

NI POR LA GUERRA NI POR LA PAZ: EL IMPASE DEL GRUPO DE CONTADORA

Fernando Flores Pinel

El propósito de este ensayo es analizar las actitudes del llamado Grupo Contadora en el periodo comprendido de enero a marzo de 1983. La naturaleza de la actividad diplomática de este grupo, así como sus posibilidades y limitaciones, no pueden comprenderse adecuadamente si no se les sitúa en el interjuego de las redes de la política internacional dentro de las cuales se mueve. Son estas redes las que definen objetivamente su posición y son ellas las que definen fácticamente su acción. El Grupo Contadora es, pues, en gran medida una expresión y un resultado tanto de los intereses como de las fuerzas políticas internacionales que mantienen la vigencia y la presencia de esos intereses.

1. Definición conceptual del Grupo Contadora

El grupo Contadora es una entente diplomática interamericana de naturaleza *ad-hoc* nacida de la reunión de ministros de relaciones exteriores de Panamá, México, Venezuela y Colombia sostenida en la isla panameña de Contadora en los días 8 y 9 de enero de 1983.

Es una entente diplomática porque no es una alianza política internacional nacida de la conciencia de importantes intereses objetivos comunes entre sus miembros, ya sean estos intereses de naturaleza política, económica, comercial o estratégico-militar. El hecho de ser una entente y no una alianza aporta de entrada mayores debilidades que fuerzas porque no requiere el compromiso formal y explícito, tanto de la constelación de las estructuras de poder interna de sus miembros, como del aparato estatal institucional

necesario que conduce a la ratificación de un tratado de alianza. Esto genera en las ententes, usualmente, enormes posibilidades de defección, a menos que, pero este es no es el caso del Grupo Contadora, las conveniencias políticas de los gobiernos coaligados necesiten más la entente que la alianza (como es el caso en que se prevén oposiciones parlamentarias o legislativas para ratificar un tratado de alianza).

Además esta no es una entente sin más. Es una entente cualificada; es una entente *ad-hoc*. Es una entente *ad-hoc* porque ha nacido como respuesta unívoca al vacío que por el momento ha dejado el sistema interamericano debido a la crisis de las Islas Malvinas. Es una sustitución temporal a los mecanismos hasta hoy inactivos en el TIAR. Esto genera otra de las debilidades de esta entente: la enorme probabilidad de su desesperación una vez que la alianza interamericana se ponga nuevamente en acción.

Los ententes por la dinámica del sistema internacional generalmente generan contra-ententes que se oponen a las intenciones y objetivos de las ententes originales. Cuando las ententes y contra-ententes se basan en intereses comunes coaligados de las partes (supuesto que entre ambas existe un equilibrio relativo de poder) se vuelven instrumentos de la diplomacia que pueden encontrar terrenos comunes para negociar. Sin embargo, cuando lo que tenemos es una entente *ad-hoc* con las debilidades de nacimiento que ellos tienen y se genera una contra-entente, la entente original (Grupo Contadora) se ve imposibilitada de encontrar, no sólo un lenguaje común de comunicación diplomática, sino los mecanis-

mos necesarios para hallar una solución a un conflicto cuyas variables no están en manos de la entente, sino en manos de la contra-entente porque el conflicto no es el conflicto de la entente (Grupo Contadora), sino el conflicto de la contra-entente (Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica). Esto se agrava cuando las ententes y contra-ententes corresponden a la zona de influencia de una nación hegemónica porque es el peso específico de poder del elemento hegemónico el que genera la diferencia, por la cual las ententes y contra-ententes interactúan. Las perturbaciones que genera el componente hegemónico de la zona de influencia están correlacionados íntimamente con la naturaleza de esa hegemonía: si la hegemonía es solamente de alcance regional las perturbaciones son más fáciles de manejar, pero cuando la hegemonía es de alcances mundiales entonces las posibilidades de las ententes y contra-ententes se ven más fuertemente condicionadas por la nación hegemónica. Cuando la perspectiva en que sitúa su política exterior la nación hegemónica en la zona de influencia en que operan las ententes y contra-ententes es de alcance mundial, el conflicto que pasa por esa entente, es vinculado como un eslabón de los conflictos globales del Estado hegemónico. Que esto ocurra así es algo casi inevitable en la política internacional. Ciertamente que dependen en gran medida de la voluntad del poder hegemónico hacer o no la vinculación, pero al mismo tiempo los intereses reales del poder hegemónico para reproducir las condiciones de su dominación se encuentran objetivamente interconectados entre sí. De aquí que el equipo gobernante de la nación hegemónica es altamente probable que haga la vinculación porque esa vinculación es parte objetiva de su propia política mundial. De esto resulta que las ententes y contra-ententes se vean inevitablemente envueltas como parte de un conflicto más amplio, y la nación hegemónica potencie y proporcione ayuda ya a la entente, ya a la contra-entente, según sean sus intereses generales en el mundo. Este cuadro de interacciones y articulaciones conduce a una internalización atada de las situaciones regionales en que los ententes y contra-ententes operan, y a la regionalización de las disputas internacionales dejando en la práctica vacía las iniciativas y decisiones diplomáticas de las ententes y contra-ententes.

Como conclusión diríamos que el Grupo Contadora es una entente interamericana subregional situada al interior de una zona de influencia norteamericana sin cuya dinámica no puede

actuar y que ha generado una contra-entente subregional (formada por Guatemala, Honduras, El Salvador y Costa Rica) que cuenta con el apoyo de la nación hegemónica del hemisferio occidental.

2. Acción diplomática del Grupo Contadora

La acción del Grupo Contadora se ha centrado en un intento por encontrar una solución negociada a la conflictividad que vive el área centroamericana. El objetivo planteado de este modo parece claro y preciso. Sin embargo, en el boletín informativo que dio nacimiento a esta entente subregional se discutieron los siguientes puntos:

- a) La necesidad de intensificar el diálogo latinoamericano para encontrar una solución eficaz a los problemas políticos, económicos y sociales que comprometen la paz.
- b) Una profunda preocupación por la ingerencia extranjera directa o indirectamente en los conflictos centroamericanos subrayando la necesidad de excluir la confrontación Este-Oeste como parte del panorama de crisis intercentroamericana.
- c) Los programas de cooperación energética de México y Venezuela.
- d) El Plan de Cooperación Financiera de Colombia.
- e) La reunión del Buró de no-alineados en Managua del 10 al 14 de abril de 1983.
- f) La ampliación de la participación de América Latina en el movimiento de los no-alineados.
- g) La recesión económica mundial.
- h) El reordenamiento del sistema económico internacional.
- i) El financiamiento para el desarrollo.
- j) El sistema Económico Latinoamericano (SELA).
- k) Las inversiones productivas y el empleo.
- l) La celebración de la reunión del grupo de los 77 en Buenos Aires.
- m) La celebración de la VI UNCTAD en Belgrado.
- n) Los tratados sobre el Canal de Panamá.

Este inventario de problemas, no sólo por lo que de impráctico y competitivo acarrea su multiplicidad, sino por la complejidad que de suyo tiene cada uno de estos temas, constituye una evidencia factual de las deficiencias originales con que esta entente nació: la carencia de una definición de objetivos e intereses comunes que susten-

ten sobre una base real lo que se supone que es el objetivo del Grupo Contadora (la solución negociada de la conflictividad centroamericana).

Como contraposición, el 12 de abril de 1983 en Comalapa, el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador definió lo que hasta hoy a constituido la posición de la contra-entente. Los puntos centrales de esa declaración son los siguientes:

- a) La solución de la conflictividad centroamericana tiene que contar con la participación y voluntad de los cinco países centroamericanos así como con la de aquellos que se interesen por la paz en la región.
- b) Los problemas a resolver son el armamento, el tráfico de armas, la agresión ideológica así como las bases para la cooperación económico-comercial, la institucionalización de la democracia y el pleno respeto al derecho internacional en lo que se refiere a la autodeterminación y la no-intervención en los asuntos internos de otros Estados.

El 18 de abril el Grupo Contadora inició la segunda fase de su actividad diplomática en Panamá. En los preparativos de esta fase reconoció que en parte el conflicto centroamericano es una de las manifestaciones del enfrentamiento Este-Oeste. El Canciller Colombia, Rodrigo Lloreda Caicedo, dijo que los países del Grupo Contadora se proponen iniciar la segunda fase de su gestión de paz en el ámbito latinoamericano, pero que posteriormente se pedirá la cooperación a los Estados Unidos, a la Unión Soviética y Cuba, que, dijo, "han jugado un papel clave en el conflicto suministrando armas y asesores militares a los países centroamericanos!"¹

El Grupo Contadora no solamente se limitó a este reconocimiento, sino que nueve días después, en el Boletín Informativo que emite la cancillería panameña, hizo suyas gran parte de las posiciones del canciller salvadoreño en la declaración de Comalapa del 12 de abril anterior. En este boletín que presenta los resultados finales de su segunda gestión de paz, el Grupo Contadora declara:

"Dentro de los asuntos que a juicio de los Ministros de Contadora, requieren especial atención, deben mencionarse: la carrera armamentista, el control de armamentos y su reducción, el trasiego de armas, la presencia de asesores militares y otras formas de asistencia militar foránea; las acciones destinadas a desestabilizar el orden interno de otros Estados, las ame-

nazas y las agresiones verbales; los incidentes bélicos y las tensiones fronterizas; la conclusión de los derechos humanos y de las garantías individuales y sociales así como los graves problemas de orden económico y social que están en la base de la crisis que afecta a la región."²

Con excepción de las cuestiones sobre derechos humanos y los problemas de orden económico-social que están en la base de la crisis, la segunda fase del grupo contadora sufre un deslizamiento hacia las posiciones de lo que hemos llamado la contra-entente. En términos prácticos esto es así porque la evolución de los derechos humanos es una variable en gran medida dependiente de la crisis, por lo que hay que resolver primero la crisis para que después se resuelvan esas violaciones. Los problemas socio-económicos internos son cuestiones estructurales de larga duración sobre los que la acción diplomática inmediata y de mediano plazo no puede tener ninguna incidencia real. Por tanto, por lo que a la sección diplomática se refiere, la segunda fase del Grupo Contadora movió su péndulo hacia las posiciones de la contra-entente.

De esta segunda fase surgió a su vez lo que constituiría durante el mes de mayo la evidencia empírica del impase del Grupo Contadora: la metodología de las negociaciones. Fue alrededor de la metodología que se formó la contra-entente constituida por Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica y respaldada por Washington. La controversia metodológica giró en torno a negociaciones bilaterales versus negociaciones multilaterales. A pesar de los llamados del Grupo Contadora a tratar bilateralmente los problemas, la contra-entente sostuvo que los problemas están vinculados y una solución adecuada requiere un tratamiento multilateral. El impase se profundizó cuando el canciller salvadoreño declinó la oferta de ser un mediador sobre el aspecto metodológico. El Grupo Contadora finalizó su segunda fase de gestiones dejando no solamente a los problemas en donde los había encontrado, sino además en una situación de crisis aún más profunda. El impase se debe a que la dinámica de este conflicto en su fase actual no reside en ninguna de las capitales de la entente y la contra-entente, sino en la dinámica de la conflictividad del sistema internacional sobre cuya conducción ninguno de estos países ejerce control preponderante.

La tercera fase de gestiones del Grupo Contadora a fines del mes de mayo ha seguido la misma tendencia que sus dos fases anteriores. Se han

dejado comisiones estudiando "nuevas posibilidades" para el mes de junio. Las razones del impase son las mismas que hemos presentado en páginas anteriores.

3. Conclusiones

A estas alturas, y con la información disponible, la conclusión inmediata que surge es que si bien el Grupo Contadora no ha fracasado en su totalidad, se encuentra inmerso en un impase cuya orientación es hacia el fracaso. Un fracaso que no depende en lo fundamental de la inhabilidad diplomática de los ministros de relaciones exteriores, sino del choque de intereses contrapuestos en un escenario en el cual hay desigualdad en las relaciones de poder.

En los principios salidos del comunicado oficial de la segunda fase del Grupo Contadora todo el mundo está de acuerdo en abstracto, pero cuando hay que operativizarlos aparecen las profundas diferencias que los separan, no sólo de la contra-entente centroamericana, sino también con Nicaragua. ¿Qué significa en la práctica detener la carrera armamentista y controlar el armamentismo para Nicaragua y Honduras? ¿Qué significa factualmente para Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador la presencia de asesores militares y otras formas de asistencia militar foránea así como las acciones destinadas a desestabilizar el orden interno de otros Estados? Creemos que no es obscuro para nadie que el significado práctico de estas formulaciones es totalmente distinto para cada uno de estos actores.

Los acuerdos en la imprecisión y los desacuerdos en la precisión han sido manifestados en algunos casos llamativos. El presidente Reagan ha dicho que apoya al Grupo Contadora, y que, en cuanto fuese confirmado Richard Stone como su enviado especial, se uniría a las gestiones de paz del grupo. Sin embargo, el enviado especial dijo ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado que seguiría un curso independiente al de Contadora.³ Nicaragua pidió la intervención de las Naciones Unidas, que podía ser me-

diada por el Grupo Contadora, lo cual apoyó la URSS, pero rechazó los EE.UU., terminándose en la inacción del organismo mundial.⁴ Panamá, que ha actuado como "sede diplomática" del Grupo Contadora, apoya obviamente su gestión, pero reconoce paralelamente por intermedio de su canciller que el grupo no tiene "ningún mecanismo de autoridad ni de forzar soluciones. Si las partes en conflicto no pueden superar algunas de las situaciones que viven, algunas de las dificultades que se dan en el área, difícilmente los cancilleres de Contadora pueden forzar a que se de cumplimiento a algunas ideas o a algunas posibilidades de mecanismos para lograr soluciones".⁵ El Grupo Contadora mismo ha afirmado que su posición no es contraria a la política exterior norteamericana. El canciller colombiano ha dicho que por "el contrario actualmente existen puntos afines entre nuestra agenda y la política internacional del gobierno del Presidente Ronald Reagan en especial en Centroamérica."⁶

En definitiva, la posición del Grupo Contadora no es ni de avances ni retrocesos, sino de entrapamiento desde la cual no puede avanzar ni retroceder, sino simplemente quedarse en la posición en que originalmente estaba. Esto deviene en gran medida tanto de la debilidad de la entente como de la debilidad de cada uno de sus componentes cuya influencia y poder son notoriamente insuficientes cuando de lo que se trata es de un conflicto planteado con dimensiones proporcionales a una lucha internacional por el poder. Este entrapamiento no llevará ni a la guerra ni a la paz. Las posibilidades de ambas no están en las manos del Grupo Contadora.

NOTAS

1. AP, Bogotá, 16 de abril de 1983.
2. Boletín Informativo, Ministerio de Relaciones Exteriores, Despacho del Ministro, Ciudad de Panamá, 21 de abril de 1983.
3. AD, 20 de mayo de 1983.
4. UPI, 18 de mayo de 1983.
5. ACAN-EFE, 11 de mayo de 1983.
6. UPI, 14 de abril de 1983.