestiones para la cooperación económica externa, especialmente las de los propios países centroamericanos, que venían advirtiendo la presencia de múltiples iniciativas. Así, el Banco Interamericano había desarrollado un esfuerzo por conseguir apoyo financiero para proyectos como el del Fondo Centroamericano del Mercado Común y el Programa para el Desarrollo Económico del Istmo Centroamericano, ambos con el propósito de elevar el grado de la cooperación externa dirigida a los países de la región.

Con el CADESCA se pretendía vincular los intereses de los propios países centroamericanos con el resto del mundo, desde una perspectiva latinoamericana.

Así como Contadora procuraba una versión de solidaridad política compartida, el CADESCA procura asimilar la solidaridad económica latinoamericana y del resto del mundo, dando un sentido de mayor profundidad a los esfuerzos de paz en Centroamérica. Sin duda, la expresión más clara de la filosofía detrás de CADESCA estaba contenida en la Declaración de Cancún de los cuatro presidentes de Contadora:

El fortalecimiento de las instituciones políticas democráticas está estrechamente vinculado a la evolución y a los avances que se logren en materia de desarrollo económico y de justicia social. De hecho, se trata de dos dimensiones de un mismo proceso que, en definitiva, se orienta hacia la realización de los valores fundamentales del hombre.

Con esta perspectiva debe enfrentarse el atraso económico que está en la raíz de la inestabilidad regional y es causa próxima de muchos de sus conflictos.

En la citada primera reunión ordinaria del CADESCA celebrada en México se recogió la filosofía expresada por los presidentes y se elaboró un documento titulado "Llamado a la cooperación internacional con Centroamérica". En este documento se puso énfasis en la importancia que tenía la cooperación económica para la paz que estaba procurando Contadora. Para que esta paz fuera integral y duradera se requería que fuera acompañada de transformaciones sociales, económicas y políticas. Es aquí, como coadyuvante de los esfuerzos de transformación social, donde se esperaba que la cooperación económica externa jugara un papel primordial.

LOS CONVENIOS BILATERALES

Además del apoyo a CADESCA, México procuró brindar su cooperación económica a los países centroamericanos mediante una serie de mecanismos bilaterales. Desde los años sesenta, cuando México intentó con relativo éxito ampliar sus relaciones económicas con los países centroamericanos, no se había producido una activación tan notable en este campo.

A partir de 1980 se empezó a trabajar en busca de una colaboración más estrecha y a la vez más institucional con los países centroamericanos. Buena parte de los convenios y acuerdos celebrados en los años sesenta seguían vigentes, pero se intentó reactivarlos. No sólo la cooperación económica, sino también las relaciones culturales fueron incluidas. Como prueba de ello, a continuación se presenta una lista, probablemente incompleta, de los convenios y acuerdos celebrados entre México y cada uno de los países centroamericanos.

Convenios y acuerdos con Nicaragua

—Convenio de Asistencia Aduanera, 29 de agosto de 1980.

—Acuerdo de cooperación entre el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y el Programa Alimentario Nicaragüense (PAN), junio de 1981.

—Acuerdo de Colaboración Técnica entre la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) de México y el Ministerio de Planificación de Nicaragua (Miplan), 13 de junio de 1981.

—Convenio de Facilidades Crediticias para liquidar las exportaciones de petróleo mexicano, celebrado entre el Banco de México y el Banco Central de Nicaragua, 21 de julio de 1981.

—Convenio sobre Cooperación en el Área Agropecuaria y Forestal, entre la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y de Reforma Agraria (Midinra), 1981.

—Acuerdo de Cooperación Económica entre el gobierno de México y el gobierno de Nicaragua, 1981.

—Convenio de cooperación para el establecimiento de un Programa General de Capacitación y Adiestramiento en la industria textil nicaragüense, 7 de mayo de 1981.

—Carta de intención sobre un Acuerdo de Cooperación Turística, 7 de mayo de 1981.

—Convenio de Asistencia Técnica entre México y Nicaragua, 7 de mayo 1981.

—Acuerdo de Alcance Parcial entre México y Nicaragua, abril de 1985.

Convenios y acuerdos con Costa Rica

—Acuerdo de Cooperación para la Promoción de las Exportaciones e Inversiones, celebrado entre el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) y Exportemos de Costa Rica, 29 de agosto de 1980.

—Acuerdo de Cooperación Turística, entre la Secretaría de Turismo de México y el Instituto Costarricense de Turismo, 25 de julio de 1980. Sustituye al Convenio de Cooperación Técnica y Asistencia Mutua del 29 de enero de 1975.

—Acuerdo comercial, 22 de julio de 1982.

—Acuerdo de renegociación de la deuda de Costa Rica con México, 22 de julio de 1982.

—Convenio de Facilidades Crediticias para liquidar las exportacio-

nes petroleras mexicanas, entre el Banco Central de Costa Rica y el Banco de México, 1 de junio de 1981.

—Seguían vigentes los convenios de Asistencia Técnica y de Intercambio Cultural, suscritos en 1966.

Convenios y acuerdos con El Salvador

—Convenio de Cooperación Económica entre México y El Salvador, 26 de diciembre de 1979.

—Canje de notas de ratificación del Acuerdo sobre Supresión de Visas, enero de 1979.

—Convenio de Facilidades Crediticias para liquidar las exportaciones petroleras mexicanas, junio de 1981.

—Seguían vigentes los convenios de Asistencia Técnica y de Intercambio Cultural, suscritos en 1966.

Convenios y acuerdos con Honduras

—Acuerdo de Alcance Parcial, noviembre de 1984.

—Convenio de Facilidades Crediticias para liquidar las exportaciones petroleras mexicanas, 13 de mayo de 1981.

—Seguían vigentes los convenios de Asistencia Técnica y de Intercambio Cultural, suscritos en 1966.

Convenios y acuerdos con Guatemala

—Convenio para proteger las cosechas de los daños causados por la plaga de la mosca del Mediterráneo, 15 de noviembre de 1975.

—Convenio de Protección y Restitución de Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos, 21 de mayo de 1975.

—Convenio de Facilidades Crediticias para liquidar las exportaciones petroleras mexicanas, 11 de junio de 1981.

—Acuerdo de Alcance Parcial, noviembre de 1984.

Además de todos estos convenios y acuerdos, a partir de 1983 las relaciones de México con los países centroamericanos entran en una modalidad de mayor fluidez, lo que implica un trato más directo entre las instituciones de cada país. Se activan las operaciones comerciales fronterizas con Guatemala y se negocian tratos preferenciales para

la transportación aérea de Centroamérica hacia Estados Unidos vía México. Éste es el caso de los acuerdos con las líneas aéreas de Costa Rica, Nicaragua y Honduras.

En estas nuevas modalidades de la cooperación de México con los países centroamericanos estaba presente también un mayor contacto entre los funcionarios y dirigentes de las respectivas instituciones y los organismos involucrados.

CONCLUSIÓN

Al terminar de redactarse el presente documento, Contadora había cumplido más de dos años de intensos esfuerzos de negociación. Durante ese tiempo, el Grupo fue acusado de muchos defectos y debilidades. Se dijo con mucha frecuencia, por ejemplo, que Contadora había llegado a los límites de su propia acción; que no tendría éxito mientras Estados Unidos y Cuba no lo quisieran; que los documentos de paz propuestos, mientras más detallados, más inviábiles serían de ser firmados. Por otra parte, se dijo también que, al carecer de poder real, la acción diplomática de Contadora tendería a agotarse en su propia retórica.

Es posible que haya algo de verdad en todas estas aseveraciones. Sin embargo, también es verdad que Contadora, con sus esfuerzos, obtuvo logros concretos de importancia. Desde sus inicios, Contadora contribuyó a poner orden en medio de la anarquía provocada por la injerencia política excesiva de actores externos a la región. Hasta entonces, Centroamérica se había visto plagada de acciones partidarias encontradas por parte de una multiplicidad de actores ajenos, tales como gobiernos, partidos políticos, confesiones religiosas, organizaciones sociales y grupos de poder privado.

Por otra parte, Contadora logró unificar las diversas iniciativas de paz que hasta entonces habían presentado, en forma aislada o conjunta, varios países latinoamericanos. Pero más notable aún es el que haya logrado unificar tras de ella las iniciativas formales e informales de otros actores, de distintas latitudes y contar con el apoyo de la ONU y la OEA.

Lo más importante, sin embargo, es que Contadora logró, desde el principio, persuadir a los cinco gobiernos centroamericanos de sentarse en la mesa de negociaciones para dialogar acerca de sus diferen-

dos. De aquí que Contadora, desde sus inicios mismos, haya ayudado a fomentar la distensión, al generar y mantener vivo el diálogo.

Por otra parte, Contadora fue un factor importante para evitar una conflagración generalizada y también es verdad que coadyuvó a inhibir una invasión abierta de Estados Unidos. Adicionalmente puede decirse que fue un factor de moderación en el caso de Cuba, de los sandinistas y de los otros gobiernos de la región, particularmente el de Guatemala. Pero de manera fundamental, Contadora constituyó una opción al vacío diplomático en la región. Por ello se ganó el apoyo y la solidaridad casi total de la comunidad internacional.

Aparte de todos estos éxitos, que se anotan en el haber de su labor pacificadora, Contadora debe verse como algo más que una iniciativa de paz. Contadora constituyó también un esfuerzo conjunto para resistir las intromisiones del poder hegemónico de Estados Unidos —o de otras fuerzas ajenas, como la Unión Soviética— en América Latina. Menos importante, pero útil, fue que Contadora significó para sus cuatro miembros un proceso de aprendizaje y maduración en cuanto a los procedimientos de la acción diplomática concertada. Desde este punto de vista no se puede desdeñar la utilidad de Contadora como medio de aprendizaje para ganar la autoconfianza y la solidaridad entre los países latinoamericanos, superando diferencias en cuanto a puntos de vista. Así, por ejemplo, si bien México contaba con la confianza de los sandinistas al momento de fundarse Contadora, por otra parte eran los gobiernos de Colombia, Panamá y Venezuela los que causaban, por esta razón, menos recelos y sospechas entre los otros países centroamericanos. Esto, sin duda, hizo posible que el esfuerzo de intermediación pudiera despegar.

Por otra parte, Contadora logró unificar tras de sí prácticamente a todos los países de América Latina. Cosa muy distinta aconteció respecto al caso de Cuba en los años sesenta. En aquella ocasión, la gran mayoría de los países latinoamericanos se rindieron desde un principio ante las presiones de Estados Unidos. Otros se fueron quedando en el camino y sólo México resistió hasta el final las presiones para un rompimiento de relaciones con el gobierno cubano. Pero aun así, México no mantuvo el mismo ánimo de cooperación en sus relaciones bilaterales con Cuba.

En última instancia, Contadora debe verse no como la defensa del socialismo o de la democracia liberal o la economía mixta, sino como la defensa del derecho de autodeterminación de América Latina frente a Estados Unidos, la Unión Soviética y otras injerencias externas.

EPÍLOGO

El periodo estudiado en este libro es el de 1983-1985. Sin embargo, Contadora siguió existiendo hasta finales de 1989. Resulta sorprendente que durara todo ese tiempo a pesar de sus diferencias internas, las presiones externas y la fatiga de una larga y penosa negociación. Aún así, la verdad es que Contadora no pudo lograr su propósito. La paz en Centroamérica se logró después de su desaparición.

Para México, Contadora desaparece con el fin del mandato presidencial de Miguel de la Madrid el primero de diciembre de 1988. El presidente siguiente, Carlos Salinas, no se interesó en ella. Éste había anunciado desde que era candidato, ante la Comisión de Asuntos Internacionales de su propio partido, que la suya no sería una política exterior activa. En el lenguaje político mexicano esto quería decir que México se abstendría de participar en la política centroamericana. Ya para entonces se tenía la impresión, en algunos círculos políticos, de que México había comprado “pleitos ajenos” entrometiéndose en los conflictos de Centroamérica. Esta visión cobró mayor importancia poco después, en junio de 1990, con las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En efecto, el gobierno de Salinas se esmeró porque ningún asunto fuera a contaminar las negociaciones comerciales.

Otro hecho importante es que los gobiernos centroamericanos, a excepción de Nicaragua, se fueron cansando de la propia Contadora. Por ejemplo, el presidente Monge de Costa Rica llegó a declarar lo siguiente: “En nombre de los pueblos de América Central reclamo que se nos deje solos para lograr la paz. La consigna es: Centroamérica para los centroamericanos”.¹³⁶ Obviamente, la declaración de Monge reflejaba la opinión de importantes sectores, tanto de Costa Rica como de otros

¹³⁶ *Excélsior*, 13 de junio de 1984.

países centroamericanos menos Nicaragua. En efecto, el gobierno revolucionario sandinista necesitaba de Contadora para su supervivencia. Quizá ésta fue la razón principal para que Contadora siguiera existiendo con posterioridad a la declaración de Monge, que equivalía a correr de la región a los cuatro gobiernos coaligados para la gestión de la paz.

Sin embargo, el hecho más importante en relación con la extinción del conflicto en Centroamérica fue el fin de la guerra fría, de la confrontación Este-Oeste. El fin de la guerra fría comienza el año de 1989, con la caída del muro de Berlín. A partir de ese hecho se va a precipitar una serie de sucesos que cambiaron el mundo: el desmembramiento del bloque de países socialistas; el abandono por parte de la Unión Soviética del socialismo y su adopción de la economía de mercado y de la democracia liberal; su propia desintegración como Unión Soviética; la retirada de la ahora Rusia de la carrera nuclear y de la confrontación política con Estados Unidos, o sea, el fin de la guerra fría, y finalmente el encumbramiento de Estados Unidos como la potencia suprema.

A partir de entonces, o tal vez desde antes, una Rusia debilitada, abandonada por sus antiguos aliados, difícilmente podía confrontar a Estados Unidos en el mundo. Pero más importante aún es que ya no tenía interés ni razón para confrontarlo, pues había abandonado el socialismo y se había convertido al capitalismo y adoptado la democracia liberal. Por ello, abandonó sus compromisos en el exterior basados en el “principio de solidaridad internacional con el socialismo y los pueblos oprimidos por el imperialismo”.

Ante esta situación, el gobierno sandinista y los movimientos revolucionarios de El Salvador y Guatemala fueron cediendo a las presiones de Estados Unidos y los otros países centroamericanos.

En 1986, los mandatarios centroamericanos se reunieron en Esquipulas, Guatemala, aunque sin resultados concretos más allá de una declaración conjunta importante que concluía que la solución de los conflictos no provendría de un mero desenlace militar, sino de procesos políticos de negociación y reconciliación.¹³⁷

¹³⁷ José Eduardo Martell Mejía, “Las cumbres presidenciales”, en *Centroamérica: paz, democracia y desarrollo*, Lima, oficina en Lima de la Unión Latina, 1996, pp. 32-33.

Fue en realidad el liderazgo asumido por Oscar Arias, presidente de Costa Rica, lo que le impregnó dinamismo a este esfuerzo de los propios países centroamericanos por encontrar la paz conjuntamente. Ello le hizo merecedor al Premio Nobel de la Paz, que le fue atribuido el 13 de octubre de 1987.

Bajo el liderazgo de Arias se celebra en 1987 una segunda cumbre de Centroamérica: Esquipulas II. En ella se aprueba el documento "Acuerdos para la paz firme y duradera", en donde se establecieron las bases para la reconciliación en los países con conflictos armados.

La tercera cumbre, celebrada en Alajuela, Costa Rica, revisó el cumplimiento de los acuerdos contraídos en Esquipulas II y se discutió también la concertación de un alto al fuego y una amnistía general.

A pesar de ello, Contadora siguió existiendo y prestando auxilio al proceso de paz, pues en ocasiones la discusión se empantanaba, sobre todo en materia de verificación, cuyas tareas las habían asumido las propias partes en conflicto.

En la cuarta cumbre, celebrada en Costa del Sol, El Salvador, se obtienen ya resultados concretos: el presidente de Nicaragua se compromete a iniciar un proceso de democratización y reconciliación en su país.

La quinta cumbre, celebrada en Tela, Honduras, convino que los "contras" nicaragüenses depusieran las armas en un plazo de 120 días y que, mediante el diálogo, se procediera a la desmovilización de la guerrilla salvadoreña del Frente Farabundo Martí.

La sexta cumbre se celebra en Coronado, Costa Rica, ya en 1989. Aquí lo más destacado fue el apoyo otorgado por el Frente Farabundo Martí al cese de hostilidades.

Mientras tanto, un hecho importante ocurre en relación con Contadora: la exclusión de Panamá del grupo, en 1989. Esto se debió a que ese año la Asamblea Legislativa de ese país depuso al presidente de la República por haber intentado dar de baja al general Antonio Noriega, comandante de las fuerzas armadas, cuanto éste fue acusado por un juez norteamericano de tener nexos con el narcotráfico.

La séptima cumbre, celebrada en Montelimar, Nicaragua, en 1990, ratifica el proceso democrático en Nicaragua. Daniel Ortega acepta el veredicto popular.

La octava y novena cumbres, celebradas en Guatemala y Costa Rica, reafirman el compromiso de continuar cumpliendo los acuerdos de paz.

Después de la novena cumbre continuaron otras y se llegó hasta la decimoséptima. En la décima cumbre, Panamá anunció su incorporación plena a Centroamérica. En el resto se trataron asuntos de integración económica y de desarrollo sustentable. Sin embargo, la paz de la región ya se había logrado y sólo faltaba Guatemala para completarla.

En 1996, el gobierno guatemalteco entró en la fase final de las negociaciones con la Unión Nacional Revolucionaria Guatemalteca (UNRG), negociaciones que pondrían fin a la larga guerra de 36 años. Era necesario, todavía, fortalecer el pacto de gobernabilidad y la vigencia de la ley. Pero esto vendría con el tiempo.

Lo más importante, sin embargo, se había logrado: la paz, aunque las negociaciones ya no habían sido de tú a tú, sino resultado, en gran parte, de los cambios políticos ocurridos a escala mundial y del triunfo de Estados Unidos en la guerra fría. La “diplomacia coercitiva” logró imponerse finalmente.

“La última gran confrontación de la guerra fría, se puede decir con justicia, se dio en Centroamérica y fue allí, en el escenario de ese drama, donde se vio por última vez caer el telón”.¹³⁸

¹³⁸ Byron Fernando Larios López, “La paz”, en *Unión Latina*, op. cit., p. 42.

REFERENCIAS

Libros

- Adelman, Alan, y Reid Reading (comps.), *Confrontation in the Caribbean Basin*, Pittsburgh, University of Pittsburgh, 1984.
- Brezezinky, Zbigniew, *Power and Principle*, Nueva York, 1983.
- Cáceres, Luis René, *Integración económica y subdesarrollo en Centroamérica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
- Calloni, Stella, y Rafael Cribari, *La "guerra encubierta" contra Contadora*, Centro de Capacitación Social, Panamá, 1983.
- Camacho, Daniel, y Menjivar Rafael, *Movimientos populares en Centroamérica*, EDUCA, San José, 1985.
- Castillo, R. Donald (comp.), *Centroamérica más allá de la crisis*, Ediciones SIAP, México, 1983.
- Centro de Estudios Internacionales, *Centroamérica en crisis*, El Colegio de México, México, 1980.
- Chace, James, *Endless War: How We Got Involved in Central America and What Can Be Done*, Vintage Books, 1984.
- Coleman, Kenneth, y George Herving (eds.), *The Central American crisis*. Scholarly Resources Inc., Wilmington, 1985.
- Deibel, Terry L., *Commitment in American Foreign Policy*, National Defense University Monograph Series 80-4, Washington, abril de 1980.
- Díaz Callejas, Apolinar, *Contadora: desafío al imperio*, Editorial Oveja Negra, Bogotá, 1985.
- Feinberg, Richard E. (comp.), *Central America: International Dimensions of the Crisis*, Holmes and Merer, Nueva York, 1982.
- , *The Intemperate Zone: The Third World Challenge to U.S. Foreign Policy*, W.W. Norton, Nueva York, 1983.
- Fincher, Ernest Barksdale, *Mexico and the United States: Their Linked Destinies*, Crowell, Nueva York, 1983.
- González, Edward, et al., *U.S. Policy for Central America: A Briefing*, The Rand Corporation, Santa Mónica, marzo de 1984.
- Haig, Alexander M., Jr., *Caveat, Realism, Reagan and Foreign Policy*, Macmillan, Nueva York, 1984.

- Herrera, René, y Mario Ojeda, *La política de México hacia Centroamérica 1979-1982*, El Colegio de México, México, 1983.
- Inter-American Dialogue, *The Americas at a Crossroads* (First Annual Report), Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, 1983.
- , *The Americas in 1984: A Year for Decisions* (Second Annual Report), Aspen Institute for Humanistic Studies, Washington, 1984.
- Kraft, Joseph, *El rescate de México*, en *Suplemento Especial de Novedades*, México, 6 de septiembre de 1984.
- Leiken, Roberts S. (comp.), *Central America: Anatomy of a Conflict*, Pergamon Press-Carnegie Endowment of Peace, Elmsford, N.Y., 1984.
- Mayorga Quirós, Román, *El crecimiento desigual en Centroamérica 1950-2000*, El Colegio de México, México, 1983.
- Newfarmer, Richard (ed.), *From Gunboats to Diplomacy: New U.S. Policies for Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1984.
- Ojeda, Mario (comp.), *Las relaciones de México con los países de América Central*, El Colegio de México, México, 1985.
- Ortega Durán, Oydén, *Contadora y su verdad*, España, Madrid, 1985.
- Paddock, Alfred H., Jr., *U.S. Army Special Warfare: Its Origins*, National Defense University Press, Washington, 1982.
- Payera, Mario, *Los días de la selva*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1981.
- Pellicer, Olga, y Richard Fagen (comps.), *Centroamérica: futuro y opciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.
- Roitman, Marcos, *La política del PSOE en América Latina*, Editorial Revolución, Madrid, 1985.
- Ronfeldt, David (ed.), *The Modern Mexican Military: A Reassessment*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California at San Diego, La Jolla, 1984.
- Tello, Carlos, y Clark Reynolds (comps.), *Las relaciones México-Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- Thorup, Cathryn, y Robert L. Ayres, *Central America: The Challenge to United States and Mexican Foreign Policy*, Overseas Development Council, Washington, 1982.

Artículos

- Aguilar Zinser, Adolfo, "México y la crisis guatemalteca", en Olga Pellicer y Richard Fagen, *Centroamérica: futuro y opciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.
- Archer, Jules, "Mexico and the United States. Western Interests and the U.S"., en *Policy Options in the Caribbean Basin*, 1983.
- Arriola, Mario, "El Grupo Contadora y el problema de la distensión en Cen-

- troamérica”, *Carta de Política Exterior Mexicana*, año III, núm. 3, CIDE, México, mayo-junio de 1983.
- Bagley, Bruce Michael, “Mexican Foreign Policy in the 1980’s: A New Regional Power”, *Current History*, noviembre de 1981.
- , “Regional Powers in the Caribbean Basin: Mexico, Venezuela and Colombia”, Occasional Paper No. 2, Central American and Caribbean Program School of Advanced International Studies, The Johns Hopkins University, Washington, enero de 1983.
- , “Mexican Foreign Policy: The Decline of a Regional Power?”, *Current History*, vol. 82, diciembre de 1983.
- , y Juan Gabriel Tokatlian, “Colombian Foreign Policy in the 80’s: The Search for Leverage”, SAIS, Occasional Paper No. 7, The Johns Hopkins University, Washington, septiembre de 1985.
- Bell, Daniel, “Estados Unidos: rebeldía y austeridad en los setentas”, *Vuelta*, México, septiembre de 1984.
- Bialer, Seweryn, y Alfred Stepan, “Cuba, the U.S. and the Central American Mess”, *New York Review of Books*, 27 de mayo de 1982.
- Biddle, Williams Jesse, “U.S.-Nicaragua Talks: Going through the Motions”, *International Policy Report*, Center for International Policy, Washington, diciembre de 1983.
- , “We Rejected Peace with Nicaragua at Every Turn”, *Los Angeles Times*, 13 de abril de 1984.
- Bonner, Raymond, “The Thousand Small Escalations of our Latin War”, *The Washington Post*, 16 de septiembre de 1984.
- Bryan, Anthony T., “Mexico and The Caribbean: New Ventures into the Region”, *Caribbean Review*, vol. 10, abril de 1981.
- Bryan Hebier, J., “Struggle in Central America. A View from the Church”, *Foreign Policy*, vol. 43, verano de 1981.
- Canto, María Amparo, “Política exterior de México para la región de Centroamérica y el Caribe”, en Tokatlian y Schubert, *Relaciones internacionales en la cuenca del Caribe*, Bogotá, 1982.
- Constantinides, George C., *Intelligence and Espionage: An Analytical Bibliography*, Westview Press, Boulder, 1983.
- Cruz, Arturo, “Nicaragua’s Imperiled Revolution”, *Foreign Affairs*, verano de 1983.
- Cruz Sequeira, Arturo, “Nicaragua: radicalización o moderación”, en Donald Castillo R., *Centroamérica más allá de la crisis*, SIAP, México, 1982.
- Chavarría, Manuel, “El Salvador: Political Actors and Historical Landmarks”, *World Review*, vol. 21, núm. 4, Australia, octubre de 1982.
- , “Las relaciones entre El Salvador y México” (mimeo.), El Colegio de México, México, 1985.

- De la Cruz, Víctor, "Rebeliones indígenas en el Istmo de Tehuantepec", *Cuadernos Políticos*, núm. 38, Ediciones Era, México.
- De la Madrid H., Miguel, "México: The New Challenges", *Foreign Affairs*, vol. 63, núm. 1, otoño de 1984.
- Domínguez, Jorge, "Los conflictos internacionales en América Latina y la amenaza de guerra", *Foro Internacional*, núm. 97, México, julio-septiembre de 1984.
- , "Profiting from Contadora", *The News*, México, 12 de febrero de 1984.
- Domínguez, Jorge, y Juan Landau, "The Primacy of Politics: Comparing the Foreign Policies of Cuba and México", *International Political Science Review*, vol. 5, núm. 1, 1984.
- Equizabal, Cristina, "El conflicto Este-Oeste y la crisis centroamericana", *Gaceta Internacional*, vol. 1, núm. 2, Caracas, octubre-diciembre de 1983.
- Espinosa de los Reyes, Jorge, embajador de México ante Estados Unidos, discurso en la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados, The Johns Hopkins University, Washington, 29 de marzo de 1984.
- Feinberg, Richard E., "Central America: No Easy Answers", *Foreign Affairs*, verano de 1981.
- , "Central America: The View from Moscow", *The Washington Quarterly*, primavera de 1982.
- , "The Kissinger Commission Report: A Critique", *World Development*, vol. 12, núm. 8, 1985.
- , y Robert A. Pastor, "Far from Hopeless: An Economic Program for Post-War Central America", en Robert S. Leiken (comp.), *Central America: Anatomy of Conflict*, Pergamon Press, Elmsford, N.Y., 1984.
- , y Robert A. Pastor, "Redesign Kissinger Economic Proposal", *New York Times*, op-ed page, 18 de enero de 1984.
- Garza Elizondo, Humberto, "Desequilibrios y contradicciones en la política exterior de México", *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 4, México, abril-junio 1984.
- , "La Ostropolitik de México: 1977-1982", *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 3, México, enero-marzo de 1984.
- Gómez y Bruce Cameron, Leonel, "Struggle in Central America. El Salvador: The Current Danger", *Foreign Policy*, vol. 43, verano de 1981.
- González, María Luisa, "México ante el diálogo Norte-Sur", *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 3, México, enero-marzo de 1984.
- González, Edward, Brian Michael Jenkins, David y Caesar Sereseres, *U.S. Policy for Central America: A Briefing*, The Rand Corporation, Santa Mónica, marzo de 1984.
- Gleijes, Piero, "The Case for Power Sharing in El Salvador", *Foreign Affairs*, verano de 1983.

- Herrera Zúñiga, René, "La política exterior mexicana en Centroamérica", *Occasional Papers Series Dialogues*, No. 11, Latin American and Caribbean Center, Florida International University, Miami, 1982.
- , "México: la política exterior en transición", en Lorenzo Meyer (comp.), *México-Estados Unidos 1982*, El Colegio de México, México, 1982.
- , "Las relaciones de México con Nicaragua", en Mario Ojeda Gómez (comp.), *Las relaciones de México con los países de América Central*, El Colegio de México, México, 1985.
- , y Manuel Chavarría, "México en Contadora: una búsqueda de límites a su compromiso en Centroamérica", *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 4, El Colegio de México, México, abril-junio de 1984.
- , y Mario Ojeda Gómez, "The International aspects of the Central American Crisis", en Richard Feinberg, *Central America: International Dimensions of the Crisis*, Holmes and Meier, Nueva York, 1982.
- , y Mario Ojeda Gómez, "La política de México en Centroamérica", *Foro Internacional*, vol. XXIII, núm. 4, El Colegio de México, México, abril-junio de 1983.
- , y Mario Ojeda Gómez, "The Policy of México in the Caribbean Basin", en Alan Adelman y Reid Readin (eds.), *Confrontation in the Caribbean Basin*, University of Pittsburgh, Pittsburgh, 1984.
- Herrera Lasso, M.L., "México y la distensión internacional en el periodo 1976-1982. Balance y perspectivas", *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 3, México, enero-marzo de 1984.
- James, Daniel, "México: America's Newest Problem?", *The Washington Quarterly*, verano de 1980.
- Kaufman Purcell, Susan, "Mexico-U.S. Relations: Big Initiatives Can Cause Big Problems", *Foreign Affairs*, vol. 60, invierno de 1981-1982.
- , "To Win Liberals and Latins", *The New York Times*, 21 de junio de 1984.
- Keisling, Phil, "The Tallest Gun in Foggy Bottom", *The Washington Monthly*, noviembre de 1982.
- Kirkpatrick, Jeane, "Dictatorship and Double Standards", *Commentary*, noviembre de 1979.
- Kissinger, Henry, *et al.*, *Report of the National Bipartisan Commission on Central America*, Washington, enero de 1984.
- Kissinger Commission, *Informe de la Comisión Nacional Bipartita sobre Centroamérica*, Editorial Diana, México, 1984.
- Klare, Michael T., "The Reagan Doctrine", *Inquiry*, marzo-abril de 1984.
- Kraft, Joseph, "El rescate de México", *Novedades* (suplemento especial), México, 6 de septiembre de 1984.
- Leiken, Robert S., "Nicaragua's Untold Stories", *The New Republic*, octubre de 1984.

- Leogrande, William M., "A Splendid Little War: Drawing the Line in El Salvador", *International Security*, Cambridge, vol. 6, núm. 1, verano de 1981.
- Lozoya, Jorge Alberto, "México y la diplomacia multilateral", *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 4, México, abril-junio de 1984.
- Menges, Constantine, "Central America and Its Enemies", *Commentary*, agosto de 1981.
- , "Current Mexican Foreign Policy, Revolution in Central America and the United States" (mimeo.), The Hudson Institute, Arlington, junio de 1980.
- Miller, Edward G., "Nonintervention and Collective Responsibility in the Americas", *Department of State Bulletin*, 15 de mayo de 1950.
- Moneta, Carlos, "El factor energético en las relaciones externas de América Latina", *Gaceta Internacional*, vol. 1, núm. 2, Caracas, octubre-diciembre de 1983.
- Mujal-León, Eusebio, "European Socialism and the Central American Crisis", en Howard Wiard (ed.), *Rift and Revolution: The Central American Imbrolio*, American Enterprise Institute, 1984.
- Muravchik, Jhosua, "The Cruz Alternative", *The New Republic*, 8 de octubre de 1984.
- Ojeda Gómez, Mario, "La política de México hacia Centroamérica en el contexto de las relaciones México-Estados Unidos", en Olga Pellicer y Richard Fajen (comps.), *Centroamérica: futuro y opciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983. Publicado simultáneamente en inglés por Stanford University Press bajo el título *The Future of Central America: Policy Choices for the U.S. and México*.
- , "Mexico's New Policy in the Caribbean Basin, 1979-1982", *Overseas Development Council*, Congressional Conference on Mexico, 1983.
- , "La política exterior de México: objetivos, principios e instrumentos", *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, enero-marzo de 1984.
- , "El lugar de México en el mundo", *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 4, El Colegio de México, México, abril-junio de 1984.
- Paniagua, Alicia, "Chiapas en la coyuntura centroamericana", *Cuadernos Políticos*, núm. 38, Ediciones Era, México.
- Pellicer, Olga, "Struggle in Central America. Mexico's Position", *Foreign Policy*, vol. 43, verano de 1981.
- Polk, Virginia, "The U.S. and the Contadora Effort for Central American Peace", *Backgrounder*, núm. 372, The Heritage Foundation, Washington, 6 de agosto de 1984.
- Purcell, Susan, "Why Mexico is Coming Around", *The Washington Test*, 1 de agosto de 1983.
- Philip, George, "Mexico and Its Neighbors", *World Today*, vol. 37, The Royal Institute of International Affairs, Londres, septiembre de 1981.

- Rangel, Carlos, "Mexico and Other Dominoes", *Commentary*, junio de 1981.
- Riding, Alan, "The Central American Quagmire", en *Foreign Affairs*, vol. 61, núm. 3, 1983.
- Ryan, A.T., "México and the Caribbean: New Ventures into the Region", *Caribbean Review*, LAACC, vol. 10, núm. 3, Miami, 1981.
- Sanders, Thomas G., "Mexican Policy in Central America", Universities International Field Staff Series, Hanover, N.H., 1982.
- Sánchez, Néstor D., "The Communist Threat", *Foreign Policy*, otoño de 1983.
- Sepúlveda, Bernardo, "Reflexiones sobre la política exterior de México", *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 4, El Colegio de México, México, abril-junio de 1984.
- Sereseres, Caesar D., "The Mexican Military Looks South", en David Ronfeldt (comp.), *The Modern Mexican Military: A Reassessment*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California at San Diego, La Jolla, 1984.
- Simons, Marlise, "Struggle in Central America. Guatemala: The Coming Danger", *Foreign Policy*, vol. 43, verano de 1981.
- Thompson, W. Scott, "Struggle in Central America, Choosing to Win", *Foreign Policy*, vol. 43, verano de 1981.
- Tucker, Robert W., "Their Wars, Our Choices", *New Republic*, 24 de octubre de 1983.
- Turrent, Isabel, "Las relaciones comerciales de México con América Latina", *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 3, El Colegio de México, México, enero-marzo de 1984.
- Wieselfier, Leon, "Our Man in Nicaragua", *The New Republic*, 19 de noviembre de 1984.
- Wilson Hannon, Esther, "Why Mexico's Foreign Policy Still Irritates the U.S.", *Background*, núm. 383, The Heritage Foundation, Washington, 26 de septiembre de 1984.
- Williams, Edward J., "Mexico's Modern Military: Implications for the Region", *Caribbean Review*, vol. 10, otoño de 1981.
- , "Mexico's Central America Policy: Revolutionary and Prudential Dimensions", Caribbean Studies Association, St. Thomas, USUI, 1981.
- , "The Mexican Military and Foreign Policy: The Evolution of Influence" (mimeo.), Seminar on the Mexican Army, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California at San Diego, 19-21 de marzo de 1984.
- Whitehead, Laurence, "Explaining Washington's Central American Policies", *Journal of Latin American Studies*, vol. 15, part 2, Cambridge University Press, Cambridge, noviembre de 1983.

Documentos

- Gobierno de Honduras, *Documento de Tegucigalpa*, Tegucigalpa, 19 de octubre de 1984.
- Grupo Contadora, *Comunicado conjunto*, isla Contadora, Panamá, 9 de enero de 1983.
- , *Declaración de Cancún sobre la paz en Centroamérica*, Cancún, 17 de julio de 1983.
- , *Documento de objetivos*, Cuarta Reunión de Cancilleres de Contadora y Centroamérica, Panamá, 9 de septiembre de 1983.
- , *Normas para la ejecución de los compromisos asumidos en el Documento de objetivos*, Panamá, 8 de enero de 1984.
- , *Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica*. Panamá, 8 de junio de 1984.
- , *Acta Revisada de Contadora para la Paz...*, Reunión de Cancilleres de Contadora, 7 de septiembre de 1984.
- , *Comunicado conjunto de los cancilleres de Contadora*, Brasilia, 14 de noviembre de 1984.
- , *Declaración conjunta de los cancilleres de Contadora*, Panamá, 9 de enero de 1985.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (México), *Boletín Informativo*, México, varias fechas.
- , *Exposición del secretario sobre las gestiones del Grupo Contadora*, reunión de embajadores en Europa, Londres, 24-27 de junio de 1983.
- , *Discurso del secretario ante la XIII Asamblea General de la OEA*, Washington, noviembre de 1983.
- , *Informe de labores, septiembre de 1983 a agosto de 1984*, México, septiembre de 1984.
- , *Discurso del secretario ante la XIV Asamblea General de la OEA*, Washington, 1984.
- , *Documento interno*, México, 18 de diciembre de 1984.
- , *Situación actual del proceso de negociación diplomática de Contadora*, memorándum para información superior, México, 21 de mayo de 1985.
- Organización de las Naciones Unidas, *Economic Relations of Central America and México with the Caribbean*, Nueva York, 1982.
- , Asamblea General, *Documento A/RES/38/10*, Nueva York, 18 de noviembre de 1983.
- , Asamblea General, *Resolución A/39/4*, Nueva York, 26 de octubre de 1984.
- , *Documento A/39/630*, Nueva York, 2 de noviembre de 1984.
- , *Informe del secretario general, documento A/39/827, S/16865*, Nueva York, 15 de diciembre de 1984.

- Organización de los Estados Americanos, *Documento A/39/827, S/16865*, Washington, 1984.
- Partido Revolucionario Institucional, *México, América Latina y el Caribe*, Comisión de Estudios Internacionales, documento núm. 6, México, noviembre de 1982.
- , *México y sus vecinos: Estados Unidos, Guatemala y Belice*, Comisión de Asuntos Internacionales, documento núm. 8, México, noviembre de 1982.
- United States Congress, *Psychological Operations in Guerrilla Warfare* (manual de la CIA para los "contras" de Nicaragua), traducción al español del Congressional Research Service, Library of Congress, Washington, 15 de octubre de 1984.
- , *Congressional Quarterly*, Washington, 17 de noviembre de 1984.
- , *Prepared Statement of the Honorable Langhorne A. Motely, Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs*, House of Representatives, Washington, 29 de enero de 1985.
- United States Department of State, *Communist Interference in El Salvador: Documents Demonstrating Communist Support of the Salvadorian Insurgency*, Washington, 23 de febrero de 1981.
- , *Atlas of United States Foreign Relations*, Washington, junio de 1983.
- , Langhorne A. Motely, Assistant Secretary for Inter-American Affairs, "Democracy in Latin America and the Caribbean", *Current Policy*, núm. 605, Washington, agosto de 1984.
- , discurso del presidente Donald Reagan ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Current Policy*, núm. 615, Washington, 24 de septiembre de 1984.

Periódicos y revistas

- El Día*, México
- El Nacional*, México
- El País*, Madrid
- Excelsior*, México
- La Nación Internacional*, San José
- Los Angeles Times*, Los Ángeles
- The New York Times*, Nueva York
- The Miami Herald*, Miami
- The International Herald Tribune*, París
- The Wall Street Journal*, Nueva York
- The Washington Post*, Washington
- Unomásuno*, México
- Newsweek*, Estados Unidos
- Time*, Estados Unidos

*Retrospección de Contadora: los esfuerzos de México
para la paz en Centroamérica (1983-1985)*
se terminó de imprimir en mayo de 2007
en los talleres de Sistemas Técnicos de Edición, S.A. de C.V.,
San Marcos 102-10, col. Tlalpan, 14000 México, D.F.
Portada de Irma Eugenia Alva Valencia.
Tipografía y formación: Patricia Zepeda,
en Redacta S.A. de C.V.
Cuidó la edición Oswaldo Barrera.

Durante el decenio de 1980 se suscitaron en Centroamérica una serie de conflictos que amenazaron con escalar a una guerra regional generalizada y hasta a una confrontación abierta entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

Los conflictos fueron provocados por la Revolución sandinista en Nicaragua, su radicalización y su acercamiento a La Habana y Moscú; los movimientos guerrilleros en El Salvador, y la escalada de la lucha revolucionaria en Guatemala. A esto hay que añadir la tolerancia de Costa Rica como santuario primero, de los sandinistas y después, al radicalizarse Managua, en apoyo de los "contras", guerrilleros contrarrevolucionarios. También hay que incluir a Honduras y su papel como santuario de fuerzas hostiles a Nicaragua y base militar de contingentes norteamericanos. Por último debe mencionarse a Cuba y su involucramiento como proveedor de armas soviéticas a la guerrilla salvadoreña a través de Nicaragua y como contribuyente de combatientes en la lucha de resistencia a los "contras".

México, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, se involucró en los conflictos como mediador en compañía de Colombia, Panamá y Venezuela, que formaron el grupo Contadora. Sin embargo, la paz en Centroamérica se logra después del fin del gobierno de Miguel de la Madrid, cuando las negociaciones están ya directamente en manos de los propios centroamericanos y cuando el colapso del socialismo europeo deja a los revolucionarios centroamericanos desamparados.

Sin embargo, la actuación de Contadora fue útil para evitar la escalada de los conflictos, inhibir una posible intervención militar abierta por parte de Washington y moderar a La Habana y por ende a los soviéticos. Este libro analiza en detalle los tres primeros años de Contadora.

ISBN 968-12-1297-5

