

Los orígenes, vicisitudes y legado del Grupo de Contadora

Nils Castro



Panamá, 2025

Los orígenes, vicisitudes y legado del Grupo de Contadora

Nils Castro ¹

1. Surgimiento del Grupo

El Grupo de Contadora nació de un especial desarrollo de las relaciones entre México y Panamá, y de sus respectivas visiones de lo que acontecía en Centroamérica. Inicialmente, por el solidario acercamiento político entre el presidente Luis Echeverría y el general Omar Torrijos, durante el proceso de lucha por la reversión del Canal de Panamá, cuando el liderazgo latinoamericanista de Torrijos apenas empezaba a descollar. Y sobre todo durante el siguiente sexenio, dado el franco apoyo diplomático que México, durante la presidencia de José López Portillo, le deparó a Panamá a lo largo del arduo y tenaz esfuerzo frente a Estados Unidos, hasta culminarse la negociación de los nuevos Tratados del Canal interoceánico. En particular, durante la promoción del apoyo latinoamericano y tercermundista a las reivindicaciones panameñas.

Resuelto el problema más acuciante, otros pasan a primer plano. Alcanzadas la metas panameñas con la suscripción de los Tratados Torrijos-Carter en 1977 -cuyas últimas rondas de negociaciones tuvieron lugar en la isla panameña de Contadora- emergió, como cuestión de mutuo interés, otro asunto que hasta entonces ambos países habían venido avizorando por separado: el de la creciente violencia de la crisis política en América Central y el riesgo de que, tras la asunción del presidente Ronald Reagan, esta diese pie a una intervención militar estadounidense. Cosa que podía generalizar el conflicto en América Central y servir de pretexto para incumplir los Tratados del Canal en lo relativo a la eliminación de las bases militares que lo rodeaban.

1. Escritor, profesor y diplomático panameño, fue negociador en el Grupo de Contadora y participó en las iniciativas que dieron origen al Grupo de Río y a la Celac.

Para Omar Torrijos la siguiente prioridad internacional sería procurarle soluciones políticas a la crisis centroamericana, y evitar que la zona se convirtiese en un teatro de intervención como ya sucedía en Vietnam e Indochina. Sobre todo después de que el Frente Sandinista y la movilización popular lograron deponer la dictadura somocista, despertando el recelo de la derecha norteamericana de que ello pudiera derivar en la aparición de “otra Cuba” en el área. Y luego de que desde 1981 la política de Reagan convirtió a Honduras en una plaza fuerte tanto para la contrarrevolución armada nicaragüense como para prever una eventual intervención en El Salvador, en caso de que la insurgencia en este país tuviera éxito.

Torrijos tenía una visión global del problema centroamericano. Consideraba que para asegurar una paz sostenible era necesaria no solo la desaparición de la dictadura de los Somoza, además, sino también garantizar la independencia e integridad territorial del Belice, y que los países donde había guerrillas -Guatemala y El Salvador- pudieran arribar pacíficamente a reformas sociopolíticas y democráticas donde -sin llegar a extremos que provocasen una intervención estadounidense- se eliminasen los régimen oligárquicos y autoritarios que generaban el caldo de cultivo de la situación. Lo que también tocaba a Honduras, aunque allí no hubiese (todavía) una insurrección armada. Y aunque ese no era ese el caso de Costa Rica -gracias a su revolución de finales de los años 40 e inicios de los 50, que le habían dado cierta impronta socialdemócrata- este país igualmente requería colaboración económica para reducir su vulnerabilidad.

Así se lo explicó Torrijos a representantes de un grupo de varios países democráticos de la zona -México, Colombia, Venezuela y Costa Rica-, en un encuentro convocado para eso en la misma isla de Contadora, en 1976. Y tres años después volvió a reunirlos allí, en junio de 1979, para conversar sobre la gravedad que en aquellos momentos implicaba la situación nicaragüense. En ese segundo encuentro los participantes acordaron presentar en la OEA una resolución de condena a Somoza, como se hizo. Y de nuevo en mayo de 1981 Torrijos volvió sobre el tema, para proponer una mediación, ante el curso que tomaba la revolución sandinista, que aceleraba el deterioro de sus relaciones con el gobierno de Ronald

Reagan. Pero desafortunadamente poco después Omar Torrijos murió en un inexplicable accidente aéreo.

En México había preocupaciones similares. Cuatro iniciativas del sexenio lópezportillista así lo mostraron, primero, el Pacto de San José (1980), por el cual esa nación y Venezuela concedieron importantes créditos a los países centroamericanos y caribeños para adquirir hidrocarburos y buscar otras alternativas energéticas, como medio para aliviar la dimensión económica de su crisis. Después, la declaración diplomática con la que los Cancilleres de Francia y de México le reconocieron protagonismo al FMLN-FDR salvadoreño (1981), para alentar una solución política negociada del conflicto en ese país. Y, además, la declaración conjunta del presidente López Portillo y su colega venezolano Luis Herrera Campins, en 1982, sobre la necesidad de encontrarle salida a la situación centroamericana.

Por otro lado, previamente, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) de aquella época, gobernante en México, en 1979 había convocado a fundar de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPPAL). Para lo cual invitó a reunirse en Oaxaca de Juárez a los partidos populares y nacionalistas latinoamericanos a debatir los problemas y expectativas de la región, sin injerencias ni tutelajes de los partidos y las fundaciones políticas europeas o estadounidenses dominantes. Su animador fue un hombre de confianza del presidente López Portillo, el entonces presidente de su partido, el veracruzano Gustavo Carvajal, hábil en el diálogo político confidencial y concertación eficaz. Junto al tema de la democratización en países de Suramérica, el tema centroamericano descolló en la agenda.

A la sazón, en nuestra América menudeaban las dictaduras y varios partidos de ese perfil democrático-popular estaban proscritos o existían como grupos no reconocidos, nucleados alrededor de algunas personalidades identificadas con el nacionalismo latinoamericanista, que ahora llamaríamos “progresistas”. Varios de sus líderes estaban en el exilio. Algunos dirigentes de esos partidos tenían acceso a la Internacional Socialista, liderada por la socialdemocracia europea. En el ámbito

centroamericano, a excepción de Costa Rica, mayormente había partidos oligárquicos de derecha autoritaria, o dictaduras -que en El Salvador y Guatemala eran combatidos por organizaciones guerrilleras-, y las agrupaciones democráticas eran agrupaciones pequeñas, que abogaban por la posibilidad de concertar una paz basada en reformas políticas y sociales pactadas. Hasta el final del gobierno de López Portillo, el liderazgo de la COPPPAL permaneció en México, de donde luego pasó al Partido Revolucionario Democrático (PRD) de Panamá.

La convivencia latinoamericana con el gobierno de Jimmy Carter había sido benigna. No obstante, al darse la Administración Reagan, su grupo de *halcones* desde el inicio impuso otra política regional. Por un lado, procedió a organizar y equipar a la contrarrevolución nicaragüense -*la Contra*, integrada principalmente por ex militares somocistas- en el territorio de Honduras, y sus incursiones en Nicaragua. Y poco después instaló en ese país la base aérea de Palmerola, sede de más de un millar de soldados norteamericanos. A la vez, por medio del subsecretario de Estado para asuntos interamericanos, Thomas Enders, en 1981 orquestó la constitución de la llamada Comunidad Democrática Centroamericana, constituida por Costa Rica, Honduras y El Salvador y abocada a implementar un plan de seguridad que excluía a la vecina Nicaragua (así como a Guatemala, entonces regida por la odiosa dictadura de Efraín Ríos Montt). Un par de años después, en 1983 Costa Rica dio pie a su ampliación como Foro para la Paz y la Democracia, al que invitó a todos los gobiernos centroamericanos -con excepción de Nicaragua- que incluía a Belice, Estados Unidos y Jamaica.

En semejantes circunstancias, era impensable acudir al organismo regional, la OEA, como formalmente tocaría. Desacreditada desde 1965 cuando avaló la invasión estadounidense a República Dominicana para impedir la reposición de su presidente legítimo, el profesor Juan Bosch, en 1982 la OEA había permanecido inmóvil e inútil ante la guerra de las Malvinas, cuando Estados Unidos descartó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) para apoyar a su aliado el Reino Unido, una potencia extracontinental, en una confrontación bélica contra Argentina, una república latinoamericana.

En ese contexto, Panamá ya había sido objeto de quejas de Washington, luego de que el presidente Aristides Royo dio a conocer en la Asamblea General de la ONU indicios de que la Administración Reagan incumplía términos de los Tratados Torrijos-Carter, del canal interoceánico. Y poco más tarde, cuando en la Casa Blanca se recibió al siguiente mandatario panameño, Ricardo de la Espriella, este enseguida pidió garantías de que las bases militares norteamericanas que aún quedaban en Panamá -en particular las bases aéreas- no serían usadas para llevarle armas a la *Contra* nicaragüense.

Entre tanto, aunque el general Omar Torrijos había fallecido, su pequeña oficina de asesoría internacional -dedicada en particular al análisis de la situación centroamericana- permanecía activa. Y allí se ideó sugerirle al presidente Ricardo de la Espriella convocar una reunión de mandatarios de los países latinoamericanos próximos a Centroamérica, para concertar una acción conjunta encaminada a propiciar soluciones política negociadas a las tensiones y conflictos del área, buscando evitar que llegasen a motivar una intervención militar estadounidense.

Ese encuentro se realizaría en Contadora. Esta isla ya era mundialmente conocida, por haber albergado la etapa final de las negociaciones entre Estados Unidos y Panamá para acordar los Tratados del Canal, que en 1977 habían resuelto un problema que por años crispó las relaciones entre ambos países. Unas negociaciones, como se recordará, observadas con mucha expectación internacional. Por añadidura, en la región la isla también era recordada por las dos citas sobre la crisis centroamericana que después Torrijos había convocado allí.

La idea fue acogida enseguida por el presidente De la Espriella y, por medio de la secretaría de relaciones internacionales del gobernante PRD se consultó la disposición del gobierno de México para coparticipar en esa iniciativa, a través de Gustavo Carvajal, presidente del PRI, en su condición de secretario general de la COPPPAL.

México era la principal potencia diplomática latinoamericana y, además, tenía demostrado interés en la resolución pacífica de los problemas centroamericanos². Pero había el inconveniente de que en esas fechas el gobierno de López Portillo estaba en vísperas de concluir su mandato. Ya era presidente electo Miguel de la Madrid, su inmediato sucesor, quien tomaría posesión el 1 de diciembre. Por lo tanto, era perentorio actuar con presteza y, además, incluir en la iniciativa al siguiente presidente mexicano. Este imperativo de celeridad explica la omisión de los canales diplomáticos, generalmente menos expeditos.

La respuesta de la presidencia mexicana fue asimismo inmediata. A los pocos días, Gustavo Carvajal, como emisario del presidente López Portillo, abordó un *jet* ejecutivo de la empresa petrolera estatal Pemex y voló a Panamá a coordinar la implementación de los siguientes pasos. En el camino, hizo escala en Costa Rica intentando involucrar al presidente Luis Alberto Monge, quien no figuraba en la propuesta panameña que de inmediato rechazó la idea. En Panamá, Carvajal se reunió con los asesores del presidente De la Espriella en el aeropuerto de la Fuerza Aérea, donde el *jet* reabasteció combustible para seguir a tres destinos previstos: Bogotá, Caracas y Quito.

Las respuestas de los presidentes colombiano y venezolano, el conservador Belisario Betancur y el socialcristiano Luis Herrera Campins, fueron enseguida favorables. Sin embargo, en Quito había disturbios sociales que impidieron visitar al presidente Osvaldo Hurtado. Dado que el calendario político mexicano ya no admitía demoras, Carvajal retornó a Panamá y, tras comentar lo avanzado, retornó a su país. Eso dejaría al Grupo de Contadora integrado por los cuatro países fundadores que ese vuelo abarcó. Pero aún faltaba solemnizar el acuerdo a nivel oficial.

En consecuencia, ese octubre de 1982 el presidente panameño Ricardo de la Espriella -acompañado de su canciller Juan José Amado III y del entonces jefe

2. La represión genocida del general Ríos Montt en Guatemala ya era causa de que cerca de 50 mil indígenas y campesinos guatemaltecos hubieran migrado a México.

del Estado Mayor de la Guardia Nacional, Manuel Antonio Noriega- viajó en visita oficial a México, invitado por el presidente López Portillo.³

En México la acogida presidencial fue fraternal y expedita. Sin embargo, al tenor de las circunstancias político-constitucionales, tras hablar del tema el propio López Portillo hizo los arreglos para que De la Espriella y sus acompañantes visitasen en su domicilio al presidente electo, Miguel de la Madrid. El entendimiento con De la Madrid se completó sin demora pero, lógicamente, el inicio de acciones quedó fijado para luego de la toma de posesión del nuevo mandatario. Considerando los tiempos de la instalación del nuevo gobierno y las festividades de fin de año, convocar a la primera cita del naciente Grupo de Contadora, a nivel de gobiernos, para el 9 de enero de 1983 reflejó la celeridad y rango que ambas partes coincidieron en darle al asunto.

La fecha escogida tenía fuerte valor simbólico para los panameños: el aniversario del Día de los Mártires, el alzamiento estudiantil de 1964, cuando al salir a sembrar banderas panameñas dentro de la llamada Zona del Canal los muchachos agredidos por tropas norteamericanas allí estacionadas, que dieron muerte a 22 jóvenes. El gobierno panameño de la época rompió relaciones con Estados Unidos, crisis que solo se superó mediante el compromiso estadounidense de negociar un nuevo tratado del Canal.

Conforme a lo acordado por los mandatarios de los cuatro países involucrados, a la primera reunión en Contadora -que le dio nombre al Grupo- concurren sus respectivos cancilleres: Rodrigo Lloreda, de Colombia; Bernardo Sepúlveda, de México; Juan José Amado, de Panamá; y José Alberto Zambrano, de Venezuela. A primera hora concurren a la isla, a darles la bienvenida e iniciar el diálogo, el presidente Ricardo de la Espriella y el vicepresidente Jorge Illueca, connotado tribuno que ya había sido canciller y luego sería tanto presidente de la Asamblea General de la ONU como presidente del país.

3. En el camino de ida hicieron escala en Managua, donde sondearon esa iniciativa de concertación y paz con el presidente sandinista, Daniel Ortega. Y en el de regreso, pararon en San Salvador, donde la comentaron con el presidente Álvaro Magaña.

Esa cita anunció al mundo la inesperada formación del Grupo y su relevante propósito, suscitando tanto significativos respaldos como ciertos escepticismos. Si bien en sí misma esta era solo una reunión entre cuatro cancilleres latinoamericanos (en un continente plagado de dictaduras) despertó expectación internacional, ante la amenazada situación regional. Entre los primeros mensaje de apoyo, resaltó una declaración de tres Premios Nobel: Alfonso García Robles, Gabriel García Márquez y Alva Myrdal, secundados por el primer ministro sueco Olof Palme. Además, hubo favorable resonancia europea, en la que destacaron los gobiernos socialistas de François Mitterand, de Francia, y del joven Felipe González, de España, lo que -en medio de un mundo tensionado por la confrontación bipolar de la Guerra Fría- ayudó a confirmar la imagen de que sí cabía intentar el objetivo propuesto.

La reunión desarrolló en unas horas un amplio conjunto de confluencias. Tras reafirmar los históricos lazos de fraternidad y recíproca comprensión entre los países participantes, se abordaron los asuntos de mayor interés regional y se coincidió en la necesidad de intensificar el diálogo latinoamericano, para abordar en común los problemas políticos, económicos y sociales que afectan la convivencia, democracia y desarrollo de los pueblos de América Latina. Lo que ya anticipaba las expectativas de mayor alcance geográfico.

Se examinó el complejo panorama centroamericano, la interrelación de los procesos existentes en el área y sus consecuencias para la paz y estabilidad. Y se expresó la preocupación de los cuatro cancilleres frente a la injerencia foránea -directa o indirecta- en los conflictos de América Central. Se recalcó que era altamente indeseable que esos conflictos fueran considerados en el contexto de la confrontación Este-Oeste, así como la necesidad de eliminar los factores extraterritoriales que los agudizaban.

Se hizo un llamado urgente a todos los países centroamericanos para que a través del diálogo y la negociación se redujeran las tensiones y se dieran las bases para crear un clima duradero de convivencia y respeto mutuos. Y se reiteró el deber de todos los Estados de no recurrir a la amenaza o el uso de la fuerza en sus relaciones internacionales, y abstenerse de realizar acciones que pudieran agravar

el estado de cosas y generar peligro de que las situaciones conflictivas pudieran extenderse a toda la región centroamericana.

Los cuatro cancilleres hicieron un recuento de las anteriores iniciativas de paz y cooperación, que debían proseguir, como el programa de cooperación energética auspiciado por México y Venezuela, y el Plan de Cooperación Financiera, que adelantaba Colombia. A la vez, tras reafirmar el respeto al principio de no-intervención y de autodeterminación de las naciones, evaluaron otras posibles acciones y mencionaron la conveniencia de incorporar al esfuerzo el apoyo y colaboración de otros países latinoamericanos.

Al pasar revista a los problemas económicos internacionales, consideraron con preocupación la tendencia recesiva mundial y advirtieron sus dañinos efectos en América Latina, en materia de financiamiento, comercio, inversión y empleo, destacando la necesidad de reordenar el sistema económico internacional, cuyos desequilibrios perjudican a los países en desarrollo. Sobre el particular, señalaron la importancia de convocar consultas periódicas para tratar los temas económicos de interés latinoamericano. Al efecto, consideraron relevantes la reunión ministerial de los países de América Latina y el Caribe que tendría lugar el siguiente febrero en Cartagena, y la del Grupo de los 77 que se realizaría en marzo en Buenos Aires.

Además, los cancilleres subrayaron la importancia de que se le diese fiel cumplimiento a los Tratados del Canal de Panamá, y manifestaron su beneplácito por los avances jurisdiccionales alcanzados por este país en su ejecución.

Conscientes de que poco después de su reunión en Contadora, el 14 y 15 de enero se reuniría en Managua el Buró del Movimiento de Países No Alineados -cita en la que el tema centroamericano tendría obvia relevancia-, los cuatro cancilleres aprovecharon la ocasión para dar a conocer la iniciativa de paz recién acordada. Si bien la Declaración de Managua emitida por el NOAL no hizo referencia explícita a Contadora, respaldó las propuestas de paz de Francia y México, y de México y Venezuela, para Centroamérica, así como la propuesta de diálogo del FMLN-FDR⁴

4. La alianza insurreccional Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) y la coalición civil Frente Democrático Revolucionario (FDR).

salvadoreños, y constituyó el primer paso para dar continuidad a las acciones de Contadora.

Contemplado desde los tiempos que hoy corren -sabiendo lo que hoy sabemos-, en esa primera reunión del Grupo volvió a aflorar el anhelo común latinoamericano de concertación, identidad regional y solidaridad, germen de lo que más tarde se intentaría en el Grupo de Río y sobre todo en la CALC⁵, originadora de la CELAC. Una tendencia esperanzadora y todavía inconclusa que aún persiste en el esfuerzo por superar a las fuerzas que obstruyen su construcción.

No obstante, enseguida del primer cónclave de Contadora, estaban por observarse las reacciones de los cinco países y gobiernos centroamericanos, y del contexto global. Antes de recibir manifestaciones de apoyo las hubo de oposición y escepticismo. El canciller de Panamá, Juan José Amado, aclaró que la iniciativa de Contadora no buscaba competir contra el Foro Pro Paz y Democracia -o “Foro Enders” por el nombre de su mentor- que había convocado Costa Rica. Se aclaró que la nueva iniciativa para concertar soluciones políticas difería de toda propuesta excluyente pues, al contrario, respondía a la necesidad de un proceso sin marginaciones. Y ante quienes, en los países del área, achacaban a Contadora una intención “intervencionista”, el propio canciller Amado señaló que el de Contadora era un camino abierto al diálogo, con un propósito de mediación que buscaba unir opiniones, criterios y decisiones de los propios países de la propia región, para encontrar soluciones justas a sus problemas.

La reacción de la Administración Reagan no se hizo esperar. Dos de los principales miembros del Comité de Santa Fe, que había delineado su política exterior, Jeanne Kirkpatrick, la embajadora ante la ONU, y el asesor presidencial Roger Fontaine, iniciaron el 4 de febrero una gira por Panamá, Costa Rica, El Salvador y Venezuela. En todo su recorrido repitieron que en el criterio de su Gobierno la situación centroamericana correspondía a la confrontación este-oeste,

5. La Conferencia de América Latina y el Caribe, cumbre presidencial celebrada en Brasil, donde se acordó fundar a la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC).

por lo cual ellos se oponían a la implementación de una alternativa de paz no controlada por Estados Unidos.⁶

Acto seguido Costa Rica y Honduras intentaron reactivar el Foro Pro Paz y Democracia. San José anunció que insistiría en que Caracas y México aceptaran fortalecer el Foro Enders, y Tegucigalpa solicitaría la comprensión de Panamá, Caracas y Bogotá para su política centroamericana, que buscaba embrollar el problema en la OEA. El intento remató en pretender convocar a los cancilleres centroamericanos (incluidos los de Nicaragua y Guatemala) reuniéndolos con la presencia de los cuatro de Contadora como “testigos calificados”. Pero poco después Costa Rica, El Salvador y Honduras se citaron en San José para aunar propuestas, llamaron a una reunión de cancilleres centroamericanos que no se logró concretar y el 28 de febrero se anunció la cancelación definitiva del Foro Pro Paz y Democracia. El presidente Luis Alberto Monge acusó a los medios de haber “tergiversado” su plan de paz, de “envenenar” a México y “confundir” a Venezuela. Al cabo, el canciller mexicano Bernardo Sepúlveda resumió los motivos de la desaparición del Foro recalcando que en Centroamérica “es imposible lograr la paz” sin la participación de todas las partes involucradas.

En febrero, mes y medio después de constituirse el Grupo de Contadora, los cuatro cancilleres coincidieron en Cartagena, como habían previsto, durante la reunión ministerial latinoamericana de coordinación de la sexta UNCTAD. Se reunieron en una cita que calificaron de “informal” y evaluaron esos primeros 45 días de experiencia del Grupo. Habían logrado sortear el incierto comienzo del camino emprendido y Contadora comenzaba a contar con su propia credibilidad.

Aun así, poco después Estados Unidos reanudó ejercicios militares en combinación con el ejército de Honduras, continuando un programa que venía del año anterior, haciéndolo ahora a apenas 15 kilómetros de la frontera de Nicaragua, y con la participación de 1,500 soldados norteamericanos y 4,000 hondureños, además de una significativa fuerza de navíos, aviones y helicópteros

6. Sortear los meandros de ese dictamen imperial, ejecutados directamente o insertados a través de mandaderos, sería larga parte de los avatares del proceso de Contadora.

estadunidenses. Acción con la que se iniciaría una mayor y prolongada presencia militar de Estados Unidos en Honduras.

Las reacciones de los cancilleres de Contadora fueron enfáticas y atrajeron atención internacional. El colombiano Rodrigo Lloreda advirtió que tales ejercicios militares en una zona tan crispada “no contribuían a la distensión y en cambio contribuían a intensificar el clima de conflicto”. Expresiones similares vinieron de sus colegas de México y Venezuela. El canciller panameño Juan José Amado calificó esos ejercicios de “inquietantes” y “preocupantes”. Significativamente, el ministro costarricense de Seguridad, Ángel Solano, también los criticó y rechazó asistir a los mismos como observador, como tampoco lo hicieron Guatemala y Belice.

En contraste, en el mes de marzo de 1983 la región fue marcada por un evento de otro género, que ocasionó un paréntesis en el impulso inicial de Contadora: la visita del Papa Juan Pablo Segundo a Centroamérica y Haití. Anunciada como “estrictamente pastoral”, durante su desarrollo no mencionó el esfuerzo de Contadora, pero agitó el debate político en la zona. En Costa Rica, Su Santidad habló de la necesidad del diálogo y la justicia social; en Guatemala -donde Ríos Montt recién había ordenado el fusilamiento de seis hombres- se pronunció contra las torturas y desapariciones y defendió el respeto a la vida humana; en El Salvador llamó al “diálogo sin exclusiones”, pero calificó en duros términos a los movimientos insurgentes; sin embargo, su visita a la tumba de Monseñor Oscar Romero fue considerada por la derecha como un “desaire”. En Nicaragua, donde algunos prelados católicos eran parte del gobierno sandinista, el Santo Padre omitió mencionar a los ataques de la *Contra* y complació a la Iglesia tradicional al regañar públicamente al sacerdote Ernesto Cardenal, entonces ministro de Cultura, y criticar la reforma educativa. Y finalmente, en Haití, algunos periodistas opinaron que Su Santidad había realizado una visita a “los ricos con discursos para los pobres”.

Un mes de inactividad en una gestión tan incipiente como la de Contadora inquietó al Presidente De la Esparriella y a sus asesores en este proyecto. Buscando cómo reactivarlo, apeló a comentar esa preocupación con Felipe González, quien antes había tenido cordiales relaciones con el general Torrijos y desde fines del 1982

había sido electo presidente del gobierno español. Por teléfono, De la Espriella le propuso a González visitar al presidente Belisario Betancur quien -empeñado en promover diálogos pro paz en su propio país- podía ser la personalidad propicia para realizar una gira relámpago que reanimase al Grupo de Contadora.

Al presidente de España le era imposible hacerlo con esa premura, pero envió en su representación a Elena Flores, la secretaria de relaciones internacionales del PSOE, quien ya tenía relaciones de colaboración política con su homólogo del PRD panameño. La senadora Elena Flores viajó de inmediato a Bogotá para comentar la idea con el presidente Betancur y lo entusiasmó con la idea, informándole además que el Felipe González visitaría la región centroamericana el siguiente mayo. Sin tomarse un respiro, tan pronto como la senadora partió para Madrid, Belisario Betancur emprendió un fogoso recorrido por Panamá, México y Venezuela, a animar a sus colegas.

La vehemencia de Betancur sobre la posibilidad de concertar la paz en la región motivó a sus interlocutores que, como él, asimismo temían una “libanización” del área. Su llamado surtió efecto. Los cuatro cancilleres hicieron una veloz visita a los cinco países centroamericanos el 12 y 13 de abril, concertando para el día 21 de ese mes un primer encuentro conjunto con sus cinco colegas centroamericanos, en Panamá. La cita juntó a dos extremos adversarios: el hondureño Edgardo Paz Barnica, quien prefería apelar a la OEA y cuyo ministro de Defensa, el general Gustavo Álvarez decía querer iniciar de inmediato la guerra con Nicaragua, y al canciller nicaragüense, el padre Miguel d’Escoto.

Como lo reseñó Gerhard Drekonja-Kornat, desde el 21 de abril de 1983, el piso 15 del Banco Nacional de Panamá funcionó con el “cuartel general extraoficial de la iniciativa de Contadora”⁷. Allí los cancilleres centroamericanos conocieron y aceptaron la propuesta por el diálogo, lo que permitió escuchar los puntos de vista de cada país, identificar los temas principales de controversia y formular un primer

7. En “El Grupo de Contadora en el conflicto centroamericano”, en *Contadora: desafío a la diplomacia tradicional*, varios autores, Ed. Universidad de los Andes y La Oveja Negra, Bogotá, 1985.

Ese piso del edificio antes había albergado la oficina de De la Espriella como presidente del Banco Nacional y, luego, como vicepresidente de la República.

diagnóstico. Este abordó algunos de los problemas materiales en la problemática regional, como la carrera armamentista, el control de armamentos y su reducción, el trasiego de armas y la presencia de asesores militares y de otras formas de asistencia militar foránea. Asimismo, las acciones para desestabilizar la situación de otros Estados, las agresiones verbales, las tensiones e incidentes fronterizos. Además, los temas de derechos humanos y de garantías individuales y sociales, así como los problemas socioeconómicos que daban base a la crisis regional.

Los cancilleres de Contadora reiteraron que la responsabilidad de alcanzar acuerdos que garantizaran una paz estable y duradera correspondía a los propios centroamericanos, así como la conveniencia de mantener el proceso de consultas, acordando volver a reunirse todos el siguiente mayo en Panamá.

Durante el mismo mes de abril proliferaron las declaraciones de apoyo a la gestión de Contadora por países europeos y latinoamericanos. Luego de que Nicaragua solicitara convocar al Consejo de Seguridad de la ONU para acusar a Honduras de agresión, el debate condujo a que ese Consejo encomiase los esfuerzos del Grupo de Contadora y llamara a los Estados interesados a cooperar con este Grupo. Por si faltara, a inicios de mayo Costa Rica apeló a la OEA para constituir una “fuerza de paz” que vigilase su frontera con Nicaragua; sin embargo, en lugar de eso, una reunión de los cancilleres de Contadora aprobó enviar al área una Comisión Observadora integrada por representantes de sus cuatro países que, además de visitar la zona fronteriza, se entrevistaron con el presidente Monge y con Daniel Ortega, coordinador de la Junta de Gobierno nicaragüense. Por su parte, en declaraciones de su canciller y de su vicescanciller en sendas visitas a México y Europa, el 19 de mayo el gobierno cubano hizo saber que apoyaba las gestiones de Contadora.

Con todo ello, de esos dos meses en adelante el Grupo de Contadora comenzó a consolidarse como instancia política internacional, y a partir de entonces los cancilleres que lo integraban empezaron a desarrollar su dinámica.⁸

Según lo prometido, el 30 de mayo Felipe González realizó la gira prevista, que incluyó República Dominicana, Colombia, México, Venezuela y Panamá, reiterando el apoyo español a Contadora. Poco antes, del 28 al 30 de ese mes, los cancilleres del Grupo y sus cinco colegas centroamericanos volvieron a verse en Panamá. En esta cita se discutió el marco conceptual de la gestión, los problemas políticos y de seguridad, los objetivos económicos y sociales, y los mecanismos para la ejecución y control de los acuerdos. El debate alcanzó un nivel de consenso frente a los temas y sus resultados, decidiéndose constituir un Grupo Técnico compuesto por representantes de los nueve países -sus vicescancilleres y asesores técnicos y políticos-, para recoger las respectivas opiniones, que servirían de insumos para elaborar lo que luego sería el Documento de Objetivos, por acordarse meses después, en septiembre.

Por su parte, la Administración Reagan observó cautelosamente lo que sucedía y anunció la designación de Richard Stone como Embajador Itinerante para Centroamérica. Este se entrevistó el 6 de junio con el canciller panameño y al término de la visita dijo que su país apoyaba la gestión de Contadora.

Pero eso no disminuyó las tensiones y escaramuzas armadas en el área, ni la percepción generalizada de agravamiento de la crisis. Esto hizo necesario emprender acciones de mayor envergadura, lo que llevó a creer oportuno celebrar una cumbre de los Jefes de Estado de las naciones integrantes de Contadora. Sus cancilleres se reunieron en Panamá los días 14 y 15 de julio para preparar la agenda de esa cita, y la cumbre se efectuó en Cancún, México, el día 17. El documento

8. Con el paso del tiempo, en virtud del sólido respaldo del equipo profesional de su cancillería y del robusto papel de sus embajadores en los países del área, así como de su talento y de su estabilidad en el cargo, el mexicano Bernardo Sepúlveda iría asentándose gradualmente como *primus inter pares* del Grupo.

emitido en esa oportunidad -la Declaración de Cancún- fue uno de los más relevantes en los anales de Contadora.

Los mandatarios arribaron a Cancún el día 16 de julio y sostuvieron entrevistas privadas con el presidente De la Madrid. En el curso de la cita, México y Venezuela renovaron el pacto petrolero de San José, de cooperación energética con las naciones de América Central y del Caribe.

2. Cómo se forjó un aval internacional contra la guerra

En Cancún, los cuatro presidentes examinaron la información acopiada por los vicescancilleres y los asesores integrantes de Grupo Técnico de Contadora. El canciller mexicano calificó de “unilateral” la solicitud de Honduras de pedir que el Consejo Permanente de la OEA discutiera la situación de Nicaragua. Además, tildó de “acto de oportunidad equivocado” las objeciones de Costa Rica al informe del Grupo Técnico, pues por varias semanas lo había tenido en su poder sin manifestar ningún desacuerdo.

En la Declaración de Cancún emitida al concluir el cónclave, los cuatro mandatarios expresaron su preocupación por el deterioro que se hacía patente en el aumento de las tensiones, la escalada de violencia, los incidentes fronterizos, la carrera armamentista, las injerencias foráneas y la amenaza de que una conflagración bélica pudiera generalizarse. Lo cual demandaba a la comunidad internacional la prioridad de apoyar la opción de un entendimiento político, aportando soluciones constructivas.

La Declaración hace enseguida una advertencia de alto valor doctrinario: que el uso de la fuerza como alternativa no resuelve sino que agrava las tensiones, y que la paz solo podrá ser realidad en la medida en que se respeten los principios fundamentales de la convivencia entre las naciones: la no-intervención, la autodeterminación, la igualdad soberana de los Estados, la cooperación para el desarrollo económico y social, la solución pacífica de las controversias, así como la expresión libre y auténtica de la voluntad popular.

Afirma además que crear condiciones para la paz depende fundamentalmente de la disposición al diálogo de los propios países centroamericanos, a quienes corresponde la responsabilidad en la búsqueda de acuerdos de convivencia, que deben traducirse en acciones y compromisos concretos. Pero, también, que es necesario que los Estados con intereses y vínculos en la región contribuyan con su influencia política a fortalecer los cauces de entendimiento y se comprometan a favor de la opción diplomática por la paz.

La Declaración reconoce que, gracias al respaldo de la opinión internacional, Contadora ha podido moderar los riesgos de una confrontación generalizada, e identificar los problemas y causas de la situación. Animados por ese respaldo y el espíritu de solidaridad con los pueblos de América Central, se hace necesario acelerar los procesos que puedan contribuir a la eficaz solución de los conflictos.

Para ello, prosigue, hemos convenido en las directrices generales de un programa a ser propuesto a los países centroamericanos, que implica: la celebración de acuerdos y compromisos que conduzcan a un efectivo control de la carrera armamentista, la eliminación de asesores militares extranjeros, crear zonas desmilitarizadas, proscribir el uso del territorio de unos Estados para efectuar acciones políticas o militares de desestabilización de otros Estados, erradicar el trasiego y tráfico de armas, y prohibir otras formas de agresión o injerencia en los asuntos de cualquiera de los países del área.

Cosa que la Declaración resumió en diez compromisos específicos y, además, en la tarea de zanjar las diferencias específicas entre los países centroamericanos mediante la suscripción de memorandos de entendimiento y la creación de Comisiones Mixtas que permitan desarrollar acciones conjuntas para el control efectivo de sus territorios, especialmente en las zonas fronterizas.

Asimismo, destaca que para eliminar los factores que perturban la paz regional deben fortalecerse las instituciones democráticas y la observancia de los derechos humanos. Lo que conlleva perfeccionar los métodos de consulta popular y asegurar el libre acceso de las diversas corrientes de opinión al proceso electoral.

Igualmente, la Declaración de Cancún señala que ese fortalecimiento de las instituciones políticas democráticas se vincula a los avances a lograr en materia de desarrollo económico y justicia social. Que se debe enfrentar el atraso económico que está en la raíz de la inestabilidad regional y es causa de conflictos, así como fortalecer los mecanismos de integración regional y a provechar las posibilidades de complementación industrial, como medios para neutralizar los efectos de la crisis económica mundial. Lo cual debe complementarse con el apoyo internacional, especialmente de los países industrializados, con créditos de fomento, cooperación para el desarrollo y acceso de los productos centroamericanos a sus mercados.

Finalmente, hizo un llamado a la comunidad internacional, especialmente a quienes han manifestado simpatía por los esfuerzos del Grupo de Contadora, así como al secretario general de la ONU y al presidente del Consejo Permanente de la OEA, para que contribuyan con su capacidad diplomática a las soluciones pacíficas para los problemas centroamericanos. Para lo cual, acota, nos hemos dirigido a los mandatarios del Continente Americano en busca de su solidaridad.

La Declaración de Cancún generó acto seguido diferentes reacciones. A los dos días, el 19 de julio, Nicaragua la reconoció como un esfuerzo por la paz y propuso un acuerdo de no agresión con Honduras, respecto a la autodeterminación de los pueblos, cese absoluto de suministro de armas y apoyos militares, cese de agresiones y no instalación de bases militares extranjeras en Centroamérica. El siguiente día, en Guatemala, los cancilleres de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras también consideraron que la Declaración de Cancún era un aporte para la paz porque acogía las iniciativas presentadas por sus gobiernos, y emitieron un documento titulado Bases para la Paz en Centroamérica, al cual el Grupo de Contadora consideró valioso.

Contestando a la invitación emitida en Cancún por los mandatarios del Grupo de Contadora, el 21 de julio el presidente Ronald Reagan les escribió diciendo que la solución de la crisis centroamericana requería cuatro puntos: “fortalecimiento de las instituciones democráticas, respeto a la no intervención, separación del conflicto de la confrontación Este-Oeste (retiro de asesores militares y consejeros de

seguridad extranjeros y congelamiento efectivo de adquisición del armamento bélico), y el logro de un nivel económico adecuado que garantice las necesidades básicas de esos pueblos”. A lo que el mismo Reagan añadió, además, que el gobierno estadounidense había apoyado reiteradamente al Grupo de Contadora y elogiaba la Declaración de Cancún como una importante contribución al avance del proceso de paz en el conflicto centroamericano.

Por su parte, el día 23 el presidente Fidel Castro respondió a la misma invitación que Cuba daba pleno apoyo a la gestión del Grupo de Contadora, y que consideraba a la Declaración de Cancún como un importante esfuerzo para resolver los problemas de Centroamérica, estableciendo que él era “partidario de que la confrontación sea sustituida por el diálogo”.

El 24 de julio, en los actos por el bicentenario del Libertador Simón Bolívar celebrados en Caracas, los presidentes de Bolivia, Ecuador y Perú, junto con los cancilleres de Argentina y España, expresaron “un decidido respaldo a la Declaración de Cancún y su pleno apoyo a las importantes gestiones que vienen cumpliendo los gobiernos” del Grupo de Contadora “para el establecimiento de la paz, de la seguridad y de la armónica y fecunda convivencia entre los países hermanos de la América Central”, y exhortaron a las partes involucradas en la crisis del área a brindar efectiva y plena cooperación para cumplir los compromisos contemplados en esa Declaración.

Pero no todo serían peritas en almíbar. Ese mismo mes de julio ocho buques de la armada estadounidense, encabezados por un portaviones con 70 aeronaves, junto a dos destructores portamisiles y otros buques iniciaron maniobras en la zona. Maniobras que el presidente Reagan calificó como un “escudo necesario” para la paz y la democracia. Costa Rica manifestó su desacuerdo con esas operaciones y Panamá calificó de “negativo” el envío de la flota. A contravía, el embajador itinerante Richard Stone las calificó como “una respuesta al desarrollo de los acontecimientos en la región”. Y en ese contexto, el canciller de Honduras, Edgardo Paz Barnica, descartó de cuajo la propuesta nicaragüense de un tratado de no-agresión, mientras la *Contra* profundizaba sus incursiones en Nicaragua.

Así las cosas, buscando asegurar consensos para acelerar el proceso de negociaciones con una nueva reunión en Panamá, el 27 de julio los presidentes de Colombia, Belisario Betancur, y de Panamá, Ricardo de la Espriella, emprendieron una visita a El Salvador, Honduras y Guatemala, para hablar con sus respectivos mandatarios. Se evidenció que estos no tenían criterios análogos sobre el proceso de negociaciones políticas. Además, que algunos de los jefes militares no estaban convencidos del uso de medios diplomáticos, en particular el general Gustavo Álvarez, comandante de las fuerzas armadas hondureñas.

Dicho sea de paso, de Honduras venía, precisamente, una propuesta de revivir al Consejo de Ejércitos Centroamericanos (CONDECA) -desaparecido en 1979, a la caída del somocismo-, que planeaba convocar en Tegucigalpa una reunión de presidentes de Centroamérica y Panamá, para restablecer ese organismo. Esa idea era patrocinada por el Comando Sur estadounidense, con sede en Panamá, y a ella se opuso enérgicamente el vicepresidente panameño Jorge Illueca. Cuando los presidentes de Panamá, Guatemala y Costa Rica anunciaron que no asistirían a la cita, sus proponentes temporalmente desistieron, lo que favoreció a la alternativa de negociación diplomática.

Inmediatamente después de esa rápida gira de Betancur y De la Espriella, los cancilleres de Contadora y sus cinco colegas centroamericanos volvieron a reunirse en Panamá, del 28 al 30 de julio. Poco antes, la gestión de Contadora había recibido el respaldo del Buró de Coordinación del Movimiento de Países No Alineados (NOAL), reunido en la sede de la ONU, en Nueva York. Al propio tiempo, en Washington, el ex vicepresidente de Estados Unidos Walter Mondale -el ex contrincante electoral de Reagan- advirtió que las actuaciones del gobierno norteamericano representaban una “escalada masiva” hacia una guerra en América Central. A la vez que el senador Edward Kennedy denunció “la peligrosa tendencia de la política estadounidense actual a reaccionar militarmente en forma desmesurada en Centroamérica”. Por si faltara más, en las mismas fechas la Cámara de Representantes de EEUU aprobó una resolución prohibiendo todo apoyo a los *Contras* que incursionaban en Nicaragua desde sus bases en Honduras (medida

que sin embargo la Administración Reagan burló por otra vía, como pocos años después se sabría con el escándalo Irán-Contras).

Con todo, en Panamá esa reunión de los nueve empezó con moderado optimismo, al constatar que las Bases para la Paz en Centroamérica formuladas por los cancilleres del “bloque” de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras se complementaban con la propuesta presentada por Nicaragua. Pese a que las noticias que venían de América Central eran muy preocupantes, durante el cónclave se lograron coincidencias en el marco conceptual y en las áreas de seguridad, asuntos políticos, económicos y sociales, así como acerca de los mecanismos para cumplir los acuerdos. Se aceptó que los progresos alcanzados se informarían por los cinco cancilleres a sus respectivos gobiernos. El Grupo de Contadora consideró “esperanzador” el resultado de la reunión y estimó que en la siguiente cita se podrían obtener avances para concretar la paz. “Ya existen coincidencias por donde comenzar”, comentó el canciller panameño.

Pero fuera del ámbito diplomático la situación en el terreno se complicaba. Aunque el canciller Paz Barnica se obstinaba en negarlo, Honduras continuaba convirtiéndose en una plataforma militar estadounidense, teatro de prolongadas maniobras conjuntas con el ejército hondureño, a la vez que base material y logística de la *Contra* y de sus incursiones en Nicaragua. Por el lado opuesto, las organizaciones guerrilleras salvadoreñas alternaban ofensivas militares con ofrecimientos de diálogo político.⁹

Puesto que Contadora no constituía un organismo internacional o regional jurídicamente constituido, el Grupo, como instancia pública de sus respectivos

9. Por ejemplo, aunque el 11 de septiembre fracasó en Panamá una reunión entre la Comisión de Paz del gobierno salvadoreño y el FDR-FMLN, debido a la exigencia gubernamental y estadounidense de que el FMLN depusiera las armas y participara en unas elecciones sin antes desmovilizar a los “escuadrones de la muerte” que, bajo diferentes siglas, asesinaban unos diez ciudadanos por día. Sin embargo, dado que el FMLN manifestó que estaría dispuesto a continuar conversaciones “a través de intermediarios calificados”, el siguiente día 29 se efectuó otro encuentro entre ambas partes en Bogotá, con la intermediación del presidente Belisario Betancur. La cita se consideró “significativamente demostrativa de los términos del Grupo de Contadora” y en la misma volvieron a considerarse los problemas de la celebración de elecciones y del retiro de los asesores militares.

gobiernos, solo podía ser interlocutor de los representantes oficiales de sus homólogos centroamericanos -cancilleres y presidentes-, pero no dialogar con los dirigentes de la oposición ni líderes parlamentarios, que también son parte en la formación de las decisiones políticas, ni tampoco interlocutores de los jefes militares ni de los representantes de las organizaciones guerrilleras.

Dada esa restricción, en Panamá, país que no contaba con embajadas fuertes en Centroamérica, la secretaría internacional del gobernante PRD sostenía un activo desempeño en la promoción del apoyo a Contadora dentro de la Internacional Socialista, en la COPPPAL y en otros medios políticos, entre ellos las organizaciones contestatarias centroamericanas. A su vez, la que había sido la asesoría internacional del general Omar Torrijos, mantenía un seguimiento de algunos de los medios militares y de las organizaciones insurgentes centroamericanas.

Pese a las dificultades dentro de la zona, el apoyo a la gestión de Contadora se iría expandiendo progresivamente por América del Sur en la medida en que avanzaban los respectivos procesos nacionales de democratización. De visita a Brasil los cancilleres de México y Venezuela, al referirse a las maniobras en Honduras, el venezolano José Alberto Zambrano señaló que “todo acto que sea susceptible de interpretación equívoca es contrario a la distensión” y, a su vez, Bernardo Sepúlveda las calificó de “inoportunas”, al advertir que en Centroamérica estaba en juego tanto la voluntad de las naciones del continente como la capacidad de la comunidad internacional para probar que “que la paz por el derecho y la justicia es posible y que la paz por la represión y la fuerza es una expresión inmoral e ineficaz”. Enseguida de lo cual, el gobierno brasileño de transición, presidido por el general Joao Figueiredo, también declaró que apoyaba a Contadora.

Por otra parte, en Quito el presidente Oswaldo Hurtado reclamó el apoyo “urgente del mundo a la gestión de Contadora”, y a su vez el parlamento ecuatoriano condenó la intervención “extranjera por medios económicos y las amenazas del uso de la fuerza” en Centroamérica. A su vez, el 3 de agosto, el gobierno de Cuba anunció que, en respaldo al proceso negociador en Centroamérica, retiraba 200

asesores de Nicaragua, declarando que “si Nicaragua llega a un acuerdo con Estados Unidos en base a la retirada de asesores, nosotros lo apoyaremos”.

Entre tanto, en Guatemala la feroz dictadura del general Efraín Ríos Montt fue depuesta por su ministro de Defensa, Óscar Mejía Víctores. Este designó canciller a Fernando Andrade, quien acto seguido viajó a los países del área, donde manifestó que su gobierno era “pacifista” y estaba dispuesto a apoyar la gestión de Contadora, así como al proceso de integración económica centroamericana. Luego de lo cual, Andrade mantuvo una actitud cooperadora con el proceso de Contadora.

El siguiente encuentro de los nueve se celebró en Panamá del 7 al 9 de septiembre, teniendo como base un Proyecto Consolidado de los aportes centroamericanos que el Grupo Técnico de Contadora sintetizó luego de las consultas anteriores. A partir de esa cita la participación de Panamá estuvo a cargo de Oydén Ortega como su nuevo ministro de Relaciones Exteriores. Pese a que en la zona seguían dándose acontecimientos que tensionaban a los cancilleres centroamericanos, se logró obtener importantes convergencias, que quedaron plasmadas en el denominado Documento de Objetivos, o de los 21 puntos. Aunque estos cancilleres lo aprobaron *ad referendum* (sujeto a la ratificación de sus respectivos presidentes), este no solo contenía principios sino también acciones a promover -como las encaminadas a la distensión en el área-, y daba pie para negociar un posible tratado centroamericano de paz y cooperación.

En los mismo días arribó a Panamá el acorazado New Jersey, a fin de “patentizar” la presencia estadounidense en la región, como afirmó un portavoz del navío. Además, también llegó el Secretario de Defensa Caspar Weinberger, quien reiteró el apoyo de su país a la gestión de Contadora, pero asimismo respaldó las maniobras de su país en América Central y declaró que las bases instaladas por su país en Honduras -las mismas cuya existencia Paz Barnica negaba- se mantendrían “hasta que las condiciones en El Salvador se estabilicen”.

Con todo, la firma del Documento de Objetivos por los cinco cancilleres centroamericanos permitió al canciller panameño Oydén Ortega valorar que sentaba “las bases para negociaciones futuras entre los países y es una referencia

directa para concretar acuerdos”. Su colega colombiano Rodrigo Lloreda Caicedo consideró que la elaboración de un tratado de paz y la firma de los instrumentos jurídicos para “cuidar la paz” serían la consecuencia de ese Documento. Y su par mexicano, Bernardo Sepúlveda, afirmó que ese Documento pasaba a ser el principal “muro de contención” política para evitar un desastre en el área y descartaba un fracaso de la iniciativa negociadora.

Si bien no era un tratado formal y carecía de mecanismos de verificación y control, constituía un pacto formal que delineaba compromisos y finalidades generales para llegar a acuerdos concretos. Sin embargo, para conseguir la fortaleza que necesitaba, no solo requería la ratificación de los cinco mandatarios centroamericanos, sino también un fuerte respaldo internacional. La ratificación se obtuvo pronto, el mismo septiembre, mediante una rápida visita del canciller panameño a esos cinco mandatarios.

Poco después, el 7 de octubre, el canciller Bernardo Sepúlveda, acompañado de los embajadores de Colombia, Panamá y Venezuela, entregó formalmente el Documento de Objetivos al Secretario General de la ONU, quien el día 13 de octubre informó al Consejo de Seguridad sobre la evolución del proceso de Contadora, en cumplimiento de la Resolución 530, de mayo de 1983.

El 20 de octubre, se reunió en Panamá el Grupo Técnico de Contadora, para preparar la documentación que los cancilleres del Grupo utilizarían los siguientes dos días, con el propósito de preparar los instrumentos jurídicos a ser considerados por sus colegas centroamericanos. Además, se aprovechó la oportunidad para congregar a los representantes diplomáticos de sus países ante la ONU, la OEA y las naciones centroamericanas, a fin de intercambiar criterios sobre las situaciones en el área, promover la gestión de paz y coordinar acciones.

El canciller panameño explicó que esas reuniones de los ministros de Relaciones Exteriores se daban ante una “fase decisiva” del proceso, puesto que la preocupante situación existente en la región centroamericana requería “acciones audaces e inmediatas”, que cabía plantear dada la “jerarquía internacional” ya alcanzada por la gestión de Contadora. A su vez, en carta dirigida al Secretario

General de la ONU, el presidente Ricardo de la Espriella abogó por una solución pacífica “permanente” a la crisis centroamericana, advirtiéndole de la coyuntura “lamentablemente sombría y llena de peligros para la paz mundial”.

Pero todos los esfuerzos desplegados por el Grupo de Contadora y quienes lo apoyaban en el Continente y el mundo sufrieron en aquellos días un serio golpe cuando, con un pretexto insustancial, el 25 de octubre el ejército de Estados Unidos invadió al diminuto Estado caribeño de Grenada. Esa aparatosa operación militar fue una clara advertencia recordatoria de cuál era el modo de ver y la práctica de la Administración Reagan sobre la paz regional.

El canciller de Colombia manifestó su repudio a la intervención y exigió respetar el principio de autodeterminación de los pueblos, y su gobierno calificó la acción estadounidense de “Injustificable ocupación armada de la isla” y rechazó “el uso de la fuerza en las relaciones internacionales”. México destacó que esa invasión agravaba “la situación en el área de del Caribe y América Central y crea nuevos peligros para la convivencia pacífica entre los Estados de la región”. Venezuela solicitó el cese inmediato de toda intervención en Grenada y la preservación del Caribe como zona de paz. Panamá hizo un llamado a los países en conflicto a abstenerse de usar la fuerza.

No obstante, la gestión de Contadora de inmediato recibió apoyos adicionales en el plano internacional. El 7 de noviembre Alejandro Orfila, secretario general de la OEA, en su informe ante la XIII Asamblea General de ese organismo, expresó su respaldo a las labores del Grupo de Contadora, calificándolas como “muestra de acción latinoamericana dirigida a solucionar los problemas que enfrentan los países centroamericanos y lograr nuestros mejores anhelos de paz en dicha zona”. En ese evento se aprobó por aclamación una resolución propuesta por Argentina, Bolivia, Brasil, Perú y República Dominicana que apoyaba los esfuerzos del Grupo de Contadora y que, con base en los principios plasmados en el Documento de Objetivos, urgía a negociar de inmediato acuerdos de definan los mecanismos de verificación y control que aseguren su cumplimiento. Además, llamando a todos los Estados a abstenerse de realizar actos que pudieran agravar

las tensiones o entorpecer las gestiones negociadoras de Contadora, como única alternativa para lograr la paz en la región centroamericana.

Y a su vez el 11 de noviembre la Asamblea General de la ONU adoptó por consenso la resolución 38/10, que reiteró el derecho de los países de Centroamérica a vivir en paz y determinar su propio futuro, condenó los actos de agresión contra dichos Estados, y los instó a abstenerse de iniciar o continuar operaciones militares. Que asimismo expresó su más decidido apoyo al Grupo de Contadora y lo insta a perseverar en sus esfuerzos con el respaldo efectivo de la comunidad internacional y la franca cooperación de los países involucrados dentro y fuera de la región, y que acogió con satisfacción la Declaración de Cancún y el Documento de Objetivos, que contienen las bases para iniciar negociaciones. Y que además pidió al Secretario General continuar informando al Consejo de Seguridad sobre la situación, someter un informe sobre el tema al siguiente período de sesiones de la Asamblea General y mantener bajo examen la cuestión de Centroamérica.

A esas resoluciones de la OEA y de la ONU se le sumaron declaraciones de apoyo de los gobiernos de la República Federal Alemana, España y Suecia. Y, además, el Papa Juan Pablo II le dio su aval a la gestión de Contadora, desde el Vaticano y ante los miembros de la Conferencia Episcopal de Honduras.

Pero no por eso la tozudez de la Administración Reagan amainó. El 1 de diciembre, en Guatemala, finalmente tuvo lugar la reactivación del Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA), antes frustrada en Honduras. Ahora con la participación insignia del general Paul Gorman, jefe del Comando Sur estadounidense y sin invitar a los presidentes, se congregó ahí a los jefes militares de El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá y se dio por reactivado ese organismo. El cónclave acordó recurrir al “empleo de la fuerza, tanto para defender la democracia, contra el marxismo, como para la protección e impulso del desarrollo”. Además, atender la “necesidad de enfrentar en forma coordinada, armónica y solidaria los problemas que aquejan al área”. Por si faltara, en la XV Conferencia de Ejércitos Americanos, en Caracas, poco después el jefe de Estado

Mayor del ejército guatemalteco, general Héctor López, aseveró que la reactivación del CONDECA se daba para enfrentar “la agresión comunista”.

Que Panamá, siendo un país miembro del Grupo de Contadora, figurase entre los miembros de ese pacto militar causó controvertidas reacciones en el país. El jefe de las Fuerzas de Defensa, general Manuel Antonio Noriega, adujo que, dado que en ese grupo se tratarían problemas concernientes a Centroamérica, Istmo del cual el Panamá es parte, esto podía afectar su seguridad, por lo cual no se podía estar ausente. El canciller Ortega declaró que la reaparición del CONDECA “no afectará” la gestión de Contadora y que ese organismo no tendría participación “en las iniciativas ni deliberaciones de Contadora”. Aun así, el vicepresidente de Panamá, Jorge Illueca -que en ese período de sesiones era el presidente la Asamblea General de la ONU-, rechazó la reactivación del CONDECA y afirmó que los ataques a Nicaragua “no contribuyen a la distensión en la región”.

Sin parar mientes en eso, en diciembre el Grupo de Contadora recibió en Caracas un cálido respaldo de la Cumbre de Presidentes de los países bolivarianos, que incluyó a Bolivia, Ecuador y Perú, además de Colombia, Panamá y Venezuela. Al restablecerse la democracia en Argentina, el presidente Raúl Alfonsín manifestó su apoyo a la iniciativa de Contadora, y también Jaime Lusinchi, el presidente electo de Venezuela.

Además, significativamente, el Consejo Superior de Universidades Centroamericanas (CSUCA), que agrupa a todas las universidades públicas de esta región, así como la Federación de Estudiantes de Universidades de Centroamérica manifestaron -por separado- su respaldo a Contadora, considerando que constituye una iniciativa de búsqueda de la paz en Centroamérica por la vía del diálogo y el respeto a la libre determinación de los pueblos.

Con anterioridad, a inicios de noviembre los cancilleres de Contadora habían aprovechado la XII Asamblea General de la OEA, en Washington, para reunirse a prever sus siguientes pasos. Ratificado el Documento de Objetivos y contando con los avales de la ONU y de la OEA, convocaron a los cinco cancilleres centroamericanos para solicitarles propuestas concretas, en particular sobre los

mecanismos de verificación y control, con vistas a que en una siguiente cita de los nueve, en diciembre, se pudiera llegar a acuerdos jurídicos sobre las responsabilidades de cada Estado. Para implementarlo, se dispuso que el Equipo Técnico del Grupo recibiese las proposiciones centroamericanas, para compendiarlas en un texto más específico que el Documento de Objetivos.

Por su parte, para contribuir a reducirle tensión al proceso, el gobierno de Nicaragua decretó una amnistía política que beneficiaba incluso a quienes se encontrasen con las armas en la mano. México consideró que esa medida era una “muestra de la voluntad para encontrar la paz”, e incluso el ex presidente costarricense José Figueres, contradiciendo al presidente Monge, concluyó que “los sandinistas tienen la voluntad de cumplir con sus palabras de convocar a elecciones y la amnistía decretada es una muestra de esa voluntad”. En contraste, el Jefe de las Fuerzas Armadas de Honduras, el general Gustavo Álvarez, reiteró días después que “la guerra es una opción que no podemos dejar de considerar”.

Para preparar la nueva propuesta de Contadora, sus cuatro cancilleres acordaron verse en Panamá los días 20 y 21 de diciembre y, adicionalmente, convocar la siguiente reunión conjunta con sus colegas centroamericanos en esa misma ciudad, el 8 y 9 de enero de 1984, al cumplirse el primer año de esta iniciativa de paz. En esos días de diciembre de 1983, los cancilleres de Contadora, basándose en el Documento de Objetivos y los criterios y proposiciones aportadas por los países centroamericanos, elaboraron el proyecto “Normas para la ejecución de compromisos asumidos”, que abarcó los aspectos políticos, de seguridad y acciones económicas y sociales requeridos para cimentar una paz estable en esa región. Este sería el texto base para el siguiente encuentro con los cancilleres centroamericanos.

En esos dos días de diciembre, además, se efectuó el acto de constitución de lo que luego sería el “brazo económico” de Contadora, previamente acordado en una reunión del Consejo de Ministros del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), celebrada en Caracas en septiembre. Allí Contadora había propuesto emprender un esfuerzo colectivo para apoyar el desarrollo socioeconómico de la

región centroamericana y reducir su vulnerabilidad. Así, en presencia de una veintena de delegaciones latinoamericanas, en esa cita de diciembre se constituyó el Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA). La captación de voluntades y de recursos para el desarrollo centroamericano, “sin exclusiones ni discriminaciones” sería su principal misión a partir del primer trimestres de 1984.

No obstante, en lo que toca a la gestión de paz, el camino hacia el siguiente encuentro del Grupo de Contadora con los cinco cancilleres centroamericanos, previsto para el 8 y 9 de enero, debió superar obstáculos. Así como el general Paul Gorman había juntado a los jefes militares del área para reconstituir el CONDECA, a su vez el embajador itinerante Richard Stone procuró dificultar el trayecto con nuevas iniciativas dilatorias. Entre ellas, asesores de política internacional de los gobiernos del “bloque” -Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras- se reunieron en Tegucigalpa para estudiar una propuesta sobre “los objetivos básicos para la pacificación en Centroamérica”, que difería del Documento de Objetivos, pese a que sus respectivos presidentes ya lo habían ratificado. A la par, medios de prensa circularon versiones sobre el agotamiento y próximo fracaso de Contadora.

En ese contexto, el presidente colombiano Belisario Betancur se dirigió a Estados Unidos sobre la necesidad de probar “en los hechos” el apoyo verbalmente dado a Contadora. Acto seguido la cancillería mexicana hizo otro tanto. El 20 de diciembre, al iniciarse la reunión del Grupo, el presidente panameño Ricardo de la Espriella destacó ante sus participantes que el “mayor logro de la iniciativa, durante 1983, ha sido evitar una conflagración en el istmo centroamericano”. Advirtió que la paz “no surge de la nada” sino que se “construye”, y reconoció la paciencia y perseverancia de Contadora como una condición básica de su actuación.

Al concluir el encuentro el canciller Bernardo Sepúlveda coincidió con De la Espriella en que el mayor logro había sido “detener” la guerra, rechazó de plano cualquier agotamiento o “fracaso” de Contadora y destacó que ya habían quedado establecidas las premisas básicas para la paz en Centroamérica. José Alberto Zambrano, canciller de Venezuela, reiteró que para seguir adelante “estamos

revestidos de optimismo y paciencia”, para lo cual ahora tocaba dar pasos concretos y enérgicos. A lo que su colega colombiano, Rodrigo Lloreda, añadió que ya se “habían orientado las tareas para poner en marcha acciones concretas, tanto políticas como económicas”.

El canciller panameño Oydén Ortega recordó que la iniciativa estaba ampliamente apoyada por la comunidad internacional, aunque para culminarla se requería la “voluntad política de las naciones centroamericanas”. Además, recalcó que ya estaban dadas las bases para pactar compromisos a través del Documento de Objetivos, destacando que “los ojos del mundo están puestos sobre las próximas negociaciones y será difícil afianzar actitudes dilatorias”.

Aunque algunos medios informativos aún insinuasen un presunto “fracaso” de Contadora, la iniciativa ya se había convertido en un ejemplo para América Latina, que en los siguientes años se expandiría más allá del Grupo inicial. Sin embargo, dicho en aquellas fechas, el papel jugado ya era “mucho más importante de lo que parece y de lo que se dice”, pues “a quienes dicen que Contadora no ha hecho nada, yo les preguntaría: imagínense cómo sería Centroamérica, si no hubiera existido Contadora”, sentenció Gabriel García Márquez, al ser entrevistado en Panamá ese 21 de diciembre.

Así las cosas, el 8 y 9 de enero de 1984 los cuatro de Contadora se reunieron con sus cinco colegas centroamericanos, en busca de entendimientos políticos y soluciones negociadas, capaces de restaurar la convivencia y estabilidad en esa región. No sin controversias adicionales, ya que Costa Rica, El Salvador y Honduras, se presentaron trayendo un proyecto alternativo al previamente consultado por Contadora¹⁰. Con todo, el cónclave logró acordar las “Normas para la ejecución de los compromisos asumidos en el Documento de Objetivos”, que concretaron las relativos a los temas de seguridad, asuntos políticos y expectativas económicas y sociales. Este texto, aunque especificó compromisos para los respectivos Estados

10. Esta vez sin el anterior acompañamiento de Guatemala, cuya conducta diplomática varió tras la deposición de la dictadura de Ríos Montt.

sin determinar aún sus mecanismos de verificación y control, se aprobó allí mismo, sin demandar ratificaciones presidenciales.

Además, la reunión decidió crear tres comisiones de trabajo para esos temas -los de seguridad, de política y de asuntos económicos y sociales-, responsabilizándolas de preparar en tres meses los correspondientes proyectos de acuerdos y recomendaciones, bajo la coordinación de Grupo Técnico de Contadora. Al terminar ese plazo, estas presentarían un informe final con los correspondientes estudios y proyectos, a considerarse en la siguiente cita de los nueve cancilleres, con miras formular un documento jurídico sobre los compromisos asumidos.

Al cumplirse en esa oportunidad un año de los esfuerzos de Contadora, cabía concluir que la aceptación de estas “Normas para la ejecución de los compromisos asumidos en el Documento de Objetivos” reflejaba un reconocimiento centroamericano a dichos esfuerzos. Reconocimiento que, en palabras del presidente De la Espriella, daba pie a llamar a los mandatarios de esas naciones y a los de otros estados con intereses o influencia en la región a contribuir sin más rodeos a su ejecución.

3. De los Ocho a la Paz de Esquipulas y al Grupo de Río

Con todo, pese al reconocimiento internacional alcanzado, ya se evidenciaba que una parte de las adhesiones y apoyos diplomáticos solo eran simulaciones. Algunos de los gobiernos del área no tenían la independencia y autodeterminación necesaria para cumplir los acuerdos que firmaban. O no tenían la voluntad requerida. Sin ser parte de las reuniones, el poder que la Administración Reagan personificaba actuaba a través de las evasivas y dilaciones de ciertos actores centroamericanos. Y, por otro lado, también las organizaciones guerrilleras y otros factores internos -como las cúpulas económicas y políticas tradicionales o los jefes militares- tenían realidades y expectativas que salvaguardar, mientras que a Contadora no le correspondía tratar los asuntos internos de los países sino las relaciones entre ellos, como medio para crear el clima que los llevara a resolver sus respectivos problemas internos.

Las tres comisiones creadas en la reunión de enero de 1984 se constituyeron ese mismo mes. El 7 de abril, víspera de la siguiente reunión del Grupo de Contadora, el presidente mexicano Miguel de la Madrid visitó Panamá, junto con su canciller, Bernardo Sepúlveda. Por los anfitriones participó el nuevo presidente, Jorge Illueca, el vicepresidente, Carlos Ozores, el canciller Oydén Ortega, y el comandante de las Fuerzas de Defensa, Manuel Antonio Noriega. Ambas partes estuvieron de acuerdo en que la situación debía examinarse de modo objetivo y procurando conciliar los intereses en conflicto, en un momento que exigía gran imaginación política.

El siguiente día los cancilleres de Contadora empezaron por analizar la situación, que estaba en franco deterioro. Nicaragua denunciaba el minado de sus puertos y, además, era ostensible el incremento de tropas norteamericanas, de la carrera armamentista y las maniobras e incursiones bélicas. El minado de los puertos implicaba más que una acción desestabilizadora, pues parecía anteceder una intervención militar. La reunión exhortó a los gobiernos centroamericanos a renovar su disposición política para avanzar a la siguiente etapa de la gestión negociadora, al concluir sin demora la labor de las comisiones de trabajo, para entregar sus recomendaciones a la siguiente cita plenaria de Contadora, prevista para el 30 de abril.

En esta reunión del día 8, se acordó encomendar al canciller de Venezuela, Isidro Morales Paúl, ir a Estados Unidos a entrevistarse con funcionarios del Departamento de Estado, y manifestarles que para que la negociación pudiese avanzar era necesario que Washington se comprometiera a dejar de hacer manifestaciones públicas y acciones encubiertas de apoyo a los *Contras*, a cesar maniobras en Honduras, reducir la cantidad de sus asesores militares en ese país y abrir puentes de comunicación con Nicaragua. En otras palabras, que también ese *actor tras bambalinas*, que no figuraba en la mesa de Contadora, también aceptara asumir su evidente y crucial responsabilidad en el trato.

Al canciller mexicano, Bernardo Sepúlveda, se le encargó plantear al gobierno sandinista que dejase de ser puente logístico para la guerrilla salvadoreña,

moderar su discurso político y garantizar la participación a los diversos grupos políticos en las elecciones generales, previstas para noviembre. A su colega colombiano, Rodrigo Lloreda Caicedo, hablar con su homólogo hondureño y requerirle aceptar la existencia de tropas y maniobras estadounidenses en su territorio, comprometerse a reducir el número de asesores militares norteamericanos y tender puentes de comunicación con Nicaragua. Y al Canciller panameño, Oydén Ortega, hablar con representantes cubanos y pedirles cesar su apoyo logístico a la guerrilla salvadoreña, reducir asesores militares en Nicaragua, e influir para que el gobierno sandinista ofreciese garantías políticas y electorales a los demás sectores sociales, y concretar la adopción del modelo de economía mixta. Según la posterior conclusión del canciller panameño, los cubanos fueron más flexibles que los sandinistas.

La reunión plenaria de Contadora y los cinco cancilleres centroamericanos, celebrada en Panamá el 30 de abril, fue satisfactoria en tanto que las comisiones previamente designadas entregaron sus respectivas recomendaciones sobre cómo cumplir las “Normas para la ejecución de los compromisos asumidos en el Documento de Objetivos”. Aunque había discrepancias en algunos temas relevantes, como la supervisión de los mecanismos electorales, y los instrumentos de verificación y control de los niveles de recursos militares y el retiro de asesores, se convino en que el Grupo Técnico de Contadora conciliase y sistematizara las propuestas, y elaborase los proyectos de instrumentos jurídicos para asegurar el cumplimiento de los acuerdos.

En la misma fecha, los cancilleres centroamericanos renovaron el mandato que ellos le concedían a Contadora, “reafirmando su convicción de que el proceso de negociación impulsado por el Grupo de Contadora representaba la genuina alternativa regional y el foro adecuado para la solución de los conflictos que se enfrentaban en esos momentos”. Aun así, faltaría por constatar, en los siguientes meses, que los hechos confirmasen una declaración tan prometedora.

Por lo pronto, en mayo contribuyó al progreso de la gestión de paz el acuerdo suscrito entre Costa Rica y Nicaragua para crear la Comisión Mixta de Supervisión

y Prevención en la frontera común, que se implementó con la participación de representantes de Contadora.

Poco después, el 1 de junio, los cancilleres de Contadora asistieron a la toma de posesión del presidente José Napoleón Duarte, en San Salvador, donde dialogaron con el Secretario de Estado George Schultz. La parte norteamericana volvió a decir que su gobierno valoraba el Documento de Objetivos y que, si el Grupo de Contadora actuaba con objetividad, apoyaría la negociación. El Grupo reiteró que se podía confiar en su objetividad. No obstante, quedó la sensación de que los anteriores apoyos estadounidenses solo habían sido retóricos y de que este no estaría exento de condiciones.

Así las cosas, el 8 de junio los ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Contadora recibieron y revisaron el documento de síntesis elaborado por el Grupo de Trabajo -sus vicecancilleres y asesores-. El mismo se basó en las recomendaciones producidas por las comisiones, cuyos integrantes los gobiernos centroamericanos habían designado. Con las aportaciones adicionales de estos cuatro ministros, quedó redactado el proyecto de acuerdo que constituía el Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica.

El Acta constó de un preámbulo que recogía las consideraciones de las propias comisiones, una primera parte que contenía los compromisos jurídicos relativos a los asuntos políticos, de seguridad y socioeconómicos; una segunda parte con las recomendaciones generales y específicas que concernían a esos temas; una tercera sobre los aspectos tocantes a la Comisión de Verificación y Control -que le daba al documento capacidad para exigirle a las partes signatarias cumplir sus normas vinculantes- y, además, unas disposiciones finales sobre los compromisos jurídicos y las formas de solución de controversias. Al Acta se le añadió un Protocolo abierto a la firma de otros Estados dispuestos a adherirse a los compromisos adquiridos por las partes firmantes y a apoyar su cumplimiento.

El siguiente día, los cuatro ministros de Contadora viajaron a América Central a entregar el Acta, personalmente, a cada uno de los mandatarios de los cinco países. En la carta que acompañaba al documento, se les solicitó proporcionar sus

comentarios a más tardar el 15 de julio de 1984. Adicionalmente, los cancilleres panameño y venezolano acudieron a presentarle formalmente el Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica, y dicha carta, también al secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar.

En teoría, con esto la gestión del Grupo de Contadora convocaba a su etapa final, quedando la siguiente fase en manos de los presidentes centroamericanos. Pero estos, pese al compromiso de proporcionar sus respectivos comentarios en la fecha prevista, dejaron de hacerlo. Ante la falta de respuestas a la insistencia de Contadora, se apeló a reunir en Panamá a los vicescancilleres del Grupo con sus colegas centroamericanos. En el curso de sucesivos encuentros, culminados en agosto, afloraron discrepancias sensitivas en las materias de política y de seguridad. Entre los asuntos más polémicos, los de supervisión electoral, en los que Nicaragua no daba el brazo a torcer, y los de eliminación de bases y maniobras militares, en los que Honduras permaneció intransigente.

Ante ese estancamiento de la situación, la prensa internacional calificó el estado de cosas como “el impase de Contadora”.

Al propio tiempo, arreció la campaña contra la gestión negociadora, acusada por los mayores periódicos centroamericanos y los medios estadounidenses conservadores, de favorecer a la Nicaragua sandinista. Entre los primeros descalificadores del proceso, el presidente Luis Alberto Monge quien, tras elogiar a Contadora durante una visita a Europa, al regresar a Costa Rica declaró que esa gestión ya estaba agotada y que el tema debía pasar a la OEA.

Los cancilleres de Contadora incorporaron al Acta las modificaciones que mejor contribuyeran a lograr un consenso centroamericano. Entre ellas, varias normas vinculantes en los asuntos electorales, el inventario y congelamiento de la cantidad de armas, un plazo de un mes a partir de la firma para eliminar las bases militares foráneas, así como a la participación de la OEA y de la ONU en los mecanismos de solución de controversias. Además, convocaron una reunión conjunta con los cancilleres centroamericanos para temprana fecha de septiembre, antes de que empezase el período anual de sesiones de la Asamblea General de la

ONU. Y adicionalmente, acordaron concurrir como Grupo de Contadora a la reunión con los cancilleres de la que entonces era la Comunidad Económica Europea, más España y Portugal, prevista para finales de ese mismo mes en San José de Costa Rica, a fin de recabar su apoyo a la gestión negociadora.

Ante la aparición de pretextos dilatorios, encaminado a que Contadora llegase debilitada ante la Asamblea General y a la cita con los europeos, el Grupo empeñó su capital político en insistir en la fecha de la nueva reunión de cancilleres, citada para el 7 de septiembre. Eso incluso demandó sugerir que Contadora gestionaría la suspensión del cónclave centroamericano con la Comunidad Europea. Al cabo, se obtuvo la presencia de todos los países de la región.

Allí Contadora les presentó el Acta Revisada de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica, confeccionada con los ajustes requeridos para conciliar las discrepancias detectadas. En el acto, las reacciones inmediatas fueron favorables; los centroamericanos reconocieron que Contadora era el foro regional adecuado para solucionar los conflictos del área y coincidieron en fijar para el 15 de octubre el plazo para entregar los ajustes finales al Acta Revisada. Enseguida, los cancilleres de Contadora redactaron un informe dirigido a sus colegas de la Comunidad Europea, España y Portugal, en el que solicitaban su apoyo para lograr los propósitos de pacificación y desarrollo de la región centroamericana, confiando en que de la cita de San José surgiese una declaración europea de respaldo a la gestión negociadora.

Los cancilleres de Contadora hicieron entrega del Acta revisada asimismo al Secretario General de la ONU, antes de trasladarse al encuentro con los países europeos en San José. Aunque en los días previos algunos gobiernos centroamericanos dieron indicios de que cambiaban de actitud, el 29 de septiembre los ministros europeos suscribieron el protocolo de adhesión al Acta Revisada de Contadora.

Rompiendo lo que hasta entonces había sido usual, en esta oportunidad fue ostensible el poder real que hasta entonces había operado tras bambalinas. Durante reunión de San José circuló una nota del Departamento de Estado norteamericano

solicitándole a los representantes europeos excluir a Nicaragua de todo acuerdo de cooperación. A la vez, los gobiernos de los países del Grupo de Contadora recibieron un texto con reservas de la Administración Reagan al Acta Revisada.

Aun así, la resolución de los cancilleres europeos reunidos en San José fue la de reafirmar su apoyo al Acta y demandarle a los cinco países centroamericanos resolver sus diferencias dentro del marco que Contadora les ofrecía.

No obstante, antes de vencerse el término para entregar las observaciones finales al Acta Revisada, contra la práctica usual en el proceso negociador, el gobierno de Honduras citó a los otros gobiernos del área a reunirse en Tegucigalpa con exclusión de los cuatro cancilleres de Contadora. A ese cónclave Nicaragua se abstuvo de participar, Guatemala asistió a bajo nivel y en ese ámbito actuó sin disimulos el gobierno de Washington.

Así, a las vísperas del plazo del 15 de octubre de 1984, contra la expectativa de recibir solo propuestas de ajustes finales al Acta Revisada, Contadora empezó a recibir objeciones sustantivas de los tres gobiernos del “bloque” centroamericano al Acta Revisada. Mientras Nicaragua reiteró su decisión de firmar sin más demora el Acta tal y como Contadora la había propuesto, y Guatemala solo sugirió ajustes menores, por el lado opuesto, Honduras y enseguida Costa Rica y El Salvador plantearon desacuerdos de fondo al proyecto de Acta. Con la novedad adicional de que el propio gobierno de Estados Unidos se tomó la libertad de comunicar por escrito sus objeciones que, así como las del “bloque”, implicaban reabrir la negociación de algunos de sus aspectos fundamentales, como los aspectos relativos a la reducción de tropas y armamentos. A lo que Honduras agregó la demanda de crear un comité ad hoc de desarme a constituir en el marco de la Junta Interamericana de Defensa.¹¹

El Washington Post concluyó que los países centroamericanos del “bloque” habían actuado bajo presión estadounidense y, en su edición del 6 de noviembre, reveló la existencia de un documento secreto del Consejo de Seguridad que

11. A la contrapropuesta emitida en Tegucigalpa, el ex presidente venezolano Carlos Andrés Pérez la llamó “el Anti-Acta de Contadora”.

respaldaba la reunión efectuada en Tegucigalpa y decía que “Hemos bloqueado eficazmente los esfuerzos del Grupo de Contadora para imponer el Acta, después de intensas consultas de Estados Unidos con El Salvador, Honduras y Costa Rica”. En ese documento, añadió el Post, “los centroamericanos presentaron un contra-proyecto al Acta del 20 de octubre, que desplaza hacia un documento consistente con los intereses de Estados Unidos”.

En noviembre, el gobierno norteamericano alertó sobre el supuesto desembarco de material bélico y de aviones de combate MIG-21 en el puerto nicaragüense de Corinto, acusación que la agencia noticiosa TASS y los acontecimientos desmintieron enseguida. Ante esa señal de que Estados Unidos creaba el ambiente para justificar una intervención directa en Nicaragua, el ministro del Interior nicaragüense, el poeta y comandante Tomás Borge, reaccionó amenazando con extender la guerra a toda Centroamérica si Estados Unidos invadía a su país. A su vez, el gobierno de la Unión Soviética manifestó que “una acción militar contra Nicaragua tendría peligrosas consecuencias para la paz y seguridad no solo de América Central, sino más allá de esa región”.

Ante la gravedad de las amenazas en ciernes, Nicaragua apeló al Consejo de Seguridad de la ONU, donde desmintió las aseveraciones estadounidenses y acusó al gobierno estadounidense de preparar el clima preparatorio de un ataque militar contra su país. La delegación norteamericana alegó que no existía una emergencia que justificase el debate. Poco después, funcionarios del Departamento de Estado aclararon que lo desembarcado en Corinto no eran aviones, pero medios internacionales de prensa mantuvieron la sospecha de que la Administración Reagan buscaba preparar al público estadounidense para admitir ataque al país centroamericano. Por añadidura, se conoció la publicación de un manual de la Agencia Central de Inteligencia para instruir a la Contra en guerra de guerrillas lo que, según el Comité de Inteligencia de la Cámara de Representantes, violaba la ley que prohibía al gobierno estadounidense conspirar para derrocar al gobierno de otro país.

Por si quedaran dudas, el editorial del diario The Wall Street Journal del 18 de noviembre de 1984 resumió la posición norteamericana afirmando que “no puede haber paz en Centroamérica hasta que los sandinistas sean desterrados, de manera que ya no puedan intimidar o subvertir a otras naciones de la región”. En pocas palabras, que intimidar o subvertir era una facultad exclusiva del gobierno norteamericano.

En consecuencia, el Grupo de Contadora, tras el contra-Acta planteada por los gobiernos centroamericanos del “bloqueo” y el desembozo de la actitud del gobierno estadounidense, se vio frente a una situación límite. Aun así persistió el interés de un mayor número de cancilleres latinoamericanos en respaldar la gestión de paz. Así lo consagró la Asamblea General de la OEA, celebrada en Brasilia en el mismo mes de noviembre. Con 26 votos a favor y sin ninguno en contra, aprobó una resolución “acogiendo con satisfacción el Acta de Contadora y urgiendo a los gobiernos centroamericanos a acelerar las negociaciones para resolver sus diferencias”.

Solo Estados Unidos presentó una reserva a esta resolución, respecto al protocolo adicional para la adhesión de Estados extra regionales, objetando que Cuba y la Unión Soviética pudieran firmarlo. Una demanda ilógica, puesto que siendo estos dos gobiernos solidarios con Nicaragua, tanto más convenía comprometerlos con cumplir los términos del Acta.

Así las cosas, el 9 de enero de 1985, al cumplirse dos años de la creación del Grupo de Contadora, sus cancilleres volvieron a reunirse en Panamá, pero esta vez sin proponer una nueva iniciativa. Se limitaron, por un lado, a exhortar a los gobiernos de Estados Unidos y Nicaragua a continuar su diálogo, ya iniciado en el puerto mexicano de Manzanillo, así como al de El Salvador, a oposición crítica representada por el FDR. Además, por otro lado, a convocar una reunión de plenipotenciarios de los gobiernos centroamericanos para acordar los mecanismos de verificación y control del Acta de Contadora, a realizarse el 14 y 15 de febrero.

No obstante, ese mismo mes la Administración Reagan anunció que no continuaría el diálogo de Manzanillo hasta tanto concluyesen las gestiones de

Contadora, a condición de que estas obtuvieran progresos (cosa que ella misma dificultaba). En consecuencia, la cancillería nicaragüense declaró que con esto la Casa Blanca cerraba ese dialogo y la posibilidad de llegar a un entendimiento. A su vez, en los siguientes días, el gobierno de Costa Rica anunció que se retiraba de las negociaciones de Contadora, hasta tanto se resolviera -a su favor- un litigio que dirimía con Nicaragua por un caso de asilo¹². E inmediatamente, el canciller de Honduras anunció que dejaría de asistir a la reunión convocada por Contadora, en solidaridad con Costa Rica. Por su parte, el presidente de El Salvador aplazó la reunión con el FMLN-FDR, prevista para enero.

Con todo, previendo la reunión de plenipotenciarios centroamericanos, convocada para mediados de febrero, el Grupo Técnico de Contadora examinó el anti-Acta elaborada por el “bloque”, e incorporó al proyecto de Acta de Paz y Cooperación una parte de sus recomendaciones, descartando otras. Aun así, en cualquier caso, era claro que la suerte de esa próxima cita pendía de la coyuntura política en los países del área y, sobre todo, de la estrategia de Washington para la región. Esta se hacía visible en la insistencia del ejecutivo norteamericano en lograr que el Congreso le autorizase más fondos para ayuda militar al gobierno salvadoreño y para la *Contra*, que desmentía las declaraciones del Secretario de Estado, George Schultz a favor de una salida como la propuesta por Contadora.

En el terreno de los hechos, a inicios de febrero comenzaron nuevas maniobra militares conjuntas del ejército estadounidense y el hondureño, a la vez que se hizo pública la entrega de aviones y helicópteros militares al ejército de El Salvador. Por su parte, en Costa Rica, el gobierno de Luis Alberto Monje mantuvo la actitud de no acudir a citas de Contadora pretextando su controversia con Nicaragua. Dada la situación, el 13 de febrero la cancillería panameña¹³ comunicó que la cita de plenipotenciarios se suspendía, observando que la paz en la región

12. Se trataba de un ciudadano nicaragüense que, para evadir el servicio militar se refugió en la embajada de Costa Rica y que, luego, según Nicaragua, decidió renunciar al asilo y quedarse en su país, pero que, según Costa Rica, fue sacado de la embajada a la fuerza por las autoridades nicaragüenses.

13. Desde el 11 de octubre de 1984 el canciller de Panamá era Fernando Cardoze, como miembro del gabinete del presidente Nicolás Ardito Barletta.

solo dependería “del esfuerzo y la responsabilidad que asuman” los gobiernos involucrados. El Presidente colombiano, Belisario Betancur señaló ante el cuerpo diplomático acreditado en Bogotá, el 19 de febrero, que “los países centroamericanos tendrán que decidir sobre su propio destino, entre ser actores secundarios del drama demencial este-oeste, o actores de la conciliación y de la reconciliación de la plenitud regional y nacional”.

El día 23, al Secretariado Episcopal de América Central (SEDAC) afirmó que los obispos de esa región consideraban que “la raíz fundamental de este problema humano es la injusticia social que golpea a todos nuestros países y que ha desencadenado la violencia, el terror, la inseguridad y la persecución”. Por consiguiente, si el origen del problema no radicaba en la confrontación este-oeste, su solución tampoco podía ser impuesta por ninguna de las potencias que la disputaban.

En el ínterin, en Sudamérica los pueblos empezaban a elegir gobiernos democráticos en remplazo de las dictaduras militares que habían asolado el período anterior. Durante la toma de posesión de Julio María Sanguinetti, en Uruguay, en marzo, el presidente nicaragüense Daniel Ortega tuvo una conversación con el Secretario de Estado George Schultz, sin resultados, mientras que los presidentes latinoamericanos presentes emitieron una declaración llamando a impulsar el proceso de Contadora, sin eco en América Central ni Estados Unidos. De regreso a Washington, Schultz dio por sentado que el problema en América Central era el gobierno sandinista y su apoyo a la insurgencia en otros países, particularmente en El Salvador. Lo que, implícitamente, admitía que el presidente Reagan no buscaba cambiar la actitud de los sandinistas, sino remplazar el gobierno de Nicaragua.

Ese mismo mes, cuando poco después en Brasilia tomó posesión el presidente José Sarney, los cancilleres de Contadora aprovecharon la presencia de sus colegas centroamericanos y, reunidos con ellos en la sede de la embajada de Colombia, acordaron celebrar en Panamá una reunión conjunta el 11 y 12 de abril¹⁴.

14. Esta convocatoria se facilitaba por el hecho de que Nicaragua había liberado al detenido que daba pie al diferendo con Costa Rica, quien se había asilado en Colombia.

Según el comunicado emitido por la cancillería panameña, “si bien persisten graves amenazas a la paz en la región, se han creado nuevamente condiciones propicias para el diálogo y la concertación”, y que este cónclave se realizaría a solicitud de los cancilleres centroamericanos.

El objetivo sería, como en la fallida reunión de febrero, lograr la firma del Acta de Paz y Cooperación, sin reabrir su texto a negociación, puesto que ya el Grupo Técnico le había incorporado todas las enmiendas admisibles, tomadas del anti-Acta del “bloqueo” e incluso algunas sugerencias norteamericanas. En la práctica, esta era la última oportunidad factible, pues la anterior dilación implicaba que el Grupo de Contadora había pedido fortaleza política en la región centroamericana, pese a las reiteradas manifestaciones de apoyo latinoamericanas y europeas.

Pero, como cabía prever, entre las fechas de la convocatoria pactada en Brasilia y la convenida para reunirse en Panamá, se desataron de nueva cuenta nuevas controversias entre las partes centroamericanas y frente al gobierno estadounidense. Nicaragua protestó por incursiones de la *Contra* basadas con impunidad en Costa Rica y que el presidente Monge declaró que se negaría a reunirse con su colega nicaragüense para tratar el tema. A la vez, se hizo público un *Libro blanco sobre Centroamérica* en cuyas páginas el Departamento de Estado denunciaba “la infiltración ruso-cubana en Nicaragua”. Además, el gobierno de Washington informó que a mediados de abril se realizarían nuevas maniobras conjuntas de los ejércitos estadounidense y hondureño, con la participación de 3,000 soldados norteamericanos.

Por si faltara, el embajador estadounidense declaró ante el Consejo Permanente de la OEA que su país iba a pedir a esa organización continental “que intervenga para resolver satisfactoriamente el problema nicaragüense, si el proceso de Contadora no rinde los frutos esperados”, a lo que añadió que la OEA “tiene la responsabilidad de asegurar la paz en Nicaragua y que el gobierno norteamericano no tiene intención de permitir que esa organización ignore su responsabilidad al respecto”. Conocido el precedente de 1965, cuando el ejército estadounidense

intervino en República Dominicana bajo el manto de la OEA, era evidente lo que esto significaba.

Una iniciativa desesperada de Belisario Betancur lo llevó a visitar en Washington al presidente Reagan, sin que esto llevara al resultado que deseaba. Al contrario, la Casa Blanca emitió un comunicado que endurecía sus posiciones, exigiendo la celebración de nuevas elecciones en Nicaragua, pese a que su gobierno estaba recién electo en forma democrática. En otras palabras, que Estados Unidos no reconocería un Acta de Paz firmada por un gobierno sandinista.

En consecuencia, al celebrarse en Panamá la reunión de alto nivel convocada por Contadora para el 11 y 12 de abril, solo acudieron los vicescancilleres centroamericanos, abortándose el esperado conclave de plenipotenciarios facultados para firmar el Acta de Paz y Colaboración.

El impase continuó hasta julio cuando, gracias al proceso suramericano de democratización, varios presidentes latinoamericanos concurren a la toma de posesión del primer gobierno de Alan García. Allí acordaron constituir el Grupo de Apoyo a Contadora, integrado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay.

Si bien este aumento del volumen de la presión latinoamericana frente a la tozudez estadounidense no pudo modificar la actitud de la Administración Reagan ante la gestión de Contadora, sí logró contener su propensión a darle un desenlace militar a su tensión con Nicaragua, al precio de generalizar la guerra en Centroamérica. Durante ese esfuerzo, en 1986 los grupos de Contadora y de Apoyo produjeron dos importantes documentos anti intervencionistas y de solidaridad latinoamericana: en enero de 1986 el Mensaje de Caraballeda y luego la Declaración de Panamá.

La Declaración de Caraballeda reiteró que el problema de Centroamérica debía competir a una alternativa estrictamente latinoamericana, rechazaba la injerencia en los asuntos internos de otros Estados y la presencia de asesores y bases militares extranjeros, o de maniobras con tropas extranjeras. Y, en particular, señaló “la necesidad de triangular la negociación”, afirmando que esta debía pasar también por Washington, un actor subrepticio pero decisivo, que hasta entonces

había actuado a través de Costa Rica, El Salvador y Honduras. De lo cual fue consecuencia la visita de los ocho cancilleres de Contadora y Apoyo a secretario de Estado Schultz, a solicitar la colaboración norteamericana al proceso de paz, quien se negó a toda concesión al respecto.

Impedidos de alcanzar mayor incidencia en la situación del istmo centroamericano por la presión extraterritorial ejercida por el gobierno de estadounidense, en los siguientes meses ambos grupos constituyeron lo que se conoció como el Grupo de Ocho. Este empezaría a ocuparse también de otros acuciantes temas de la época en el gran ámbito latinoamericano, como los agobiantes problemas de la deuda externa y de la lucha contra el proteccionismo de los países desarrollados, y la solidaridad anticolonialista con Argentina en la cuestión de Malvinas, que pasaron a abordarse “en el contexto de una creciente solidaridad latinoamericana”. De hecho, en el de una reafirmación y defensa de soberanía de nuestras naciones.

Un esfuerzo dramático del Grupo de los Ocho fue la gira que sus cancilleres realizaron en enero de 1987 visitando, en modestos aviones de la Fuerza Aérea Panameña, una a una todas las capitales centroamericanas, acompañados por lo secretarios generales de la ONU y de la OEA. Pero más decisiva aún fue el duro golpe que la Administración Regan recibió al detonarse el escándalo Irán-Contras, que debilitó definitivamente su capacidad de actuación en el área.

Así, al cabo, la huella de la gestión y del Acta de Contadora siguió viva en América Central. Así como en el Sur, también en esa zona los pueblos produjeron sucesivos relevos presidenciales, democráticos y más independientes y autodeterminados. En Costa Rica fue electo el socialdemócrata Oscar Arias, en Guatemala el socialcristiano Vinicio Cerezo y en Honduras el liberal José Azcona. De hecho, los pueblos que los eligieron votaron por la paz.

Fue Cerezo quien ideó y puso en marcha el proceso de paz de Esquipulas, al convocar en 1986 y 1987 las cumbres centroamericanas celebradas en esa ciudad, sede de la basílica del Cristo Negro, venerado por todos los pueblos de la región. Arias, a su vez, articuló su etapa final, que concluyó en la firma del

Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica, adoptado el 7 de agosto de 1987, con base en las acciones previstas en el Acta de Contadora. El Procedimiento no impulsó cambios socioeconómicos en el orden interno de los países del área, pero reinstauró la confianza recíproca.¹⁵

Por su parte, desde el 18 de diciembre de 1986 el Grupo de los Ocho, reunido en Río de Janeiro acordó transformarse en el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación -conocido como el Grupo de Río-, orientado a abordar en forma conjunta los grandes problemas latinoamericanos, como la defensa del proceso político democratizador de la región, además de los temas económicos medulares: la deuda externa y el acceso a los mercados de los países ricos. En los siguientes años, al Grupo se irían sumando a los demás países de la región.¹⁶

No obstante, el Grupo de Río no mantuvo el ímpetu que había caracterizado al de los Ocho y nació con una restricción. Con el argumento de evitar darle origen a una burocracia como la que encarece a la OEA, se fue al extremo opuesto: se decidió no dotarlo de una secretaría permanente que ayudase a implementar y darle seguimiento a los acuerdos. Lo que indujo a limitarse a congresos presidenciales y pronunciamientos discursivos sin lograr constituir una organización lo bastante activa y robusta como para fungir como contraparte de la misma OEA -dominada por Estados Unidos-, desvaneciendo el nacionalismo latinoamericanista que caracterizó a los Ocho.

La recuperación de ese latinoamericanismo demoró hasta la siguiente década, al emerger en distintas latitudes de la región una nueva oleada progresista. En ese contexto el gobierno de Luiz Lula da Silva, de Brasil, ideó proponer una nueva organización integracionista regional, más dinámica, inicialmente concebida

15. Su firma le valió a Arias la obtención del premio Nobel para la Paz, que la Academia Sueca le otorgó en 1987, dejando por fuera tanto a Cerezo como a Contadora.

16. En 1990 el Grupo de Río incorporó a Bolivia, Chile, Ecuador y Paraguay. Se invitó al país centroamericano que presidiese a su organización regional (el SICA) sumarse en representación de su colectividad, y se hizo otro tanto con el CARICOM, en representación de los países del Caribe. Finalmente, en el año 2000 se dio ingreso a todos los centroamericanos más la República Dominicana, en el 2005 a Belice y en el 2008 a Cuba, Guyana, Haití, Jamaica y Surinam.

mediante la suma de los países del Mercosur y la Comunidad Andina, a la cual se podrían agregar el SICA y a los países del CARICOM. A esta iniciativa se sumó activamente Panamá.

Para implementarlo, Brasil convocó a una cumbre presidencial, celebrada en diciembre del 2008 en Costa de Sauipe, cerca de Salvador de Bahía, la Conferencia de América Latina y el Crie (CALC), en la que participaron 33 mandatarios de esta región. Allí se acordó fundar una nueva organización regional inclusiva y representativa de la pluralidad de intereses y visiones de las naciones de la región, basada en los principios de solidaridad, respeto a la soberanía, democracia y cooperación intrarregional. Ya que su ámbito de coincidía con el del Grupo de Río, se concertó que una siguiente cumbre de este Grupo diese continuidad a una transición. México, que lo presidía, bajo el mandato de Felipe Calderón la convocó para febrero de 2010, en Cancún. Allí se convino en el nombre y estructura de la nueva organización, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que remplazaría al Grupo de Río. Desafortunadamente, continuando la carencia de una secretaría ejecutiva permanente.

La CELAC se constituyó formalmente en la cumbre de Caracas, a inicios de diciembre del 2010, durante la presidencia de Hugo Chávez. Allí se aprobó su Carta Constitutiva, principios y objetivos, orientados a promover la integración política, económica social y cultural de las naciones latinoamericanas y caribeñas, así como su cooperación y desarrollo sostenibles, respetando su diversidad y soberanías. Comprometida, además, a enfrentar los problemas de la región y de su entorno con independencia y sin complejos. Como organización representativa de los intereses, voluntad y expectativas de los pueblos de Sur continental, su integración no incluyó a Estados Unidos ni Canadá, como tampoco a las ex metrópolis de España y Portugal, ni tuvo en cuenta a la OEA.

Después de un agitado recorrido que pasa por más de un cambio de época, el Grupo de Contadora tuvo un logro principal y dejó dos importantes legados. El logro fue impedir una intervención militar estadounidense en Centroamérica y Nicaragua, y demostrar que eso era posible por medios políticos. Los legados, el

primero fue la Paz de Esquipulas que, pese a sus limitaciones, luego facilitó abrir el paso a nuevos desarrollos sociopolíticos en los países de la región. El segundo lo es la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe, la CELAC, una conquista de estatura continental, que aún sigue en construcción, pero que es inmensamente prometedora. Tal como en su tiempo lo fue el Congreso Anfictiónico, convocado por Simón Bolívar tras la decisiva victoria de Ayacucho, iniciado en la ciudad de Panamá y culminado en Tacubaya.