

### 3.2. V E N E Z U E L A

Anotábamos, que la política exterior mexicana a partir de 1979 ha estado respaldada no sólo por su histórica comprensión de la necesidad de los cambios revolucionarios, sino por una voluntad fuerte por establecer una conducta que le procure, en todo momento, la legitimación de su política global anti-estatus quo y en la cual su riqueza petrolera sólo vino a ser un elemento de refuerzo.

Respecto a Venezuela, no podemos asegurar que una tradición bien definida y enmarcada siempre dentro de ciertos principios sea su mejor característica. Es bien sabido que, careciendo de la base diplomática de un Brasil, México o Cuba, las constantes subyacentes a su política exterior no son muy numerosas y las existentes siempre han sido influenciadas o acomodadas a liderázgos políticos o a relaciones personales. Partiendo del férreo anticomunismo betancouriano de la década de los sesenta, con una abierta perspectiva Este-Oeste y, por tanto, de íntima colaboración con los Estados Unidos, pasando luego por periodos de intento de autonomismo y búsqueda de la liberación económica, justicia social, tercermundismo y colaboración en la creación de un nuevo orden internacional. No obstante, hay un principio que siempre

subyace en la política exterior venezolana:

el de la defensa de la estabilidad democrática y la contención de todo elemento que pueda perturbarla. Y ésta ha sido la única vocación común que, a pesar de las diferencias ideológicas mantiene, con uno que otro matiz, el bipartidismo venezolano<sup>44</sup>.

Venezuela es un país favorecido. A pesar de seguir presentando rasgos típicos de subdesarrollo, pertenece a esa minoría de países privilegiados cuya influencia no pasa desapercibida gracias a su condición de país productor y exportador de petróleo y miembro promotor de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) (1960). De allí que las prioridades de su política exterior han girado en torno a este elemento y se han enfocado al menos hasta fines de los sesenta, hacia otros países productores de petróleo y hacia su mayor cliente, los Estados Unidos, más que hacia los países latinoamericanos. Como México, Venezuela mostró bastante

---

44. Josko de Guernón, Eva. "La Política Exterior: continuidad y cambio, contradicción y coherencia", en: Moisés Naím y Ramón Piñango. El caso Venezuela. Caracas: Edic. IESA. 1984. pp. 351-352; Treverton, Gregory. "El interés económico y la ambición política en las relaciones exteriores de América Latina", en: Cuadernos Semestrales. Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, 1979. pp. 127-184; Mathew, Robert. "Oil in Troubled Waters. Venezuela Policy in the Caribbean", en: NACLA Report on the Americas. Vol XVIII, No. 4, 1984. pp. 21-43.

indiferencia con la mayoría de éstos. Pero mientras México ha sido constante en la defensa de los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, Venezuela, especialmente en los primeros años de democracia, siempre pareció aceptar (por no decir buscar) el apoyo de los Estados Unidos para fortalecer su compromiso con la democracia representativa (recuérdense las gestiones ante la O.E.A. para lograr sanciones en contra de Rafael L. Trujillo y Fidel Castro). Este carácter unido a su riqueza petrolera, ha sostenido la posición de los que presentan a Venezuela como país con pretensiones "sub-imperialistas"<sup>45</sup>.

Si bien es cierto que el "anti-comunismo y anti-castroismo" venezolanos pesaron más que la solidaridad latinoamericana y dejaron a Venezuela más inclinada hacia una línea de coincidencia con los Estados Unidos, sería injusto asegurar que eso siempre ha sido así. Ya en el periodo de Raúl Leoni (1965-69) encontramos intenciones de revisar y modificar la adhesión casi incondicional a los Estados Unidos. Se advierte que, sin abandonar del todo el proyecto nacional de defensa de la

---

45. Lanza, Ely. *Op.cit.* pp.60 y ss., Mathews, Robert. *Op.cit.* pp. 21-43. Ver: Cardozo de Da Silva, Elsa. "Venezuela ¿Potencia Media en el Caribe? U.C.V. Escuela de Estudios Internacionales (mimeo) pp. 2-4.

democracia, hubo un cambio hacia una política exterior menos defensiva y más activa, gracias a que la situación interna era menos inestable y a una situación externa con visos de multipolaridad,

.....más compleja y más rica en posibilidades de acceso a los canales de comunicación de demandas al sistema internacional"<sup>46</sup>;

a saber: propósitos de cooperación con los demás países de América Latina, restauración de relaciones con Brasil, posibilidades de ordenación Norte-Sur, inclinación a seguir la tesis de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) a través de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), alineamiento en el grupo de los 77 y adhesión a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Esta apertura de canales permitió a Leoni cierto margen de discrepancia con los Estados Unidos. Discrepancia que a partir de aquí, y por lo menos hasta el gobierno de Luis Herrera Campins, será notoria (recordemos la protesta de Leoni al desembarco de marines en la República Dominicana y su oposición en la O.E.A., junto con México, a la creación de una fuerza Interamericana de Paz). Esta intención de

---

46. *Perfiles Internacionales, "20 años de política exterior venezolana". Caracas: Universidad Central de Venezuela. IV Trimestre, Año 1. No. 1. p. 29.*

genera una política exterior menos comprometida con el poder hegemónico se hizo más evidente durante el gobierno del demócrata cristiano Rafael Caldera (1969-73), durante el cual se produjeron cambios radicales que proporcionaron una visión diferente de las relaciones con los Estados Unidos y, lo que es más importante, el surgimiento de una voluntad política para implantar una mayor presencia en la región en general y hacia el Caribe en particular. En efecto, es la época del intento de diversificación de mercados y promoción de exportaciones hacia el Caribe y de la incorporación a las iniciativas de integración económica del Pacto Subregional Andino; de la distensión con Cuba e inicio de relaciones con Hungría, Rumanía y la U.R.S.S.; del logro, dentro de la OPEP, de una mejor retribución para el petróleo venezolano. Es el inicio de la búsqueda de una mayor estatura internacional y primer paso hacia el intento de la categoría de "poder regional". Es evidente que Venezuela no desarrollaba entonces una ciega alianza con el poder hegemónico. Tampoco llevaba intenciones de concretar un sub-imperialismo en la región. En todo caso, consentimos más bien en interpretarlo como una búsqueda de hegemonía regional, conducta más que justificada y concurrente con el fenómeno "Poder regional". Fue esta la época en que existió una mayor identificación entre la realidad estatal y sus fines y una

articulación más adecuada entre las necesidades y aspiraciones con los medios disponibles. Momento en el que Venezuela toma conciencia de que su identidad es sumamente compleja y que debe atender a esa multiplicidad de facetas (47).

Lo que ha dado en llamarse "discontinuidad", "incoherencia" y "cambio" de la política exterior venezolana, no ha sido sino los intentos de suavizar un rígido proyecto nacional anterior que nos mantenía en un aislamiento reductor de nuestras posibilidades dentro de un modelo político, social y económico de condición pluralista, resultado del consenso de casi la totalidad de los poderes fácticos que desde 1959 pasaron a conformar el nuevo régimen político (pacto de Punto Fijo, 6-12-58). Esto, quíerose que no, le ha permitido a Venezuela un amplio margen de credibilidad y apoyo nacional e internacional y le ha permitido entrar a formar parte de ensayos como el del Grupo Contadora.

Lo "cambiante" de la política exterior venezolana, no es sino un acomodarse a los acontecimientos y cambios del

---

47. Manigat, Leslie. "Geopolítica de las relaciones entre Venezuela y el Caribe: problemática general y problemas". En: Serbin, Andrés (Edit.) Geopolítica de las relaciones de Venezuela con el Caribe. Caracas: FONDO EDITORIAL ACTA CIENTIFICA VENEZOLANA, 1983 .pp. 62-66.

escenario internacional: relajamiento de las tensiones con Cuba, supuesta disminución de la influencia norteamericana en la región, posibilidades de un diálogo Norte-Sur, el mismo proceso de descolonización en el Caribe, la crisis petrolera de los setenta, la creciente inestabilidad en Centroamérica, nuevamente la caída de los precios del petróleo y la creciente presión del bloque occidental ante las gigantescas deudas de los países del Tercer Mundo; obviamente, todos estos acontecimientos promueven cambios de reacomodo obligados (mayor defensa de la OPEP; integración económica; liderazgo en el diálogo Norte-Sur; pluralismo ideológico; defensa de la justicia social internacional; búsqueda de un nuevo orden económico más justo).

No es de extrañar, pues, que bajo esta tónica, Venezuela rompa, en el periodo de 1969-73, con las barreras impuestas por la "Doctrina Betancourt", para asomarse a un área que es crucial para sus intereses económicos y geopolíticos. Sobre todo geopolíticos, pues la seguridad y defensa del territorio venezolano dependen en gran medida de la "...buena disposición y la estabilidad política de las naciones caribeñas<sup>(48)</sup>.

---

48. Aguilera, Jesús. "Geopolítica y petróleo en la cuenca del Caribe", en: Nueva Sociedad, No. 58, 1982, pp.43-54; Serbin, Andrés. "Venezuela y los Estudios sobre el Caribe", en: Serbin, A. (Edit.) Op.cit., pp.13-24

**3.2.1. VENEZUELA EN CENTROAMERICA A LA LUZ  
DE SUS RELACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS**

Durante la administración de Rafael Caldera se realiza una de las políticas de acercamiento al Caribe que ha sido erradamente calificada de contradictoria: al tiempo que va mejorando sus relaciones con Cuba bajo la perspectiva de ese pluralismo ideológico, vuelca una gran asistencia económica al Caribe en un intento claro de disminuir la influencia cubana en el área y toma ante la O.E.A., la posición de combatir mucho mejor esa influencia a través de la reintegración cubana al sistema interamericano. No obstante, otros factores de mayor importancia despertaron el interés venezolano en la sub-región. Uno de los más importantes fue la preocupación e intento de los grupos capitalistas venezolanos por ganar mercados externos, en vista del virtual agotamiento de la política de substitución de importaciones<sup>49</sup>; también, los problemas planteados por Venezuela en el marco del acuerdo andino de integración al querer imponer condiciones al resto de los miembros; la consideración de que los acuciantes problemas económicos, políticos y sociales de los nuevos y viejos países de la

---

49. Casanovas, Victoria. *"Venezuela hacia el Caribe y la Cooperación Sur-Sur"*. Ponencia presentada ante la XI Reunión Anual de la Caribbean Studies Association, 28 al 31 de Mayo, 1986. Caracas, pp. 2-3.

cuenca constituyen una amenaza a la estabilidad de Venezuela y, lo que es más importante, el surgimiento de la coyuntura petrolera que durante la década del setenta aumentó las posibilidades venezolanas de entrar al escenario latinoamericano como un "poder regional". Y es precisamente a raíz de esta coyuntura y durante la administración de Carlos Andrés Pérez, que se multiplican las iniciativas hacia el área. Es también el momento en que los Estados Unidos comienzan a mostrarse reticentes ante las demostraciones venezolanas de mayor "independencia" en su política exterior regional<sup>(50)</sup>. Sin embargo, para los propugnadores del supuesto "sub-imperialismo" venezolano, este activismo iniciado por Caldera y magnificado por Carlos Andrés Pérez que, digase de paso, le valió una gran capacidad de liderazgo ante los países en desarrollo, no era sino parte del engranaje político diseñado por Carter en busca de una redefinición de los principios diplomáticos norteamericanos para la América Latina, especialmente frente a la situación de crisis en el área centroamericana.

Quando el Presidente Carter asume la Presidencia, la tensión que caracterizó las relaciones Venezuela-Estados Unidos durante la administración de Ford por asuntos como

---

50. Matthews, Robert. *Op.cit.* pp. 27-29

un mayor activismo en la OPEP, creación junto con México del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), adherencia al Pacto Andino, restricciones al capital extranjero, promoción del pluralismo ideológico, petición de reaceptación de Cuba en la Organización de Estados Americanos, frente latinoamericano en el diálogo Norte-Sur, hostilidad hacia el régimen militar chileno, condena latinoamericana a la Ley Norteamericana de 1974 y su cláusula anti-OPEP, toda esa tensión existente, repetimos, comienza a debilitarse con la llegada de Carter. Al parecer, su política de derechos humanos necesitaba de "interlocutores especiales" o "voceros preferenciales",<sup>51</sup> y nada mejor que gobiernos que como el de Venezuela se ha proyectado como ejemplo a seguir por los demás países de la región. De hecho, el mismo Carter, durante su visita a Caracas en Marzo de 1979, reconoció la existencia de diversos factores que facilitaban la "identificación" entre ambos gobiernos, por lo cual proponía la unión en la realización de programas de ayuda económica a los países más necesitados y más conflictivos<sup>52</sup>. Se cree, pues, que la política seguida por Carlos Andrés Pérez en la cuenca del Caribe,

---

51. *Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, Vol. 4, No. 2, 1979, p. 14. Ver también: Equizabal Cristina, Op.cit. pp. 115-116.*

52. *Ibid. p. 15.*

especialmente en Nicaragua (con acciones como: la ayuda multilateral canalizada a través del Banco Mundial, la Corporación Andina de Fomento, promoción del Banco de Desarrollo del Caribe), respondía a las peticiones de la administración norteamericana. Para la época, Simón Alberto Consalvi declaraba: "El objetivo de Venezuela en América Latina es, no sólo el acercamiento económico, sino también el fortalecimiento de la democracia y de los derechos humanos" <sup>(53)</sup>. Indudablemente, la actuación de Venezuela en los problemas de la República Dominicana y de Nicaragua, ha sido identificada con la política de promoción de las "democracias viables" de Carter.

De cualquier manera, Carlos Andrés Pérez demostró bastante independencia de la política norteamericana en la sub-región, tomando iniciativas aisladas como por ejemplo, la proposición del boicot económico al régimen de Somoza; convocatoria a reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la O.E.A., y decisión de apelar al Consejo de Seguridad si se decidía la no intervención del Organismo para detener la posibilidad de una guerra contra el dictador. Carlos Andrés Pérez liderizó las acciones tendientes a derrocar a Somoza, proveyendo a los

---

53. Consalvi, S.A. La política internacional de Venezuela: 1974-1979. Caracas: Arte, 1979. p. 194.

Sandinistas de ayuda económica y militar y abogando por la causa Nica en foros internacionales. En verdad, no disponemos de los mecanismos probatorios de la afirmación en cuanto a una supuesta "identificación de intereses" entre Venezuela y los Estados Unidos en este período, mucho menos si analizamos acciones como la de la amistad de Carlos Andrés Pérez con el gobierno pro-socialista de Manley en Jamaica, los créditos y ventas preferenciales de petróleo que junto con México se otorgara a nueve países de la subregión, así como su amistad calurosa con Omar Torrijos y la defensa que hiciera de la soberanía panameña sobre su canal; todas ellas acciones que no dejaban de aumentar las diferencias con la administración norteamericana. Diferencias que han sido esgrimidas por los entendidos para, sin tomar en cuenta el deterioro de los asuntos internos, justificar la derrota de Acción Democrática en las elecciones siguientes. Mientras Carlos Andrés Pérez se desdoblaba en esfuerzos por elevar su propio prestigio internacional y la estatura regional de Venezuela, la situación económica y social venezolana no mejoró sustancialmente. El desempleo, el alto costo de la vida, la fuga de divisas, la corrupción administrativa, una extrema falta de previsión de las posibilidades reales del país y un endeudamiento galopante que dejó a Venezuela con una deuda que, para entonces se elevaba a la

astronómica cifra de 35 mil millones de dólares<sup>(54)</sup>. Esas fueron las causas que dieron acceso al gobierno antimarxista de Luis Herrera Campins y, por tanto, a nuevos cambios y contradicciones en la política venezolana hacia la Cuenca del Caribe y en las relaciones con los Estados Unidos. Obviamente, un nuevo giro nacional hacia la perspectiva Este-Oeste y a la política de la seguridad nacional. Vivamente inclinado hacia una línea de alianza con los Estados Unidos, el gobierno demócrata cristiano de Luis Herrera Campins parece incluso haber movilizó la militancia latinoamericana de su corriente política en favor de la elección de Ronald Reagan. Es en este momento cuando la tesis del Sub-imperialismo toma más fuerza. En efecto, Eloy Lanza cita las declaraciones del Vice-presidente Walter Mondale en su visita a Caracas en Mayo de 1979, en las que expresa el ferviente deseo de la administración norteamericana de ".....llevar a cabo consultas frecuentes y personales y de asegurar la más íntima cooperación sobre todos los temas de interés mutuo"<sup>(55)</sup>.

Otras motivaciones externas ayudarán al nuevo gobierno venezolano en sus posturas ideológicas y

---

54. Matthews, Robert., Op.Cit., p. 29.

55. Cita de Lanza, Eloy, El sub-imperialismo venezolano.  
Op.Cit., p. 98.

conservadoras. La presencia venezolana en el Caribe se enmarcará ahora dentro de una línea más compatible con Washington y la presencia de un neo-conservador en la presidencia, garantizando una mayor presencia norteamericana en Centroamérica y el Caribe, avivará los deseos de contención del marxismo. Contención estimulada por la derrota de Michel Marley en Jamaica.

Fue muy evidente la frialdad de Luis Herrera Campins con la Jamaica de Manley y la Grenada de Bishop, y su virtual cambio hacia una mayor cooperación después del triunfo de Seaga. La presencia cubana en Granada parece que provocó el retardo intencional de algunos proyectos de cooperación anteriores hasta la invasión norteamericana en 1983. Hasta la Guerra de las Malvinas (1982)<sup>56</sup>, Nicaragua también sufrió la ideologización del gobierno venezolano<sup>57</sup> al ver retardada la asistencia que se le había asignado. Fueron muy claras las advertencias de Luis Herrera Campins al condicionar su ayuda económica a la aceptación de sus propias ideas de libertad política.

---

56. Ely, Roland T. "Repercusiones del conflicto Anglo-argentino en la hegemonía....." en: Serbin A. *Op.cit.* pp. 115-136.

57. Pinto, Leoncio. "Lo ideológico en la política Centroamericana de la Administración Herrera". Ponencia presentada en el Simposio: "El Caribe como objeto de investigación". Universidad de Oriente, Cumaná, Noviembre 1984.

El respaldo no sólo moral y diplomático, sino también militar, brindado por Herrera a Napoleón Duarte fue visto como una prueba más de su alineamiento con la política norteamericana en el área<sup>(58)</sup> y de la estrategia defensiva que caracterizó el esquema definitorio de su política externa.

De no haberse dado el conflicto de las Malvinas ¿estaría Venezuela conformando el Grupo de Contadora?

En verdad, la política exterior venezolana se ha movido en Centroamérica guiada por inclinaciones políticas personales y consideraciones a corto plazo<sup>(59)</sup>. En cuanto a Centroamérica, la subregión tomó prioridad para nosotros a partir de 1968, a raíz de una nueva visión de la realidad internacional: la percepción Norte-Sur, que intentaba reemplazar a la visión Este-Oeste. Este fue el momento del abandono de la "Doctrina Betancourt" y del énfasis en la integración Latinoamericana, de la unidad pluralista del subcontinente en busca de una mayor autonomía vis-á-vis los Estados Unidos y otros centros

---

58. Matthews, Robert. Op.cit.: Perfiles Internacionales. Año 2, No. 2 (varios artículos), 1984.

59. Boersner, Demetrio. "Venezuelan Policies Toward Central America", en: Grabendorff, Wolf, Heinrich W. Krumwiede and Jorg Todt (Edits). Political Change in Central America and the Caribbean: Internal and External Dimensions. Boulder, Colorado: West View Press, 1984. p. 245.

dominantes<sup>60</sup>). Fue con el inicio de la "justicia social internacional" del Dr. Rafael Caldera, convertida en eje de la política exterior venezolana, cuando comenzaron los programas de cooperación financiera y técnica con el Caribe y que luego serían intensificados bajo la administración siguiente.

Carlos Andrés Pérez concedió prioridad a la diplomacia presidencial y, en lo que respecta al Caribe y Centroamérica, estableció relaciones especiales basadas en afinidades políticas e ideológicas con líderes de la subregión: el Primer Ministro Michel Manley, de Jamaica; General Omar Torrijos, de Panamá; Daniel Odúber, de Costa Rica y, muy especialmente, con Luis Echeverría, de México. Con este último concertó actividades de política exterior (como la de la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), demostrativas del deseo de lograr una mayor autonomía vis-á-vis los Estados Unidos. Con su decisión de reestablecer relaciones con Cuba (1974-1975) intentó liderizar la búsqueda de la estabilización y la restauración de un progreso reformista en la Cuenca del Caribe.

---

60. *Ibid.* p. 246. Ver también: López, Eduardo. "Evolución y perspectivas de la cooperación financiera internacional de Venezuela. Relevancia de la Cuenca del Caribe" (Mimeo) Caracas, Marzo de 1986.

En 1975 se inició el Programa de Cooperación Asistencia al Caribe (PROCA), bajo la inicial responsabilidad del Instituto de Comercio Exterior<sup>61</sup>. Este programa tendía a lograr los siguientes objetivos:

1. Promover una mayor presencia de Venezuela en el Caribe;
2. Colaborar en el desarrollo económico del área;
3. Lograr el acercamiento del área con América Latina.

Para 1978, los fondos destinados para este Programa fueron aproximadamente 5.000.000 de bolívares.

Desde 1975, a través de acuerdos bilaterales, el Fondo de Inversiones de Venezuela había suscrito contratos de asistencia financiera que contemplaban la reconversión de depósitos en préstamos a largo plazo, en sectores de energía, agua, agricultura, transporte e industria. A este programa le fue asignado un aporte de 678 millones de dólares, utilizados casi en su totalidad. Los países participantes fueron:

Costa Rica, con un 12%;

Guatemala, con un 19%;

Panamá, con un 16%;

---

61. Informe de la Oficina Central de Información y Planificación. Miraflores, Caracas, 1980.

Honduras, con un 13%;  
Nicaragua, con un 11%, y  
El Salvador, con un 15% <sup>62</sup>

En 1980 se establece el Acuerdo Conjunto de San José entre México y Venezuela para suministrar petróleo en condiciones ventajosas a Centroamérica y el Caribe. El Fondo previsto para este programa fue de 306 millones de dólares. Hasta ahora, el programa ha sido renovado anualmente. También a partir de 1980, comienza a funcionar la asignación de un Fondo Especial para el Caribe, consistente en 50 millones de bolívares, para la implementación de programas de cooperación económica.

Para 1981, Venezuela había otorgado, sólo a los países Centroamericanos, un total de aproximadamente 1.128 millones de dólares; cantidad que representa entre 6 y 8 veces más de lo concedido por los países industrializados <sup>63</sup>.

Así como Venezuela fue factor importante en el movimiento que derrocó a Somoza, también lo fue en la

---

62. Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de la República. "Solidaridad en Acción. Cooperación Internacional de Venezuela. Entre 1974-1981. Previsiones para 1981-1985". Caracas, 1982.

63. Ibid. p. 44

cooperación para la reconstrucción de Nicaragua. Venezuela otorgó una cooperación financiera de unos 45 millones de dólares, en depósitos en el Banco Central de Nicaragua a través del Fondo de Inversiones de Venezuela, como contribución a la normalización de la balanza de pagos. Este depósito sería luego convertido en préstamo a largo plazo para el financiamiento de programas de desarrollo. Del Fondo Especial para el Caribe anteriormente mencionado, Nicaragua recibió 10 millones de dólares, a un plazo de 15 años o 5 de gracia. A través del Fondo de Financiamiento a las Exportaciones (FINEXPO), se le otorgó a Nicaragua una línea de crédito por un monto de 2 millones de dólares y un aporte no reembolsable de 1 millón de dólares, utilizable como capital de trabajo de emergencia, reconstrucción de los servicios públicos, pago de nómina y otros conceptos.

Además de las facilidades petroleras del Acuerdo de San José, Venezuela ha brindado a Nicaragua asistencia técnica, cultural, educativa, alimenticia, bienestar social, transporte y comunicación<sup>64</sup>.

---

64. República de Venezuela., Ministerio de Relaciones Exteriores, Caracas. Informe, 1980.

### 3.3. COLOMBIA

Encontramos que Colombia, no siendo un país pobre del todo (además de su agricultura de exportación -café y azúcar- produce oro, níquel, carbón, esmeraldas y hoy petróleo), con un territorio mucho mayor que el de Venezuela, una población también mayor y un sistema de gobierno que, aparte de un sólo período de dictadura (Gustavo Rojas Pinilla, 1955-59), ha permitido la alternancia en el poder de los partidos tradicionales -el Conservador y el Liberal- La vida nacional de Colombia ha sido contradictoria. Golpeado internamente, su proceso de desarrollo ha sido obstaculizado por acontecimientos políticos y fenómenos naturales que lo hacen impredecible. Es extraño que sus graves problemas internos no hayan cedido al autoritarismo político que aún golpea a algunos de nuestros países. No obstante, al igual que Venezuela y México, ha tenido grandes posibilidades económicas. Recordemos el boom cafetero de 1977, cuando el café colombiano llegó a costar tres veces más que en los dos años anteriores, lo que permitió la entrada de gran cantidad de dinero al fisco colombiano y cambió la vida de muchísimos ciudadanos<sup>65</sup>.

---

65. O'Shaughnessy, Hugh. "Panorama General de Colombia". *Financial Times Survey*. Reproducido en: *Análisis*, No. 163. Nov. 1980.

Recientemente, la comercialización ha duplicado las cantidades de exportación, lo que le permite seguir siendo el segundo país exportador de café en el mundo<sup>66</sup>. Por otro lado, el narcotráfico, motor de violencia y corrupción, contradictoriamente proporciona al país jugosos ingresos aproximados a los once o doce mil millones de dólares anuales<sup>67</sup>.

Veremos ahora como Colombia sufre condiciones internas y externas que están muy lejos de llevarla a ser un poder regional. No obstante, en su tipología Grabendorff lo coloca como un "potencia regional por asociación"<sup>68</sup>. Suponemos, y así trataremos de demostrarlo con posterior análisis, que Colombia, reconociendo su posición de país "introvertido" y volcado primordialmente a su identidad andina en deterioro de su condición carabeña, trata de transformar su posición asociándose a México, Venezuela y los demás países andinos para proyectar su imagen al exterior y tratar de alcanzar cierta resonancia regional.

Colombia es un país en el que la violencia política que desde hace tres décadas -más exactamente, desde el

---

66. *El Nacional*, 19-8-85.

67. O'Shaughnessy. *Op.cit.* p. 11.

68. Grabendorff, Wolf. *Op.cit.* p. 451.

asesinato de Jorge Eliécer Gaitán- lo ha sacudido y ha dejado signos profundos y aún presentes en la conducta política de su pueblo, obligándolo a replegarse a una mera posición defensiva de su seguridad interna.

Como Venezuela, Colombia es un país de identidad geográfica variada. Pero mientras el primero, alternativamente, dio prioridad tanto a su condición andina como caribeña, Colombia, a raíz de la separación de Panamá<sup>(69)</sup>, que formó parte de su territorio hasta 1903, se marginó a un alejamiento total que casi lo llevó a olvidar sus 1.600 Km. de costa sobre el Caribe. Este virtual rompimiento llevó a Colombia a una especie de marginamiento de las zonas vitales de competencia geopolítica interamericana<sup>(70)</sup>. Efectivamente, hasta bien entrada la década de los sesenta, Colombia centró sus energías productivas nacionales en lo que sus economistas han llamado "el triángulo dorado"<sup>(71)</sup>, es decir,

---

69. Jaramillo, Germán. "Colombia frente al Plan Reagan". en: Tokatlian, Juan y Klaus Schubert. (ed.) Op.cit. "Cuando ya empezamos a pensar y actuar como República surgieron esas diferencias que heredamos de la Corona y que se habían dejado en un segundo plano: Panamá, que se perdió gracias a un centralismo ciego y parroquial, y al hecho de no haber tenido la visión menos municipal respecto al papel que el Istmo podía jugar en un continente que estaba despertando". p.418.

70. Drekonja, Gerhard. *Ibid.* p. 395.

71. Botero, Rodrigo. "Una aproximación introductoria a

Cali-Medellín-Bogotá, en el cual se encuentran casi las dos terceras partes de su producción agrícola. Esto provoca el abandono de los 7 Departamentos de la Costa Atlántica (mal llamada así) y su virtual subdesarrollo. Esta Costa es, justamente, la salida natural colombiana hacia el Caribe. Colombia no entreveía a la Cuenca del Caribe como fuente posible de explotación. Y, de hecho, hoy todavía es así. Los intereses y las perspectivas económicas hacia el área siguen siendo muy limitados. Aparte del interés en Cuba (por razones políticas) las pocas incursiones comerciales intentadas durante la década de los sesenta, fueron hacia el Caribe Insular, cuando después del cambio de régimen en Cuba, los países latinoamericanos se ven incluidos en la confrontación Este-Oeste; Colombia redescubre la Costa Atlántica como su salida natural al área y comienzan las gestiones para la explotación de sus recursos agrícolas y energéticos<sup>72</sup>. Bien es sabido que los acercamientos que Colombia ha realizado y realiza con los países de la Cuenca son más por razones políticas (geopolíticas, diremos) que comerciales, tomando en cuenta que

---

*Las relaciones exteriores de Colombia en el Caribe". Tokatlian. Op.cit. p. 362.*

72. Para una mejor comprensión del problema sobre la Costa Atlántica colombiana: Ver los artículos de: Botero, Rodrigo, Gilhodes, P; Arturo Sarabia y Germán Jaramillo en: Tokatlian y Shubert, Op.cit.

....lo fundamental en la política colombiana son los problemas con Venezuela"<sup>73</sup>, Cuba (considerada fuente original de la subversión interna) y ahora Nicaragua. No es de extrañar, pues, que Colombia, país por autodeterminación más andino que caribeño, inicie sus primeras apariciones en el escenario internacional "asociado" a sus hermanos andinos, especialmente a Venezuela, geopolíticamente considerado el más peligroso de todos. Se vincula así Colombia a una activa política de comercio exterior conjunta con los demás países latinoamericanos y ensaya su capacidad negociadora frente a los países industrializados (Estados Unidos, Japón y Mercado Común Europeo). Al mismo tiempo, procura el fortalecimiento de su Costa Caribe, a través de la cual también se ve amenazada; Guatemala, Guyana, Grenada, El Salvador, Nicaragua no pueden pasar desapercibidos para Colombia. Podemos asegurar que la presencia reciente de Colombia en la Cuenca del Caribe, no se debe (al menos no se debió, hasta 1982) tanto al deseo de alcanzar la posición de poder regional como al de mantención del estatus quo. Ni los mismos líderes colombianos se atreverían a asegurar que Colombia busca estatura regional en el área;

---

73. Sarabia Better, A. "Nuestra Costa Caribe". *Ibid*, pp. 409-10.

No creemos que Colombia mira su actuación en el Caribe como "potencial regional". Lo de potencia tiene sus connotaciones que no creo que haya (sic) estado en la mente de quienes han estado defendiendo dentro del gobierno colombiano nuestra actuación<sup>(74)</sup>.

Y esto es así. Veamos porqué. Colombia ha sido un país víctima de sus convulsiones internas. Además de la violencia política que desde 1949 y hasta aproximadamente 1960 enfrentó a los dos partidos tradicionales, el Conservador y el Liberal, y que ocasionó más de 300.000 muertos<sup>(75)</sup>, los movimientos guerrilleros constituyen una permanente amenaza al régimen todavía asombrosamente "democrático". Esa pugna partidista de la década de los 50 (enfrentamiento entre gobierno y un poder fáctico: el partido de oposición), obligó a los líderes a buscar una neutralización de la dinámica de la rivalidad política, mediante un "compromiso político": el Frente Nacional o "Pacto de Sitges", en virtud del cual, los dos partidos acordaron turnarse en el poder (1958-1974), dejando una especie de inactividad y abandono colectivos<sup>(76)</sup>, una

---

74. Botero, Rodrigo. *Op.cit.* p. 366.

75. *NACLA report on the Americas*, Vol. XVI, No. 5, 1982. p. 17.

76. Bagley, Bruce. "Colombia en el Caribe. ¿El nuevo aliado norteamericano?". En: Tokatlian y Shubert. *Op.cit.* p. 386; Para una mejor comprensión de este proceso, ver: Toro Hardy. *¿Para qué una política exterior?*. Caracas: Edit. Ateneo de Caracas, 1984 (Col. Teoría Política), p. 23.

falta de movilidad política que hacia de las elecciones un mero acto simbólico excluyente de otros poderes fácticos y, por consiguiente, con un alto grado de ilegitimidad. La apatía, la abstención y la incapacidad del gobierno para lograr una verdadera representatividad, han hecho del pueblo colombiano pasto fácil de la violencia y la subversión. Los gobernantes colombianos han concentrado gran parte de los recursos en la mantención de una política de seguridad. Primero, seguridad interna (contrainsurgencia) y luego, seguridad externa por la supuesta amenaza que representan Cuba, Venezuela y Nicaragua. A los antiguos movimientos guerrilleros generados por la violencia política de 1949-60 (FARC) se ha unido el Movimiento 19 de Abril (M.19) evidentemente entrenado por Cuba. Y entre ellos y las Fuerzas Armadas especializadas en contrainsurgencia<sup>77</sup>, el país se desangra en una virtual guerra civil, ocasionando tragedias como la de la reciente toma del Palacio de Justicia en Bogotá (16-11-85)<sup>78</sup> y dando lugar a una ola

- 
77. NACLA. Op.cit. "El Ejército colombiano es quizás el primero en Latinoamérica en recibir entrenamiento en contrainsurgencia. Desde 1948, los movimientos guerrilleros colombianos han sido una constante en la vida doméstica de Colombia, llegando incluso a poner en tela de juicio la viabilidad de las tradicionales instituciones políticas y económicas"....Entre 1950 y 1979 los Estados Unidos han entrenado 7.907 militares colombianos..." p. 17.
78. El Nacional. 6,7,8,9,10 y 11 de Noviembre de 1985.

de represión y asesinatos que han colocado a la democracia colombiana en tela de juicio ante la opinión mundial. Esto empeora más aún con el grave problema del narcotráfico, en el cual Colombia y Bolivia están a la cabeza de la producción y distribución en Latinoamérica. Indudablemente, el prestigio y la credibilidad colombianos se encuentran seriamente disminuidos para pretender escalar la posición de poder regional.

### **3.3.1. COLOMBIA EN CENTROAMERICA A LA LUZ DE SUS RELACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS**

Es ya tradicional el que el comportamiento de Colombia en el marco de las relaciones hemisféricas sea de casi total alineamiento con los Estados Unidos. Es innecesario hablar de la dependencia económica, tecnológica y militar que lo une a la potencia hegemónica. Esa dependencia estructural es ya conocida puesto que los Estados Unidos son su principal mercado, proveedor "natural" de créditos, inversiones privadas directas, tecnología y armamentos<sup>79</sup>. Lo que sí llama a la

---

79. Sólo durante el año de 1982 Colombia recibió de los Estados Unidos cerca de US\$ 12.5 millones en crédito para equipos y \$250.000 en capacitación, en contraste con la cifra recibida para equipo en 1980 la cual fue de 0.3 millones. Documento Ocasional No.2, Washington D.C. citado por Bruce Bagley, *Op.cit.* p. 388.

reflexión es que, en situaciones como la de la crisis centroamericana en la que, desde un principio, casi todos los pueblos latinoamericanos, de Europa Occidental y Organizaciones políticas mundiales, coinciden en que lo que sucede en Centroamérica es ya irreversible y no tratable dentro de una óptica Este-Oeste, Colombia haya seguido demostrando vehemencia en su apoyo a las iniciativas norteamericanas en la sub-región. Es cierto que Cuba es para Colombia un espectro difícil de alejar; también lo fue para Venezuela, y en menor grado, para México. Pero, sin negar que en el fondo las políticas de México y Venezuela en el Caribe llevan implícito el deseo de imponer sus propios modelos políticos, debemos reconocer que han sido más viables e inteligentes. Cuba y Nicaragua han tenido la virtud (o la no virtud) de aproximar más a Colombia a los Estados Unidos.

Esto fue más evidente durante el gobierno de Turbay Ayala (1978-1982), quien entra a gobernar a un país virtualmente en estado de sitio y llevando plena conciencia de la vulnerabilidad del régimen político en su país. De allí que Turbay se acoge plenamente a las acciones anticomunistas de la administración Reagan, lo que no ha hecho sino recrudecer la actividad subversiva en Colombia.

Pero, al mismo tiempo, Turbay intuye la fragilidad de la imagen internacional de Colombia. El problema del tráfico de drogas, con sus secuelas de violencia y corrupción es tanto, si no más grave, que la de la subversión, aunque Reagan prefiera darle prioridad al segundo. De allí que Turbay realiza un débil intento por desempeñar un papel más importante en los asuntos internacionales, a fin de fortalecer la legitimidad interna. Es entonces cuando Colombia se acerca geopolíticamente al Caribe. Con este objetivo, a fines de la década de los setenta, Colombia se une al repudio de la dictadura somocista y demuestra cierta simpatía. En esta época se opone a la creación de una fuerza internacional de paz para la contención de la guerra civil de Nicaragua. Pero después del triunfo sandinista, tres sucesos se conjugan para quebrar la frágil voluntad colombiana de alejarse de los Estados Unidos en lo que a política caribeña se refiere: en principio, un error político de los sandinistas al pretender remover la controversia con Colombia por las Islas de San Andrés y Providencia y los Cayos de Roncador y Quitasueño; segundo, la evidencia del rápido abastecimiento de armas a Nicaragua y su supuesto tráfico de las mismas hacia El Salvador y Colombia y, por último, el apoyo cubano a la

invasión del Sur de Colombia por el M-19 (marzo de 1981). A partir de entonces, la política exterior colombiana se tornará fuertemente ideológica y su hostilidad hacia Cuba y Nicaragua se acrecentará. Prueba de ello fue su manifiesta actividad para optar por la representación latinoamericana en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y su virtual bloqueo a las postulaciones de Cuba (1980-81); así mismo, su alejamiento parcial de los No Alineados y la contraofensiva diplomática que, junto con Venezuela (administración de Luis Herrera C.) lanzara a la Declaración Franco-Mexicana, en la que se reconocía a los frentes revolucionarios salvadoreños como una fuerza política representativa<sup>(80)</sup>. Los Estados Unidos invitan a Colombia a "...acogerse al grupo de estados amenazados directamente por Cuba"<sup>(81)</sup> y comienzan las acciones encubiertas tendientes a sumar a la Isla de San Andrés a las instalaciones militares norteamericanas en Latinoamérica<sup>(82)</sup> y a proveer dinero, consejeros y un nuevo proceso de entrenamiento que incrementará el armamentismo colombiano<sup>(83)</sup>; es el poder hegemónico actor

---

80. Cuenca, Breny. "Repercusiones de la Declaración Franco-Mexicana sobre El Salvador". En: Cuadernos de Política Exterior Mexicana, CIDE, No. 1, 1984, pp. 91-98.

81. Enders, Thomas O. Discurso ante los miembros del Senado y ante el Consejo de las Américas, 3-06-81. Citado por: Drekonja. Op.cit., p. 15.

82. NACLA. Report on the Americas. Op.cit., p. 15.

83. Ibid., p. 20.

tratando de preservar el estado de cosas en su beneficio a través del poder militar. Y es aquí donde los países "pacientes" pierden voluntariamente el prestigio moral tan necesario para alcanzar la influencia internacional; es el "poder real" predominando sobre el "poder moral".

Pero no sólo diplomáticamente se aísla Colombia de Latinoamérica. También la situación económica a principios de la década de los ochenta, y del Pacto Andino, a través del cual ya vimos que Colombia había diversificado sus actividades al exterior,<sup>(84)</sup> se debilitan y el comercio colombiano con los demás países andinos decrece, mientras que su intercambio con los Estados Unidos aumenta considerablemente. Al finalizar el periodo de Turbay Ayala, Colombia estaba prácticamente aislada e incluso discriminada por los mismos Estados Unidos, ya que aún habiéndose incorporado al Acuerdo General sobre Tarifas y Aranceles (GATT) (México hace exactamente lo opuesto), a fin de garantizarse un

---

84. Recordemos el intenso trabajo y coincidencias políticas de Colombia con los países del Pacto Andino, especialmente con Venezuela cuando, bajo las administraciones de López Michelsen y Carlos A. Pérez, a Colombia se le permite jugar papel importante en las negociaciones sobre el Canal de Panamá. Junto con México, Turbay se opuso a la creación de una fuerza de Paz que interviniera en Nicaragua y condena el Golpe Militar que derrocó a la Presidenta de Bolivia, Lidia Gueiler T.

acceso continuado a mercados norteamericanos, es excluida de la versión original de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) y golpeada, en general, por la nueva política económica de la administración Reagan. La actuación colombiana respecto a Nicaragua, al reabrir ésta su reclamación de San Andrés, la amenaza de Bolivia de retirarse del Pacto Andino y la reapertura de la controversia limítrofe con Venezuela (agravada por la adquisición venezolana de 24 aeronaves F-16, compradas al mismo país que armaba a Colombia), provocó el nuevo alejamiento colombiano del resto de Latinoamérica. Turbay Ayala, en un intento final por la reactivación, trató de crear los mecanismos favorables para una reapertura y lo hace precisamente hacia el Caribe. El 5 de mayo de 1982, Turbay Ayala se reúne con los ministros de Economía y Desarrollo de la mayoría de los países del Caribe y se crea un Grupo de Trabajo Colombo-Caribeño que regulará las ofertas de intercambio<sup>(85)</sup>. Pero, desafortunadamente, Colombia no posee la riqueza petrolera de México y de Venezuela y que ayudó a estos dos países a ampliar su poder de negociación y a protegerse de los embates de la nueva recesión mundial. He aquí tal vez la razón más poderosa para su cada vez más estrecha aproximación a los

---

85. Ver: Drekonja, G. *Op.cit.* p. 404.

Estados Unidos. Y esto no es nada nuevo. En esos momentos más que ahora, prevalecía en la mente de los líderes colombianos el supuesto de que la sólo sujeción a los valores del poder hegemónico era más que suficiente para garantizar la seguridad de la nación y el aumento de los beneficios. De allí que, obviamente, se le diera prioritaria adhesión a los lineamientos norteamericanos antes que al logro de la proyección regional por la vía de la defensa de una mayor autonomía latinoamericana. La consecuencia inmediata fue que, hasta 1982, Colombia confrontó la opinión internacional y se colocó (contrariamente a lo que venían haciendo México y Venezuela) de espaldas al rumbo actual de la historia latinoamericana. Esto, evidentemente, le ha restado capacidad de influencia frente a los pueblos de la región que reclaman su liberación política y social. Colombia aún creía en la "armonía de intereses" propugnada por la potencia hegemónica y optó por lo que en las Relaciones Internacionales se ha llamado "búsqueda de un reconocimiento internacional selectivo"<sup>(86)</sup>, el de los Estados Unidos. Opción no beneficiosa, sobre todo para países que como los nuestros (y más como Colombia), carecen de capacidad para modificar los procesos de toma de decisiones del poder hegemónico. Prueba de esto es

---

86. Toro Hardy, A. Op.cit. p. 128.

el trato discriminatorio para Colombia en la ICC y exclusión del Grupo de Nassau<sup>(87)</sup>. Considerando todo lo anteriormente expuesto, ¿por qué Colombia se une al Grupo de Contadora? Si su acercamiento al Caribe, especialmente a Centroamérica, ha sido conflictivo, debido más que todo a su visión de constante amenaza, ¿por qué se adhiere a este proceso de pacificación iniciado por México y Venezuela?

Es justamente a partir de Contadora que Colombia aumenta su presencia en el área. Esto, indudablemente, se debe a que a partir de 1982, Belisario Betancour decide "asociarse" a los otros poderes regionales latinoamericanos, con la esperanza de mejorar la imagen del país en la región y de presentar su "modelo democrático" como una opción en el proceso de pacificación de la convulsionada área. Vemos esto muy claro en las palabras del Ministro de Relaciones Exteriores Carlos Lemos Simmonds:

Colombia, además, tiene una lógica intención política en lo que se refiere a su intervención en el Caribe. Pero aclaro que esa intención política no es ni de liderázgo, ni de establecer zonas de influencia, ni mucho menos de hegemonía, sino la natural de demostrar, sobre todo a la nuevas naciones del Caribe Oriental, cómo el modelo político y aún económico de Colombia, es un modelo que (SIC) con todos sus defectos.....es aceptable como fórmula para desarrollar un país<sup>(88)</sup>.

---

88. Lemos Simmonds, C. En: Tokatlián y Shubert. Op.cit. p.464.

El nuevo gobierno colombiano decide desempeñar un papel más importante internacionalmente y en un intento por buscar mayor legitimidad interna, Betancour inicia una activa gestión en Contadora que comienza a hacer sonar el nombre de Colombia y a acallar a su opinión pública. Parece que los líderes colombianos de ambos bandos políticos tienen la certeza de que Colombia tiene posibilidades de ocupar, junto con México y Venezuela, el liderazgo subregional<sup>89</sup>. A esto contribuyó la final aceptación de Colombia en el Grupo de Nassau, en marzo de 1982. A partir de aquí, la esperanza de pasar a ser "el 5º grande del Caribe"<sup>90</sup>. Esa esperanza es compartida por su entonces nuevo Presidente, hombre de mayor prestigio personal y quien se encargó de dar los primeros pasos en ese sentido. Ejemplo de ello, su manifiesto deseo de alejarse de la tradicional coincidencia con los Estados Unidos, especialmente de la política de Reagan, tratando de inscribir a Colombia en el movimiento de los No Alineados. No deja de ser asombroso, aunque no lo haya logrado, si se toma en cuenta la tradicional enemistad de Colombia con Cuba y que Castro era para entonces el Presidente de ese movimiento.

---

89. Bagley, Bruce. *Op.cit.*, p. 391.

90. *El Espectador*, Marzo 12, 1982. p. 6-A.

Después de los resultados de la Guerra de Las Malvinas, en la que se evidenció nuevamente el poco respeto y consideración de las potencias hacia el Tercer Mundo, y después de la cual, Colombia no se aviene al repudio a la conducta de los Estados Unidos, Betancour da un nuevo paso que constituye un acercamiento importante. Esto es, declarar la necesidad y exigir la transformación del sistema interamericano, como paso esencial hacia la unidad latinoamericana ante un enemigo común: el imperialismo norteamericano. En efecto, Betancour pidió entonces la convocatoria para una reunión Cumbre de presidentes latinoamericanos, a realizarse en Cartagena. Dicha reunión tendría la finalidad de intentar una nueva vía al sistema interamericano. Betancour busca así borrar la "mancha" de no haber condenado a los Estados Unidos cuando abandonó su papel mediador y se colocó al lado de la Gran Bretaña en el conflicto de Las Malvinas. Y, lo que es más importante, da el primer paso demostrativo de una nueva voluntad política de no alineamiento con el poder hegemónico. La mejor coyuntura que se le presentó a Colombia para mover esa voluntad política fue la de "compartir" el título de "poder regional" con México y Venezuela a través del Grupo de Contadora.

Betancour encuentra en Contadora la dimensión internacional a su propia política doméstica de reconciliación nacional. Inteligentemente, Betancour acogió las propuestas de pacificación de los líderes de la oposición pero buscando la conciliación obligatoria con Cuba y la Unión Soviética, evidentes inspiradores de los movimientos guerrilleros colombianos. Entendió, además, que el proceso de pacificación y la amnistía que se disponía a emprender serían más que imposibles si se mantenía contrario al proceso de pacificación en Centroamérica y fiel a los lineamientos de los Estados Unidos. Las acciones de Venezuela y México a favor de esa pacificación en Centroamérica y su movilización de actores extraregionales a favor de la mismas (Internacional Socialista, Democracia Cristiana, Francia, Partidos Políticos de América Latina), advierten a Belisario Betancour que había llegado la hora de repetir la misma conducta que cuando se tomó posición en favor de los panameños para la reivindicación de su Canal.

Contadora fue el eslabón. A través del Grupo, Betancour se convirtió en el Presidente más activo de los cuatro de Contadora. De hecho, sus rápidas visitas, acciones y conversaciones con los sectores y actores afectados, lograron varias veces sacar a Contadora del

inmovilismo. Con Contadora, Betacour ha logrado la imágen de pacificador que necesitaba para llevar adelante su propio proceso de pacificación interna.

### 3.4. P A N A M A

De todos los factores que intervienen en la conformación de la política exterior de un país, la posición geográfica es determinante. En el caso panameño mucho más. Su geografía ha impuesto fuertes enlaces con el proceso de desarrollo centroamericano en particular, y caribeño en general, originando una relación lógica muy sensible con sus posiciones en política exterior. Además de esto, el tamaño de su territorio, su organización social y la naturaleza de sus regímenes políticos, también definen y limitan su capacidad de acción. Pero ante todo, es su situación geográfica, más que la de cualquier otro país centroamericano, lo que ha impuesto que su política exterior responda, en general, a posiciones tomadas por otras naciones, especialmente los Estados Unidos.

Panamá es un pequeño país con sólo 76.906 Km<sup>2</sup> de territorio y con una población de 1.800.000 habitantes, aproximadamente<sup>(91)</sup>; Su economía ha estado tradicionalmente ligada a la zona de tránsito por el

---

91. Castillero, Ernesto. "Origen y creación de la República de Panamá. Panamá es más que un canal". En: Pérez Amuchástegui, A. (et.al) América Latina hacia la integración, Caracas: Edit. Arte, 1980 p. 179.

accidente geográfico que lo ha hecho conocer en el mundo; su canal, de considerable importancia para los intereses de los Estados Unidos<sup>92</sup> y, en general, para los de las transnacionales que operan en el mundo capitalista<sup>93</sup>. La economía panameña ha sido, pues, dependiente de las grandes potencias capitalistas debido a esos elementos estructurales que, de una u otra forma, condicionan también su comportamiento en política exterior.

La historia republicana de Panamá constituye un larguísimo proceso de negociaciones sobre su canal, sobre todo con los Estados Unidos, país que desde los inicios del siglo XX demostró su interés en la absoluta posesión del mismo. Sucesivos Tratados se implementaron: en 1903; 1936; 1955; 1967 y 1977<sup>94</sup>, todos ellos "reivindicadores de los intereses de la burguesía comercial e industrial en su lucha por recuperar para el mercado interno panameño la Zona del Canal"<sup>95</sup> la cual, junto con Puerto Rico y Guantánamo (Cuba) se convirtieron

---

92. *Idem.*

93. Ropp, Steve. "Cuba and Panama: Signaling One Way, Going Another" En: Levine, Barry (Ed.) The New Cuban Presence in the Caribbean, Colorado, E.U.A. Westview Press, 1983. pp. 59 y ss.

94. Gorostiaga, Xabier. "Las relaciones de Estados Unidos y Panamá bajo la administración Carter" En: Cuadernos Semestrales. Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana n.º. CIDE, No. 6, 2o. Sem. 1979. p. 122.

95. *Ibid*, p. 123.

en el triángulo defensivo estadounidense en el Caribe; de gran importancia, sobre todo, a partir de 1960 (Cuba-Fidel Castro), año en que se convierten en centros claves para el entrenamiento latinoamericano en las tácticas de contrainsurgencia<sup>(96)</sup>.

El resentimiento panameño hacia los Estados Unidos por el dominio del Canal aumentó cada día más y, en enero de 1964 estalló en confrontación abierta. En ella murieron 21 panameños. A partir de allí, la pugna tomó visos de movimiento de liberación. El General Omar

---

96. *"Para 1971, la inversión militar en la Zona fue estimada en 4.800 millones de dólares. La Zona se convirtió en cuartel del Comando Sur Estadounidense. Desde allí se coordinan todas las actividades militares y de inteligencia en Latinoamérica, se supervisan los programas de asistencia militar y las misiones de los Consejeros militares residentes en cada país. EN la Zona existe un vasto complejo militar compuesto por 14 bases militares y aproximadamente 14.000 soldados. Esto incluye los cuarteles del 8º batallón de Fuerzas Especiales: los Boinas Verdes.....Además, el Comando Sur supervisa el entrenamiento de los Ejércitos Latinoamericanos. Esto se hace en la Escuela de las Américas.....Entre 1961 y 1964, casi 16.343 estudiantes latinoamericanos se entrenaban allí. De esos, 8154 eran centroamericanos. Para 1978, casi 43.374 Oficiales latinoamericanos habían sido entrenados; de los cuales muchos de ellos llegaron a ser figuras políticas en sus países. Para 1973, más de 170 graduados en la Escuela de las Américas eran presidentes, Ministros, generales en Jefe o jefes de Inteligencia en sus países de origen". (traducido por el autor de este trabajo) Pearce, Jenny. Under the Eagle. Op.cit. p. 58. Ver también: Grabendorff, Wolf, (et.al). Political Change in Central America: Op.cit. p.190 y ss; Nueva Sociedad, N° 63. pp. 57-64.*

Torrijos, llegado al poder por un golpe militar en 1968, a lo largo de sus diez años de gobierno lo convierte en movimiento nacionalista que poco a poco irá produciendo un cambio de actitud hacia los Estados Unidos. Es la implantación de una nueva "estrategia nacional" con miras a la recuperación del Canal.

Torrijos inicia una nueva política exterior en busca de la solidaridad internacional. Para ello comienza con lo que se denominó "proceso revolucionario" interno<sup>97</sup> mediante el cual se logra: una nueva Constitución (1972), instalación de la Asamblea de Representantes; marginación política de la oligarquía; organización campesina en cooperativas agrícolas; reconocimiento de las organizaciones obreras y la celebración en Panamá del Consejo de Seguridad. Al mismo tiempo y como primer paso al logro de la solidaridad internacional, inicia el acercamiento a latinoamérica y al Bloque de los países No-Alineados. Preparaba así el terreno para las nuevas negociaciones canaleras con los Estados Unidos.

Torrijos comienza su estrategia reiniciando

---

97. Tal vez no revolucionario a la manera cubana o nicaragüense pero si puede calificarse de tal por las reformas mencionadas arriba y, sobre todo, por el marginamiento del poder político de la élite comercial.

relaciones con Cuba que, para entonces, se encontraba casi aislada del resto del Hemisferio Occidental. Panamá intenta suavizar este aislamiento y lograr el apoyo cubano, permitiéndole el uso de la zona Franca de Colón para la importación de productos de primera necesidad.

Al mismo tiempo, Torrijos enfoca su estrategia al logro del respaldo de los gobiernos democráticos de la región. Venezuela, Colombia y Costa Rica se convirtieron en voceros de la causa panameña ante los Foros Internacionales<sup>98</sup>.

En su etapa final, este proceso se encuadra dentro de la estrategia política de los derechos humanos, iniciada por el Presidente Carter<sup>99</sup>; especialmente dentro de su ofensiva política, diplomática y económica hacia el Caribe, según la cual (al menos al principio) se pondría énfasis en la cooperación antes que en la contención y también en la aceptación de cierto grado de pluralismo ideológico. Esta "aceptación" comenzó con Guyana y Jamaica y dará lugar -de acuerdo a la filosofía de Reagan- a la situación revolucionaria de Nicaragua y a la firma de

---

98. En este mismo Capítulo, Ver parte correspondiente a Venezuela.

99. Pierre-Charles, Gérard, "Las relaciones Estados Unidos -El Caribe bajo la administración Carter". En: *Cuadernos Semestrales* N° 6, pp. 266-273; Gorostiaga, Xabier. *Op.cit.*, pp. 115-133.

un nuevo Tratado Canalero en 1977<sup>(100)</sup>.

En esa búsqueda del respaldo por parte de las democracias latinoamericanas, una de las convergencias que involucró a Panamá en el conflicto centroamericano fue precisamente la hostilidad hacia el régimen de Anastasio Somoza, en Nicaragua. En efecto, junto con Venezuela, Costa Rica, México y Cuba, Panamá jugó un importante papel acelerando la caída del dictador. Al menos para Torrijos y Carlos Andrés Pérez, los esfuerzos encaminados a este fin parecieron adquirir dimensiones de enfrentamiento personal<sup>(101)</sup>.

Después de la muerte de Torrijos (1981), las tensiones en el Istmo centroamericano se han incrementado peligrosamente y hasta 1983, los gobernantes panameños implementaron una política exterior bastante alejada de la línea relativamente independiente seguida por Torrijos<sup>(102)</sup>. En palabras del hombre fuerte de Panamá, Coronel Rubén Darío Paredes:

Lo que Panamá quiere es la paz en la región, el fin de la carrera armamentista y ningún incremento de la influencia soviética. Si esos objetivos no se alcanzan, los Estados Unidos podrían rechazar

---

100. Pearce, Jenny. *Op.cit.* pp. 113-114.

101. Grabendorff, Wolf, Heinrich-W, Krumwiede and Jorg Todt (Eds). *Op.cit.* p. 50.

102. *The New York Times*, "U.S. and Panama Face New Strains". Abril 4, 1982. p. A-8.

devolvernos el control completo del canal en el año 2.000<sup>(103)</sup>.

Existen contradicciones en la política exterior panameña después de Torrijos. El Coronel Paredes hace esa declaración apenas dos meses después de que Panamá inicia la convocatoria del Grupo de Contadora. ¿Qué buscó Panamá en Contadora? Tal vez un poco del prestigio y credibilidad que su régimen democrático-militarista no le permite lograr por sí solo. En efecto, la Guardia Nacional panameña, desde hace algunos años "Fuerza de Defensa Nacional", sigue siendo el verdadero centro del poder. Esto, unido al temor de represalias por parte de Estados Unidos en el asunto del Canal, inducen un comportamiento de respaldo a las posiciones globales y regionales del poder hegemónico. Pero, de todas formas, los líderes panameños entienden que existe un compromiso con Latinoamérica. De allí su fuerte respaldo a la Argentina durante el conflicto de Las Malvinas. (al respecto, el Presidente Aristides Royo exigió a los Estados Unidos no utilizar las instalaciones militares en el área del Canal para respaldar las actividades Británicas)<sup>(104)</sup>. Ese compromiso se acrecienta al hablar

---

103. *Discurso ante una delegación cubana de visita en Panamá. Le Monde Diplomatique. Enero, 1983, Año 5, N° 49.*

104. *Ropp. Steve. Op.cit. p. 71.*

del conflicto centroamericano. Por eso su presencia en el proceso de mediación junto con México, Venezuela y Colombia.

En verdad, Panamá busca un giro hacia el pluralismo amplio. Así lo demuestra el proceso eleccionario de 1984, después de 16 años de pluralismo limitado por un militarismo constitucionalmente aceptado. Pero ese proceso democratizador no se consolida porque además de sus graves problemas económicos, la Fuerza de Defensa Nacional continúa generando inestabilidad política<sup>(105)</sup>. En cuatro años, tres presidentes han sido removidos u obligados a renunciar: Aristides Royo en 1982; Ricardo De la Espriella en 1984 y Nicolás Arditto Barletta en 1985. Barletta fue reemplazado por Eric Arturo del Valle, quien se supone debe gobernar hasta 1989.

Veámos estas palabras del General Paredes en el mismo mes en que Panamá se adhiere a Contadora:

**Panamá no tiene la estatura para pacificar la región. Renunciemos al papel de pacificadores. Nos mezclaremos en este asunto sólo si nuestra propia seguridad se encuentra comprometida<sup>(106)</sup>.**

Y nos preguntamos: ¿Hasta qué punto puede la crisis

---

105. *El Diario de Caracas*, 12-10-84; *El Nacional*, 11-10-84.

106. *Le Monde Diplomatique*, Enero de 1983, Año 5, N° 49.

del Istmo comprometer la seguridad de Panamá estando los Estados Unidos allí, adentro, cuidando sus intereses?. Heinrich Krumwiede asegura que Panamá se excluye de entre los países centroamericanos que han estado y están propensos al desarrollo de una situación revolucionaria debido al caso especial presentado por el Canal<sup>107</sup>.

Vemos, pues, como Panamá se debate entre la inestabilidad política por la que no logra consolidar una verdadera democracia (vacío de poder) y un comportamiento ambiguo ante la gran potencia; por un lado, de alineamiento bajo la presión del temor a no ver realizada la devolución del Canal; por el otro, un clima de tensión provocado por las presiones del Fondo Monetario Internacional y sus otros acreedores; por el aumento, por parte de los Estados Unidos, en el uso de las bases instaladas en territorio panameño. Por su parte, la potencia hegemónica también está irritada. A fines de 1983, Panamá se niega a participar en la reactivación del Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA)<sup>108</sup>, conducta contraria a la de 1979, cuando los esfuerzos iban encaminados a evitar que el Movimiento de los No-Alineados

---

107. Grabendorff, Wolf, Heinrich-W Krumwiede and Jorg Todt (Eds.) *Op.cit.* p. 12.

108. *New York Times*, 17-11-83.

lograra la eliminación de CONDECA y la del Tratado de Asistencia Reciproca (TIAR)<sup>(109)</sup>. y luego, la alianza con México, Venezuela y Colombia en las gestiones de paz para Centroamérica, acción que le ha valido a Panamá la acusación de ser ".....aliado del comunismo internacional"<sup>(110)</sup>.

El simbolismo de la presencia panameña en Contadora es grande aunque, realmente, su poder negociador sea mucho menor que el de sus compañeros en esa gestión. Con esa presencia continúa el diálogo histórico comenzando en 1923 y aún no terminado: la Anficciónia de Panamá.

---

109. The New York Times. 17-11-83.

110. Kirkpatrick, Jeanne. Discurso ante la ONU. The New York Times. 26-3-83.

CAPITULO III

## C A P I T U L O   I I I

### CONTADORA: ¿PODER REGIONAL vs. PODER HEGEMONICO?

#### 1. DIPLOMACIA vs. GUERRA

La crisis en Centroamérica presenta dos dinámicas principales: la que contempla medidas y estrategias militares -solución mediante las armas-, y la que intenta la vía diplomática, la negociación; compuesta, en este caso, por una serie de iniciativas por parte de gobiernos y actores externos e internos<sup>(1)</sup>. Esta segunda opción se reconoce como muy lenta, tediosa a veces, pero también como la más productiva.

Para Karl Deutsch, dos estados en conflicto, invariablemente dependen el uno del otro. Ninguno de los dos puede lograr todo lo que desea sin algún tipo de cooperación por parte del otro. Es decir, "...ningún estado puede obtener (ni legítimamente pedir) un triunfo sobre otro estado, a menos que este otro permita (y

---

1. Ponce Villela, Edgard. *"Centroamérica: su crisis e iniciativas de paz"*, en: Relaciones Internacionales, Costa Rica. No. extraordinario 6, 1983. pp. 115-122.

tácitamente admita) una correspondiente pérdida<sup>(2)</sup>. Aquí radica el problema, por cuanto los gobernantes de cada parte tratarán, cada uno por su lado, de lograr que el otro actúe a la medida de sus deseos.

En un proceso negociador, los negociadores de ambos lados deben aplicar la estrategia más prometedora a la luz de una estimación (correcta o no) de la probable estrategia de la otra parte. Una vez estudiado esto, comienzan las propuestas, paso a paso, hasta llegar a un acuerdo aceptable para ambas partes o al fracaso de las negociaciones. Si es esto último, las conversaciones se aplazan o se dan por terminadas<sup>(3)</sup>.

Siguiendo el análisis de Deutsch, los gobiernos de ambas partes deben estar en condiciones de asimilar algún aprendizaje, es decir, debe producirse algún tipo de cambio en la percepción que cada parte tiene de la otra y de la realidad externa. Este primer cambio debe conducir a un segundo cambio en las opiniones, en las preferencias y valores iniciales.

Si estos cambios logran hacer más compatibles los verdaderos intereses de cada país con los del

- 
2. *Deutsch, Karl. The Analysis of International Relations, 2da. Ed. New Jersey: Prentice Hall, 1978. pp. 165-166.*
  3. *Ibid. p. 166.*

otro, entonces sus posiciones negociadoras pueden converger y hacer más probable un acuerdo mutuamente satisfactorio<sup>(4)</sup>.

Lo que sucede es algo muy sencillo en apariencia: cada parte hace todo lo posible por influenciar el proceso de manera que se produzca el mayor número de cambios en la conducta y puntos de vista de la otra parte y el menor número en la suya propia. Esto no es más que el "ejercicio del poder", que se pone en práctica con el fin de lograr todas y cada una de las funciones básicas que le son inherentes -readaptación, mantención del estatus quo, integración, logro de objetivos. Cuando el ejercicio del poder falla o disminuye, cualquiera de esas funciones deja de cumplirse. Entonces la situación se agrava, pues se invoca la fuerza. Si la fuerza también falla, el retiro es inminente (E.U.A. en Vietnam). Con esto, más o menos se podría explicar lo que sucede en Centroamérica aunque todavía no se produce la respuesta. Los Estados Unidos no pueden aceptar el retiro (otro retiro, diremos mejor). Para ellos no hay posibilidades de retiro, pero tampoco han podido lograr el cambio deseado. De allí que las tensiones y las frustraciones se acrecientan levantando un muro que impide el reacomodo o la integración (Únicas salidas deseables a la crisis).

---

4. *Idem.*

El asunto en este conflicto lo vemos así: el país que se acostumbró a tener el dominio del ejercicio del poder, el "actor principal", espera tener todavía toda la "habilidad" y la "capacidad" de reducir las posibilidades de una solución favorable al otro, al país o países "pacientes". De allí que rehuye la negociación, la vía de la diplomacia, la vía lenta, la vía de Contadora, por ejemplo. Porque es allí donde ubicamos a Contadora, en la vía de la negociación, tratando de lograr con la fuerza de la palabra, aunque sea un ligero cambio en la conducta y puntos de vista del que ejerce el poder.

## 2. NACE CONTADORA

Veinte años después de la conmoción provocada por la revolución cubana, la homogeneidad y estabilidad centroamericanas vuelven a dislocarse con el triunfo de la revolución Nicaragüense (1979), con la guerra civil en El Salvador y con el resurgir de movimientos guerrilleros que traen aires de cambio revolucionario.

Con la campaña de 1980 y Ronald Reagan como candidato presidencial estadounidense, se abre también el gran debate latinoamericano al entrar en acción gobiernos de países que necesariamente se habrían de ver afectados por las contiendas. Así, mientras Ronald Reagan, ya ganada la presidencia, comienza a poner en práctica junto

con sus asesores, la política fuerte y delineada tan tajantemente en el documento de Santa Fe,<sup>(5)</sup> (política tendiente a limpiar su "suburbio del sur" de la amenaza comunista), dos países latinoamericanos y también caribeños -México y Venezuela- hicieron manifiesta su intención de conjugar sus nuevas habilidades diplomáticas para encontrar una concepción de seguridad diferente a la norteamericana.(ver capítulo II de este trabajo)<sup>(6)</sup>.

## 2.1. ANTECEDENTES

Contadora, en cuanto a su origen y estructura, como intento que concentra sus esfuerzos en la búsqueda de la paz, tiene innumerables antecedentes extraregionales en organizaciones internacionales no gubernamentales, representativas de la sociedad abierta; organizaciones de los Estados por las cuales la humanidad trata de lograr la convivencia pacífica entre todos los pueblos, objetivos comunes y la eliminación de las guerras. Entre esas organizaciones se recuerdan los tratados de Westfalia de 1688; el Congreso de Viena de 1815; la Conferencia de La Haya de 1899; la Sociedad de las Naciones de 1919, (antecedentes de la ONU).

5. Schulz, Donald and Graham. *Op.cit.* p. 483.; *Perfiles Internacionales*. N°.3, 1980. p. 17; Díaz Callejas, A. *Op.cit.* pp. 32-37.
6. Cepeda Ulloa, Fernando: "El proceso de paz en Colombia y la política Internacional", en: *Contadora, desafío a la diplomacia tradicional*. *Op.cit.* p. 18.

Pero más próximos antecedentes son ciertas organizaciones, alianzas y consejos regionales y subregionales, formados por Estados Soberanos o sujetos del Derecho Internacional Público, que pretenden buscar solución a los graves problemas que la comunidad general no puede resolver. Estas organizaciones, trabajando en un espacio más cerrado, pretenden entender de asuntos relativos a la paz y a la seguridad internacionales por medio de acciones regionales y con ámbito histórico y cultural determinado. Así nació, por ejemplo, el principio americano, llevado a la Conferencia de Chapultepec en 1945 y consagrado en el Tratado de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro (1947).

En el ejercicio del Derecho Internacional, Contadora ha surgido como si fuera un vástago *sui generis* de la propia ONU.....

Contadora parece asumir por cuenta y riesgo de sus propios pueblos y gobiernos democráticos, la misión de una organización regional pro-paz, en herencia directa de la Anfictonía de Panamá y como su verdadera continuadora, pues este rol jamás le ha correspondido en buena ley a la OEA bajo la corriente superficial del panamericanismo<sup>(7)</sup>.

Como ya dijimos antes, en la práctica de la diplomacia latinoamericana actual, Contadora nació por la

---

7. Kaldone, N. "Contar con Contadora" Op.cit. p. 31.

aspiración de los países que podían ejercer un rol intermedio, de buscar solución a aquellos problemas que ni los actores más cercanos, ni las grandes potencias han querido o no han podido solucionar.

Antes de juntar sus esfuerzos con Colombia y Panamá, México y Venezuela habían realizado aisladamente o en esfuerzo bilateral algunas acciones que, en cierta forma, podrían ser catalogadas también como antecedentes más cercanos de Contadora y como los primeros acercamientos a los graves problemas de Centroamérica.

A fines de los 70 Colombia, México y Venezuela ayudan a los oponentes de Somoza a aislarlo internacionalmente. En esos esfuerzos sobresale México, país que siempre ha tenido muy claro cuáles son los verdaderos motivos de la crisis y las repercusiones económicas y sociales que pudiera tener para su interés nacional<sup>(8)</sup>.

Como ya vimos en el Capítulo II de este trabajo, México y Venezuela han implementado mecanismos de

---

8. Relaciones Internacionales, N°. 6. p. 92; Ojeda, Mario: Contadora; "La Política Exterior Mexicana". en: Cepeda Ulloa (et.al). Op.cit. pp. 37 y ss; Rosenzweig, Gabriel: "La Cooperación Económica de México con Centroamérica a partir de 1979. Perspectivas para los próximos años", en: Pellicer, Olga: La Política Exterior de México. Op.cit. pp. 235-272.

cooperación comercial con los países de Centroamérica, aunque no del todo exitosos, han buscado siempre aliviar las presiones económicas del área y evitar mayores causas de tensión que impidieran las soluciones políticas. La cooperación -y esto es importantísimo- se presta sin discriminación a todos los países del área que la soliciten. Recordemos el Acuerdo de San José<sup>9</sup> por el cual México y Venezuela abastecen a países del Caribe con 130.800 barriles de petróleo diariamente.-

En 1981 (primer semestre) la situación salvadoreña se agudizaba peligrosamente. Los EE.UU. actuaban muy alegremente al analizarla, haciendo omisión de la cada vez mayor represión por parte del ejército salvadoreño, de los escuadrones de la muerte, la descomposición de la Junta de Gobierno de 1979, la rápida radicalización de los grupos de oposición y una cada vez mayor aproximación hacia el esquema de la confrontación Este-Oeste<sup>10</sup>.

- 
9. Este acuerdo es importante, porque no sólo contempla el suministro a menor precio, sino porque se destina el equivalente al 20% de las respectivas facturas para el financiamiento de intercambio comercial de productos y/o proyectos de desarrollo a corto y largo plazo. Los créditos a corto plazo se cancelan a una tasa de interés del 8% anual hasta por 5 años. Los créditos a largo plazo se conceden hasta por 2 años a un interés del 6%, a fin de financiar preferentemente bienes y servicios provenientes de México y Venezuela.
10. Pellicer, Olga y R. Fagen. Op.cit. pp. 97-110.

La llegada de Reagan al poder y la posibilidad de una internacionalización del conflicto llevaron a México a realizar una decidida y audáz acción que dejó asombrados a todos los que, de una u otra forma, están involucrados en la crisis centroamericana. Esta acción, citada como antecedente de Contadora, fue la presentación ante la ONU de un comunicado conjunto con Francia<sup>11</sup>, en el cual se hacía un llamado a poner fin a la violencia en El Salvador. Para ello se hacía hincapié en la realización de negociaciones que debían partir de un reconocimiento a las fuerzas del Frente Democrático Revolucionario y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (28-8-81). AL mismo tiempo se hacía un llamado a la comunidad internacional para que realizaran acciones tendientes a facilitar el acercamiento entre las fuerzas políticas en pugna. Lo importante aquí, además del reto que representó a la hegemonía de EE.UU, es que en este comunicado, por primera vez, se empieza a hablar con seriedad de solución negociada en la cual debían participar el FMLN y el FDR como fuerzas políticas con derecho pleno a ser tomadas en cuenta en cualquier

---

11. Cepeda Ulloa: Op.cit. p. 39; Cuenca, Breny, "Repercusiones de la Declaración Franco-Mexicana sobre El Salvador". Cuadernos de Política Exterior Mexicana. Año 1, N° 1. pp. 91-98, 1984. Díaz Callejas, A. Op.cit. p. 128; Schulz D. and Graham. Op.cit. pp. 438-39.

negociación<sup>(12)</sup>. En 1981, México continúa sus esfuerzos por movilizar la atención internacional junto con Argelia, Irlanda, Países Bajos, Suecia, Yugoslavia, Francia y Grecia, presentando un proyecto de resolución sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales en El Salvador.

Con motivo de la conmemoración de la Revolución Nicaragüense, en febrero de 1982, el Presidente de México, López Portillo planteó una estrategia, especie de Plan de Paz o de distensión, aunque no global, contentivo de propuestas concretas<sup>(13)</sup>. El propio López Portillo, en un acto de masas celebrado el 21 de febrero de 1982 en la Plaza de la Revolución en Managua, hizo un llamado al diálogo entre las partes en conflicto. Las propuestas y mecanismos de López Portillo tendrían la finalidad de desatar "los nudos de conflicto en la zona: Nicaragua, El Salvador ...y las relaciones entre Cuba y los EE.UU"<sup>(14)</sup>.

En julio del mismo año (1981), México, Venezuela y Canadá aceptaron participar en la conformación de un plan

- 
12. Canto, María Amparo: "Política Extranjera de México para la Región de Centroamérica y el Caribe", en: Tokatlian y Schubert, *Op.cit.*, pp. 127-128, CECADE-CIDE.
  13. Bagley, Bruce et al: Contadora and the Peace Process, Boulder, Colorado: West View Press; Pellicer Olga, *Op.cit.*, pp.84-85; Cepeda Ulloa, *Op.cit.*, pp. 56-57.
  14. Pellicer, Olga y Richard Fagen: Centroamérica Futuro y opciones, pp.84-85; Bagley, Bruce (et.al) *Op.cit.*, p. 103; Pellicer, Olga: Desafíos de los 80, *Op.cit.*, pp. 112-113.

multilateral de ayuda a los países caribeños, para lo cual habían sido invitados por la Administración Reagan desde 1980. Se conforma así el Grupo Nassau (Colombia fue invitada más tarde). Pero las actividades de este grupo se vieron perturbados por la Guerra de Las Malvinas. El Proyecto no progresó y se acordó simplemente que cada país se comprometiera, en esfuerzo individual, a impulsar el desarrollo de la región siguiendo sus propios criterios<sup>(15)</sup>.

Parece que a partir de ese momento México y Venezuela se insertan en el escenario regional como "poderes regionales". Anotábamos que ya México, en sus propuestas, había asumido este papel tomando posiciones a favor de los pueblos centro-americanos y condenando la política de la Administración Reagan. Venezuela también percibe que debe tomar la responsabilidad de lograr la distensión en el área. Así, se sitúan e inician un proceso **demostrativo** de su poder persuasivo a nivel regional, convencidos de la probabilidad de una conflagración **armada** entre Nicaragua y Honduras. Para esa fecha ya Honduras representaba el papel de **placa giratoria contrarevolucionaria**<sup>(16)</sup>, base

15. Grabendorff (et.al). Op.cit. p. 160; Labastida, Jaime, (et.al) Centro América. Crisis y Política Internacional. México: Siglo XXI. 1984. pp. 184-249.

16. Drekonja-Kornat: "El grupo de Contadora en el Conflicto Centroamericano"; en: Cepeda Ulloa: Op.cit. p. 23.

de entrenamiento de los antisandinistas apoyados militar y económicamente por los EE.UU. Todo esto a pesar de que el Ministro Hondureño de Relaciones Exteriores, Edgardo Paz Gárnica, había presentado ante el Consejo Permanente de la OEA un Plan de Paz (Marzo de 1982) en el cual establecía entre otras cosas:

1. Reducción de armamentos y efectivos militares;
2. Reducción objetiva de asesores extranjeros,
3. Estudio de los mecanismos adecuados para ejercer el control sobre el cumplimiento de los compromisos contraídos por los gobiernos centro-americanos.
4. Respeto a las fronteras delimitadas.
5. Delinear los parámetros de un diálogo permanente de carácter multilateral, que permitiera, en el orden interno, propiciar entendimientos políticos conducentes a afianzar un sistema democrático y pluralista, a fin de asegurar el respeto de las libertades políticas y el derecho de los pueblos a manifestar su voluntad libremente<sup>17</sup>.

Estas propuestas del Gobierno Hondureño, aunque nos parecen más bien retórica, contradictoriamente

---

17. Bagley, Bruce. (et.al) *Op.cit.* pp. 107-108.

constituirían las bases de las futuras propuestas de Contadora.

Así nos aproximamos a Contadora, ya que en marzo de 1982 el Presidente de Costa Rica, Luis A. Monge, elaboró un Plan que firmaron los Presidentes de Panamá, Colombia, Venezuela, Honduras y un Miembro de la Junta Nicaragüense. Monge pedía la reactivación del Mercado Común Centroamericano (MCCA), como elemento de acercamiento y negociación<sup>(18)</sup>.

El 16 de Septiembre de 1982, los Gobiernos de Venezuela y México deciden enviar cartas idénticas a los Presidentes de Estados Unidos, de Honduras y a la Junta de Reconstrucción Nicaragüense, haciendo un llamado urgente a abandonar la escalada bélica en Centro América y a buscar soluciones pacíficas. A los esfuerzos de México y Venezuela se unen Colombia y Panamá y el 9 de enero de 1983, se reúnen por primera vez en la islita Panameña de Contadora situada en el Golfo de Panamá en el Pacífico.

Así se llama, porque en sus playas paradisíacas solían ellos -los españoles- contar las preciosas frutas de la ostra. (...) A partir de un día de 1983 Contadora vuelve al tráfico congestionado del

---

18. Cepeda Ulloa: Op.cit. p. 57.

telex, bajo la etiqueta de un grupo de cuatro países vecinos (sic) que andaban buscando una salida pacífica, democrática y civilizada al conflicto social, económico e ideológico, ya trastocado en geopolítico y militar, que ardía en el istmo centroamericano<sup>(19)</sup>.

*Las perlas de la Paz* poéticamente los llama el autor y, efectivamente, Contadora ha sido algo así como una oleada de paz; oleada de mesura y de tranquilidad ante la intemperancia e irritabilidad de los representantes del poder hegemónico.

Contadora se ha sustantivado en su concepto. De nombre de isla ha pasado a significar una concepción latinoamericana de las relaciones internacionales; un grupo de trabajo "ad hoc"; una posición anti-intervencionista, un rescate de dignidad y afirmación, una posibilidad de ejercicio de la soberanía y una evidencia de la desunión del Continente<sup>(20)</sup>.

Así nace este Grupo Regional atípico y no organizado. Nace en y para una sub-región que, llena de armamentos, sufre la tragedia del vacío<sup>(21)</sup>.

No hay duda de que aunque cada país miembro de

---

19. Kaldone, Nweihed. "Contar con...." *Op.Cit.* p.32.

20. Monzant, Juan José: "¿Persistirá Contadora?" en: El Diario de Caracas, 5-9-85.

21. Kaldone, Nweihed: Op.cit. p. 33.

Contadora tiene sus propias razones políticas que lo impulsó a realizar este esfuerzo de paz, el espíritu de Contadora queda representado en esta declaración:

Contadora plantea el antiquísimo dilema de la relación entre la diplomacia y la guerra. La guerra puede ser la diplomacia ejercida por otros medios, pero los países de Contadora no son partidarios de la guerra en Centroamérica<sup>22</sup>.

De allí que sus objetivos sean:

1. Hacer valer la esencia de su espíritu, es decir, convencer de que la negociación es mucho mejor que la lucha.
2. Aplicar medidas propias y acordes con la realidad de cada país centroamericano, en lugar de intervenciones foráneas.
3. Mantener una actitud crítica saludable antes que la arrogancia y la intemperancia.
4. No pretender que las revoluciones del área retrocedan el camino andado bajo presiones o exigencias del poder hegemónico, sino que negocien lo que puedan ceder, sin detrimento de sus propias adquisiciones.

---

22. Volz, Steven: "War by Other Means", en: NACLA; Report on the Americas. Op.cit. p. 44.

5. Obtener el apoyo político universal a su esfuerzo, divulgando las verdaderas causas de la crisis centroamericana.
6. Demostrar a Estados Unidos y al mundo que la estabilidad de la región entera estaría amenazada por las intervenciones foráneas, ya militares o económicas.
7. Evitar focos de tensión generalizada próximos a sus fronteras.
8. Tratar de ejercer una influencia moderada sobre las previsibles actividades de las fuerzas involucradas en el conflicto centroamericano.

Aquí quedaron condensados los principios de no intervención, respeto a la soberanía de los Estados y libertad de los pueblos para determinar el sistema político deseado.

Para lograr estos fines Contadora preparó y organizó actividades tendientes a:

1. Establecer un diálogo conjunto en el que se analizaran las estructuras presentes y futuras de la sociedad centroamericana.
2. Establecer políticas de cooperación internacional.

3. Tratar de abrir espacios en los cuales las fuerzas políticas centroamericanas pudieran defender su derecho a instalar modelos propios de vida.

## 2.2. GESTIONES DE CONTADORA (1983 - 1986)

### AÑO 1983.

El 8 de Enero de 1983 queda instalada esta Asamblea Latinoamericana, conformada por cuatro países que, desembarazándose de la diplomacia formal de la DEA y el TIAR, trataron de ejercer una "influencia moderadora sobre las previsibles actividades de las diversas fuerzas que chocan en Centroamérica"<sup>23</sup>.

A invitación del Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá, Juan José Amado, con la intención tal vez de recoger la herencia de Torrijos, se encuentran en la Isla de Contadora los Ministros de Relaciones Exteriores de Venezuela, Dr. José A. Zambrano Velásco; de México, Lic. Bernardo Sepúlveda Amor; de Panamá, Dr. Juan José Amado y de Colombia, Dr. Rodrigo Lloreda Caicedo. También estuvieron presentes, el Presidente de Panamá, Ricardo de la Espriella y su Vicepresidente, Jorge Illueca.

---

23. Ojeda, Mario y Herrera, René: Op.cit. p. 53.

El 9 de Enero de 1983 emite Contadora su primer documento<sup>(24)</sup> en el cual no presentan plan alguno. En el mismo se hace un llamado a los países latinoamericanos a participar y a contribuir en las acciones tendientes a lograr la estabilidad del área centroamericana.

Queda claro también en ese primer Documento:

1. Que el Grupo de Contadora, de ningún modo se ubicará dentro de la confrontación Este-Oeste para analizar la crisis centroamericana.
2. Que cualquier intento de negociación deberá ser no-excluyente. Esto en evidente respuesta al Foro Pro-paz y Democracia convocado por los Estados Unidos para tratar de aislar a Nicaragua (2 de Octubre de 1982. Allí asistieron Honduras, Costa Rica, Belice y Colombia. Panamá y República Dominicana asistieron como observadores).
3. Los miembros se comprometen a continuar los programas de cooperación económica y de cualquier otro tipo y a propiciar otros nuevos.

En esta reunión hubo consenso sobre la conveniencia

---

24. Bagley, Bruce (et.al). *Op.cit.* pp. 164-166.

de incrementar la participación de Latinoamérica en el Movimiento de los No alineados, ya como miembros o como observadores, a fin de garantizar mejores sistemas de consulta, de diálogo y negociación.

En esta primera etapa, la respuesta latinoamericana a la iniciativa de Contadora no fue inmediata ni entusiasta. Faltaba motivación. En cuanto a los países centroamericanos la reacción fue de desconfianza. El fenómeno de poderes regionales siempre generó temor en ellos.

En Washington no se le concedió importancia a la diplomacia de cuatro países débiles y sin tradición negociadora. Además, no se explicaba cómo el Grupo de los Cuatro iba a establecer un proceso de pacificación sin la intervención de los dos actores principales: Los Estados Unidos y los mismos países centroamericanos.

Esto fue captado por el entonces Presidente de Colombia, que ya vimos tenía razones poderosas para desear el proceso de pacificación en el área. Este comenzó a movilizarse realizando entrevistas personales con sus colegas latinoamericanos. Sobre todo cuando, a principios del mes de abril, se escucharon noticias de que el entonces Ministro de la Defensa de Honduras iniciaría una

arremetida militar contra Nicaragua. Betancour realiza visitas apresuradas a México, Venezuela y Panamá. En este momento Contadora parece asumir su verdadero papel mediador cuando sus cuatro Ministros de Relaciones Exteriores dan el paso a la más importante iniciativa del año 83: la reunión de sus cinco contrapartes centroamericanas (Panamá, 21 de abril de 1983), especialmente el de Nicaragua, Miguel D'Escoto y de Honduras, Edgardo Paz Garnica. Contadora da inicio a su Pax Latina. Por primera vez los países de Centroamérica se reunieron para manifestar su voluntad de un esfuerzo común para buscar una vía hacia el diálogo constructivo y hacia el establecimiento de una comunicación efectiva, a fin de reducir las tensiones y echar las bases de una paz estable y duradera en la región<sup>25</sup>. En esos momentos Contadora recibió el reconocimiento del Consejo de Seguridad de la ONU, en Resolución S/530<sup>26</sup>. Esta etapa de consultas permitió conocer con mayor precisión los puntos de vista de cada gobierno centroamericano para poder definir los temas objeto de disputa y realizar un diagnóstico de su naturaleza.

Surgieron así los asuntos prioritarios a discutir.

---

25. *Ibid.* p. 167.

26. *Ibid.* pp. 229-231.

Ellos fueron, en el mismo orden en que aparecen en el Documento:

1. La carrera armamentista;
2. Control y reducción de armas;
3. Transferencia de armamentos;
4. Presencia de Consejeros Militares y otras formas de asistencia militar externa;
5. Acciones tendientes a la desestabilización interna de otros países.
6. Amenazas y agresiones verbales;
7. Ataques e incidentes fronterizos;
8. Violación de los Derechos Humanos y de las Garantías Individuales y Sociales, y
9. Los gravísimos problemas sociales y económicos que constituyen el verdadero fondo de la crisis.

En esta reunión se delinearon también las formas de tratamiento más convenientes para esos asuntos. Se acordó:

- a) Que las diferencias entre los países centroamericanos respecto a la prioridad, visión y extensión de los diversos asuntos, así como el orden y la forma en que deberían tratarse, serían sujetos a prolongados estudios.
- b) Que serían evitadas las aproximaciones rígidas e inflexibles que pudieran obstaculizar el objetivo común de lograr la distensión y la promoción de la coexistencia pacífica, y

c) Que la responsabilidad en la búsqueda de acuerdos tendientes a esos fines descansaría principalmente en los países centroamericanos mismos<sup>(27)</sup>.

En una palabra, todos los acuerdos a alcanzarse en el futuro deberían ser sometidos a procedimientos de consulta y negociación. Este es el espíritu de Contadora. Después de esta fructífera reunión y ya en vías de preparación de un Plan de Paz, Contadora identifica y ubica los asuntos a estudiarse en cuatro áreas:

- I Marco conceptual,
- II Problemas políticos y de seguridad,
- III Objetivos económicos y sociales, y
- IV Mecanismos para la implementación y control de los acuerdos a alcanzarse<sup>(28)</sup>.

Una de las acciones más dinámicas del Grupo de Contadora en el 83 se realizó a raíz de los enfrentamientos entre Costa Rica y Nicaragua. Costa Rica, en una acción de desconocimiento del Grupo, solicita ante la OEA la creación de una fuerza multinacional de paz<sup>(29)</sup> a establecerse en sus fronteras con Nicaragua. Los

---

27. *Ibid.* p. 168.

28. *Ibid.* p. 169.

29. *Semana*, No. 6. Año 14, 1986, p 11.

representantes de Contadora se oponen y optan por la creación de una Comisión Cívico-Militar verificadora<sup>30</sup> que se encargaría de investigar sobre los incidentes fronterizos y rendir informe en la próxima reunión de finales de mayo del mismo año.

En efecto, en esa reunión del 30 de Mayo los Cancilleres oyeron el informe de la Comisión observadora. Se acordó:

- a) Reconfirmar las disposiciones de la Comisión, la cual continuaría actuando como Grupo Consejero en todos los asuntos relacionados con la solución de problemas fronterizos,
- b) Ofrecer a la Comisión todo el apoyo necesario, y
- c) Prestar amplio respaldo a la Comisión Bilateral establecida por Nicaragua y Costa Rica.

En la misma reunión los Cancilleres de Centroamérica presentaron varias propuestas para el establecimiento de las condiciones formales para la coexistencia regional. Inmediatamente se aprobó la creación de un Grupo Técnico, conformado por los Vice-cancilleres de los nueve

---

30. Cepeda Ulloa: Op.cit. p. 29.

países, cuya función sería:

1. Preparación de las futuras agendas de trabajo;
2. Realizar conversaciones para recabar las diferentes opiniones de los representantes centroamericanos sobre los acuerdos alcanzados.
3. Reunir la información relevante en cada caso y proponer los procedimientos más apropiados para tratar los problemas identificados.

#### 2.2.1. DECLARACION DE CANCUN

Para el mes de julio la situación centroamericana continúa deteriorándose. Por tanto, los Presidentes de los países de Contadora, Belisario Betancour de Colombia; Ricardo de la Espriella, de Panamá; Miguel de La Madrid, de México y Luis Herrera Campins, de Venezuela, se reúnen en Cancún, México. La convocatoria es para el 17 de Julio de 1983. En esa Reunión se hace el planteamiento de una Pax Latina, para lo cual se invita a participar, con esfuerzo y responsabilidad a otros países de la región. Se firma allí la **DECLARACION DE CANCUN**. En ella se esbozan los lineamientos generales de un programa a ser propuesto a los países centroamericanos que contempla, además del estricto cumplimiento de los principios esenciales que rigen las relaciones internacionales:

- a) La celebración de acuerdos y compromisos políticos que conduzcan al control de la carrera armamentista;
- b) Proscripción del uso del territorio de unos Estados para la desestabilización de otros;
- c) Eliminación de asesores extranjeros;
- d) Eliminación del tráfico de armas, y
- e) Prohibición de otras formas de agresión o injerencia en los asuntos internos de cualquiera de los países del área<sup>(31)</sup>.

Para poner en práctica este programa se instó a los países centroamericanos a firmar acuerdos y compromisos políticos destinados a garantizar la paz en el área. Esos acuerdos tomarían en consideración:

- Poner fin a toda situación de beligerencia;
- Congelamiento de armas ofensivas a su nivel actual;

---

31. Díaz Callejas, Apolinar: *Op.cit.* pp. 156-160; *El Nacional*. Julio de 1983.

- Comenzar las negociaciones sobre acuerdos para el control y reducción de abastecimiento de armas y el establecimiento de un mecanismo apropiado de supervisión;
- Prohibir la existencia, en Territorio Nacional, de instalaciones militares pertenecientes a otros países;
- Prestar atención especial a los movimientos de tropas en las fronteras cuando los contingentes excedan los límites establecidos en el acuerdo.
- Establecer comisiones mixtas de seguridad con el fin de prevenir y, donde se requiera, resolver incidentes fronterizos;
- Establecer mecanismos internos de control para prevenir el tráfico de armas de un país a otro.
- Promover en el área un clima de distensión y de confianza, evitando declaraciones y otras acciones que empeoren el clima esencial de confianza política requerida, y
- Coordinar sistemas de comunicación directa entre los gobiernos, con el fin de prevenir conflictos armados y de generar una atmósfera de mutua

confianza política<sup>32</sup>.

En esta Declaración de Cancún quedan plasmados tanto el espíritu como los objetivos del Grupo y queda entendido que el programa no podrá ser puesto en práctica si los países del área no tratan de **resolver las diferencias específicas entre ellos**, mediante la firma de memoranda de entendimiento y el establecimiento de Comisiones Mixtas que permitan a las partes realizar acciones conjuntas y así garantizar el control efectivo de sus territorios, especialmente en zonas fronterizas<sup>33</sup>.

Al mismo tiempo, en este documento programático, los Presidentes de Contadora dejan traslucir una de las preocupaciones inherentes a sus respectivos regímenes: la del deseo no declarado de ver surgir en Centroamérica, especialmente en Nicaragua y EL Salvador, sistemas políticos más abiertos.

Estas medidas "tendientes" a eliminar los factores que perturban la paz en la Región, deberían acompañarse de un mayor esfuerzo interno por fortalecer las instituciones democráticas y garantías de respeto por los derechos

---

32. Bagley (et.al); *Op.cit.* pp. 172-173.

33. *Ibid.* p. 173.

humanos.....A este fin, es necesario mejorar los métodos de consulta popular, asegurarse de que las diversas corrientes de opinión tengan libre acceso al proceso electoral y a promover la total participación de los ciudadanos en la vida política del país<sup>34</sup>.

Observamos aquí la evidente intención de los Gobiernos de Contadora de tratar de **vender** a los países en conflicto en Centroamérica un determinado sistema político (especialmente México y Venezuela). Se nota, sobre todo, el sello personal de Luis Herrera Campins en la parte declarativa cuando hace referencia a la estrecha relación entre las instituciones políticas democráticas, el progreso económico y la justicia social<sup>35</sup>. Al final del documento encontramos una exhortación a toda la comunidad internacional, especialmente a aquellos miembros y organizaciones que apoyan las gestiones del grupo, al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas y al Presidente del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, a contribuir con este **Plan Americano de Paz** para Centroamérica. Igualmente, se promueven los puntos que más tarde, en la Declaración de Caracas, conformarán la fundamentación del Documento de Objetivos, contenido de las orientaciones básicas

---

34. *Idem.*

35. *Unos días después se impondría en la zona un nuevo régimen militar, opuesto a las gestiones de Contadora. Se trata del general Oscar H. Mejía Vitores, de Guatemala, Agosto, 1983.*

adoptadas por Contadora para el establecimiento de la paz, la democracia, la seguridad y el desarrollo económico y social de los pueblos de Centroamérica. Los Ministros de Relaciones Exteriores Centroamericanos aceptaron y respaldaron la declaración de Cancún después de una reunión sostenida con los Cancilleres de Contadora, el 30 de julio de 1983<sup>(36)</sup>.

### 2.2.2. DOCUMENTO DE OBJETIVOS

Este Documento fue adoptado en la Cuarta Reunión Conjunta con los Cancilleres de Centroamérica (Décimo Primera de Contadora) 7, 8, y 9 de Septiembre de 1983.

El Documento es una conjunción de las anteriores formulaciones de Contadora; de "las Bases para la Paz" diseñadas por Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras;<sup>(37)</sup> del "Plan de Seis Puntos" presentado por Nicaragua<sup>(38)</sup> y los puntos de la Declaración de Cancún. No es un Documento elaborado a la ligera, sino que se llegó a él después de un largo diálogo entre las partes. En él

---

36. Bagley, Bruce. (et.al). Op.cit. p. 174.

37. Cepeda Ulloa: Op.cit. p. 30.

38. Con este paso, Nicaragua realiza su primera concesión en el proceso: la de aceptar planes multilaterales. Ver: Farer Tom. "At sea in Central Am", Op.Cit. pp. 280-81.

se tomaron en cuenta diferentes opiniones, diferentes áreas de interés y de consenso para establecer los compromisos básicos. Comienza con un diagnóstico de la crisis regional y sobre esa base establece las aspiraciones de los gobiernos de la región de acuerdo a medidas concretas para promover la distensión y llevar a término la situación de crisis en la zona. Proponer mecanismos de acción para lograrlo. Constituye la base comprensiva para las negociaciones que habrían de realizarse prontamente con el fin de preparar los acuerdos, adoptar mecanismos para formalizar los compromisos y asegurar los sistemas de control y verificación<sup>39</sup>.

Este Documento, contentivo de 21 puntos, fue entregado el 6 de Octubre del mismo año al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, después de haber sido suscrito por el Grupo de los Nueve. La finalidad de Contadora con este documento era convertir sus principios en un instrumento legal, en un Tratado Regional. Pero, desde este momento y gracias a una serie de acciones tomadas por la Administración Reagan y de los mismos países centroamericanos, Contadora acelera su pérdida de terreno, entra en una etapa de

---

39. Bagley. *Op.cit.* pp. 166-167; Diaz Calleja: *Op.cit.* p. 164.

indefinición y el "Plan de Paz" no puede ser puesto en acción. Las reuniones previstas para los días 21 y 22 de Octubre de 1983 en la ciudad de Panamá no se realizan y así arriba Contadora a su primer año de vida. El documento se reactivará en la reunión de enero de 1984.

#### • AÑO 1984

Durante este año la misión de Contadora se complica. Logran reunirse sus miembros unas diez veces, de las cuales, tres son reuniones conjuntas con los cancilleres centroamericanos. La primera de ellas se realiza los días 7 y 8 de Enero<sup>(40)</sup>, en celebración de su primer aniversario. Surge de ella un segundo documento que revisa y afina el Documento de Objetivos. Es un trabajo de ordenación, sistematización e integración de los elementos y materiales disponibles para elaborar los proyectos que podrían convertirse en convenios de paz. Se destacó en esa jornada el intenso trabajo del Grupo Técnico. Resultado: El documento "Normas para la ejecución de los compromisos asumidos en el Documento de Objetivos"<sup>(41)</sup>, que sería llevado a consideración de los Jefes de Estado Centroamericanos el 10 de Junio del mismo año como un "...Proyecto de Acuerdo Integral denominado

---

40. Bagley, B. (et.al) *Op.cit.* pp. 180.

41. *Idem*.

*Acta de Contadora para la paz y la Cooperación en Centroamérica*<sup>(42)</sup>. Se acordó también la creación de tres comisiones de trabajo que, junto con el grupo técnico se encargaron de redactar el Proyecto del Acta. Las áreas correspondientes a las comisiones de trabajo fueron:

- 1) De seguridad;
- 2) Políticas;
- 3) Socio-económicas,

El proyecto de Acta fue conformado así:

- 1) Un preámbulo que contiene los Considerandos de las Comisiones.
- 2) Una primera parte contentiva de los compromisos jurídicos tanto de orden general como particular en materia de asuntos de seguridad, políticos y económico-sociales.
- 3) Una segunda parte conteniendo las Recomendaciones generales y específicas para cada uno de los temas tratados.
- 4) Una tercera parte con aspectos referentes a los mecanismos de verificación y control que aseguren el cumplimiento de los diferentes compromisos.

---

42. *Ibid.* pp. 188-217.

5. Una cuarta parte con disposiciones relativas al procedimiento para resolver las diferencias que se susciten en relación a la aplicación, cumplimiento o interpretación de los compromisos jurídicos y al seguimiento de las recomendaciones.
6. Un Anexo relativo a conceptos en materia de Seguridad. Estos fueron aprobados en los trabajos de las comisiones correspondientes.
7. Un Protocolo adicional, abierto a la firma de otros Estados de la Comunidad Internacional con vínculos e intereses en el área. Con su firma se comprometerán a respetar los compromisos asumidos por las partes signatarias del Acta.

Lo importante de esta etapa de elaboración del Proyecto fue el gran esfuerzo realizado por los miembros de Contadora para dar a sus gestiones y trabajos un verdadero matiz de juricidad. Realmente, el tomar en sus manos la atribución de fijar ciertas reglas de juego, de aplicar los fundamentos del Derecho Internacional en la frontera geopolítica de un poder hegemónico como los Estados Unidos, tratar de imprimir alcance jurídico a este documento, intentar que los acuerdos logrados constituyan un marco normativo que tome en cuenta la

diversidad y complejidad de los problemas, así como la diferencia de opiniones de los distintos países, ha sido un esfuerzo titánico. Misión casi imposible ésta de querer pasar de la "sociedad cerrada" a la "sociedad abierta"; es decir la integración de diferentes dimensiones sociales mediante normas elaboradas por un Grupo que no constituye una organización internacional desde el punto de vista jurídico.

El Proyecto no fue adoptado por las partes, convocándose entonces a nueva reunión conjunta a nivel de Vice-cancilleres para oír las sugerencias y observaciones modificatorias. Esta se realizó el siete de septiembre de 1984. De las evaluaciones surgió el "Acta Revisada de Contadora"<sup>43</sup>. Se fijó como fecha tope para que los gobiernos centroamericanos se pronunciaran sobre dicha versión, el 15 de Octubre del mismo año. Sorpresivamente, el 21 de septiembre Nicaragua anuncia su decisión de firmar el Acta sin modificaciones. Al día siguiente, el gobierno de Washington declara la improcedencia de este hecho, por cuanto el documento estaba aún abierto a observaciones por parte de los demás gobiernos centroamericanos. Comenzaron las presiones para que éstos se abstuvieran de aprobar el Acta. Bajo estas

---

43. Bagley, Bruce (et.al) pp. 190-217.

presiones, los gobiernos de El Salvador, Costa Rica, Honduras y Guatemala (Grupo de Tegucigalpa) se reúnen en Tegucigalpa cuatro días después de la fecha límite impuesta por Contadora para la firma. El hacerlo cuatro días después fue entendido en Contadora como represalia por la decisión intempestiva de Nicaragua.. Para éste, no fue más que una maniobra de los Estados Unidos para perturbar la aprobación del documento. Guatemala adoptó una posición "neutral" y se separó del *Grupo de Tegucigalpa*. Las sugerencias y modificaciones emanadas de este grupo, se recogen en un documento llamado "Documento de Tegucigalpa", que es presentado a los cancilleres de Contadora el 28 de Septiembre de 1984<sup>44</sup>. El 4 de Noviembre Nicaragua va a elecciones.

Del 1° al 4 de noviembre, los miembros del Grupo Técnico se reúnen en Panamá para revisar y compaginar ambas versiones. De allí sale el documento "Conclusiones del Estudio Comparativo entre el Acta Revisada de Contadora y las observaciones de los representantes centroamericanos". Los cancilleres de Contadora ven conveniente intensificar el proceso de revisión a un más alto nivel (Brasilia, 14 de Noviembre de 1984) y así llega el grupo a su segundo aniversario, tratando de encontrar

---

44. *Diaz Callejas, Apolinar. Op.cit., pp. 187 y 190.*

nuevas fórmulas de conciliación a las posiciones divergentes de los gobiernos centroamericanos.

. A Ñ O 1 9 8 5:

Cuatro reuniones de importancia. La Primera Reunión Conjunta de Plenipotenciarios se había convocado para el 14 y 15 de febrero de 1985<sup>(45)</sup>. La cumbre serviría para acordar los mecanismos de verificación y control ( punto caliente del Acta) y lograr la conducta conciliatoria que permitiera la firma del Acta. Las condiciones para esta cumbre no se dieron. Costa Rica condicionó su participación al arreglo del problema de asilo de un nicaragüense en su embajada de Managua que había sido sacado a la fuerza por fuerzas de seguridad de Nicaragua. Así mismo, Honduras y El Salvador condicionaban su participación a la resolución del problema de Costa Rica. En ausencia de los tres países, los cancilleres de Contadora aplazaron la reunión. El caso de asilo se resolvió en marzo cuando en Montevideo (1-03-85), con motivo de la toma de posesión del nuevo Presidente del Uruguay, Julio María Sanguinetti, el Presidente de Nicaragua, Daniel Ortega anunció su decisión de entregar a Contadora al asilado Manuel Urbina Lara. Se convoca

---

45. El Nacional, 15-02-85; Díaz Callejas, Op.cit. p. 192.

entonces a nueva reunión para los días 12 y 14 de Abril de 1985. El 15 de marzo del mismo año se encontraron los cancilleres del Grupo de los Nueve, en la ciudad de Brasilia, con motivo de la toma de posesión del Nuevo Presidente de la República Federativa del Brasil, José Sarney. Los días 12 y 14 de Abril finalmente se realiza la reunión del Grupo de los Nueve, para definir los mecanismos de ejecución y seguimiento de las normas contempladas en el Acta de Contadora. Esta reunión es relevante pues allí se acordaron mecanismos de verificación y control en materia de seguridad. Se nombraron nuevos comités a) Comité ad-hoc para la evaluación y seguimiento de los compromisos en materia política y de refugiados; b) Comisión de verificación y control; c) Comité ad-hoc para la evaluación y seguimiento en materia económica y social. Las reuniones continuaron durante todo el mes de mayo. A principios de ese mismo mes, los Estados Unidos anunciaron oficialmente el embargo comercial a Nicaragua y la interrupción de la navegación aérea y marítima entre ambos países<sup>46</sup>. El día

---

46. Subsecretaría de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia "Cronología de hechos Fundamentales", en: Cepeda Ulloa, *Op.cit.* pp. 165-183.

24 del mismo mes, Daniel Ortega viajó a Moscú en busca de ayuda económica, y para mayo había triplicado sus importaciones de la Unión Soviética<sup>47</sup>. Antes ya se había reunido con Castro en La Habana<sup>48</sup>. Cuando estaba a punto de cerrarse el año de 1985, Contadora es sometida a un receso de seis meses, solicitado por Costa Rica y respaldado por Nicaragua, alegando que habrían de producirse elecciones en Guatemala, Honduras y Costa Rica<sup>49</sup>. Entra Contadora así en un proceso de congelamiento. Sus mismos Cancilleres declaran las pocas probabilidades de llegar a una aceptación definitiva del Acta<sup>50</sup>.

#### • A Ñ O 1 9 8 6:

Desde que Contadora presentara el Acta de Paz a consideración de los países centroamericanos (Septiembre de 1983), hasta enero de 1986, en que arriba a su tercer aniversario, su situación se había empeorado. Aunque se anuncia que el año 86 será decisivo para la paz en Centroamérica debido al proceso democratizador que habría de producirse en el área, el grupo atraviesa serias dificultades para reactivar el proceso de paz. Para el 7

---

47. El Nacional, 24-04-85 y 13-05-85.

48. El Nacional, 9-4-85.

49. El Nacional, 5-12-86.

50. El Nacional, 7 de enero de 1986.

de enero, Contadora no había logrado una nueva reunión, mucho menos una fórmula que le permitiera concluir el proceso. El problema fundamental continúa siendo el capítulo de seguridad, en el cual se contemplan los aspectos relacionados con maniobras militares, control y reducción de armamentos, mecanismos de ejecución, seguimiento de los compromisos contenidos en el Acta. No obstante, Contadora y sus presidentes realizan una intensa actividad para romper el "congelamiento". En los días 12 y 13 de enero, a invitación del Presidente de Venezuela, Dr. Jaime Lusinchi, se reúnen en la ciudad de Caraballeda, Venezuela. Es la segunda reunión con los Cancilleres del Grupo de Apoyo: Augusto Ramírez Ocampo, de Colombia; Bernardo Sepúlveda Amor, de México; Jorge Abadía, de Panamá; Simón Alberto Consalvi, de Venezuela; Dante Caputo, de Argentina; Diavo Setúbal, de Brasil; Alan Wagner, de Perú y Enrique Iglesias, de Uruguay. La Reunión se realizó con agenda abierta y a puertas cerradas.

Corrían los días en que los Estados Unidos habían decretado la muerte de Contadora y aumentaban su pedido al Congreso de ayuda "humanitaria" para los "contras"<sup>51</sup>.

---

51. Mc Greal, Chris. "Contadora's Search for Peace Stymied by US-Nicaragua Impasse", en: *The Daily Journal*, 10 de enero de 1986; *The New York Times* "Ahora que Contadora ha muerto", 8 de enero de 1986, "Contadora está falleciendo entre dos intransigencias: la de los Estados Unidos fomentando la contrarrevolución y la de Nicaragua, negándose a abrir un diálogo nacional para la reconciliación", en: *Diario de Caracas*, 12-1-86.

Mientras tanto, en la apertura de la reunión de Caraballeda el Canciller Consalvi, de Venezuela, declaraba: "Una gestión de paz de esta naturaleza no tiene límites...."<sup>52</sup> (contradicción ésta muy notoria en Contadora, ya que el carácter de la figura que encarna: el de la mediación, es precisamente el de ser limitada). En la misma declaración expresó que las dificultades, por serias que fueran, no los harían desistir de sus esfuerzos de buena voluntad.

El agravamiento de la situación entre Estados Unidos y Nicaragua obligó a este último a tomar una posición diferente a la de 1984 con respecto a la firma del Acta. Ahora condiciona la firma al cese de la agresión por parte de los contras. Esto escapa ya al control de Contadora. Así lo advierte Daniel Ortega y, dos días antes de Caraballeda, mediante cartas distribuidas a los Presidentes de Contadora y del Grupo de Apoyo, propuso una cumbre presidencial centroamericana que se realizaría en Mayo próximo, con el fin de tratar de suscribir "...un Tratado general de Paz y emprender 'acciones concretas' dirigidas a renovar el diálogo entre Nicaragua y los Estados Unidos"<sup>53</sup>. Después de esto era de

---

52. El Diario de Caracas, 8 de Enero de 1986.

53. EL Nacional, 11 e Enero de 1986.

esperarse, una actitud más crítica, más decidida y determinante hacia Estados Unidos y Nicaragua en las conversaciones de Caraballeda. Pero no fue así. La retórica continuó girando en torno a los mismos temas y en Contadora por fin se reconoce lo que fue muy evidente desde un principio, ésto es, que la distensión sólo será posible si los gobiernos de Nicaragua y Estados Unidos identifican puntos de posible entendimiento y hacen concesiones mutuas y equitativas<sup>54</sup>.

El Documento de Caraballeda contempla:

- A) Definir las bases permanentes para la paz en América Central.
- B) Precisar las acciones necesarias para afirmar el cumplimiento de esas bases y fomentar la confianza recíproca.
- C) Realización de las gestiones diplomáticas para obtener el apoyo explícito a las bases y acciones de todas las partes directa e indirectamente involucradas.

---

54. Panorama, Venezuela, 13 de Enero de 1986, p. 1-16; El Nacional y El Diario de Caracas, 11, 12 y 13 de Enero de 1986.

- D) Ofrecer los buenos oficios para otras gestiones necesarias.
- E) Llevar a efecto las tareas pertinentes para acelerar la suscripción y entrada en vigor del Acta de Contadora para la paz en Centroamérica<sup>55</sup>.

Los puntos que definen las bases permanentes para la paz, fueron:

1. Solución Latinoamericana. Es decir, que la solución de los problemas surja y se asegure por la propia región para no insertar a la zona en el conflicto estratégico mundial.
2. Autodeterminación o derecho a la libre elección de formas de organización social y política.
3. No injerencia en los asuntos internos de otros países.
4. Integridad territorial.
5. Democracia pluralista: ejercicio del sufragio universal, efectuado mediante elecciones libres y periódicas, supervisadas por organismos

---

55. El Nacional. 13-01-86; Panorama. 13-1-86. p. 1-16.

nacionales independientes; pluripartidismo; gobierno de mayorías, asegurando las libertades y derechos básicos de todos los ciudadanos y respetando aquellos de las minorías políticas dentro del orden constitucional (entonces ¿no hay acaso contradicción con el punto 2?).

6. No presencia de armamentos o bases militares que hagan peligrar la paz y la seguridad en la región.
7. No realización de acciones militares ni por parte de los países del área ni de otros con intereses en ella, que impliquen agresión o amenazas a la paz de la región.
8. No presencia de tropas o asesores extranjeros.
9. No apoyo político, logístico o militar a grupos subversivos o desestabilizantes del orden constitucional de los Estados de América Latina.
10. Respeto a los derechos humanos.
11. Acciones tendientes a asegurar el cumplimiento de estas bases<sup>(56)</sup>.

---

56. Idem.

Los embajadores de los ocho países hicieron entrega personal del documento a sus respectivas cancillerías así como a los organismos multilaterales, a Estados Unidos, Canadá y Cuba; a la Organización de las Naciones Unidas; a la Organización de Estados Americanos; a la Comunidad Económica Europea y al Movimiento de países No Alineados. Así también, los cancilleres harían entrega del documento a los cinco ministros de relaciones exteriores centroamericanos, en Guatemala. El 15 de enero del mismo año, con motivo de la toma de posesión del nuevo Presidente de Guatemala, Vinicio Cerezo, los cinco Cancilleres centroamericanos se reunieron con los Ministros de Relaciones Exteriores de Contadora y acordaron adherirse (al parecer, a instancias de Belisario Betancour) a los principios contenidos en el Mensaje de Caraballeda<sup>57</sup>. Este acuerdo es conocido como la "Declaración de Guatemala".

La verdadera importancia de la reunión de Caraballeda es que refleja el interés latinoamericano de iniciar una integración política y de luchar con espíritu latinoamericanista por la solución de los problemas de la región.

---

57. El Nacional; El Diario de Caracas. 15, 16, 17, y 18 de enero de 1986.

Se descongela así Contadora y se revitaliza con las perspectivas de un proceso democratizador cercano en Centro América.

Lo que más llama la atención en Contadora es que sus decisiones han sido más bien unilaterales y no conllevan un verdadero compromiso para los países centroamericanos. De allí que, en una visita a Venezuela el Embajador Itinerante de los Estados Unidos, Harry Shlaudeman, declaró que había cierta duda en relación con el Mensaje de Caraballeda por cuanto no ven comprometido en él a Nicaragua<sup>(58)</sup>. Efectivamente, el Mensaje de Caraballeda no es un compromiso formal con los países centroamericanos, y si éstos lo adhieren lo hacen pensando que también será convertido en un compromiso para Nicaragua y los Estados Unidos. Y así seguimos en el círculo vicioso de los principios, compromisos, buena voluntad, conversaciones, pero sin abandonar la intransigencia y la intemperancia. Se acentúa cada día más la creencia de que Contadora insiste en manejar un problema que escapa a sus posibilidades, ya que no cuenta con los elementos necesarios para enfrentarlo. La diplomacia formal no basta cuando el enemigo es poderoso. Sus miembros insisten en declarar, tercamente, que

---

58. El Nacional, 23 de Enero de 1986.

América Latina no constituye una amenaza a la seguridad de Los Estados Unidos. Contadora trabaja sólo en función de la *seguridad centroamericana* y de la región.

El 10 de febrero de 1986, se reúne Contadora con el Secretario de Estado, George Schulz. En esta reunión Schulz manifiesta su desacuerdo en que se estudien todos los puntos de la Declaración de Caraballeda simultáneamente. Pide se haga por separado, dando prioridad a los puntos pendientes del Acta de Contadora sobre seguridad y al principio de reconciliación interna, como condición previa para la reanudación de las conversaciones con Nicaragua<sup>59</sup>.

Las negociaciones conjuntas se reanudan el 13 del mismo mes en la capital panameña. En este encuentro, Costa Rica, Honduras y Guatemala, vuelven a traer sobre el tapete sus enormes contradicciones, ya que, después de haber aceptado el Mensaje de Caraballeda ahora hacen las mismas exigencias que los Estados Unidos, es decir, que se consideren primero los puntos pendientes del Acta y después el Mensaje de Caraballeda. Nicaragua pide la simultaneidad en la realización de los acuerdos. No hay acuerdos al respecto y Contadora continúa sin avances sustanciales.

---

59. El Nacional, 13 y 14 de febrero de 1986.

Después de Caraballeda, Contadora vuelve a reunirse con el Grupo de Apoyo en Punta del Este, Uruguay, los días 28 y 29 del mismo mes de febrero. De allí sale el "Documento de Punta del Este" por el cual se crea la Comisión Civil para la Paz con participación internacional que controlará las Fronteras entre Costa Rica y Nicaragua. Para determinar las formas de funcionamiento de este Cuerpo de Paz, se convocó a una reunión a realizarse en San José de Costa Rica, el 12 de marzo. Se determinó que serían los cancilleres centroamericanos quienes tratarían sobre los detalles y aspectos de tal funcionamiento. En la reunión de Punta del Este, se recibió carta de Daniel Ortega instando a los negociadores a "...hacer reflexionar a la administración Reagan para que abandone su política de confrontación con las aspiraciones legítimas de América Latina" <sup>60</sup>.

Esta urgente petición de Ortega se debió a que ya se conocía la decisión de Reagan de solicitar al Congreso de su país 100 millones de dólares para ayudar a las fuerzas rebeldes que desde Honduras tratan de derrocar al gobierno sandinista. En efecto, justamente después de Caraballeda, el Subsecretario de Estado para cuestiones latinoamericanas de la administración Reagan, en una

---

60. El Universal, Caracas, 01 de marzo de 1986.

entrevista televisada por un canal británico, confirmó la intención de Reagan de solicitar dicha "ayuda"<sup>(61)</sup>. Paralelamente en su juego ambiguo, Reagan también envía a los cancilleres reunidos en Punta del Este, una carta en la que solicita nuevas ideas sobre la forma de lograr el cese de la Guerra Civil en Centroamérica. Mientras hace ésto, lanza otra ofensiva a través de un discurso en el cual contradice ampliamente el postulado N° 1 del Mensaje de Caraballeda, pidiendo al pueblo norteamericano demandar al Congreso el otorgamiento de los 100 millones de dólares para la "contra"; en él declaró:

**Es obvio que la URSS y los miembros del Pacto de Varsovia se han dado cuenta de la importancia estratégica de Nicaragua. Por eso están enviando armas pesadas, construyendo puertos y abriendo aeropuertos estratégicos<sup>(62)</sup>.**

En este mensaje enfatizó el tono global que imprime a sus discursos para colocar la cuestión centroamericana en la confrontación Este-Oeste. Reagan recordó cómo durante la Segunda Guerra Mundial, unos submarinos alemanes, operando desde bases situadas a más de 4.000 millas de distancia.

---

61. The New York Times, Washington. 19 de enero de 1986; El Nacional, El Universal y El Diario de Caracas, Caracas 15 de febrero de 1986.

62. The Washington Post. Mensaje de Reagan al Congreso. 17 de marzo de 1986.

....causaron graves daños a nuestro transporte de la Costa Sur.(..) Hoy, una cuarta parte de nuestro comercio pasa por esa misma zona. Más de la mitad de nuestras importaciones de petróleo y una significativa cantidad del material que tendríamos que enviarle a nuestros aliados de la OTAN en caso de crisis, pasaría por allí<sup>(63)</sup>.

Es evidente que la posición de Reagan no es meramente una pelea por 100 millones de dólares, sino un abierto desafío a la Unión Soviética por su deseo de controlar el Hemisferio Occidental. Los representantes de Contadora declaran que si este es el caso:

....Parecería un poco desusual dejar tal situación en manos de 20.000 rebeldes nicaragüenses mal armados, mal apertrechados; la respuesta a una crisis como la que invoca Reagan demandaría la puesta en marcha de los mecanismos de seguridad colectiva especificados en el Pacto de Río de Janeiro<sup>(64)</sup>.

La situación se agrava y Contadora convoca por primera vez una reunión conjunta con los trece Ministros de Relaciones Exteriores (Contadora, Grupo de Apoyo y Centroamérica) para el 21 de marzo del mismo año en la Isla de Contadora. Pero los dos actores mayores siguen ausentes del proceso. No obstante, Contadora declara que esta montando el escenario para que nazca la confianza mutua entre Estados Unidos y Nicaragua<sup>(65)</sup>. La reunión se

---

63. *Idem.*

64. *El Nacional*, 18 de marzo de 1986.

65. Jorge Abadía Arias, *El Nacional*, 2 de Abril de 1986.

lleva a cabo durante los días 5, 6 y 7 de abril. La agenda incluyó: los conflictos fronterizos entre Nicaragua y Honduras; la petición de Reagan al COngreso de los 100 millones de dólares para los rebeldes y la discusión de los puntos básicos del Acta de Paz que tienen que ver con el tema de la seguridad. Se redactó un *comunicado* que sería llevado a la consideración de los países centroamericanos. Estos fueron invitados a una reunión en Panamá el 6 de junio de 1986 para, oficialmente, dar por concluida la negociación del texto del Acta y proceder a su formalización. Se extiende un plazo de ocho días para recibir las respuestas de los centroamericanos y se propone un plazo de 30 días para la firma. En la misma reunión se finiquitó la organización de la Comisión Civil de Investigación e Inspección de Incidentes fronterizos entre Costa Rica y Nicaragua. Se contó aquí con la presencia del Ministro de Relaciones Exteriores de los Países Bajos, Han Van Der Brock, Presidente del Consejo de Ministro de las Comunidades Europeas, quien reafirmó el apoyo de las mismas al proceso de paz<sup>66</sup>.

El 9 de abril, los Cancilleres de Costa Rica, Guatemala, Honduras y El Salvador declaran su

---

66. El Nacional. 9 de abril de 1986.

disposición a la firma del Tratado de Paz y Cooperación. Pero Nicaragua se opone, alegando que una negociación de la limitación de su ejército es imposible en un momento en que los Estados Unidos solicitan al Congreso una ayuda más sustancial para los contras. Se declara que, el clima necesario para tal firma debe partir de la premisa de una aceptación por parte de Estados Unidos, de cesar en su apoyo a las fuerzas irregulares que amenazan su sistema. Según Aldo Díaz Lacayo, Embajador de Nicaragua en Venezuela, existen contradicciones entre el Comunicado de los 13 y el Mensaje de Caraballeda. Para Díaz Lacayo y su Gobierno, la propia introducción del Comunicado de los 13 contradice la "simultaneidad" (en la ejecución de los acuerdos) asentada en el Mensaje de Caraballeda, ya que establece ...el propósito de determinar las acciones **PRIORITARIAS** para culminar el proceso de negociaciones....<sup>67</sup>. El llamado al cese de apoyo a fuerzas irregulares aparece en última instancia (Punto 5), lo cual, sin la característica de la "simultaneidad", lo hace no obligante. Nicaragua emite, entonces, un comunicado en el que expone su posición; en el punto 8 declara:

**Nicaragua es un país agredido por la potencia**

---

67. *Texto del Comunicado de Panamá. Reproducido en: El Nacional. 9 de abril de 1986.*

imperialista más poderosa del mundo. Ningún pueblo en esas circunstancias aceptaría desarmarse. Por tanto, Nicaragua no lo hará si no cesa la agresión de los Estados Unidos<sup>68</sup>.

Para fines del mes de abril, el Grupo de Contadora está atascado. Sus Cancilleres deciden viajar a los países centroamericanos para urgirlos a la firma del Acta, dejando abiertas las secciones en disputa. Por otro lado, el nuevo enviado especial de los Estados Unidos para Centroamérica, Philip Habib, hace lo propio, supuestamente, en busca de un consenso entre sus aliados centroamericanos sobre una nueva propuesta estadounidense, la cual ya no condiciona el cese de su apoyo a la *contra*, al diálogo de los sandinistas con los rebeldes, sino a la firma del Acta.

Realmente, esto parece un juego de niños. La posición es tan infantil como la del niño que le ofrece al padre hacer sus deberes si le compra un juguete. El niño siempre correrá el riesgo de que el padre olvide la promesa. Cualquier país en la situación de Nicaragua sentiría desconfianza.

A fines del mes de abril de 1986, los plenipotenciarios de los cinco países centroamericanos

---

68. El Nacional; El Universal, 13 y 15 de abril de 1986.

convienen en reunirse en Panamá los días 16, 17 y 18 de mayo próximo. Pero antes, los Presidentes de Contadora se reúnen en San José de Costa Rica, para asistir a la asunción al poder del Nuevo Presidente, Oscar Arias Sánchez. De allí sale un "Comunicado Conjunto" en el cual se reitera la fecha del 6 de junio para la firma del Acta. Pero a la toma de posesión asiste también el Vice-Presidente de los Estados Unidos, George Bush, quien antes de la elaboración del Comunicado Conjunto, había conversado con los Presidentes de Contadora y, casualmente, en uno de los puntos de ese comunicado, los signatarios "...urgen el cese del apoyo a las fuerzas irregulares en la región y exhortan a uno de los países Centroamericanos a que...profundice los signos alentadores transmitidos a este respecto en la presente ocasión, haciéndolos efectivos"<sup>(69)</sup>, obviamente, haciendo alusión a Nicaragua.

Los días 16, 17 y 18 de mayo se realiza la reunión prevista con los Ministros de Contadora y los Vice-cancilleres centroamericanos. Nicaragua presenta la propuesta de un cambio de término en el Acta. Refiriéndose al armamento, introducir el término "limitación" en vez de "reducción" y poner énfasis en la

---

69. El Nacional, 10 de Mayo de 1986. (El subrayado es nuestro).

diferencia entre "armas defensivas" y "ofensivas"; al mismo tiempo, hacer hincapié en la suspensión de maniobras estadounidenses en Honduras. El Plan Nica, al hablar de limitación de armamento, establece la consideración de las necesidades de seguridad de cada país centroamericano, en base a la determinación de las amenazas reales a cada uno. Si los países no llegaran a un acuerdo en cuanto a los "límites" máximos de armamento, entonces todos los demás compromisos de seguridad quedarían suspendidos<sup>70</sup>. Honduras y Costa Rica rechazan la proposición. Para sus representantes, la fijación de esos límites máximos de armamento y de efectivos militares debe realizarse antes de la suscripción del Acta, por tanto, debe quedar establecida en el Tratado. Al mismo tiempo, rechazan la distinción entre "armas ofensivas" y "defensivas" y la posibilidad de limitar sólo las primeras.

Por primera vez también en este mes de mayo, Contadora amenaza con traspasar sus gestiones de paz a algún organismo internacional, si es que los centroamericanos no cumplen con la fecha límite impuesta para la conclusión del Tratado. La reunión queda en punto muerto. Para intentar salir de él, Guatemala y Costa

---

70. El Nacional. 18 de Mayo de 1986.

Rica presentan una contrapropuesta "conciliatoria". En esta se identifica a las armas y soldados como "unidades valorativas". El Plan expresa lo siguiente: cada país tendría derecho a 100.000 "unidades valorativas", las cuales vendrán marcadas por el valor que se le otorgue a cada una, vale decir, a un soldado, a un avión o a un fusil.

La lógica del proyecto reside en permitir a cada país disponer de un sistema defensivo con el tipo de armas y tamaño de su ejército que prefiera pero tomando en cuenta la valoración previa de cada elemento y sin que pueda sobrepasar un límite<sup>(7)</sup>.

El obstáculo que se presenta, y así pareció entenderlo Honduras, es que aún no existe una valoración objetiva de las armas que posee cada país, y en vez de negociar cuántos fúsiles puede tener cada uno habría que negociar cuántas "unidades valorativas" le corresponde a un fusil. La proposición no fue comentada por Honduras pero su Canciller pidió a los de Contadora gestionar su retiro.

Así, para Mayo de 1986, las noticias no habían variado: Contadora exigiendo la reducción del tamaño de las fuerzas armadas de todos los países centroamericanos y prohibiendo las asesorías extranjeras; Nicaragua

---

71. El Diario de Caracas; El Nacional, 19 de mayo de 1986.

defendiéndose porque la propuesta sobre control de armas le dejará indefenso frente a los rebeldes apoyados por Estados Unidos y le dejaría vía libre a éstos para continuar su guerra; los Estados Unidos declarando que el Tratado, automáticamente, dejaría libre a Nicaragua para no cumplir los compromisos y por tanto, se verían obligados a intervenir. Todo igual que en 1983.

Para el 20 de mayo, el diario The New York Times publica parte de un documento del Pentágono en el cual se aseguraba que los Estados Unidos verían muy difícil la forma de controlar las violaciones por parte de Nicaragua; que de continuar el armamentismo en Nicaragua, al cabo de varios años se precisarían 100.000 hombres, contingentes aéreos y marítimos y, aproximadamente, un presupuesto de 9.100 millones de dólares anuales para poder combatirles. Esas afirmaciones movieron a muchos legisladores para pedir a Reagan el respaldo a la firma del Tratado, reconociendo que ese respaldo es vital para que el acuerdo tenga éxito. Asimismo, le pidieron se reiniciaran las conversaciones directas entre Washington y Managua. Los respaldantes de esta proposición parece que se aglutinan alrededor del enviado especial para Centroamérica, Philip Habib quien, supuestamente, tiene el apoyo del Secretario de Estado George Schulz. Del lado contrario estarían Reagan y el Sub-secretario de Estado Elliot Abrahams,

partidarios de la eliminación del gobierno sandinista<sup>(72)</sup>.

El Tratado sigue inconcluso y los desacuerdos persisten. No obstante, en la Cumbre presidencial de Esquipulas, Guatemala, el 25 de mayo, vuelve a ponerse de relieve la "gran voluntad" que existe para su firma en la fecha indicada. El documento de Esquipulas fue firmado por los presidentes centroamericanos. Fero, ¿Cómo es posible declarar que los mueve la "buena voluntad" para el logro de un entendimiento si, precisamente, la falta de consenso es lo que los ha llevado a estos límites? En esa misma reunión, por ejemplo, uno de los gobernantes objetó un párrafo del Documento en el cual se describe a los presidentes centroamericanos presentes como "elegidos democráticamente por voluntad mayoritaria de sus respectivos pueblos"; la objeción fue hecha, obviamente para aludir a Nicaragua<sup>(73)</sup>. Quiere decir entonces que Contadora no ha podido imponer entre los países centroamericanos ni siquiera la premisa de que toda negociación debe comenzar por respetar el principio de autodeterminación. En esta misma oportunidad, Guatemala propuso la creación de un Parlamento Centroamericano que

---

72. The New York Times y El Nacional, 21 de mayo de 1986.

se encargara de analizar y tratar de resolver problemas relacionados con la paz, la seguridad y el desarrollo centroamericano. ¿Podría esto interpretarse ya como una determinación de dejar de lado a Contadora? A partir de aquí, la encrucijada de Contadora se alarga. Nuevas reuniones, nuevos análisis del Texto, nuevas disensiones en el punto sobre seguridad. Diez días antes de la fecha fijada para la firma, el propio Presidente de Costa Rica, Oscar Arias, declara que cada día se hace más remota la posibilidad de una firma. Los cancilleres Quiñones Amésquita, de Guatemala y Aldo Díaz Lacayo de Nicaragua, declaran que no firmarán el Tratado <sup>74</sup>. Todo indica que aún las condiciones no están dadas para la aceptación del Acta de Paz.

El desgaste de la misión de paz es evidentísima. Sin embargo, Contadora continúa empeñada en que no ha muerto y presenta nueva propuesta en cuanto al tema de control y reducción de la carrera armamentista en Centroamérica. Esta recoge aspectos de las anteriormente formuladas por Nicaragua, Costa Rica y Guatemala. En general, la nueva propuesta indica:

1º. La necesidad de realizar, a la mayor brevedad, un

---

73. El Nacional, 26 de Mayo de 1986.

74. El Diario de Caracas, 3 y 4 de Junio de 1986.

inventario de los armamentos existentes en los cinco países, para que se pueda proceder a una reducción o eliminación (Creemos que este es uno de los primeros pasos que debió haber dado Contadora).

- 2°. A ese inventario será necesario aplicarle una tabla de factorización, a través de su valor en términos de capacidad tecnológica y poder destructivo.
- 3°. En lo que se refiere a maniobras militares internacionales, propone mantener un criterio de equilibrio y reciprocidad frente a otros temas igualmente importantes de seguridad regional.
- 4°. En cuanto al importante punto de entrada en vigor de los compromisos del Acta, propone que se imponga inmediatamente, de ser ratificada por los cinco gobiernos, a partir de lo que establecen las legislaciones internas.
- 5°. En lo que respecta a los armamentos y freno de la carrera armamentista, se establecerán los plazos, términos de control y reducción, a partir de los criterios que figuran en la parte sustantiva del Acta, teniendo como paso previo obligado la

presentación de los inventarios de armamentos y de efectivos militares<sup>75</sup>.

Agregando esta propuesta, Contadora entregó a cada representante centroamericano un borrador final del Tratado, con la aclaración de que se trataba de un texto "definitivo". Por segunda vez en cuatro años, Contadora asume una posición de advertencia fuerte. La intención era clara. No se aceptaría más enmiendas, regateos ni manipulaciones. El *Tratado* deberá ser aceptado o rechazado. "Lo que queremos decir, es que ya es tiempo que América Central decida si quiere un Tratado o no...la responsabilidad es de ellos"<sup>76</sup>.

Para el 24 de junio, a dos escasas semanas de haberse presentado el nuevo borrador, Nicaragua anunciaba su adhesión al mismo, mientras que las cuatro "democracias" centroamericanas declaraban que esta última versión seguía siendo claramente beneficiadora del régimen nicaragüense y que no satisfacía sus expectativas, por tanto, no la suscribirían<sup>77</sup>.

La situación se agrava al presentarse nuevos factores

---

75. El Nacional; El Universal; Diario de Caracas, 6 y 7 de junio de 1986.

76. El Nacional, 10 de junio de 1986.

77. El Diario de Caracas; El Universal; El Nacional; Caracas, 22, 23, 24, 25 y 26 de junio de 1986.

de discusión:

a) Los Estados Unidos vetan un proyecto del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que los impide al cumplimiento del dictámen de la Corte Interamericana de Justicia. El dictámen indica que debía cesar el apoyo estadounidense a los "contras" ya que es considerado "ilegal" (78).

b) Nicaragua inicia una nueva denuncia ante la Corte de La Haya, esta vez contra Honduras y Costa Rica por

....violación de importantes obligaciones del Tratado de las Naciones Unidas y otros tratados multilaterales. Se les acusa, además, de haber cedido sus territorios para acoger "bases de mercenarios" (79).

c) La expulsión de Nicaragua de dos prelados católicos y nueva clausura del diario opositor La Prensa. Todo esto, además del probable otorgamiento por parte del Congreso estadounidense de los 100 millones de dólares para el apoyo a la contra.

Para el momento de culminar este trabajo, la tensión en Centroamérica se acrecienta cada día más. Las

---

78. El Nacional, El Universal, El Diario de Caracas. 01 de agosto de 1986.

79. Idem.

relaciones entre Nicaragua y sus cuatro vecinos son claramente hostiles. Es cierto que en Guatemala y Honduras se ha abierto un proceso "democrático", pero el papel de los militares sigue siendo considerable a pesar de los esfuerzos por fortalecer el poder civil. Además, la carrera armamentista no disminuye y distrae los escasos recursos que debían ser empleados en atenuar los crecientes problemas socio-económicos (especialmente en Nicaragua). Los enfrentamientos entre Honduras y Nicaragua recrudecen con violencia.

Sin embargo, en un nuevo intento por reabrir el diálogo, Nicaragua, en su última visita a los Estados Unidos hace una nueva propuesta, la de Chicago. En ella ofrece firmar un tratado de paz y amistad con los Estados Unidos e invita a Reagan a visitar su país en lugar de mandar enviados especiales<sup>80</sup>. En la misma propuesta, hace un llamado a los países del área a firmar el Acta de Paz el 15 de Septiembre, fecha de la independencia centroamericana; a convertir al área en una zona desmilitarizada y a establecer patrullaje conjunto de sus fronteras con auspicio de la O.N.U. Ortega aseguró que su propuesta es "incondicional"<sup>81</sup>. Reagan se negó a

---

80. *The New York Times*, 3 de Agosto de 1986.

81. *El Nacional*, Caracas, 4 de Agosto de 1986.

conferenciar con Ortega y al día siguiente, cuando éste pronunciaba un discurso ante la Asamblea de Las Naciones Unidas, Walter Verron abandonó el recinto antes de finalizar el discurso, en evidente desprecio al gobernante nicaragüense<sup>(82)</sup>. Doce días después, Ortega asistía a una recepción ofrecida por el Presidente saliente de la República Dominicana, Salvador Jorge Blanco, durante la cual fue totalmente ignorado por el Secretario de Estado Norteamericano, George Schulz<sup>(83)</sup>. El 19 del mismo mes, Reagan hace declaraciones al Diario Excelsior, de México, en las cuales deja muy clara su nueva meta con respecto al gobierno nicaragüense al decir que si el gobierno Nica no procura la "democracia", la "única opción" de los rebeldes sería "imponerse y tomar el poder"<sup>(84)</sup>.

....creemos que podría ser necesaria la presión de los combatientes por la libertad (refiriéndose a los contras) para obtener una solución pacífica en Nicaragua<sup>(85)</sup>.

No vemos cómo puede ser una solución pacífica la toma del poder por la fuerza. El señor Reagan no tiene ninguna intención de llegar a acuerdos negociados. Y Contadora se

---

82. Idem.

83. El Nacional. 16 de Agosto de 1986.

84. The New York Times. 20 de Agosto de 1986.

85. Idem. (El subrayado es nuestro).

encuentra hoy en una situación que es bien descrita con la siguiente frase de nuestro canciller Simón A. Consalvi (descripción muy desconsoladora): "Contadora vive pese a estar congelada"<sup>(86)</sup>. Lo lamentable es que reconocemos que, aún cuando sea "descongelada", sus posibilidades de lograr esa paz tan anhelada entre los pueblos centroamericanos serán cada vez menores sin contar con la voluntad de los principales actores de la crisis.

Los intentos de Nicaragua para reabrir el diálogo con los Estados Unidos y los de la guerrilla salvadoreña, por establecer un nuevo diálogo y negociaciones directas con las fuerzas del Gobierno, nos indican que, tal vez los gobiernos centroamericanos ya dan por terminado un entendimiento multilateral, vale decir, ya dan por finiquitado a Contadora.

---

86. El Nacional, 2 de Agosto de 1986.