



MEXICO, ESTADOS UNIDOS Y EL *IMPASSE* DE CONTADORA

Carlos Rico F.

A principios de enero de 1983 se reúnen en la isla panameña de Contadora los jefes de gobierno de Colombia, México Panamá y Venezuela con el fin de explorar la posibilidad de plantear un enfoque común a la crisis centroamericana que permita evitar la ampliación de sus dimensiones militares. Fue éste el inicio del proceso de mediación que los cuatro países han llevado a cabo en el curso de los siguientes dos años, conocido e identificado por la prensa y la opinión pública mundiales con el nombre del lugar en el que se llevó a cabo esta primera reunión. La puesta en marcha del proceso de Contadora proporcionó importantes elementos de juicio tanto alrededor de la crisis centroamericana misma como de los alcances que la política exterior mexicana tendría bajo la administración del presidente De la Madrid. El curso que seguiría esta iniciativa ha dado también elementos de primera importancia para entender, a un nivel más general, algunos de los componentes básicos de las realidades de la política mundial en los ochenta.

Por lo que hace a la política exterior mexicana dos eran las principales conclusiones que la realización y la asistencia mexicana a tal reunión parecían indicar. En primer lugar, a escasas cinco semanas de haber asumido el poder el gobierno de Miguel de la Madrid se daba una clara indicación de que el activismo diplomático que había caracterizado a la presencia mexicana en el área desde 1979 tendría alguna medida de continuidad. Esto no dejaba de ser importante en el contexto de la aguda crisis financiera por la que el país atravesaba y de la indudable mayor vulnerabilidad entre Estados Unidos a la que la misma parecía sujetarlo. En los siguientes dos años la política mexicana hacia Centroamérica se convertiría de hecho en una especie de prueba de hasta dónde podría mantenerse una presencia internacional activa y relativamente autónoma en un contexto de agudizada dependencia económica.

El segundo punto de conclusión importante para la política exterior mexicana tenía que ver con el tipo de política que el gobierno mexicano seguiría hacia Centroamérica. En este nivel se presentaban también algunos elementos de continuidad con la experiencia de los tres años inmediatos anteriores, durante los cuales fue posible percibir algunas modificaciones importantes a la práctica diplomática mexicana, sobre todo por lo que hace

a la política seguida frente a experiencias de cambio y transformación social en el resto del continente. La modificación más directamente relacionada con la iniciativa de Contadora se refería a la búsqueda de aliados y de países con perspectivas similares a la propia, con el fin de reunir fuerzas y tratar de tener un impacto real en el problema internacional que se enfrentaba. En experiencias históricas anteriores y similares la política exterior mexicana parecía haberse conformado, por muy diversas razones con ser "la voz que clamaba en el desierto", interesada más en mantener la continuidad de sus propios principios de política exterior y de los argumentos jurídicos en que aquellos se concretaban que en tener un impacto real y definitivo en la cuestión a debate, normalmente en el contexto del Sistema Interamericano. La crisis centroamericana y la respuesta mexicana ante ella había inaugurado una modificación de primera importancia en esta tradición. Lejos de contentarse con actuar aislado México buscaba activamente aliados. El caso más importante fue el de la declaración franco-mexicana de 1981 en la cual México y Francia subrayaban la necesidad de que la oposición armada de El Salvador fuese incluida en los esfuerzos de solución negociada al conflicto bélico que tenía lugar en ese país. La iniciativa de Contadora indicaba claramente que la búsqueda

da de aliados seguiría. Esto, a su vez, tendría un impacto en el tipo de propuestas que el gobierno mexicano haría a partir de entonces alrededor de la crisis centroamericana. La necesidad de hacer concesiones a sus nuevos aliados y de, al menos en el contexto del esfuerzo conjunto, modificar relativamente su posición con el fin de alcanzar el consenso no sólo de las partes en conflicto sino aún de los países mediadores le impuso como una realidad ineludible.

Por lo que hace a las nuevas realidades de la política mundial en los ochenta la iniciativa de Contadora mostraba claramente que las políticas promovidas por la administración Reagan para la región tendrían que enfrentar una realidad bastante más compleja que la que había caracterizado sus relaciones con lo que diversos funcionarios norteamericanos describen aún hoy como su "patio trasero" durante todo el período de la posguerra. El elemento más directamente relacionado con Contadora de esa mayor complejidad puede resumirse en la existencia de otros países capitalistas cuyos gobiernos ni comparten plenamente la interpretación norteamericana de lo que acontece en Centroamérica, ni aceptan una identificación automática de sus propios intereses nacionales en el campo de la seguridad con aquellos de Estados Unidos. En última instancia el mensaje de Contadora está íntimamente relacionado con el hecho de que los países que la integran tienen sus propias definiciones y requerimientos de seguridad nacional y que tal seguridad nacional puede resultar afectada por el tipo de acciones que el gobierno norteamericano parecería estar dispuesto a

tomar con el fin de enfrentar lo que considera una amenaza a su seguridad.

Esta realidad, que podría parecer obvia a quienes hayan seguido la evolución de la política mundial en la última década, chocaba directamente con algunos de los supuestos más simplistas de la definición original con que Estados Unidos pretendía diagnosticar no sólo el conflicto centroamericano sino la dinámica básica de la política internacional contemporánea. Demasiada agua había corrido desde los años de oro de la hegemonía indisputada de Estados Unidos en el interior del mundo occidental. Ante una retórica que insistía en dividir al mundo claramente entre amigos y enemigos y en considerar que para formar parte de los primeros era necesario mostrar una total "lealtad", Contadora subrayaría la posibilidad de países no sólo capitalistas sino indudablemente "amigos" de los Estados Unidos que, a partir de una evaluación de sus propios intereses nacionales proponían soluciones alternativas a una de las crisis que la propia administración Reagan había identificado como prioritarias en su esquema de política exterior.

Un segundo elemento en el que la iniciativa de Contadora proporcionaba indicadores para evaluar las realidades de la política internacional en la presente década, sobre todo por lo que hace a nuestra región, está asociado con un carácter de experiencia de cooperación intralatinamericana fuera de los marcos institucionales vigentes hasta ahora. El mensaje en este caso está íntimamente asociado con esa identificación de intereses de seguridad propios a la que hicimos referencia en el párrafo

anterior. Estos intereses no sólo son propios sino, en sus líneas generales, compartidos por los cuatro países de Contadora. Estos intereses concretos y tangibles que comparten los han llevado adelante en su esfuerzo de cooperación. En buena medida esta coincidencia parte de un dato elemental: la posición geográfica que ocupan como vecinos inmediatos del área de conflicto. Los países de Contadora constituyen en este caso los países de la "línea del frente" y es este hecho esencial el que los obliga a adoptar un objetivo común ante la crisis centroamericana: impedir la generalización de sus dimensiones militares ya sea a través de la exacerbación de los diversos conflictos interestatales e internos presentes en el área o de una intervención militar directa de Estados Unidos.

También frente a la potencial evolución de la crisis centroamericana misma el proceso abierto en la isla de Contadora resultaba relevante. Independientemente de hasta dónde pudiera transformarse por sí mismo en una salida viable de tal crisis, Contadora indudablemente contenía el potencial para convertirse en un obstáculo más a una posible salida militar del conflicto. Su papel como obstáculo estaba relacionado en primera instancia con las gestiones que los cuatro países hicieran tanto ante las partes del conflicto centroamericano como ante el propio gobierno de Estados Unidos. Sin embargo podía considerarse que la opción Contadora proporcionaba también un elemento adicional que podría ser de aún mayor importancia: en ella encontraban un referente real y concreto quienes en el interior mismo de Estados Unidos, y desde posiciones de influencia relativa

considerable, se oponían a la línea de política seguida por la administración Reagan.

Esta potencial aportación de Contadora no era en ninguna medida despreciable. Estados Unidos constituía y constituye de hecho un elemento crucial para el esfuerzo de solución negociada de la crisis, el cual difícilmente podría tener resultados si se plantease directamente contra la primera potencia del hemisferio. Así la política norteamericana ha estado estrechamente relacionada no sólo con las propuestas y la eventual viabilidad del proceso de Contadora sino con su origen mismo. No es una exageración señalar que entre los factores que de manera más directa influyeron en el lanzamiento mismo de la iniciativa estuvo la línea confrontacionista adoptada por el gobierno de Reagan al asumir la presidencia norteamericana frente a este problema. No sólo la creciente regionalización de la crisis (inegable ya a principios de 1982) sino la posibilidad, que parecía abrirse en el plano de la realidad inmediata, de una intervención norteamericana que llevase a un conflicto militar de alcance regional y duración potencialmente prolongada, eran los datos centrales de la coyuntura en la que se concretó la iniciativa. En buena medida el esfuerzo de Contadora puede verse como un intento de proporcionar a Estados Unidos una salida viable de un conflicto que su propia retórica internacional parecía estar claramente sobredimensionando. Las propuestas de Contadora y el énfasis puesto a lo largo del proceso en las cuestiones de seguridad mostraban que los cuatro mediadores habían decidido tomar seriamente lo que los norteamericanos definían expre-

samente como su principal objetivo de política: el impedir una presencia militar cubana o soviética en el área. Sin necesariamente compartir la interpretación norteamericana de lo que sucede en Centroamérica como un producto y una expresión más del conflicto Este-Oeste, Contadora subrayaba a Estados Unidos que podían existir formas alternativas de resolver el problema planteado sin incurrir en los peligros adicionales de un conflicto militar regional en un área fronteriza para todos ellos.

Estados Unidos y su política se convertirían también en un elemento crucial para definir la viabilidad misma del proceso. A este respecto subsistía una serie de dudas. Contadora tal vez podría proporcionar una salida adecuada a los norteamericanos si el objetivo de su política fuese realmente el que ellos mismos han publicitado: la contención cubano-soviética. Pero si su objetivo real fuese más bien el mantenimiento de una situación de hegemonía y predominio sobre el área, con la exclusión de cualquiera otro actor que no aceptase un papel clara y directamente subordinado al norteamericano, Contadora podría verse no como una solución sino como un problema adicional que los norteamericanos tendrían que enfrentar. Defensa de los "intereses de Occidente" en el marco del conflicto Este-Oeste o hegemonía indiscutida sobre el área; éstos eran los dos posibles objetivos de la política norteamericana que serían puestos a prueba en la práctica (demostrando cuál de ellos predominaba) por el proceso abierto en Contadora.

A lo largo de los últimos dos años el comportamiento norteamericano y su evaluación de las posibilidades de Contadora han

dado argumentos para enfatizar uno u otro de tales objetivos como el predominante. Sin embargo, a medida que el proceso avanzaba y mientras más cerca parecía la conclusión final del mismo, la balanza se inclinaba claramente en favor de la segunda interpretación de los objetivos reales de Estados Unidos en el área: el mantenimiento de una situación de predominio excluyente en Centroamérica. En un primer nivel de lectura podría pensarse que la relación del gobierno de Reagan con Contadora fue ambigua en sus primeros 10 meses. Al nivel de las declaraciones oficiales el gobierno norteamericano no sólo se abstuvo de criticar abiertamente la iniciativa sino que expresó en repetidas ocasiones su apoyo para la misma. En la práctica sin embargo, la política norteamericana negaba de hecho punto por punto las principales iniciativas en las que se basaba la negociación de los cuatro mediadores. La guerra supuestamente encubierta contra Nicaragua, la creciente militarización de Honduras hasta transformarla en una base más para la presencia militar norteamericana en el área, la oposición total a cualquier fórmula que pudiera proponer alguna forma de poder compartido en El Salvador; éstas son sólo las más conocidas entre las medidas norteamericanas que puede considerarse están en conflicto directo, con el espíritu mismo del proceso. De hecho, Estados Unidos parecía estar siguiendo la línea de política recomendada en un memorandum del Consejo de Seguridad Nacional elaborado en 1982, "filtrado" al *New York Times* en el que se propone como un objetivo central de la política norteamericana en

Centroamérica el "adoptar una campaña diplomática más activa para hacer cambiar la posición de México y los socialdemócratas europeos. En el entretanto mantenerlos aislados de las cuestiones centroamericanas..."¹

Hasta junio de 1984 la aparente ambigüedad norteamericana frente a Contadora parecía en realidad ocultar una clara decisión de considerarla como una distracción menor sino como un obstáculo. Nuevas "filtraciones" tanto a la prensa norteamericana como a la revista *Newsweek*² habían revelado que el gobierno de Reagan parecía estar dispuesto a presionar a su contraparte mexicana, utilizando los canales de la relación económica y financiera entre ambos países con el fin de hacer cambiar su política centroamericana, que para entonces se centraba básicamente en el proceso de Contadora. En no pocas ocasiones durante esos meses la política mexicana hacia la región pareció responder a la imagen de un bailarín en la cuerda floja al que la actitud norteamericana, el inicio de una oposición interna a la que aquella parecía contribuir, las dudas de sus propios socios mediadores y la intensificación misma del conflicto centroamericano estuvieron en diversas ocasiones a punto de derribar. El primer semestre de 1984 fue en alguna medida el punto culminante de esta difícil situación.

A partir de junio pasado, a medida que se intensificaba la competencia electoral nortea-

mericana (en la que los demócratas parecían querer encontrar en la política hacia Centroamérica uno de los puntos de potencial debilidad de la administración republicana) y después de la visita del Presidente mexicano a Washington, la política norteamericana empieza a entrar de manera más clara en una estrategia de dos vías en la que la negociación entra a tomar un papel que no había tenido hasta entonces. El inicio público del proceso lo da el Secretario de Estado George Shultz al visitar Managua y anunciar el inicio de una serie de negociaciones bilaterales entre Estados Unidos y Nicaragua. La sola noticia dió nuevo aliento al proceso de Contadora y abrió un espacio negociador que los mediadores no tardaron en aprovechar. El ritmo del proceso de negociación se aceleró. Los países de Contadora parecían considerar que tenían un período de gracia de unos cuantos meses para alcanzar el éxito o fracasar definitivamente en sus gestiones. Los plazos, todo parecía indicarlo, estaban fundamentalmente definidos por el calendario político norteamericano. Había que llegar a un documento aceptable para todas las partes -esta parecía ser la consigna- antes de las elecciones norteamericanas del 6 de noviembre.

El intenso ritmo que imponía Contadora mostraba de hecho algunas dudas respecto al alcance de la voluntad negociadora norteamericana. La primera trataba de evaluar hasta dónde la estrategia norteamericana no era más que un paréntesis impuesto por las realidades electorales de ese país; hasta dónde se encontraba Centroamérica ante un caso de negociación como armisticio. La segunda se relacio-

naba con hasta dónde Estados Unidos entraría en un proceso de genuina negociación con Nicaragua, esto es de un proceso signado por la voluntad de ofrecer y aceptar concesiones recíprocas y no de un intento estricto de "negociar para ganar", esto es, de intentar lograr a través de la negociación todo aquello que anteriormente se buscaba por otras vías. Asociada con esta persistía una duda ya no sobre los objetivos últimos de la política norteamericana en Centroamérica sino sobre los más inmediatos: ¿persistía el gobierno norteamericano en su intento de derrocar al gobierno sandinista como la única forma de resolver la crisis centroamericana o podría disminuir sus objetivos a la sola "moderación y contención" del mismo?

Los desarrollos del último trimestre del año dieron también elementos de juicio al respecto. Hasta el 19 de septiembre diversos voceros oficiales norteamericanos expresaban el apoyo de su gobierno a Contadora, que para entonces había entregado a los cinco países centroamericanos una versión "revisada" del documento en el que se resumía el esfuerzo negociador llevado a cabo durante veinte meses: el Acta de Contadora para la Paz y la cooperación en Centroamérica.³ En tal Acta se recogían las observaciones que los diversos países habían hecho a una primera versión del documento. Se daba asimismo el 15 de octubre como la fecha límite para recibir comentarios finales. Honduras, Costa Rica y Guatemala señala-

1- "National Security Council Document on Policy in central america and Cuba" *The New York Times*, 7 de abril de 1983 p. 8.

2- "Getting Tough with Mexico" *Newsweek*, 2 de abril de 1984, p. 5.

3- Véase por ejemplo, las declaraciones del Asesor Presidencial para Cuestiones de Seguridad Nacional Robert McFarlane publicadas en *Excelsior* el 20 de septiembre de 1984: No desea E.U. combatir en Centroamérica: McFarlane.

ron que estarían dispuestos a firmarla. El Salvador hizo lo mismo, si bien adelantó que buscaría algunas modificaciones. Estados Unidos no dejó de reiterar su apoyo al proceso. Nicaragua era la gran interrogante. El Acta revisada imponía una serie de condiciones, sobre todo por lo que hacía a la política interna de los países signatarios, que se consideraba harían difícil la firma nicaragüense: Contadora parecía haberse transformado en un elemento funcional para la política norteamericana ubicando a Nicaragua como el elemento discordante que hacía imposible el logro de una paz negociada. Esta fue precisamente la línea de argumentación norteamericana hasta la última semana de septiembre.

El 21 de septiembre tuvo lugar un hecho que sorprendió a los norteamericanos, quitándoles la iniciativa: el gobierno revolucionario nicaragüense afirma estar dispuesto a firmar el documento y poco después subraya que lo hará sin pedir modificación alguna al texto. La reacción norteamericana no se hace esperar. Nicaragua es acusada de duplicidad y de buscar tan sólo un golpe propagandístico y Estados Unidos monta una campaña diplomática cuyos contornos son revelados en un documento del Consejo de Seguridad Nacional filtrado al *Washington Post*. En unas cuantas semanas El Salvador, Honduras y Costa Rica retiran su apoyo inicial al documento y después de reunirse en Tegucigalpa (reunión a la que también asiste Guatemala, cuyo gobierno no se suma a sus resultados) proponen una nueva versión del Acta que, en palabras del documento recién mencionado "mueve la preocupación dentro de Contadora a un

documento ampliamente consistente con los intereses norteamericanos". Afirmándose que Estados Unidos ha "efectivamente bloqueado" el Acta revisada, considerada por ellos como "insatisfactoria", y subrayando también que es necesario hacer que Guatemala se sume a la oposición centroamericana frente al Acta.⁴

Como queriendo subrayar la continuidad de sus objetivos de política el siguiente acto se desarrolla alrededor de la reunión que celebran en San José de Costa Rica los países centroamericanos y los mediadores de Contadora con los gobiernos de la Comunidad Económica Europea a finales de septiembre. En esa ocasión el Secretario de Estado Shultz envía una carta a los representantes europeos, que también llega a la luz pública, en la que los insta a excluir a Nicaragua de los programas de ayuda que están siendo discutidos.

Al igual que la entrada norteamericana en una vía de negociación en junio pasado había tenido un impacto inmediato sobre el proceso de Contadora, dinamizándolo, el bloqueo llevado a cabo durante los últimos meses ha conducido al conjunto del esfuerzo a un *impasse* de perspectivas dudosas, con lo que han quedado claros una vez más los límites básicos del esfuerzo de Contadora: independientemente del apoyo internacional que ha logrado concitar y de sus logros relativos, Contadora debe inevitablemente enfrentar el hecho de que para tener una oportunidad real de éxito es imprescindible el convencer al

gobierno norteamericano, jugador clave que no solamente controla una buena parte de las fichas del juego sino puede usarlas para convencer al resto de los participantes de la bondad de la alternativa por ellos propuesta. Ante esto Contadora parece encontrarse en la difícil situación de diseñar una estrategia dirigida en una buena medida a garantizar aquellos intereses de seguridad norteamericana a los que ha referido hasta el cansancio la administración Reagan cuyo objetivo real no parece ser ni la seguridad nacional sino la preservación de una situación de dominio y hegemonía sobre una región que parece estar decidida a seguir considerando unilateralmente como su "patio trasero" ■

4.- Alma Guillermoprieto y David Hoffman: "Document Describes How U.S. Blocked A Contadora Treaty" *The Washington Post*, 6 de Noviembre, 1984, p.1.