



PROJECT MUSE®

---

## Antecedentes inmediatos

### Published by

Ojeda, Mario.

Retrospección de Contadora: los esfuerzos de México para la paz en Centroamérica (1983-1985).

El Colegio de México, 2007.

Project MUSE. <https://muse.jhu.edu/book/74418>.



➔ For additional information about this book

<https://muse.jhu.edu/book/74418>



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

[136.0.111.243] Project MUSE (2025-01-31 07:28 GMT)

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



## ANTECEDENTES INMEDIATOS

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

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

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

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

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

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

## EL CASO DEL PROYECTO PARA UNA FUERZA DE PAZ

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



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

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

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

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

## LA POSICIÓN DE CONTADORA FRENTE A LOS ORGANISMOS REGIONAL E INTERNACIONAL

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

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

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

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

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

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

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

## LOS CAMBIOS DE GOBIERNO EN LOS PAÍSES MIEMBROS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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