

**PROCESOS DE DECISIÓN Y ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA
EXTERIOR DEL GRUPO DE CONTADORA**

LAURA CAMILA RONDÓN LIZARAZO

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL
ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C., 2014**

“Procesos de decisión y estrategias de la política exterior del Grupo de Contadora”

Monografía

Presentada como requisito para optar el título de
Internacionalista

En la Facultad de Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Laura Camila Rondón Lizarazo

Dirigida por:

Julio Londoño Paredes

Semestre II, 2014

*"No foreign policy - no matter how ingenious - has any chance of success if it is
born in the minds of a few and carried in the hearts of none."*

-Henry Kissinger

AGRADECIMIENTOS

Son varias las personas que han estado presentes a lo largo de mi proceso de formación universitaria y a las cuales les estaré eternamente agradecida. A Dios por su fidelidad. A mis padres, hermana y amigos por su apoyo ilimitado. Al Observatorio de Venezuela, en especial a Francesca Ramos y a Ronal Rodríguez, por depositar en mí sus conocimientos y prepararme para el oficio del investigador. A Phillip, por su incondicionalidad. A mi director quien, al relatarme sus anécdotas, iluminaba el camino de mi investigación.

RESUMEN

La presente monografía pretende estudiar la creación e impacto de la política exterior de Grupo de Contadora, el cual se constituyó como una estrategia sui generis de diplomacia y resolución de conflictos en América Latina y el Caribe. El propósito es explicar los determinantes del proceso de decisión del Grupo de Contadora, los cuales le permitieron –en un contexto de Guerra Fría– la configuración de unas estrategias no alineadas de política exterior. Dichas estrategias son posibles gracias a los procesos de decisión, los cuales están influenciados por la política exterior trazada por los presidentes y cancilleres de Contadora y por la coyuntura de la región americana. Siguiendo las ideas planteadas por K.J. Holsti sobre la concepción nacional de rol que tienen los líderes políticos acerca de su país, la investigación permite identificar el impacto de estos roles en el proceso de construcción de política exterior.

Palabras clave:

Procesos de decisión, política exterior, concepción nacional de rol.

ABSTRACT

This paper aims to study the creation and impact of the foreign policy of the Contadora Group, which was established as a sui generis strategy of diplomacy and conflict resolution in Latin America and the Caribbean. The purpose is to explain the determinants of the decision making process within the Group, which allowed –in a Cold War setting– the configuration of nonaligned foreign policy strategies. These strategies are possible thanks to the decision making processes, which are influenced by the foreign policies outlined by the presidents and chancellors of Contadora, and by the given situation in the Americas. Following the ideas raised by K. J. Holsti on the national conception of role that political leaders have about their country, the research enables to identify the impact of these roles in the foreign policy building process.

Key words:

Decision making, foreign policy, national role conception.

CONTENIDO

| | Pág. |
|--|------|
| INTRODUCCIÓN | 10 |
| 1. IDENTIFICANDO LAS CONCEPCIONES NACIONALES DE ROL EN LOS PAÍSES DEL GRUPO CONTADORA Y SU IMPACTO EN LAS ESTRATEGIAS DE POLÍTICA EXTERIOR | 13 |
| 1.1. Concepciones nacionales de rol en el estudio de la Política Exterior | 13 |
| 1.2. La voz fuerte y el paso firme de México en el ámbito regional | 16 |
| 1.3. Venezuela: un ejemplo de democracia | 20 |
| 1.4. Colombia y el viro en su política exterior | 24 |
| 1.5. La marca del “hombre fuerte” en la política de Panamá | 27 |
| 2. REVOLUCIONES Y CONTRARREVOLUCIONES CENTROAMERICANAS: DIMENSIÓN NACIONAL, REGIONAL E INTERNACIONAL | 31 |
| 2.1. La represión Guatemalteca | 32 |
| 2.2. Honduras: el vientre blando de la región | 35 |
| 2.3. El “pulgarcito de América” | 37 |
| 2.4. El despertar Nicaragüense | 40 |
| 3. LA RELACION ENTRE LOS PROCESOS DE DECISION Y LA POLITICA EXTERIOR | 43 |
| 3.1. El Grupo de Contadora | 44 |
| 3.2. Los conceptos de política exterior y política exterior no alineada | 46 |

| | |
|---|----|
| 3.3. Acción-Reacción: decisiones y actuaciones del Grupo de Contadora | 48 |
| 3.4. Estrategias de la política exterior del Grupo de Contadora | 52 |
| 4. CONCLUSIONES | 64 |
| BIBLIOGRAFIA | |
| ANEXOS | |

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

Gráfico 1. Teoría del rol y política exterior: concepciones nacionales de rol y las prescripciones como variables independientes

Grafico 2. Teoría Poliheurística en la toma de decisiones en política exterior

Tabla 1. Concepciones nacionales de rol: países del Grupo Contadora

Mapa 1. Centro América

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Entrevista: Julio Londoño Paredes

INTRODUCCIÓN

Esta monografía busca estudiar principalmente las relaciones que se tejen entre los procesos de decisión y la política exterior. Particularmente, pretende identificar los determinantes del proceso de decisión al interior del Grupo de Contadora, los cuales permitieron la configuración de su política exterior.

Para lograr esto, se plantearon tres propósitos particulares: analizar cómo las concepciones nacionales de rol, propias de los presidentes de México, Panamá, Venezuela y Colombia, configuraron su política exterior hacia el conflicto centroamericano; estudiar cómo el contexto regional impactó en la creación del Grupo de Contadora y, por último, comprender por qué los procesos de decisión entre los presidentes y cancilleres de esas cuatro repúblicas determinaron, en un contexto de Guerra Fría, el comportamiento de la política exterior de Contadora.

Estos objetivos dan cuenta de una investigación cualitativa ya que a partir de una lógica inductiva se hacen descripciones detalladas de situaciones, eventos, declaraciones y conductas de personas, en este caso líderes políticos.

Teniendo en cuenta que el enfoque por medio del cual se abordará el problema de investigación es el Análisis de Política Exterior, la categoría analítica elegida para abordar el estudio son las estrategias de política exterior. Sin embargo, ésta va acompañada de dos variables coadyuvantes: la concepción nacional del rol y la coyuntura regional.

Estas variables soportan la relación existente entre los procesos de decisión y la política exterior ya que, por ejemplo, el rol impacta en la estructura de preferencias y de identidades asignadas al interés de la construcción de dicha política y, por su lado, la coyuntura determina la importancia de priorizar la selección de algunas estrategias.

Los supuestos que guían el presente trabajo se basan en la importancia de las acciones políticas y estrategias diplomáticas de Contadora durante los tres años de su gestión y las cuales tuvieron un impacto importante en el proyecto de pacificación de la región centroamericana. Además, también se establece que si

bien éste mecanismo no estuvo altamente institucionalizado, su impacto y grado de organización fue tal que logró alterar la configuración del sistema americano.

Es importante aclarar que si bien alrededor del Grupo de Contadora hay una infinidad de variables, de historias y de puntos de análisis, en este caso específico lo que se está evaluando es: la creación, los procesos de decisión y las estrategias de política exterior. Esto supone que los resultados de esta investigación no tocarán temas como el mal término de la gestión de Contadora –entendido como la no firma del Acta para la Paz– o cuestiones referentes a la participación e injerencia de Estados Unidos o Cuba en el desarrollo del conflicto mismo. Aunque en la evolución de la coyuntura estos hechos tienen un impacto importante, aquí se intentó involucrarlos de forma mínima con el propósito de central la atención en la unidad de análisis, que es Contadora.

Teniendo en cuenta el talante histórico del presente trabajo, la obtención de información fue en su mayoría la recolección de documentos, especialmente discursos y memorias políticas, que le permitieran al investigador comprender un poco más la complejidad existente detrás de los procesos de decisión. Se debe mencionar la dificultad que existe al momento de buscar información referente a los momentos específicos de la toma de decisiones; por esto, parte de los análisis tuvieron que ser complementados con información proveniente de fuentes secundarias.

El presente estudio se ordena en tres capítulos. En el primero se presenta una comparación entre las concepciones nacionales de rol y su impacto en la política exterior de los cuatro países que conforman Contadora. En el segundo se hace una breve revisión de la historia contemporánea de los estados centroamericanos, para acercar al lector a la coyuntura en la que nace el Grupo de Contadora. Finalmente, en el tercer capítulo se expone el impacto que tuvo en las estrategias de política exterior de Contadora los procesos de decisión logrados por el alto nivel de consenso y unidad adquiridos por los cuatro presidentes y cancilleres latinoamericanos.

Se espera que la presente investigación sirva para que el lector se acerque a una visión poco tratada en los estudios que se realizan de política exterior y, en especial, en aquellos referentes al Grupo de Contadora el cual fue un esfuerzo que deja varias enseñanzas a aquellos que buscan, por medio de la diplomacia, prevenir conflictos.

1. IDENTIFICANDO LAS CONCEPCIONES NACIONALES DE ROL EN LOS PAÍSES DEL GRUPO CONTADORA Y SU IMPACTO EN LAS ESTRATEGIAS DE POLÍTICA EXTERIOR

1.1. Concepciones nacionales de rol en el estudio de la Política Exterior

La *concepción nacional del rol* es un concepto que ha sido utilizado en la disciplina de las Relaciones Internacionales, específicamente en el estudio de la política exterior con el fin de explicar el comportamiento de los estados en el sistema internacional. En el campo de la política exterior, los tomadores de decisión imaginan y suponen que sus países deben adoptar y cumplir una serie de deberes, tareas y compromisos en el escenario internacional en el que se desenvuelven. Según los exponentes de esta aproximación, dichos deberes, tareas y compromisos se consideran en el campo de política exterior como “roles” (Sekhri 2009, pág. 424).

El primero en aplicar y desarrollar este concepto y sus complementarios para así intentar construir un marco teórico aplicable a la política exterior fue K.J. Holsti en 1970. Siendo la **concepción nacional de rol** el principal, éste se entiende como

Las definiciones propias de los tomadores de decisión de los tipos generales de decisiones, compromisos, reglas y acciones aptas para su Estado y las funciones (si es que existen) que su país debe desempeñar en una base continua en el sistema internacional o en sistemas regionales subordinados. Es su imagen de las orientaciones o funciones apropiadas de su Estado hacia o en el ambiente externo (Holsti 1970, págs. 245-246).

Cabe agregar que, según la teoría, pueden existir varias concepciones de rol. Dependiendo de la situación y la importancia que ésta suponga para los estados, éstos van a utilizar el rol que les provea primero, una mayor capacidad de acción y, segundo, un comportamiento aceptable a la luz de las concepciones propias de los tomadores de decisión.

Ahora bien, al concepto anterior se le suma el de **prescripción de rol**. Éste se introdujo con el propósito de captar, en una concepción propia del “ego” de su funcionamiento y posición, la prescripción del “alter”. El concepto se define como “las normas y expectativas que las culturas, sociedades, instituciones o grupos adscriben a una posición particular” (Holsti 1970, pág. 239).

No obstante, Holsti aclara que las expectativas de otros gobiernos y las normas expresadas a través de la costumbre, los tratados y demás instrumentos que refuerzan dichas prescripciones son débiles en comparación con aquellas existentes en una sociedad integrada¹. Empero, la diferencia es principalmente del grado de influencia: el que las prescripciones del “alter” en el sistema internacional sean primitivas, no supone que sean inexistentes o que su impacto sea insignificante (Holsti 1970, págs. 243-244).

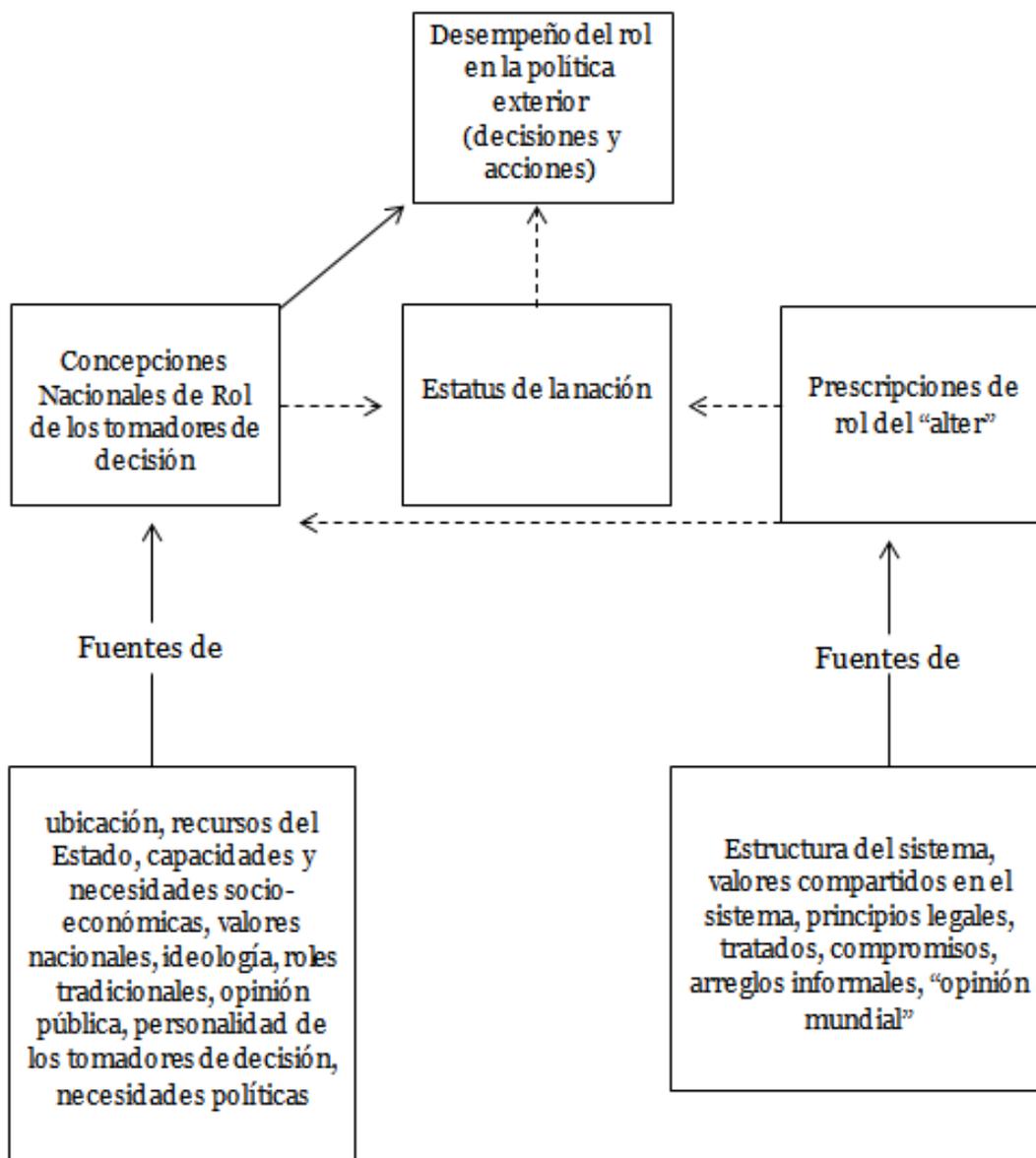
El tercer concepto es el **desempeño nacional de rol**. Este hace referencia a las acciones y decisiones concretas en materia de política exterior. Abarca las actitudes, decisiones y acciones que los gobiernos toman *vis-a-vis* los otros actores con el objetivo de implementar su rol (Holsti 1970, pág. 240).

Por último se emplea la noción de **estatus**. En tanto que “cualquier sistema internacional tiene un patrón de estratificación que refleja las diferencias de participación en los asuntos del sistema, el alcance de los compromisos internacionales, las capacidades militares, el prestigio, los niveles económicos y tecnológicos, entre otros” (Holsti 1970, pág. 242), es razonable pensar que los tomadores de decisión tienen en cuenta y son conscientes del estatus de la nación que representan al momento de tomar decisiones y llevar a cabo acciones en nombre del Estado.

El siguiente esquema representa la interacción entre los conceptos anteriormente explicados y las características a tener en cuenta para la formación y desarrollo del rol nacional.

¹ Entiéndase por sociedad integrada aquella en donde existen unos comportamientos preestablecidos para los roles que los actores cumplen en dicha sociedad. Ejemplo de ello puede ser las tareas y comportamientos que un estudiante le asigna a un profesor y viceversa.

Gráfico 1. Teoría del rol y política exterior: concepciones nacionales de rol y las prescripciones como variables independientes



Fuente: (Holsti 1970, pág. 245)

1.2. La voz fuerte y el paso firme de México en el ámbito regional

La política exterior de México, hasta la década de los ochenta, se puede describir como una encapsulada entre su decidido ánimo de diferencia, independencia y autodeterminación con respecto a Estados Unidos y su imposibilidad de ignorar la vasta presencia de su vecino especialmente en los asuntos económicos y fronterizos. Cinco han sido los principios² que han marcado el norte de dicha política y los cuales, si bien se pueden rastrear desde las luchas independentistas hasta el Porfiriato, se reafirmaron en la Revolución Mexicana de 1910.

Dos más se sumaron, en ésta década, a estos cinco tradicionales: el desarme para la preservación de la paz y la cooperación internacional equitativa y eficiente. En total fueron siete los principios que se evidenciaron como puntos cardinales en los discursos y declaraciones del entonces presidente Miguel de la Madrid y de su Secretario de Asuntos Exteriores Bernardo Sepúlveda Amor, quienes dirigieron la política exterior mexicana en el cuatrienio de su mandato (1982-1986).

La ubicación geográfica del país le plantea a éste el reto de ser la bisagra entre el mundo anglosajón y el latinoamericano. Esta situación ha significado la dualidad de su posición en el escenario regional; como ha planteado Modesto Seara-Vázquez, “la relación de mediana a gran potencia, que se le plantea a México en dirección al norte, adquiere una dimensión distinta en dirección al sur y al este, en que México es la potencia mayor (potencia mediana) y las centroamericanas o del Caribe son las potencias pequeñas” (Seara-Vázquez 1985, pág. 23).

Junto con su ubicación, la economía de México se ha sustentado en gran parte por las reservas de petróleo que lo han convertido en un importante país exportador del mismo. Si bien ser poseedor de crudo le ha permitido al Estado mexicano desarrollar su economía e infraestructura interna, y proyectarse a nivel regional e internacional, la caída de sus precios –a inicios de esa década– llevó al

² La no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la solución pacífica de los conflictos, la igualdad jurídica de los estados y la solidaridad latinoamericana.

gobierno del presidente De la Madrid a tomar medidas drásticas, con el fin de solventar la crisis de la llamada “petro-deuda”³.

¿Cómo definir y explicar cuál era la concepción del rol nacional que México debía representar en el sistema subregional americano? México es definido por sus tomadores de decisión como un país **mediador** y **colaborador del subsistema-regional** (Ver Tabla 1).

Muestra de lo anterior es el análisis que se realizó de los diferentes discursos y declaraciones a la prensa por parte de los tomadores de decisión. Las conclusiones de éste representan una clara tendencia utilizar frases y palabras como: colaboración latinoamericana, solución pacífica de controversias, intensa actividad diplomática para coadyuvar, demanda de un nuevo orden mundial, entre otras.

³ En este caso la “petro-deuda” hace referencia al endeudamiento que contrajo México (con bancos internacionales) en aras de modificar su infraestructura petrolera.

Tabla 1. Concepciones nacionales de rol: países del Grupo Contadora

| CONCEPCIONES NACIONALES DE ROL | DESCRIPCION |
|--|--|
| Mediador-Integrador | Aquellas gobiernos que se perciben así mismos como capaces de, o responsables por, cumplir o emprender tareas especiales para reconciliar conflictos entre otros estados o grupos de estados. Los temas de esta concepción nacional de rol indican percepciones de una tarea continua para ayudar a los adversarios a reconciliar sus diferencias. |
| Colaborador del sistema-subregional | Los temas referentes a este rol nacional no necesariamente conciben interposiciones ocasionales en áreas de conflicto; estos indican, en cambio, compromisos de largo alcance referentes a esfuerzos de cooperación con otros estados para construir comunidades más amplias o subsistemas de contraposición. |
| Independiente activo | Más allá de las declaraciones de los gobiernos apoyando el concepto de "no-alineado", éste rol sugiere que las decisiones de política exterior se tomarán para servir los intereses nacionales más que los intereses de otros. También implica una actividad diplomática mucho más activa. Además de rehuir compromisos permanentes en las esferas militares e ideológicas, los discursos sugieren esfuerzos activos para cultivar relaciones con la mayor cantidad posible de estados e interposiciones ocasionales en conflictos entre bloques ideológicos. La concepción de rol hace énfasis en la independencia, la auto-determinación, posibles funciones de mediación y programas activos para extender relaciones diplomáticas y comerciales. |
| Ejemplo | Este rol nacional enfatiza la importancia de promover prestigio y ganar influencia en el sistema internacional, persiguiendo ciertas políticas domésticas. A esto se le suma el deseo de proyectar y defender dichas políticas para que sean acogidas por los demás países. |
| Reivindicador de un nuevo orden económico internacional* | Aquellas gobiernos que, al verse afectados por la crisis económica mundial, abogan por una reestructuración del sistema económico mundial y de las relaciones Norte-Sur (países industrializados y en desarrollo). Hacen énfasis en la asimetría existente en el sistema económico y en el abuso de las medidas de ajuste demandadas por los países y bancos privados y públicos para el pago de la deuda externa. |

Fuente: Grafica elaborada por la autora del presente trabajo con base en (Holsti 1970, pág. 262-269).

Con el ánimo de sustentar el rol de mediador que le fue asignado a México, el presidente en su primer informe de gobierno aseguró que

América Latina y el Caribe han ocupado un lugar destacado en la política exterior de México. En particular nuestra intensa actividad diplomática para coadyuvar a una solución pacífica en los conflictos de los países hermanos de Centroamérica ha estado orientada en los principios históricos y los intereses soberanos de la nación (Presidencia de la República de los Estados Mexicanos [PRM]. 1983, pág. 13).

Más adelante, en su segundo informe de gobierno el presidente hace mención de los "recursos diplomáticos que México ha empleado para la

negociación pacífica de las diferencias y de que una paz firme, digna y honorable en Centroamérica seguirá siendo objetivo destacado de nuestra política exterior” (PRM 1984, pág. 8). Esto constata el deseo del gobierno de participar activamente –bajo el rol de mediador– en la búsqueda de una solución al conflicto centroamericano y la cual sólo se podría dar sobre la base del diálogo.

En cuanto al segundo rol, tanto Miguel de la Madrid como Bernardo Sepúlveda apelan en repetidas ocasiones al deseo e intención de México de ampliar los lazos entre los países latinoamericanos y de intensificar la cooperación y el fortalecimiento con y entre los “hermanos latinoamericanos”.

Por ejemplo, en la Sesión Conjunta del Congreso de los Estados Unidos de América en 1984 el presidente expresó

América Latina despierta ahora a la conciencia de su identidad. En el pasado, las distancias geográficas y la propia estructura del sistema internacional lograron separarnos. En nuestros días, los objetivos e intereses coincidentes son rasgos distintivos del proceso político que vive la región. Haremos realidad el propósito de solidaridad (de la Madrid 1984, párr. 9).

Estas dos declaraciones son una muestra de lo importante que fue para el gobierno de Miguel de la Madrid ratificar y empezar a empoderar los vínculos existentes entre los países latinoamericanos, no con el ánimo de generar una fuerza antiestadounidense sino una latinoamericanista que pudiera, en un mayor grado, expresar su inconformidad con la asimetría del sistema, especialmente en temas económico-financieros.

En lo referente al concepto de estatus⁴, una declaración del Secretario de Relaciones Exteriores hace pensar cuán claro era para él el estatus que su país ocupaba en el ranking internacional. Hablando de las relaciones comerciales y diplomáticas que sostienen con España, éste afirmó que “son países que tienen una posición, en su calidad de potencias medias, que puede influir muy favorablemente en el desarrollo de las relaciones internacionales” (Aguilar 1983, párr. 1).

⁴ El que el escenario internacional no se pueda definir como una sociedad integrada, se adopta el término de “estatus” en cuanto éste lleva a concebir el Sistema Internacional como uno en donde se pueden estratificar sus actores principales, los Estados, gracias a sus atributos de poder.

Según lo anterior, se colige que la estrategia del país mexicano hacia el conflicto centroamericano responde, como es usual en un Estado independiente, al cumplimiento de su interés nacional, que para este caso se enmarca en la preservación de la paz y la estabilidad política y económica en la región ístmica a través de la cooperación y la mediación.

La amenaza a la seguridad interna que le suponía la actividad guerrillera en su frontera con Guatemala, las provocaciones estadounidenses de una intervención en Nicaragua –consiguiendo la escalada del conflicto– y el temor de que el sentimiento de inconformismo llegara a permear a su población civil (en un ambiente económico devastado) amenazando la estabilidad del gobierno, son las justificaciones principales de la necesidad de defender dicho interés.

Venezuela: un ejemplo de democracia

Si la política exterior de México se describió como una encapsulada entre dos situaciones que la condicionan, la de Venezuela se puede representar como una de dos máscaras: la de la democracia y la del petróleo; una complemento de la otra, estas dos banderas definieron en gran medida la política exterior venezolana hasta y durante la década de los ochenta.

El llamado periodo democrático de Venezuela, que inicia en 1959 tras la caída del dictador Marcos Pérez Jiménez y que los académicos han enmarcado hasta 1999 (año de la llegada de Hugo Chávez al poder) tuvo sin duda un impacto en la forma en cómo se ideó y desarrollo la política exterior del país. Conjuntamente, el hecho de que éste se posicionara como uno de los países con las mayores reservas comprobadas de crudo pesado y el ser miembro de la OPEP, también signó su comportamiento más allá de sus fronteras.

Otro de los factores que cabe destacar es la importancia de la base ideológica de los principales partidos políticos de Venezuela: Acción Democrática (AD) y Copei, la cual va a impactar la formulación de la política exterior, no sólo por la influencia de ésta en el líder de turno, sino por la capacidad que va tener la

socialdemocracia y la democracia cristiana de sentar posiciones similares con los partidos afines de otros países.

Adicionalmente, la ubicación del territorio venezolano también lo ha dotado con distintas personalidades e intereses. Su cara de país andino, amazónico y caribeño le permite relacionarse con la mayoría de los países de la región. Sin embargo, también le obliga a destinar más recursos y esfuerzos y a dinamizar estrategias en su política exterior.

En el caso venezolano (a diferencia del mexicano) se tienen en cuenta los discursos y las concepciones de distintos tipos de rol en dos gobiernos: los últimos años de la presidencia de Luis Herrera Campins y la totalidad del mandato de Jaime Lusinchi, una concepción de rol que persiste transversalmente a lo largo del nombrado periodo democrático es el de país **ejemplo** (Ver Tabla 1).

Ejemplo de democracia en un continente que en las décadas de los 70' y 80' sucumbió ante una serie de dictaduras, Venezuela se consolidó como el modelo de democracia latinoamericana. Tan es así que los países de la región reconocían la importancia de dicho rol, entre ellos Estados Unidos. Su deseo de proyección fue tal, que en el Herrera Campins lo establece como uno de los pilares para conseguir “la defensa y robustecimiento de la identidad nacional”, el primer objetivo de dicho plan reza

Continuar con la proyección y la institucionalización de la libertad, la democracia y la justicia social como base de nuestra política internacional de paz con la mejor inspiración en la doctrina del Padre Libertador Simón Bolívar. Presencia activa de Venezuela en favor de estos postulados tanto en nuestro Continente como en el mundo (Presidencia de la República de Venezuela [PRV] 1981, pág. II; énfasis del autor).

Así mismo –manteniendo el rol de ejemplo constante–, el último año y medio de su administración Herrera Campins provocó un viraje en su política exterior hacia Centroamérica y, especialmente, en su relación con Estados Unidos, detonando así su deseo de participar en la iniciativa del Grupo de Contadora.

En los primeros años de su mandato el presidente consintió las ideas y la posición de Ronald Reagan (1981-1989) con respecto al tratamiento que se le debía

dar a la situación en América Central. Esto se evidencia en su ánimo de participar en la “Iniciativa para la Cuenca del Caribe”⁵, el apoyo conjunto a José Napoleón Duarte⁶ y a la situación en El Salvador y la forma en como Reagan se expresaba del presidente venezolano.

Empero, tras el conflicto de las Islas Malvinas y el apoyo de Estados Unidos hacia Gran Bretaña, el presidente venezolano cambió su discurso sobre el conflicto en el istmo. Muestra de ello y del por qué al final de su mandato concibe o potencializa un nuevo rol: **colaborador del subsistema-regional** (sin olvidar el de ejemplo) fueron, entre muchas otras, las declaraciones que hizo en el Tercer Aniversario de la Revolución Sandinista afirmando que: “Ha terminado la época de la intervención de las grandes potencias” (Ceberio 1982, párr. 7) y en rueda de prensa en la capital nicaragüense ratifico que “después del conflicto de las Malvinas, las naciones de América Latina tienen que revisar sus vínculos” (Ceberio 1982, párr. 1).

El entrante presidente Jaime Lusinchi continuará con ésta concepción nacional de rol. Lo hará, tal vez, con más fuerza que su antecesor y totalmente decidido a promover la solidaridad y unión latinoamericana con el fin de sentar su posición, contraria a la de las potencias económicas y militares de la época. En su discurso de toma de posesión aseveró

Proclamo mi vocación nacionalista, bolivariana, americana e integracionista. (...) La solidaridad efectiva con los países de América Latina será entendida como una *obligación*. Haremos todo lo que esté a nuestro alcance para contribuir a la configuración de una América Latina lo más unida y coherente posible frente a los grande problemas políticos y económicos (...) una América Latina con perfil propio

⁵ La iniciativa fue propuesta en 1982 por Estados Unidos como un programa de política exterior diseñado para promover el desarrollo económico y la estabilidad política en la totalidad de la cuenca del Caribe, incluyendo la parte norte de América del Sur. Consistió en iniciativas de comercio, asistencia económica y de inversión para generar crecimiento económico en la región a través de un incremento en la actividad del sector privado.

⁶ Fundador del Partido Demócrata Cristiano salvadoreño, Duarte estuvo exiliado en Venezuela (1972-1979) época en la cual fue elegido vicepresidente de la Unión Mundial Demócrata Cristiana y más adelante, presidente de la Organización Demócrata Cristiana de América (Barcelona Center for International Affairs 2001, Biografía). Esta afinidad ideológica lo hizo muy cercano al presidente Herrera Campins quien lo calificó como «la personalidad política y civil más sobresaliente» de El Salvador (Ceberio 1981, párr. 5).

e independiente, capaz de resolver sus problemas y dilemas por sí misma, sin injerencias extrañas y distorsionantes (Lusinchi 1984, págs. 11 y 12).

Tanto en el anterior discurso como en aquellos que pronunció ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Grupo Latinoamericano de la ONU, el Consejo Permanente de la OEA, entre muchos otros, Lusinchi expresará esa intención de cumplir el sueño de Bolívar de ver una Latinoamérica unida y solidaria.

Existen dos aspectos más a destacar del discurso del presidente Lusinchi: la caracterización de Venezuela como un país pacifista y pequeño. Parece imperativo mencionarlo ya que, en la búsqueda de las razones por las cuales los países decidieron participar en la conformación del Grupo de Contadora, la primera característica lleva a pensar que la disposición de este Estado por participar en una iniciativa que repudiaba toda clase de injerencia y en especial aquella que presumía de la fuerza, proviene de dicho sentir.

En cuanto a la segunda, la autopercepción de Venezuela como un país “pequeño”⁷ traza una ruta de acción en materia de política exterior que pugnará, por la primacía de la diplomacia como instrumento idóneo para su actuación internacional.

Finalmente, se puede argüir que la estrategia de Venezuela para la consecución de su interés nacional es la cooperación, enmarcada en la proyección de su modelo democrático.

Entendida no sólo como ayuda económica, sino también como apoyo político, son tres los principales objetivos que perseguía el interés nacional de Venezuela: evitar el total debilitamiento de las instituciones democráticas, resolver conjuntamente una renegociación de la deuda externa y evitar que los brotes de inconformismo social tocan su territorio.

⁷ En el discurso pronunciado por el presidente, con ocasión del almuerzo ofrecido por el Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuellar, Lusinchi declaró: “Hoy vengo ante ustedes como representante de un país pequeño, con sus problemas, sus ambiciones y su historia que ha sido grande” (Lusinchi 1984, párr. 7).

Colombia y el viro en su política exterior

Si en el caso venezolano la política exterior sufrió un giro al término del mandato de Herrera Campins, en el país vecino el cambio sólo llegó con la posesión de Belisario Betancur como nuevo presidente colombiano para el periodo 1982-1986. No se exagera al asegurar que el 7 de agosto de 1982 el presidente ya daba pasos hacia lo que sería la orientación de la política exterior colombiana –por lo menos bajo su tutela–, proclamando en el discurso de posesión su intención de que Colombia ingresara al Movimiento de los No Alineados

(...) caminando con los iguales para escapar de las pautas de *dominación* (...) someteré a consideración de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores la intención de que Colombia entre a formar parte de la agrupación de países no alineados que, no obstante la heterogeneidad de sus posiciones ideológicas, congrega un inmenso conjunto de Estados del Tercer Mundo (Betancur 1984, pág. 4).

Esta afirmación daba un indicio de la autonomía que quería tomar Belisario Betancur con respecto a la forma como Julio César Turbay Ayala había manejado la política exterior del país. Además, de entrada no se estaba comprometiendo con una ideología en especial sino que estaba dándole cabida a un rango de acción en temas de política exterior. Lo que sí era seguro es que, por lo menos en la retórica, éste conservador se estaba alejando de la doctrina del *réspice polum* para acercarse a la del *réspice similia*.

Es importante anotar que las razones del cambio de orientación de un gobierno a otro subyacen en la diferencia de contextos (interno e internacional) en los que Betancur hubo de actuar.

En lo referente a la situación interna, la colombiana era diametralmente diferente a la de los demás miembros del Grupo de Contadora haciendo de esta un problema para el prestigio de la nación en el ámbito internacional.

El conflicto armado y la legitimidad del régimen se enmarcaron como las dos dificultades principales; luego se les uniría la exasperación del tráfico de drogas y la recesión económica.

Iniciando con el conflicto armado, para la época, Colombia contaba con cuatro organizaciones guerrilleras activas, todas ellas de distintas orientaciones⁸; teniendo en cuenta el contexto de bipolaridad que se vivía, esto le suponía al mandatario de turno concentrar la mayoría de sus esfuerzos en manejar esta amenaza a la seguridad interna.

Aunque no se podía confundir la autonomía o el distanciamiento con Washington de una total reestructuración de las relaciones bilaterales en materia económica y militar, sí se podía evidenciar un nuevo tono en la tradicional orientación colombiana como un “aliado automático” de las posturas estadounidenses: evitar las intervenciones militares de Estados Unidos en América Central, enviaba un mensaje a la Casa Blanca de que Colombia no permitiría (por lo menos no de manera unilateral) que esto sucediese en su territorio en caso de que las guerrillas se salieran de control.

Como lo expresan Bruce M. Bagley y Juan Gabriel Tokatlian (2011, pág. 113) “desde el inicio la política exterior de Belisario Betancur estuvo íntimamente ligada a sus objetivos de política interna de restaurar la paz política y aumentar la legitimidad del régimen”. Esto se hace evidente tras revisar los discursos y declaraciones tanto del presidente como del canciller, y por lo cual se concluye que la prescripción nacional de rol que tenían estos dos tomadores de decisión para Colombia era el de país **activo-independiente** (Ver Tabla 1).

La denominación anterior se cree adecuada, especialmente por lo que respecta a la actividad diplomática y porque las decisiones que se tomaron en política exterior sirvieron al interés nacional y no los intereses de otros: mejorar la imagen con sus vecinos latinoamericanos y tener una intensa actividad diplomática en aras a la pacificación de Centroamérica no fueron más que estrategias para legitimar el proceso de paz que se intentaba llevar a cabo en el país.

⁸ Las cuatro organizaciones guerrilleras activas en Colombia eran: 1) las fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), de orientación comunista (línea Moscú); 2) El Ejército de Liberación Nacional (ELN), de orientación castrista; 3) el Ejército Popular de Liberación (EPL), de orientación maoísta; y 4) el Movimiento del 19 de Abril (M-19), de orientación nacionalista-populista (Bagley y Tokatlian 2011, pág. 99).

Dicho rol se utilizó en la reorientación de la política exterior colombiana la cual versó en cinco aspectos: 1) el conflicto de las Malvinas; 2) el Movimiento de los No Alineados; 3) restablecer relaciones con Cuba y Nicaragua; 4) pacificación de América Central por medio de la participación activa en el Grupo de Contadora; y 5) reivindicación del sistema económico internacional.

Algunos apartes de los discursos permiten ver la posición que se sentó con respecto a estos asuntos. Empezando por el conflicto de las Malvinas⁹, el canciller Lloreda Caicedo (en discurso pronunciado ante la sesión plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas) censuró la posición de Estados Unidos a favor de Gran Bretaña y aprovechó para celebrar “el efecto positivo de unir por primera vez en toda su historia a los pueblos latinoamericanos” y su efecto para considerar “crear mecanismos efectivos que permitan una acción conjunta en momentos de crisis” (Lloreda 1982, pág. 1).

Lo anterior estaba altamente ligado con el papel de Colombia en Contadora y la búsqueda de la paz negociada en Centroamérica. Betancur quería recuperar el prestigio de Colombia, especialmente con sus pares latinoamericanos, buscando legitimar su gobierno y la amnistía con los grupos guerrilleros. Como lo mencionó:

(...) La estabilidad o inestabilidad de América Central y el Caribe nos afecta profundamente; lo que ocurre allí no nos es indiferente (...) Si tenemos conflictos internos a nivel económico y social que queremos resolver (...) para que Colombia pueda continuar con su desarrollo, es mejor que integremos nuestros principios con las acciones de modo tal que la ola de violencia que azota a América Central no alcance nuestras costas. Ya que, en ese caso, nuestras propias instituciones estarían en peligro (...) La paz de Centroamérica es también la paz nuestra (Betancur 1983, págs. 34-52).

La última oración confirma la estrategia del presidente colombiano de “internacionalizar” la paz y mejorar el perfil latinoamericano del país, además de alejarse de las líneas trazadas por su predecesor, quien había apoyado abiertamente las decisiones de Estados Unidos con respecto a la crisis en el istmo.

⁹ Este conflicto se materializó en el mandato de Turbay Ayala, el cual se alineó con EEUU y votó (en el seno de la OEA) en contra de la activación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Bajo el mandato de Betancur y enmarcado en la premisa de recuperar su prestigio con las naciones latinoamericanas, Colombia cambia de forma drástica su posición frente a este conflicto.

El quinto aspecto, también le proporcionó a la presidencia de Betancur un espacio para reivindicar la imagen del país con sus pares latinoamericanos. Aunque Colombia no sufrió ni en la misma medida ni en tiempo los problemas económicos, sí activo su red de cooperación económica con el “Plan de Cooperación Financiera” y con una intensa actividad diplomática como lo fue la reunión en Cartagena.

Es claro que Colombia sí vivía una amenaza inminente a su seguridad interna y a la estabilidad de su aparato institucional. Se recuerda la presencia de grupos armados ilegales en territorio colombiano, sus orientaciones ideológicas y sus nexos con Cuba (especialmente en el caso del M-19). Además se insiste en la iniciativa de paz (amnistía) que estaba llevando en marcha Betancur como argumento para asegurar que la estrategia colombiana versaba en la cooperación e internacionalización la paz.

La marca del “hombre fuerte” de Panamá

Al realizar la investigación de la historia, la coyuntura y la política interior y exterior de Panamá en la década de los ochenta se está ante un caso atípico, tal vez no en la región pero sí en lo que a la generalidad de los países que conformaron el Grupo de Contadora respecta.

Comprender a Panamá supone explicar, en primer lugar, la importancia de su ubicación geográfica. Articulando no sólo la parte sur con la parte norte de América, éste país fue apreciado a finales del siglo XIX y principios del XX por su capacidad de convertirse en puente entre el Océano Atlántico y Pacífico. Esta característica trajo consigo su independencia de la República de Colombia y, su dependencia con Estados Unidos.

La materialización de un canal interoceánico en territorio panameño trajo cambios en la vida política, social y económica. Un aspecto que impulsaría esos cambios sería la presencia permanente de estadounidenses en Panamá a causa de arreglos que se pactaron en el Tratado Hay-Bunau Varilla (1903) lo que se

convertiría en incentivo para el reclamo de la soberanía panameña por parte de sus nacionales.

Lo interesante es que las reclamaciones panameñas en favor de una mayor participación de los beneficios económicos de canal, trajo una cultura de corrupción en los mandatarios que se beneficiaban económicamente de estas, sin resolver el problema de fondo: la figura colonial de protectorado. Todo esto se convirtió en caldo de cultivo para que sucesivas crisis políticas¹⁰ estallaran en territorio y culminaran con lo que se conocería como el *torrijismo*.

La figura del General Omar Torrijos –“hombre fuerte de Panamá”– se empezó a perpetuar en la vida nacional después del golpe de Estado que éste le propició, junto con el Teniente Coronel Boris Martínez, al recién electo presidente Arnulfo Arias en el año de 1968. Tras un intento fallido de derrocar a Torrijos, éste consolidó para 1970 su apoyo tanto al interior de la Guardia como de la sociedad civil.

Uno de los logros más destacados de Torrijos y el cual sirve como instrumento para afianzar el sentir nacionalista de Panamá fue el Tratado Torrijos-Carter de 1977, en el cual Estados Unidos le concede la jurisprudencia plena a Panamá sobre la administración de la vía interoceánica; además, en este tratado se logra dismantelar parte del complejo militar del que hacía uso Estados Unidos.

Por su deseo de retornar al régimen de instituciones característico de la democracia liberal, el General Torrijos inició un periodo de transición en el que, dimitió de su cargo como conductor del gobierno en 1978 y nombró a Arístides Royo como presidente provisional, por seis años, hasta que se convocaran a las primeras elecciones democráticas en el año de 1984.

No obstante, en lo que a la política exterior respecta, Torrijos siguió siendo quien la comandaba. Para entonces, su actuación en el escenario internacional

¹⁰ Los fraudes electorales, el gamonalismo y el clientelismo político practicado por los partidos políticos condujeron al país a sucesivas crisis.

consistió en apoyar a la comunidad latinoamericana y los deseos de cambio interno y soberanía que reclamaban algunas naciones.

Por lo anterior es que se justifica la atipicidad metodológica en el caso panameño: si bien existía la figura de presidente y secretario de relaciones exteriores, no cabe duda que “el hombre fuerte” era quien, si bien ya no en el poder, continuaba tomando las decisiones de política exterior.

Panamá se puede entonces catalogar con el rol de **mediador-pragmático** (Ver Tabla 1). Esta caracterización es especial pues refleja totalmente el adjetivo característico de quien manejó las relaciones internacionales panameñas hasta 1981: pragmático, así se le describía a Torrijos y a su forma de manejar las relaciones exteriores de su país. Mediador, ya que en palabras de sus consejeros – José Blandon– “buscar vías de entendimiento allí donde la guerra parecía inevitable fue siempre para Torrijos una especie de reto personal (...) de hecho, Torrijos siempre creyó que la crisis salvadoreña podía tener una salida negociada” (Ceberio 1981, párr. 1).

Tras la muerte del General Torrijos en 1981 y decidido a continuar con su actitud negociadora, el presidente Royo propone ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, durante el trigésimo sexto periodo de sesiones (septiembre de 1981), una propuesta mediadora para el conflicto Salvadoreño y en la cual él mismo se postula como mediador.

Continuando con esta línea de mediador pragmático y con referencia al conflicto de las Malvinas, Royo le expresó en una carta dirigida al presidente Reagan su queja por la “identificación de Estados Unidos con la causa del colonialismo y el uso de la fuerza invariablemente asociado a esta y que los británicos están practicando en Argentina”. Además, reafirma que su gobierno “ha apoyado desde siempre la descolonización de las Malvinas, reconociendo el auténtico derecho que tiene Argentina de recuperarlas” (El País 1982, párr. 10).

Afirmando su postura pragmática de apoyo a las reivindicaciones de los países latinoamericanos pero sin abusar de la misma, le “solicita la formal promesa del gobierno estadounidense de que ninguna de las instalaciones y personal, o las

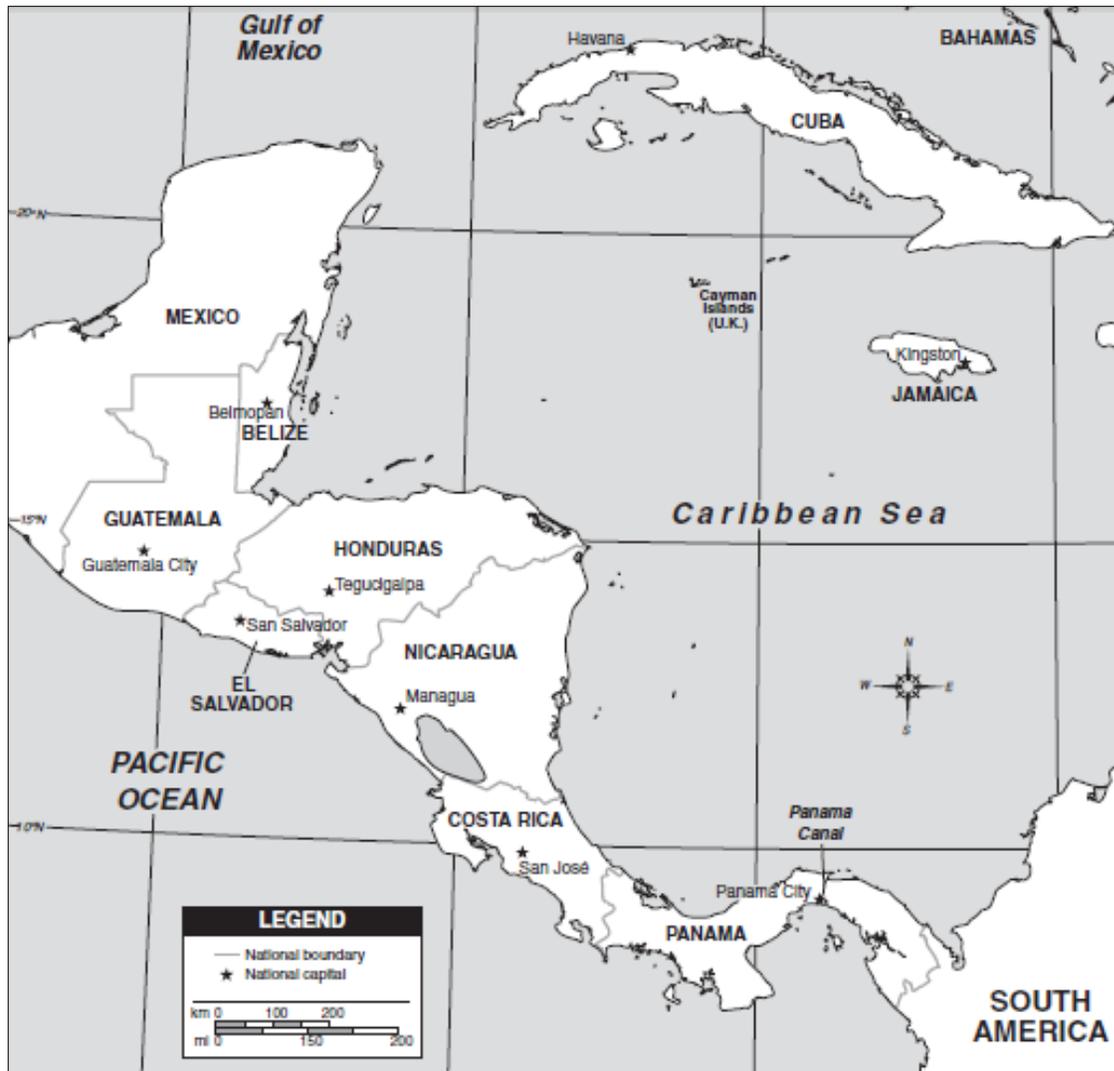
áreas que utilizan, se verán relacionadas con acciones que directa o indirectamente, contribuyan a perjudicar intereses argentinos o de otro pueblo latinoamericano” (El País 1982, párr. 13), en tanto que los panameños desapruaban las acciones británicas y no quieren verse inmiscuidos en agresiones hacia sus pares.

En una entrevista que le concedió a Rafael Andrés Mombiedro –antes de renunciar a la presidencia–, Arístides Royo aseguró que el futuro de Panamá era “colaborar en las distintas tareas de solución de conflictos, mediante medios pacíficos, en todo nuestro continente”; también afirmó que lo esencial para llegar a una concertación de las posturas de los países latinoamericanos era “solucionar las distintas diferencias bilaterales que separan a muchas naciones de la región” (Mombiedro 1982, párr. 21): éste es sin duda uno de los principios de Contadora.

Por cuestiones políticas, nunca por azar, el presidente Royo renunció a su cargo abogando problemas de salud. Como estaba establecido en la Constitución, el vicepresidente Ricardo de la Espriella tomó el cargo de presidente de la nación y, en materia de política exterior, intentó mantener la línea de acción *torrijista* que siguió el ex presidente Arístides Royo. Así, en enero de 1983 Panamá se convierte en la sede de comunicaciones del Grupo de Contadora.

2. REVOLUCIONES Y CONTRARREVOLUCIONES CENTROAMERICANAS: DIMENSIÓN NACIONAL, REGIONAL E INTERNACIONAL

Mapa 1. Centro América



Fuente: (Eduplace s.f.)

Con el objetivo de explicar la creación del Grupo Contadora, éste segundo capítulo analizará cómo el contexto regional impactó en la formación de éste. Si bien fue enero de 1983 la fecha en la que los cuatro países latinoamericanos decidieron unir esfuerzos alrededor de un nuevo mecanismo multilateral, cuyo fin era servir de plataforma para la consecución de la paz centroamericana, hay que remitirse constantemente a las décadas pasadas en especial a los años sesenta y setenta, conocidos como los “gloriosos veinte” para poder exponer con claridad el contexto regional.

2.1. La represión Guatemalteca

El alto número de población indígena y el modelo agroexportador de café y banano son unas de las características de ésta república la cual, al igual que sus países vecinos, sucumbió ante los regímenes dictatoriales y a un largo periodo de gobiernos militares en la segunda mitad del siglo XX. Retratada en la década de los veinte por el premio nobel Miguel Ángel de Asturias, en su novela histórica *El Señor Presidente*, ésta nación continuó viviendo gran parte del siglo en el estado de represión descrito por este libro.

Sin embargo, éste país viviría “10 años de primavera en la eterna tiranía” como resultado de la “revolución de octubre”; años que servirían para mostrar el poder económico que los ciudadanos estadounidenses se habían adjudicado en el país y la fuerza y capacidad del ejército sobre la política nacional. Para entender el surgimiento y la organización de los trabajadores guatemaltecos hay que revisar la presencia de la United Fruit Comapny (UFCO) y su relación de complicidad con las dictaduras y gobiernos militares que defendían el *statu quo* agroexportador.

Lo primero a resaltar de la UFCO es que, además de ser los principales constructores y dueños de la infraestructura vial del país, serían los mayores empleadores y terratenientes del mismo. Capaces de obtener concesiones políticas que les facilitaban el monopolio de la exportación del banano, la compañía se vio altamente favorecida por los gobiernos dictatoriales. Tajante fue la diferencia cuando en 1944 con la “revolución de octubre”, el general Jorge Ubico fue depuesto

de la presidencia y reemplazado por el candidato de los trabajadores, electo democráticamente, Juan José Arévalo.

Debido a la alta concentración de la tierra y a las condiciones paupérrimas de los campesinos, Arévalo emprendió unas reformas económicas, políticas y sociales que tenían como fin la modernización de las relaciones sociales. Empero, lo que en cualquier país democrático serían reformas para consolidar los derechos universales, en el caso guatemalteco éstas se transformaron en supuestas maquinaciones del comunismo.

Cabe resaltar que fue en éste periodo de apertura democrática en el que se abre el espacio político para que las organizaciones sindicales se establezcan legalmente e inicien un proceso de actuación como agentes de la sociedad guatemalteca.

El sucesor de Arévalo, Jacobo Árbenz, realizó la reforma que sacaría a relucir el verdadero interés y poder de la UFCO en Guatemala. La agraria, sería la reforma que pondría en jaque el exceso de tierras que poseía la compañía, muchas sin uso y escudadas bajo el pretexto de ser tierras de reserva para los cultivos bananeros. Ni el Departamento de Estado ni la CIA vieron con buenos ojos las reformas que adelantaba el gobierno de Arbenz. Por esto, “a través de la CIA, Estados Unidos financia el entrenamiento militar de los opositores al régimen en la vecina Honduras y también, en menor grado, en Nicaragua” (Rouquié 1994, pág. 72). Expectantes a que se desarrollara una acción que justificara la sovietización del país y con esto darle vía libre a la intervención, el ejército de mercenarios respaldados por el gobierno norteamericano y dirigido por el coronel Castillo Armas cruza la frontera hondureña a mediados de 1954. El resultado: Arbenz renuncia y se instaura un gobierno contrarrevolucionario.

Castillo Armas, tras hacerse plebiscitar con el 98% de los votos en octubre del mismo año, inicia su programa de “desovietización” de Guatemala. Incluyó entonces el despojo de tierras, la anulación del Congreso, declaraciones de ilegalidad de los sindicatos y partidos de izquierda, entre otros. Si bien Castillo

Armas es asesinado en 1957, su acción contrarrevolucionaria revive la represión característica de la Guatemala de Manuel Estrada Cabrera.

Tras una sublevación del ejército en 1960, poco fructífera y aplastada con la ayuda de cubanos anticastristas y la marina norteamericana se dará paso –según Alain Rouquié– a dos consecuencias: el nacimiento de una guerrilla y la toma prolongada del poder por parte del ejército.

A partir de 1970 el gobierno es militar y únicamente se acepta la participación de los partidos de derecha y centro. De ahí en adelante el terror masivo y selectivo, será el instrumento utilizado para intentar apaciguar las convulsiones revolucionarias.

Para finales de los años setenta y principios de los ochenta Guatemala es considerado el país con mayor número de desapariciones a nivel mundial y cuyos fallecidos anualmente son exorbitantes. Las represiones alcanzan su pico más alto en 1979 gracias a la coyuntura regional, la cual contó entre sus principales protagonistas a la revolución sandinista y a las acciones insurgentes del FMLN.

Entre los eventos relevantes que describen el nivel de terror y polarización sufrido en el Estado guatemalteco se cuentan: la masacre de Panzós y de la embajada de España en 1978; el asesinato en enero y en marzo de 1979 del secretario general del partido Socialdemócrata, Alberto Fuentes Mohr y del dirigente de centroizquierda Manuel Colom Argueta, respectivamente; también son asesinados algunos miembros del Partido Social Demócrata, junto con los asesinatos indiscriminados campesinos, indígenas, trabajadores y simples ciudadanos. Para argumentar la idea de que en Guatemala el objetivo prioritario fue el silenciamiento de toda oposición, “entre 1961 y 1972 el Comité de Derechos Humanos de Guatemala cita 17.480 muertes violentas de carácter político” (Osorio 1979, párr. 1).

Como lo sentencia Alain Rouquié (1994, pág. 156) “en Guatemala no hubo una guerra civil sino más bien un estado de beligerancia del ejército, (...) la política de “contrainsurrección” ha inspirado una concepción totalmente militarizada del gobierno, (...) se creó un Estado terrorista que cambió los planes de desarrollo por

unos contra guerrilla”. Tan fue así, y la presencia de los militares tan intrincada en la vida política de éste país que se llegó a plantear la hipótesis –la cual también aplica para El Salvador– de la necesidad de una sola alianza, entre las fuerzas militares y la democracia cristiana, que pudiera gobernar los países del tercer mundo.

Finalmente, se debe mencionar el golpe de estado llevado a cabo el 23 de marzo y cual llevó al general Ríos Montt al poder; con esto y el estado de sitio declarado, la militarización de la sociedad se acentúa aún más. Se crean grupos paramilitares que, al igual que en El Salvador, gozarán de impunidad y a los cuales se les adjudicará más adelante faltas gravísimas en materia de derechos humanos.

Esta guerra del terror contra los civiles deja a más de 50.000 indígenas como refugiados en su propio país, junto con unos 45.000 guatemaltecos refugiados en el país vecino (México) entre 1981 y 1982 (Rouquié 1994, pág. 164).

Honduras: el vientre blando de la región

Ubicado en la mitad del istmo centroamericano, Honduras ha sido catalogada como la verdadera “república bananera”. País privilegiado por su extenso territorio y su baja densidad poblacional, la mayoría de tipo rural, cuenta con un problema de integración que ha desmembrado a las estructuras económicas del centro de poder político.

Como sus vecinos, su modelo económico está basado en la exportación agrícola (más diversificada que la de El Salvador y Guatemala) cuyo dominio está en manos de una oligarquía. Ésta se diferencia en grosso modo con la de sus países vecinos: los individuos que la componen son en su mayoría extranjeros (estadounidenses) y se concentra en una sola compañía la United Fruit Company (UFCO).

Igualando a los gobiernos de la región, el hondureño también fue liderado por oficiales militares desde 1953 hasta 1981. No obstante, a diferencia de sus vecinos, en Honduras el aparato estatal no se convirtió en uno terrorista; allí se contaba con cierta flexibilidad ideológica.

Relativamente pasivo, el territorio hondureño se vio enfrentado con su vecino El Salvador por la falta de acuerdo en la delimitación de su frontera común. Conocida como la “guerra del fútbol” o la guerra de las 100 horas, ésta sacudió la frontera entre Honduras y El Salvador entre el 14 y el 18 de julio de 1969.

Aunque la disputa por el territorio fronterizo había existido desde años atrás, fue la aplicación de una reforma agraria aprobada en Honduras el detonante de la acción armada. Como se explicó, El Salvador es un país pequeño con una tasa de densidad poblacional alta; esto llevó a muchos campesinos de la zona fronteriza a migrar hacia Honduras, país que sufría de escases de mano de obra y tierra sobrante.

La reforma entonces expropió a los salvadoreños de sus tierras en Honduras y los expulsó a su territorio de origen. Esto desató en El Salvador (que vivía bajo una situación de presión socioeconómica) un sentimiento de preocupación y nacionalismo, el cual le llevó a lanzar el primer ataque hacia territorio hondureño. Tras cuatro días de confrontaciones armadas entre los dos ejércitos, la Organización de Estados Americanos (OEA) logró negociar un alto al fuego que entró en vigor el día 20 del mismo mes.

Esta confrontación dio paso a que Honduras argumentara su salida del Mercado Común Centroamericano (MCCA) arguyendo que estaba en desigualdad de condiciones con la economía salvadoreña. Esto, se presenta como una de las primeras fisuras en la unidad y estabilidad de istmo.

Para adentrarse a la coyuntura de la década de los ochenta es necesario preguntarse ¿qué papel jugó Honduras en el conflicto centroamericano? Sin un conflicto interno desbordado en guerra civil, se alcanzaba a diferenciar de sus vecinos¹¹. Lamentablemente, el país no pudo escapar de su posición central en el istmo y volvió a convertirse en el “vientre blando” de la región.

¹¹ Si bien Honduras no vivió una guerra civil, si sufrió un amplio periodo de violación de Derechos Humanos que lo pusieron en el radar de alerta de la comunidad internacional. El citado Coronel Álvarez inicia una guerra sucia de asesinatos, desapariciones y torturas a líderes políticos, populares, sindicales y estudiantiles. El pueblo hondureño empieza a parecerse a sus vecinos convirtiéndose en “un caldero de violencia militar, paramilitar y guerrillera” (Nieto 1999, pág. 380).

Patrocinado por Estados Unidos, Honduras se convirtió en el territorio de entrenamiento y ataque del ejército de los ‘Contra’; compuesto por ex miembros de la Guardia Nacional, ex somocistas y desertores del sandinismo, su objetivo principal era derrotar a los Sandinistas en el poder. Ejemplo de la importancia estratégica que cobró el país “de 1981 a 1985, Honduras recibió un dramático incremento en la ayuda militar estadounidense de \$3.9 a \$7.44 millones, mientras que Estados Unidos entrenaba las fuerzas que combatirían a los sandinistas en Nicaragua” (Schroeder 2005, pág. 68).

Así pues, de un país que se salvó de sucumbir ante una guerra interna de reivindicación socio-económica, Honduras no escapó de ser un actor principal en la escalada armamentista de Centroamérica. Como un peón, dependiente de la mano del jugador para que éste realice su próximo movimiento, el gobierno hondureño entró a dicha guerra con un mínimo de independencia y permitiendo el uso de su territorio por fuerzas militares estadounidenses, gracias a la enmienda realizada al Programa de Asistencia Militar¹² (PAM) suscrito en 1954.

El que Honduras comparta frontera con tres de los países en conflicto, justifica la militarización del territorio hondureño a manos de Estados Unidos. Tan representativo fue su papel, que ni el primer gobierno civil (asumido por Roberto Suazo Córdova en 1982 después de décadas de dictaduras) puede contrarrestar el “acuerdo previo realizado por el Coronel Gustavo Álvarez, Jefe de las Fuerzas de Seguridad del régimen anterior, con la CIA y el Pentágono para que su país sea la base de operaciones militares contra Nicaragua y de apoyo a la lucha antiguerrillera en El Salvador” (Nieto 1999, pág. 377). El “primer” gobierno civil de Honduras empieza con las manos atadas.

El “pulgarcito de América”

¹² “Este tratado fue la base de la cooperación y asistencia militar durante la Guerra Fría. Subsecuentes anexos y protocolos a este acuerdo permitieron el establecimiento de las fuerzas estadounidenses en bases hondureñas. Los oficiales norteamericanos y hondureños caracterizaron esto como un acuerdo de “apretón de manos”, en donde cualquier parte podía decidir cuándo romperlo” (United States General Accounting Office 1995, pág. 10).

Son tres las características que permiten entender las causas y consecuencias de los movimientos insurreccionales en la década de los ochenta. La primera de éstas hace alusión al carácter minúsculo del país –llamado “pulgarcito de América”– y su elevada tasa de densidad poblacional; esto, trajo consigo una alta concentración de la tierra cultivable debido a que la tierra disponible era escasa.

A dicha escasez se suma el tipo de modelo económico elegido: economía de monocultivo y exportadora de café, también conocido como “grano caro”. El país se dedicó entonces a exportar la mayor cantidad de dicho grano y a importar los granos baratos (fríjoles y el maíz); se extendieron las plantaciones de café en detrimento de la agricultura alimenticia es decir, se convirtió en un país dependiente de la importación alimenticia, con todo lo que esto acarrea.

La última característica está conectada con las dos anteriores. En tanto que las tierras cultivables son escasas y la economía se mueve por la exportación del grano del café, se establece una relación cómplice entre la oligarquía y las fuerzas militares del Estado. Ya que desde 1932 los oficiales se convierten en los actores dominantes de la vida política, los terratenientes se volcarán hacia éstas fuerzas tanto para acaparar la mayor cantidad de tierra (y mantenerla segura) como para asegurar políticas gubernamentales favorables a la producción y comercialización de dicho bien.

Ahora bien, con el objetivo de entender el panorama de finales de 1970 y principios de los ochenta también se debe acotar los largos años de república militar que experimentó este país. El “nuevo régimen” que se instauró en 1948 (y que duraría hasta 1979) hizo de El Salvador una república militar con fachada representativa en la cual el populismo reformista y la represión a la oposición democrática estuvieron a la orden del día. Además, gracias a la llamada relación cómplice entre la fuerza económica y la político-militar, sumado al problema de tierras, los campesinos se vieron obligados en varias ocasiones a vender o abandonar sus parcelas convirtiéndose en campesinos proletariados, el resultado: un creciente sentimiento de injusticia, desigualdad y miseria, acentuado por la represión, al interior de la clase trabajadora.

No obstante, si bien desde 1977 ya están dadas las condiciones, las movilizaciones populares y la insurrección revolucionaria sólo se transformaron en un auténtico conflicto bélico después del triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua. Así, desde las corruptas elecciones de 1977 que dieron como “ganador” al general Romero, los diferentes grupos revolucionarios iniciaron una tarea de protesta social la cual estuvo impregnada de secuestros a personalidades políticas y económicas como también de tomas a embajadas con el objetivo de elevar sus reclamaciones más allá de las fronteras nacionales.

Este ambiente de descontrol llevó a la caída de del general Romero por medio de un golpe de Estado y a la sucesiva creación de juntas cívico-militares que no atinaban a solucionar los problemas sociales por las vías legales y de reformas, sino por la represión. En especial se cuenta el caso de ORDEN, organización paramilitar de derecha que, trabajando de la mano con el gobierno, cometió matanzas indiscriminadas por todo el territorio salvadoreño, en nombre de la contrarrevolución.

Entre la disolución y creación de estas juntas aparece la figura de Napoleón Duarte, jefe de la democracia cristiana salvadoreña y quien el 22 de diciembre de 1980 se convirtió en presidente de la república. Sin embargo, la impunidad reclamada por parte de los revolucionarios salvadoreños hacia la organización paramilitar ORDEN y la legitimización indirecta de ésta misma por parte del partido cristianodemócrata produjeron la escisión del mismo, entre los miembros de la tendencia progresista y la conservadora. Esto lo único que hizo fue acentuar aún más el poder de los militares de derecha en la conducción del país: las supuestas reformas progresistas (entre la que se cuenta la fallida reforma agraria) iban de la mano con la violencia contrarrevolucionaria que permeó los primeros años de 1980.

Así pues, tras fijar las fechas electorales (1982 presidencia, 1983 parlamentarias) que únicamente servirían como una pantalla a nivel internacional y en las que ni la oligarquía ni los militares aceptarían la participación de las

organizaciones populares a cambio de una tregua, se sumaba el fin de la era Carter y el inicio de una nueva esperanza para la oligarquía: la era Reagan.

Con esto en mente, el ya conformado FMLN llamó a la insurrección general, la también conocida “ofensiva final” programada para el 10 de enero de 1981. Esta, tenía como fin “colocar a Reagan ante el hecho de una nueva victoria revolucionaria en América Central” (Rouquié 1994, pág. 160).

La ofensiva fracasaría y el país entraría en un arduo periodo de guerra civil y de confrontación entre un ejército patrocinado por Washington y una guerrilla que si bien habían fracasado en su “ofensiva final”, no estaba debilitada¹³. La fuerza se median entre un ejército con grandes cantidades de ayuda militar (25 millones de dólares fue el monto inicial destinado a este país y catalogado como “ayuda de emergencia” por el gobierno Reagan) y política norteamericana y una guerrilla que aprovechaba el apoyo del pueblo salvadoreño (profesores, estudiantes, profesionales y cuerpo eclesiástico) a la lucha contra la militarización de su país, de Centroamérica y de la agresión a Nicaragua.

Así, para 1983 en el pulgarcito de América se vive bajo una impunidad endémica y un alto índice de violación de Derechos Humanos. Se dan matanzas de campesinos, obreros y estudiantes cometidas por el ejército salvadoreño, con el pretexto de “evitar la injerencia comunista en El Salvador”.

2.4. El despertar Nicaragüense

Sin lugar a dudas Nicaragua fue el lugar del triunfo revolucionario. Esto sirvió como detonante para que el deseo de cambio por medio de la revolución en los países vecinos aflorara. No obstante, para entender la consecución de tal triunfo hay que remontarse a la historia reciente del país.

¹³ Como relata Clara Nieto (1999, pág. 383) “el FMLN se toma varias ciudades, realiza masivos ataques contra las guarniciones en la mayoría de las ciudades y poblaciones, logra el retiro del ejército de grandes áreas en el campo, ataca instalaciones de la Fuerza Aérea y destruye parte importante de su equipo”.

Para empezar, Nicaragua ha estado presente en el radar de Estados Unidos desde la llamada “fiebre del oro” que desencadenó el deseo de construir un canal que conectara el Océano Atlántico con el Pacífico. Desde la llegada de William Walker en 1855 hasta el triunfo de la Revolución Sandinista (1979) éste país ha tenido marcados lazos de cooperación con el país del norte.

Ahora, para entender el triunfo sandinista es necesario remitirse a dos variables internas principales. Primero, a la llamada dinastía Somoza y, por añadidura, a su relación de clientelismo con Estados Unidos; segundo, a una de las primeras demostraciones de insurgencia (entre 1927 y 1933) contra las tropas norteamericanas presentes en territorio nicaragüense, en cabeza de Augusto Sandino.

El clan Somoza que gobernaría 43 años (desde 1936 a 1979) y que hizo de Nicaragua su empresa familiar fue uno, si no el más importante, de los factores que llevaron a la queja y transformación social, alimentando además los deseos de cambio de varios grupos revolucionarios que, en el año de 1978, se fusionarían para crear el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN).

Con la bendición de Franklin D. Roosevelt y la coyuntura internacional que anotaba entre sus acontecimientos más destacables la Gran Depresión (1929) y la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos necesitaba evitar la multiplicación de los partidarios de Sandino y el malestar social que despertaba la recesión económica; la solución: permitir el surgimiento de un poder fuerte y amigo de Washington.

El problema para los nicaragüenses fue que dicho poder amigo y fuerte de los norteamericanos se convirtió en una dictadura que borraría del mapa la descentralización e independencia de las instituciones (la Guardia Nacional es el mejor ejemplo), debilitando además el desarrollo capitalista de Nicaragua.

Ejemplo de la empresa familiar en la que Anastasio “Tacho” Somoza convirtió al país “para 1979 se estimaba que la fortuna de los Somoza sumaba unos 500 millones de dólares y comprendía la quinta parte de las tierras cultivables del país. Dueños de las 26 empresas industriales más grandes, también eran los

mayores productores de azúcar y tenían bajo su tutela el monopolio del alcohol” (Rouquié 1994, pág. 52).

Asimismo, la debilidad en el desarrollo capitalista sirvió para que el Estado sustituyera –especialmente en el área de los servicios públicos– al decaído sector privado, acaparando aún más instituciones. Junto con esto, la basta cantidad de poder económico y estatal le sirvió a la dictadura para asegurarse, por medio del paternalismo y la corrupción, el apoyo de la Guardia Nacional.

El malestar social que inspiraba el manejo del Estado Nicaragüense a manos de la familia Somoza se aceleró en aquellos combatientes revolucionarios con el terremoto que se sufrió en Managua en diciembre de 1972. Esta catástrofe mostró abiertamente la corrupción y el deseo de acaparar la mayor cantidad de dinero estatal por parte del “Tachito” Somoza.

En relación con la segunda variable, se hace evidente el malestar causado por la presencia de *marines* norteamericanos en territorio nicaragüense lo cual justificaba de primera mano los brotes nacionalistas que se desencadenaron en un grupo de revolucionarios liderados por Sandino. Su principal reclamo era devolverle la soberanía a Nicaragua en temas de seguridad, ergo: expulsar a las tropas estadounidenses.

Si bien con la muerte de Sandino cesaron las formaciones revolucionarias, para la década del sesenta se volvieron a activar (el triunfo de la Revolución Cubana sería un catalizador), manteniéndose activas hasta la ofensiva final de 1979.

3. LA RELACION ENTRE LOS PROCESOS DE DECISION Y LA POLITICA EXTERIOR

El objetivo de éste tercer capítulo es comprender cómo los procesos de decisión que se llevaron a cabo entre los presidentes y cancilleres del Grupo de Contadora determinaron el comportamiento de su política exterior.

La toma de decisiones está en el corazón de la política exterior. Si bien los países, las organizaciones multilaterales y demás actores de la política internacional por lo general trazan los lineamientos que guiarán esta política al inicio de un nuevo mandato o al momento de su creación, en el día a día los representantes de dichas unidades tienen que tomar decisiones que les permitan, en la medida de lo posible, cumplir con las metas propuestas en un inicio.

Aquellos que crean y ejecutan la política exterior deben enfrentarse a un ambiente internacional lleno de información verídica, falaz y toda ella influenciada por infinidad de actores sociales, políticos y económicos. Con esta, estos actores deben por lo menos minimizar los riesgos y daños para su interés (determinado según la percepción propia del tomador de decisión) y, en el mejor de los casos, maximizar los beneficios.

Es por esto que los procesos de decisión son vitales para la conducción de la política exterior, ya que a medida que los actores van definiendo sus prioridades también deben ir decidiendo sus cursos de acción, todo esto sin descuidar los mensajes que se transmiten en su entorno. En conclusión: el resultado de los procesos de decisión también define la conducción de la política exterior.

Ahora bien, al estudiar un actor como el Grupo de Contadora se está ante la disyuntiva de si se cuenta o no con una política exterior. Gracias a esto, el capítulo se divide en dos partes: la primera definirá lo que éste trabajo entiende por Grupo de Contadora y los argumentos que respaldan la afirmación de que este grupo sí contó con una política exterior propia; la segunda parte, se ocupará de estudiar los procesos de decisión que definieron el tipo de política exterior y, por lo mismo, las estrategias que se implementarían para materializarla.

3.1. El Grupo de Contadora

Los pocos estudios que se realizaron sobre el Grupo de Contadora no ahondaron en categorizar al mismo. Existe un relativo consenso en que éste fue una plataforma de negociación multilateral, a la cual le aplicaron el apelativo de *sui generis* por ser la primera de su especie en la región americana.

Con el ánimo de abrir un posible debate, a continuación se argumentará porqué esta investigación cataloga al Grupo de Contadora como un régimen internacional. Se espera que al definirlo como un actor un tanto más institucionalizado, el lector sea más receptivo a la idea de que éste haya generado cierto tipo de acciones entendidas como política exterior. Sin embargo, es importante recordar que el objetivo de este capítulo no es entablar un debate sobre lo que es el Grupo de Contadora.

Hablar de regímenes internacionales supone remitirse a la definición clásica y comúnmente aceptada por la disciplina ofrecida por Stephen Krasner quien los definió como “los principios, normas, reglas y procesos de decisión, implícitos o explícitos, alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área específica de las relaciones internacionales” (Krasner 1983, pág. 2).

Para este caso son cuatro países quienes alrededor de la seguridad regional y el fortalecimiento de los sistemas democráticos concentraron sus esfuerzos y fijaron unos parámetros de conducta o accedieron a “una autorregulación colectiva en áreas que trascienden las fronteras nacionales” (Meyer 1993, pág. 402).

En cuanto a los principios y normas, se puede decir que el principio central de éste régimen es la observancia de los principios del derecho internacional, especialmente: la libre determinación de los pueblos, la no intervención, la igualdad soberana de los estados, la solución pacífica de controversias, etcétera. La norma central del régimen era sin duda su objetivo principal o razón de ser: “promover la distensión y poner término a las situaciones de conflicto en el área, absteniéndose de realizar toda acción que ponga en peligro la confianza política o

que tienda a obstaculizar el objetivo de lograr la paz, la seguridad y la estabilidad en la región”.

Con respecto a las reglas, muchas de ellas implícitas, encontramos una de gran valor: el compromiso por parte de los cuatro cancilleres de mantener una posición unánime ante cualquier acto y respuesta que le fuera requerida. Por lo que respecta a los procesos de decisión, la segunda parte de este capítulo se ocupará de ello.

En síntesis, el Grupo de Contadora reúne los elementos que componen la definición de Krasner; si bien otros estudiosos de los regímenes internacionales han hecho aportes a esta definición y han complementado el significado del término es innegable que la definición de Krasner sigue siendo, hasta el día de hoy, la más aceptada y utilizada para los análisis básicos del tema.

3.2. Los conceptos de política exterior y política exterior no alineada

Ya que lo que se va a examinar en éste capítulo es el impacto de los procesos de decisión en la configuración de la política exterior del Grupo de Contadora, se prosigue primero a definir lo que esta investigación entiende por dicha política. Esto, con el ánimo de argumentar que en efecto éste régimen internacional sí contó con un tipo específico de política exterior (no alineada), la cual fue diseñada *foreign policy making* e implementada *foreign policy implementation* por los cancilleres y presidentes de los países constituyentes del Grupo de Contadora.

La definición más simple y general de política exterior supone las estrategias que configuran los gobiernos para tratar con otras naciones, es decir las acciones de un Estado por fuera de sus fronteras. El diccionario Penguin de Relaciones Internacionales define la política exterior como una actividad que implica acciones, reacciones e interacciones entre actores estatales (Penguin 1998, pág. 179). Estas dos sencillas definiciones ya llevan inscritas una primera conclusión: la política exterior es una actividad realizada por un único actor, el Estado.

No obstante, ante la prominencia de otros actores internacionales (como las organizaciones internacionales, las alianzas, los regímenes, entre otros) los académicos de las Relaciones Internacionales se empezaron a cuestionar una serie de principios que habían regido el estudio de esta disciplina. Entre estos, el Estado como único actor capaz de llevar a cabo una política exterior.

Así, en el Análisis de Política Exterior encontramos algunas definiciones nuevas que han flexibilizado este concepto, abarcando un mayor número de actores. Por ejemplo, Deborah J. Gerner define que el punto central del análisis de la política exterior “está en las intenciones, declaraciones y acciones de los actores –usualmente, pero no siempre, estados– dirigidas hacia el exterior y la respuesta de otros actores hacia dichas intenciones, declaraciones y acciones” (Gerner 1995, pág. 18).

Cuando Gerner hace alusión a “no siempre estados” se está refiriendo a esta ola de nuevos actores internacionales cuyas políticas hacia el exterior impactan la configuración del Sistema Internacional. Por ejemplo, la decisión de cuatro estados soberanos de crear un mecanismo de cooperación *sui generis* en el sistema interamericano impactó la configuración de este; la tradicional predominancia de Estados Unidos en la resolución de conflictos se vio alterada y desplazada con el surgimiento de una iniciativa netamente latinoamericana.

¿Cómo logran esos nuevos actores impactar la configuración del sistema internacional? Por medio de la construcción y aplicación de política exterior. Lo que este trabajo entiende por política exterior es el conjunto de estrategias (intenciones, declaraciones y acciones) realizadas por un actor influyente en el Sistema Internacional, que van dirigidas hacia el exterior con el objetivo de influenciar ese ambiente así como el comportamiento de los otros actores al interior del mismo, con el fin de alcanzar una meta propuesta (intereses, valores, logros).

Ahora bien, la característica principal de la política exterior diseñada e implementada por Contadora se catalogó como *no alineada*. Por esta se debe entender primero, una actitud política cuya determinación es preservar un alto

grado de comportamiento libre en las relaciones internacionales. De esto se desprende una capacidad de independencia tanto en el ámbito interno como en las relaciones entre naciones.

Segundo, entendiendo que éste concepto nace en la coyuntura de la Guerra Fría, la actitud de no alineación es una expresión de identificación con una posición distinta a la de los dos bloques políticos (Estados Unidos y la Unión Soviética) y sus aliados. Tercero, es reconocer que los problemas de seguridad en los países menos desarrollados no tienen su origen en las confrontaciones Este-Oeste, sino en la falta de desarrollo interno.

Cuarto, ésta actitud tiene como objetivo abarcar nuevas formas de cooperación internacional en donde sea más fácil mantener la paz y la coexistencia. Por ello, una política exterior de este tipo cuenta entre sus estrategias la de jugar un rol de negociación y mediación. Finalmente, en este texto la política exterior no alineada *no* debe entenderse como la afiliación al conocido Movimiento de Países No Alineados, cuyo antecedente de creación es la Conferencia de Bandung realizada en Indonesia en 1955.

Se puede hablar de la política exterior del Grupo de Contadora cada vez que actores genuinos del Grupo o los países miembros de éste actúen explícitamente en nombre de o en línea con los valores, intereses y logros de Contadora. Por consiguiente, su implementación presupone la existencia de herramientas de política exterior adecuadas para ejercer influencia en el, para este caso concreto, Sistema Inter-Americano.

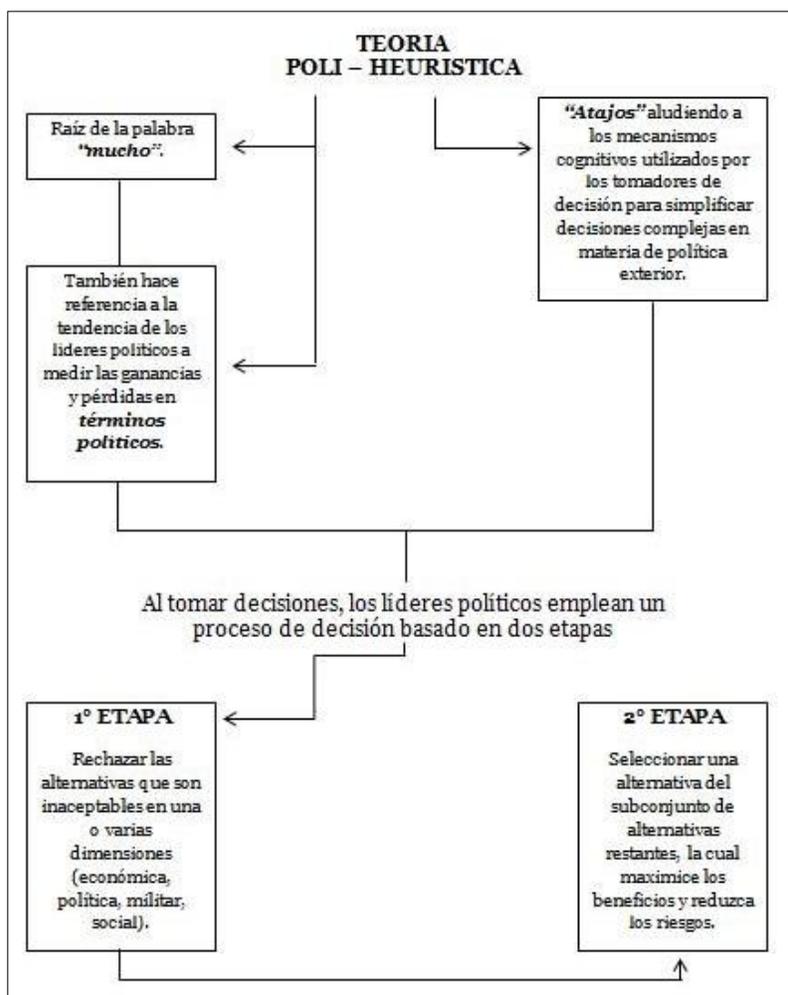
3.3. Acción-Reacción: decisiones y actuaciones del Grupo de Contadora

Habiendo definido al Grupo de Contadora como un régimen internacional y precisado además lo que se entiende por el concepto de política exterior, especificándolo a la tipología de no alineada, se procede entonces a explicar cómo los procesos de decisión llevados a cabo por los tomadores de decisión de Contadora determinaron las estrategias de política exterior del mismo.

Para lograr lo anterior se hará uso de la teoría desarrollada, en su mayoría, por Alex Mintz y la cual es reconocida por el nombre de “Teoría Poliheurística en la toma de decisiones” (Ver Gráfico 2). Dicha teoría postula que:

“un proceso de decisión consiste en dos etapas: primero, el menú de escogencias está delimitado inicialmente por un análisis no compensatorio que elimina opciones –de alto costo político– utilizando uno o más atajos cognitivos. Segundo, las alternativas restantes son evaluadas en un intento por minimizar los riesgos y maximizar los beneficios” (Mintz 2004, pág. 4).

Gráfico 2. Teoría Poliheurística en la toma de decisiones en política exterior



Fuente: Grafica elaborada por la autora del presente trabajo con base en (Mintz 2004, pág. 4).

La primera etapa (**1° ETAPA**) lleva a los tomadores de decisión a descartar alternativas que tengan un ***alto costo político***. Por esto, las opciones que se descartaron de entrada –según Julio Londoño Paredes– fueron la presencia de una fuerza multinacional y la intervención militar.

La primera alternativa se descartó por la experiencia desafortunada que había vivido la Organización de Estados Americanos (OEA) y su respectiva Fuerza Interamericana de Paz en la crisis interna que enfrentó República Dominicana en el año de 1965 y “la cual contó, como se dijo en su momento, de 15.000 infantes de marina norteamericanos y un general brasileño” (Londoño 2014). De la mano de la dicha “eliminación de alternativas con mayores costos políticos”, va la aplicación del **principio no compensatorio** en la toma de decisiones; es decir que ninguna otra opción, por racional que sea, puede compensar tales costos políticos.

Arriesgarse entonces a impulsar una iniciativa que involucrara dicha fuerza interamericana, teniendo en cuenta sus antecedentes, podría no sólo deslegitimar su propósito de negociación sino su independencia en las relaciones internacionales.

No hay que olvidar lo que realmente sucedió en República Dominicana. Lo que inició como una operación estadounidense para evacuar al personal norteamericano no militar de la isla, se convirtió en una invasión justificada por el presidente Johnson quien, como lo anunció, “defendería la nación contra todos aquellos que buscan destruir no sólo a los Estados Unidos, sino a cada país libre en el hemisferio” (White 2009, pág. 3).

Al verse tras las cuerdas cuando le informaron sus asesores que dicha invasión constituía una violación a la cláusula de no intervención consignada en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el presidente Johnson involucró a ciertos gobiernos latinoamericanos y permitió que sus fuerzas se dispusieran ante el comando de una Fuerza Interamericana de Paz. Sin embargo, en ese escenario la actuación de la OEA no fungió más que como un velo cómplice que legitimó las razones estadounidenses para invadir el país caribeño.

Aquí es importante resaltar que si bien la decisión del Grupo fue la de no involucrar una fuerza multinacional, dígase OEA u ONU, esto no suponía una confrontación con dichas instituciones; de hecho, Ortega arguye que el papel de Contadora con respecto a la OEA fue coadyuvante y no incompatible.

Ahora bien, la segunda alternativa se descartó por un abanico de razones. El objetivo principal del Grupo de Contadora era llegar a una solución negociada y evitar un status de guerra, por consiguiente las acciones bélicas fueron anuladas. Además, ninguno de los cuatro países tenía la capacidad militar para involucrarse en un conflicto de seguridad regional y la opinión pública al interior de sus países tampoco justificaría tal acción, menos en un conflicto que hasta ahora rozaba algunas de sus fronteras.

En cuanto a la dimensión política, una acción bélica no les traería nada más que pérdidas en términos de costos políticos. Ni la opinión interna ni la comunidad internacional verían con buenos ojos la intensificación del conflicto, menos cuando ese era el temor y el peligro que se le adjudicaba a la presencia de Estados Unidos en el área. Como bien lo dice Oydén Ortega, “el objetivo era ser un foro para la concertación del entendimiento y no una de las partes en confrontación” (Ortega 1985, pág. 7).

Ya delimitado el menú de escogencias, la siguiente etapa (**2º ETAPA**) consiste en evaluar las alternativas restantes que permitan **minimizar riesgos y maximizar beneficios**. Como lo relata el Canciller Ortega, “la alternativa era buscar una solución negociada al problema; cuando se dice negociada se diferencia de cualquier otra acción o alternativa bélica” (Ortega 1985, pág. 11). Se hace hincapié en tal diferencia ya que siempre se pensó que tras una confrontación directa o un acto de fuerza habría que iniciar unas negociaciones y posteriormente firmar acuerdos de paz. En el caso de Contadora, lo ideal era saltarse la etapa de confrontación bélica.

Así pues, todas las alternativas se enmarcaron en la negociación. Como lo bien lo retrata la Declaración de Contadora, en las reuniones realizadas el 8 y 9 de enero de 1983, los Cancilleres acordaron la necesidad de intensificar el diálogo a

nivel latinoamericano como un medio eficaz para solucionar los problemas que aquejaban a la región. Al escoger la alternativa de negociación ¿cuáles fueron los beneficios que se maximizaron y los riesgos que se minimizaron?

Empezando por los riesgos, si algo tenían presente los cuatro países del Grupo Contadora era que su lucha por ser una alternativa de solución que se alejaba de la confrontación Este-Oeste, irrumpía en una zona de tradicional influencia estadounidense. Esto implicaba, en cierta medida, expresar el error en el que estaba incurriendo dicho gobierno al contar entre sus batallas anticomunistas el conflicto centroamericano.

No obstante, el hecho de que fueran cuatro países latinoamericanos los abanderados del proceso de negociación y quienes además asumieron desde los inicios del Grupo una postura uniforme hacia las complicaciones del día a día, evitó el riesgo de que fueran desbordados, como lo declaró Julio Londoño, por los Estados Unidos de América.

Además, con el fin de desplazar el poder de influencia que tenía en los países centroamericanos tanto Estados Unidos como Cuba y la URSS, Contadora decidió que en la toma de decisiones debía prevalecer el consenso y no la imposición; es decir, que la totalidad de los cinco países centroamericanos aprobaran de forma unánime las propuestas realizadas por Contadora.

Finalmente, la alternativa negociada minimizaba los riesgos de un conflicto generalizado. Al verse involucrados en el proceso de negociación los representantes de los gobiernos centroamericanos arriesgaban políticamente más si continuaban ejerciendo ataques desmesurados contra sus vecinos.

Por el lado de los beneficios, el que evidentemente maximizaron los miembros de Contadora fue el del prestigio internacional del que se valió el Grupo. Tan sólo en sus primeros tres meses de creación, éste ya contaba con el apoyo de más de veinte actores internacionales, entre Estados y organizaciones internacionales. El apoyo político sin precedentes a esta gestión de paz permitió que “por primera vez en muchísimos años países como Estados Unidos, Gran Bretaña, (las grandes potencias mundiales), pusieran atención en lo que decía el

Grupo de Contadora; antes de esto, éramos países completamente marginados” (Londoño 2014).

Gracias a esto, las declaraciones de los presidentes y cancilleres con respecto a los problemas que enfrentaban las naciones centroamericanas trascendieron las fronteras regionales y fueron reconocidas como aceptables y correctas. Esto, como lo describió Londoño (2014), posicionó a cada uno de los cuatro países en los organismos internacionales y en el campo político fuera y dentro del continente.

Otro de los beneficios maximizados, hablando netamente en el plano político, fue la confianza política que depositaron los gobernantes centroamericanos en este proceso de negociación y, por consiguiente, en la buena voluntad de los gobiernos de Contadora.

Ante la decisión de intervenir en una situación específica (el conflicto centroamericano) y la existencia de varios cursos de acción (militares, económicos y políticos) el análisis anteriormente realizado –a la luz de la teoría poliheurística– acerca del proceso de decisión elaborado por los líderes políticos del Grupo de Contadora permite concluir que se decidió por consolidar una alternativa de pacificación centroamericana, no alineada y basada en la negociación como meta de su política exterior. Para lograrla, los tomadores de decisión configuraron unas estrategias políticas enmarcadas principalmente, pero no únicamente, en la ***diplomacia preventiva***.

3.4. Estrategias de la política exterior del Grupo de Contadora

La Declaración de Contadora se puede considerar como la carta constitutiva del bien llamado Grupo de Contadora. En dicha declaración conjunta, los cuatro presidentes latinoamericanos dejaron entrever su deseo de constituir una nueva alternativa de paz no alineada para Centro América y la cual sería posible gracias a un tipo especial de diplomacia, la preventiva.

Básicamente, por ***diplomacia preventiva*** se entiende “la acción de prevenir el surgimiento de disputas entre las partes, de prevenir que disputas

existentes lleguen a ser conflictos y, de llegar a surgir conflictos, limitar que estos se propaguen” (Secretaría General de las Naciones unidas 1992, pág. 5). En este tipo de diplomacia es clave generar confianza mutua y deseos de buena voluntad, atributos esenciales para reducir la probabilidad de conflicto entre dos o más países.

La consecución de estos atributos se hace por medio de otro tipo de diplomacia (muy significativa por ser novedosa en la región): la presidencial. Según Julio Londoño (2014), Contadora es el mecanismo que instituye la **diplomacia presidencial** en Latinoamérica, pues antes de esto eran contadas las ocasiones que los mandatarios salían de sus países para realizar una gira por los estados vecinos para entablar conversaciones directas con sus pares.

De hecho, es tal el éxito de este tipo de diplomacia que el primer resultado que arrojó fue la consolidación del Grupo de Contadora ya que, gracias a la gira realizada por el presidente de Colombia, Belisario Betancur, con el fin de reactivar las gestiones de buenos oficios que había acordado en la isla de Contadora, es que éstos cuatro países se empiezan a identificar como un solo actor.

Por esto, su primera actuación conjunta sería llevar a cabo una gira por los países en conflicto a fin de realizar consultas con los Jefes de Estado y de Gobierno centroamericanos sobre la situación prevaleciente. ¿Cuál fue el proceso de decisión detrás de esta primera gira conjunta?

Así como la gira del presidente colombiano había dado tantos frutos, se pensó que una gira conjunta era la alternativa en la que menos riesgos políticos incurrían pues lo máximo que se podía arriesgar era que esta fracasara, negándose los países centroamericanos a dialogar con sus pares.

Sin embargo, sí eran varios los beneficios que se podían maximizar. Lo primero era que de entrada se iba a reflejar la voluntad política de los cuatro países; de hecho, al ser una estrategia *sui generis* –para la época– esto le iba a imprimir un mayor significado de compromiso porque eran los mismos presidentes dirigiéndose a cada uno de los mandatarios de los países involucrados en el conflicto, dispuestos a escuchar sus opiniones sobre la situación regional.

Segundo, la presión internacional que suponía una gira de esta magnitud a los mandatarios centroamericanos aumentaba la posibilidad de que accedieran a dialogar con los gobiernos vecinos.

Tercero, ya que eran cuatro los presidentes interesados en escuchar a sus interlocutores, la probabilidad de sesgar los argumentos dados por los segundos con respecto a las causas de las confrontaciones armadas era menor.

Como esta, se van a realizar varias giras presidenciales y de cancilleres todas ellas con el mismo objetivo: generar presión en líderes centroamericanos para que continúen demostrando y consolidando su voluntad de hacer parte activa de este proceso negociador, manteniendo vivo el espíritu preventivo de Contadora.

Sin importar que, la decisión de llevar a cabo una gira siempre pasaba por el mismo proceso. Era la alternativa que menos costos políticos suponía y la que mayores beneficios podía producir; además, se enmarcaba en ese espíritu de consenso y decisión soberana y no alineada que había preestablecido el grupo.

Tras la primera gira de Contadora, se realizó los días 20 y 21 de abril la primera reunión conjunta de los Cancilleres del Grupo de Contadora y los Cancilleres de Centroamérica. En estas reuniones se haría gala de la máxima que define la diplomacia como “el arte de negociar”, otra estrategia llevada a cabo por Contadora. Con la intención de enviar un mensaje de igualdad soberana entre los estados centroamericanos, los cancilleres de Contadora decidieron que las reuniones tendrían como premisa fundamental la consecución del consenso. Ninguna propuesta sería aceptada a menos de que los cinco países en conflicto estuvieran de acuerdo. Aquí, el papel de los cuatro de Contadora era netamente conciliador.

El decidir que nada al interior de las negociaciones auspiciadas por este mecanismo se haría por medio de la imposición, fue tal vez la legitimación más clara del carácter no alineado que perseguía este grupo. Al intentar diferenciarse de las otras propuestas de paz, Contadora no sólo incluyó a *todos* los actores protagonistas del conflicto –sin excluirlos por su tipo de democracia– sino que los puso en igualdad de condiciones.

Como instrumento de la diplomacia preventiva, Contadora evalúa y acepta el pedido realizado por Costa Rica ante la OEA para que, ante los enfrentamientos entre el ejército nicaragüense y la Guardia Civil costarricense, sea éste grupo el que se movilice hasta la frontera y haga un análisis de la situación. Se realiza entonces en el mes de mayo la primera acción preventiva por parte de Contadora: la creación de una Comisión Observadora que se desplazará hasta la frontera entre Nicaragua y Costa Rica para evaluar detalladamente la situación de enfrentamiento armado que había sucedido.

Esto, además de ser una muestra de reconocimiento a la confianza que había forjado Contadora entre los países centroamericanos, demuestra los frutos que estaba dando su política exterior ya que se le estaban presentando alternativas a los países centroamericanos por fuera de las tradicionales. Asimismo, como lo relata Julio Londoño (2014) la intención de esta Comisión más allá de hacer una evaluación y un análisis para el conocimiento del hemisferio, era “hacer saber al mundo la situación que realmente se estaba viviendo y las medidas que se tenían que tomar sobre este particular”. En otras palabras, argumentar con hechos concretos el error que suponía inscribir este en la confrontación Este-Oeste y no tratarlo como el producto de verdaderas causas sociales, políticas y económicas.

Después de esto, Contadora empezaría a abrir sus canales diplomáticos y sus relaciones con otros actores de la comunidad internacional. Tan efectivos fueron sus primeros esfuerzos que éstos ya estaban en el radar aprobatorio del Consejo de Seguridad de la ONU. Tan es así, que para junio de 1983 los Cancilleres de Colombia y México se entrevistaron con el Secretario General para informarle los resultados de las últimas gestiones del grupo.

Con este buen inicio de gestiones, Contadora dio un paso más allá y realizó la conocida Declaración de Cancún. Si se lee cuidadosamente la Declaración de Cancún, a lo largo del documento hay una clara predilección por una dimensión: la militar. Únicamente al final del documento se hace referencia a la dimensión económica y lo que sí es cierto es que los países no hacen alusión de la dimensión política, ¿por qué no dar soluciones en la dimensión política?

Es claro que los tomadores de decisión no pueden acceder a toda la información y por tanto no toda puede ser evaluada. Entonces, esto lleva a que quienes toman las decisiones tengan que emplear un ***patrón de búsqueda satisfactorio*** (otra de las características de la teoría poliheurística) en donde las alternativas que se seleccionan sean aceptables.

Al tener en cuenta que llevar a cabo un programa de negociación y pacificación en la región centroamericana era una tarea sumamente complicada, los protagonistas de Contadora se limitaron a proponer alternativas satisfactorias en la dimensión más inmediata, la militar.

Cabe preguntarse ¿por qué las alternativas propuestas en este documento se pueden catalogar como satisfactorias? Primero, porque hacen un llamado al compromiso lo cual intenta generar un ambiente de confianza entre los cinco países centroamericanos; es decir, si lo que los países mediadores hubieran querido maximizar las alternativas, de entrada habrían propuesto reglas vinculantes que realmente aseguraran, por ejemplo, el congelamiento en el nivel de armamentos ofensivos. Segundo, porque de entrada no se está proponiendo un mecanismo de control, con reglas y compromisos claros, que asegure la reducción de armamentos sino hasta ahora se está planteando el estudio de mecanismo futuro.

Esta Declaración, además, tiene una particular importancia pues hace gala de su deseo de no inscribir este conflicto en la confrontación Este-Oeste. Por esto, invitaron a los presidentes de Estados Unidos y de Cuba a solidarizarse con los propósitos de esta causa. De manera directa estaban confrontando a estos mandatarios para que, por lo menos de palabra, aceptaran hacer los mejores oficios para detener el conflicto, en vez de avivarlo.

Este tipo de declaraciones son piedra angular de su política exterior. Cumplir el objetivo de pacificación también implicaba disminuir al máximo las confrontaciones ideológicas en la región. Por tanto, el impacto que estas tuvieran en los gobiernos a los que iban dirigidas hace parte fundamental del análisis de dicha política.

La respuesta favorable de los presidentes Reagan y Castro expresando su apoyo a la gestión de Contadora, simboliza los avances políticos del grupo pues habían logrado que, por lo menos en la retórica, dos polos ideológicos reconocieran una estrategia de pacificación no alineada para Centroamérica.

Aprovechando el apoyo político recibido tras la Declaración de Cancún, Contadora programo la IV Reunión Conjunta cuyo objetivo era elaborar las bases para un futuro acuerdo de paz. Nuevamente, la estrategia del consenso y de participación de todas las partes era la elegida. Como lo relata Oydén Ortega en sus memorias, “no era el Grupo de Contadora el único que había elaborado documentos o propuestas. La discusión auspiciada por Contadora, indudablemente había presionado para que los gobiernos centroamericanos formularan las propuestas que iban a ser analizadas en la reunión” (Ortega 1985, pág. 48).

Tras días de negociación, impases y confrontaciones se logró aprobar, sin ninguna reserva por parte de los cinco Cancilleres centroamericanos, el denominado “Documento de Objetivos”. Sin embargo, se condicionó que esta aprobación fuera avalada por los cinco Jefes de Gobierno respectivos. Esto entonces implicaba continuar con la gestión diplomática adelantada por Contadora.

Nuevamente se recurre a las gira como instrumento diplomático para convencer a los respectivos Jefes de Gobierno de la importancia de aprobar este documento. Como se había establecido desde la creación del grupo, el Documento de Objetivos no era más que una guía de prevención que impedía la escalada del conflicto ya que, además de establecer principios, incluía acciones concretas para promover la distensión y finalización de conflicto en el área.

El éxito de la gira realizada por el Canciller de Panamá fue tal, que los cinco mandatarios aceptaron firmar la Declaración de Objetivos. Esto confirmaba el poder diplomático de Contadora para influenciar las políticas y acciones de otros gobiernos. Sin duda alguna las estrategias de la política exterior del grupo estaban dando fruto.

Para finales del año 1983 gran parte de la política exterior de Contadora estaba consolidada. Esto se puede demostrar por todo el apoyo internacional

recibido pero, en especial, gracias a dos apoyos concretos: el de la ONU y la OEA. Ejemplo de esto fue el Proyecto de Resolución presentado por Argentina, Brasil, Perú, Bolivia y República Dominicana en la XIII Asamblea de la OEA y el cual fue aprobado por unanimidad (incluyendo a Estados Unidos) en el cual se exhortaba a todos los estados para que

“se abstuvieran de realizar actos que puedan agravar las tensiones, entorpecer los esfuerzos de negociación que realiza el Grupo de Contadora, de común acuerdo con los gobiernos centroamericanos (...) finalmente, la OEA apoya los esfuerzos del Grupo de Contadora *como única alternativa* para obtener la paz en la región centroamericana” (Ortega 1985, pág. 59).

Tras el primer aniversario de Contadora, varias cosas se habían logrado: un reconocimiento por parte de la comunidad internacional avalando la gestión de éste y reconociéndolo como mecanismo idóneo por su imparcialidad para lograr una paz regional. La aprobación por parte de los cinco países centroamericanos de un documento que, si bien carecía de mecanismos de control, sentaba las bases para un acuerdo de paz producto de los intereses primarios de estos países. Por último, tal vez lo más importante, había logrado que cinco repúblicas hubieran accedido a negociar bajo la idea del mutuo respeto y el consenso, en medio de un conflicto regional latente.

Así, para 1984 el proceso de negociación ya tenía una base sólida y demandaba de nuevas acciones para avanzar en el objetivo de lograr la resolución del conflicto. En la primera reunión conjunta de ese año se logró la elaboración de aprobación de un documento denominado “Normas para la Ejecución de los Compromisos Asumidos en el Documento de Objetivos”.

Estas normas estaban basadas en estándares aceptados universalmente y procuraban ser lo más legítimas posibles. De hecho, tienen en su núcleo ese carácter de la política exterior normativa que lo que busca no es ser una expresión pura de poder sino llevar a cabo la función de domar y regular el mismo (Tocci 2008, pág. 5). Fue tan así, que al momento de discutir lo referente a la cuestión

militar surgió un desacuerdo en cuanto a los términos “equilibrio militar” y “balance razonable de fuerzas”.

Como lo relata el Canciller Ortega (1985), Contadora siempre pensó que un equilibrio hacia abajo era lo mejor para prevenir futuros conflictos. Con el fin de evitar malinterpretaciones, ellos sugerían utilizar el término de “balance razonable de fuerzas” pues la palabra “equilibrio” podía interpretarse como un aumento justificado en los arsenales armamentísticos a fin de llegar a un equilibrio con respecto a sus vecinos.

Traer a colación este tipo de experiencias no sólo permiten recordar el carácter preventivo de Contadora, sino que, gracias al desenlace de la misma, se puede identificar otra estrategia de la política exterior: **la unidad del Grupo**.

La unidad, puede ser considerada como tal ya que ante la composición “multi-estatal” del grupo, actuar como una unidad monolítica era clave para el éxito de la gestión. Esto se vio representado en el desenlace de la discusión anteriormente relatada pues, ante la insistencia de uno de los cancilleres centroamericanos de no aceptar el concepto “balance razonable de fuerzas” uno de los cancilleres de Contadora actuó enérgicamente contra el primero. Esto provocó que el canciller centroamericano se retirara de la sala y anunciara el regreso a su país (Ortega 1985, pág. 70).

Ante este impase, Contadora debía hacer todo lo posible para reconciliar a estos dos líderes, ya que de lo contrario toda la labor podía verse altamente perjudicada. Empero, “no podía aceptarse la tesis de permitir acusaciones contra un gobierno del Grupo de Contadora, porque sería abrir fisuras en la negociación y sobre todo, en la unidad interna del Grupo” (Ortega 1985, pág. 70). La solución que se planteó, si bien a simple vista parece ser la más racional y diplomática, tiene intrínseco la esencia de la política de Contadora; se decidió que los dos cancilleres se entrevistaran en privado, en presencia de un tercero (el Canciller colombiano) y lograran disculparse mutuamente.

Tras llegar a buen término en lo referente al documento de normas, ahora el Grupo de Contadora debía maximizar la confianza depositada por los estados

centroamericanos y acercarse a la consecución de un acta para la paz. Lastimosamente, en este tipo de situaciones la voluntad no es suficiente para lograr los cometidos de buena fe y la coyuntura surte un papel altamente importante. Fue pues la coyuntura la que impulsó la siguiente acción de Contadora, la cual mostraría la perspicacia política de éste.

Ya que el panorama centroamericano mostraba un grave deterioro, los Cancilleres del Grupo decidieron reunirse y analizar más a fondo la situación. Llegaron a la conclusión de que algunos de estos debían encararse de forma realista y decidida, ya que de no ser así las negociaciones no llegarían a buen término (Ortega 1985, pág. 77). Esta decisión impactó en el accionar de los Cancilleres de Contadora quienes iniciaron una acción simultánea, una suerte de cabildeo, la cual procuraba que algunos países aceptaran ciertos hechos y se comprometieran a solucionarnos mediante el Grupo de Contadora.

Así las cosas, en una acción a cuatro bandas, fueron destinados para estas misiones el Canciller de Venezuela cuyo propósito era entrevistarse con los funcionarios del Departamento de Estado de los Estados Unidos a fin de manifestarle que

“(…) para avanzar en la negociación, ellos tenían que comprometerse a evitar las acciones públicas y encubiertas a favor de “los contras” nicaragüenses; buscar la manera de terminar las maniobras militares prolongadas en Honduras; estar de acuerdo en la eliminación gradual de asesores militares hasta eliminarlos y tender puentes de comunicación más directa con Nicaragua” (Ortega 1985, pág. 77).

Simultáneamente, el Canciller mexicano debía entablar un diálogo con el gobierno sandinista a fin de que se comprometiera dejar de ser un puente de comunicación entre la guerrilla salvadoreña y las ayudas externas que ésta recibía. También le pedía bajarle el tono provocativo a sus declaraciones públicas y garantizar la participación efectiva de los grupos políticos en las elecciones que se avecinaban.

Por su lado el Canciller de Colombia tuvo la tarea de hablar con el gobierno hondureño a fin de que se responsabilizara por la existencia de bases militares norteamericanas en su territorio y se comprometiese a eliminar gradualmente los

asesores norteamericanos en su territorio a fin de eliminarlos; también se le recomendaba tender puentes de dialogo más abiertos con Nicaragua.

Por último, le correspondió al Canciller panameño hablar con los cubanos. Esta petición no era muy diferente de las anteriores, pues versaba sobre los mismo temas de eliminar el apoyo logístico –en esta caso a la guerrilla salvadoreña– y, de igual forma que a los Estados Unidos, se comprometiera a reducir gradualmente sus asesores militares en Nicaragua. Cabe resaltar que en el pedido que se le hizo a este gobierno, se pide su ayuda para que el gobierno sandinista logre cumplir un modelo de garantías políticas y economía mixta.

Estos “menús” (nombre que se le dio a estas tareas) fueron el resultado del impacto que tenía en la política exterior del grupo los procesos de decisión. De una reunión conjunta se desarrolló toda una tarea diplomática que reafirmaba la política de Contadora de ser una plataforma para la búsqueda de una paz estable y duradera. Además, aparte de llevar a buen término las conversaciones con los gobiernos, la acción simultánea también logró que el mensaje calara en las políticas de los centroamericanos.

Los efectos fueron, por un lado el trabajo que se logró realizar en las comisiones de trabajo y los consensos a los que se llegaron; por otro lado, la materialización de una ruta de paz denominada Proyecto de Acta. Lastimosamente, los países objetaron varios de los aspectos que tocaba el Acta y decidieron someterla a una revisión.

Lo que sigue, será la estrategia final implementada por el Grupo de Contadora y la que intentará mantener viva su política exterior. Ciertamente serán acciones y declaraciones defensivas, producto de procesos de decisión que no contaban con mucho tiempo para examinar todas las alternativas y los cuales, en varias ocasiones, se verían opacados por la intuición política.

La parte final de la actuación de Contadora confirmó que si bien el proceso que estaban llevando a cabo los Cancilleres del Grupo de Contadora se estaba llevando al margen de la influencia estadounidense, las decisiones de los países centroamericanos (exceptuando a Nicaragua) sí estaban altamente contaminadas

con los intereses del país del norte. Como lo ejemplificó el Canciller Ortega (1985) “la mayoría de los países centroamericanos necesitaban luz verde de Washington”.

Ante la espera de dicha luz verde, los procesos que se llevaban al interior de Contadora se fueron desacelerando tanto que llegaron a un punto muerto. Situados en ese punto, los Cancilleres de Contadora tomaron conciencia de que “tenían que definirse como verdaderos mediadores y auténticos dirimientes, con miras a empujar la negociación y salir del punto muerto” (Ortega 1985, pág. 100).

Ante declaraciones de la prensa internacional y en particular del presidente de Costa Rica, Luis Alberto Monje, en las cuales aseguraba que la gestión de Contadora estaba agotada, el grupo tuvo que responder de manera contundente: la primera declaración defensiva fue la que realizó el Canciller panameño y en la cual aseguró que “las declaraciones del presidente Monje carecen de todo fundamento (...) y que estaba condenando a la inacción a una gestión tan importante” (Ortega 1985, pág. 101). En términos diplomáticos este tipo de declaración podía producir una réplica o nota verbal de carácter acusatorio por parte de la nación implicada y, en el peor de los casos, terminar de trancar el proceso de Contadora, por lo cual se estaba ante una situación de alto riesgo.

Otra acción defensiva de esta última estrategia diplomática incluyó a los países de la Comunidad Económica Europea (CEE), España y Portugal. En el marco de una invitación que se le había realizado al Grupo de Contadora para asistir a una reunión conjunta entre los Cancilleres de la CEE, España y Portugal y los países centroamericanos y en la cual su participación era principal, en especial porque los europeos “tenían claro que el contenido de esa reunión o la tónica de la misma la daría Contadora” (Ortega 1985, pág. 103) fueron informados de que su participación sería únicamente como observadores.

Esto lo entendieron los Cancilleres de Contadora como una estrategia para obligarlos a ir ante los Cancilleres europeos con sus propuestas debilitadas. Esto no lo iban a permitir y la decisión tomada fue hacerle saber a los Cancilleres centroamericanos su *intención* de comunicarle a los Cancilleres europeos su “inasistencia a dicha reunión, ante lo cual los Cancilleres europeos dejarían de

asistir a la reunión de San José de Costa Rica, determinando esta actitud la cancelación –sin lugar a dudas– de dicha reunión” (Ortega 1985, pág. 106), de no dársele un estatus de miembros plenos, con derecho a un orador.

Estas actitudes, declaraciones e intenciones surtieron efecto y, junto con una tarea juiciosa de los Cancilleres y Viceministros de Contadora, se logró que los países centroamericanos accedieran (en primera instancia) a firmar el “Acta Revisada de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica”.

Lastimosamente la influencia de la política exterior del Grupo no fue lo suficientemente impactante y el proceso de paz no llegó a buen término, al menos en el seno de éste régimen. Por ello, no se prosigue a estudiar el desenlace final de éste proceso de negociación ya que en éste no se hace uso de nuevas estrategias de política exterior.

4. CONCLUSIONES

La concepción que tienen los líderes políticos con respecto al papel que debe cumplir su Estado en la comunidad internacional, sí influye en los procesos de decisión que configuran, en parte, la conducción de la política exterior. Cabe anotar que si bien dichos procesos son sólo una variable de las muchas que influyen en la formación de la política exterior, su validez para el análisis radica en la explicación que proporcionan al entendimiento de las decisiones tomadas y las cuales se transformarán en futuras acciones políticas.

Además, por más que los líderes decidan una estrategia de política exterior, estas decisiones siempre están condicionadas por la coyuntura del momento. Esto implica que los tomadores de decisión deben tener un alto grado de imaginación política, la cual les permita sortear los obstáculos que se presenten en el día a día de su accionar político. En este caso específico, la coyuntura de conflicto que se desarrollaba en Centroamérica llevó a que cuatro líderes políticos ampliaran su visión de lo que podían ser sus acciones en política exterior y aprovecharan la coyuntura para generar alternativas *sui generis* que lograran tener un alto impacto en la resolución del conflicto.

Este caso también mide la importancia que tiene la voluntad política en el éxito o fracaso de las acciones conjuntas en política exterior y, especialmente, el papel clave que puede jugar la diplomacia si se es utilizada estratégicamente. La unión de voluntad política y de diplomacia estratégica puede llegar a tener un alto impacto en la consecución del interés detrás de cada estrategia política.

Con respecto a lo anterior, surgen nuevas dudas con respecto a la efectividad de los procesos de decisión en espacios en donde son pocos los actores involucrados. ¿Influye el número de decisores en el éxito del proceso? Para este caso específico, en donde eran cuatro los representantes de Contadora que debían ponerse de acuerdo en el actuar del grupo, se hace evidente un cierto grado de facilidad al momento de tomar las decisiones puesto que eran pocos los que tenían que adoptar una estrategia como propia. Distinto era cuando los cinco países

centroamericanos debían llegar a un consenso. Sin embargo, más allá del número de personas involucradas, lo que dificultaba el consenso entre estos era la postura política de los gobiernos a los que representaban.

Por esto, también se concluye que la posibilidad de conciliar posiciones es mucho más alta si los roles que los tomadores de decisión le han adjudicado a sus países tienden a ser similares o no distan mucho de los objetivos que éstos representan.

Con respecto a los procesos de decisión, se puede reafirmar lo que ya varios académicos han destacado: realizar un proceso netamente racional en donde se sopesen los costos y beneficios de manera altamente detallada es sumamente complicado y más en espacios de tiempo tan limitados. Esto no supone que el proceso sea irracional, sin embargo sí deja entrever que al momento de tomar una decisión, los líderes políticos están influenciados por variables que van más allá del cálculo costo beneficio.

BIBLIOGRAFÍA

Betancur, B. (1983). *Política internacional de Colombia Belisario Betancur Cuartas*. Bogotá: Presidencia de la República.

Mintz, A. (2010). *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ortega, O. (1985). *Contadora y su verdad*. Madrid: Rufino García Blanco.

Rouquié, A. (1994). *Guerras y paz en América Central*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Capítulos de Libros

Angell, A. (2008). Las nuevas relaciones internacionales. En M. Palacios y G. Weinberg (Comps.), *Histórica General de América Latina Vol. VIII* (págs. 353-370). París: Ediciones UNESCO/Editorial Trotta.

Braun, H. (2008). Regímenes dictatoriales desde 1930. En M. Palacios y G. Weinberg (Comps.), *Histórica General de América Latina Vol. VIII* (págs. 353-370). París: Ediciones UNESCO/Editorial Trotta.

Bagley, B. y Tokatlian, Gabriel (2011). La política exterior de Colombia durante la década de los ochenta. En A. Tickner y S. Borda (Comp.), *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia* (págs. 81-145). Bogotá: Universidad de Los Andes.

Cervo, A. (2008). Relaciones Interlatinoamericanas. En M. Palacios y G. Weinberg (Comps.), *Histórica General de América Latina Vol. VIII* (págs. 319-352). París: Ediciones UNESCO/Editorial Trotta.

Gerner, D. (1995). The evolution of Foreign Policy Analysis. En L. Neack, J. Hey, y P. Haney (Eds.), *Foreign Policy Analysis: Continuity and change in its Second Generation* (págs. 25-40).

Krasner, S. (1983). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. En S. Krasner (Ed.), *International Regimes* (pág. 2). Nueva York: Cornell University Press.

Mintz, A. y Nehemia, Geva (1997). The Polyheuristic Theory of Foreign Policy Desionmaking. En A. Mintz y N. Geva (Eds.), *Decisionmaking on War and Peace: A Cognitive-rational Debate* (págs. 81-102). Londres: Lynne Rienner Publishers, Inc.

Nieto, C. (1999). Las Guerras de Reagan. En C. Nieto, *Los amos de las guerrras y las guerras de los amos* (págs. 369-471). Bogotá: Uniandes.

Seara V., M. (1985). Formulación de la Política Exterior. En M. Seara V, *Política Exterior de México* (págs. 41-51). México D.F.: Harper & Row Latinoamericana.

Skidmore, T. y Smith, Peter (2005). Central America: Colonialism, Dictatorship, and Revolution. En T. Skidmore y P. Smith (Eds.), *Modern Latin America* (págs. 356-395). Nueva York: Oxford University Press.

Skidmore, T. y Smith, Peter (2005). Latin America, The United States and the world. En T. Skidmore y P. Smith (Eds.), *Modern Latin America* (págs. 356-395). Nueva York: Oxford University Press.

Publicaciones periódicas académicas

Holsti, K.J. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. En *International Studies Quarterly*, 14 (3), 233-309.

Schroeder, M. J. “Bandits and Blanket Thieves, Communists and Terrorists: the Politics of Naming Sandinistas in Nicaragua, 1927-36 and 1979-90”. En *Third World Quarterly* 26, no. 1 (2005): 67-86.

Sekhri, S. (2009). The role approach as a theoretical framework for the analysis of foreign policy in third world countries. En *African Journal of Political Science and International Relations*, 3 (10), 423-432.

Publicaciones periódicas no académicas

Aguilar. (1983, 17 de marzo). El canciller mexicano, confiado en la aportación española a una solución pacífica al conflicto de Centroamérica. En *El País*.

Ceberio. (1981, 9 de agosto). La desaparición del "hombre fuerte" panameño hace difícil una salida política al conflicto de El Salvador. En *El País*.

Ceberio. (1981, 7 de mayo). Venezuela justifica el envío de ayuda militar norteamericana a la Junta salvadoreña. En *El País*.

Ceberio. (1982, 20 de julio). Críticas de Nicaragua a EE UU en el tercer aniversario de la revolución sandinista. En *El País*.

Ceberio. (1982, 21 de julio). El presidente de Venezuela propugna un nuevo sistema interamericano. En *El País*.

El presidente panameño razona la ruptura entre las dos Américas. (1982, 2 de junio). En *El País*.

Mombiedro. (1982, 2 de agosto). Arístides Royo confiaba en la Guardia Nacional semanas antes de ser depuesto. En *El País*.

Osorio. (1979, 12 de mayo). El silenciamiento de toda oposición, objetivo prioritario. En *El País*.

Otras publicaciones

Barcelona Center for International Affairs. (2001). Biografía Líderes Políticos: Napoleón Duarte Fuentes. Consulta realizada el 20 de julio de 2014. Disponible en:

http://www.cidob.org/en/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_central_y_caribe/el_salvador/napoleon_duarte_fuentes

Betancur, B. (1984). Discurso de toma de posesión presidente Belisario Betancur. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.

De la Madrid, M. (1984). Discurso en la Sesión Conjunta del Congreso de los Estados Unidos de América. Washington. D.C.: Presidencia de la República de los Estados Mexicanos.

Eduplace. (s.f.). Mapa de América Central. Consulta realizada el 20 de julio de 2014. Disponible en: http://www.eduplace.com/ss/maps/pdf/cent_amer_pol.pdf

Llorede, R. (1982). Discurso pronunciado ante la sesión plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Nueva York: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Lusinchi, J. (1984). Discurso de toma de posesión presidente Jaime Lusinchi. Caracas: Presidencia de la República de Venezuela.

Lusinchi, J. (1984). Discurso dado en el almuerzo ofrecido por el Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuellar. Nueva York: Presidencia de la República de Venezuela.

Presidencia de la República de los Estados Mexicanos [PRM]. (1983). Primer Informe de Gobierno. México D.F.: Presidencia de la República de los Estados Mexicanos.

Presidencia de la República de los Estados Mexicanos [PRM]. (1984). Segundo Informe de Gobierno. México D.F.: Presidencia de la República de los Estados Mexicanos.

Presidencia de la República de Venezuela [PRV]. (1981). VI Plan de la Nación 1981-1985. Caracas: Presidencia de la República de Venezuela.

Secretaría General de las Naciones Unidas. (1992). An Agenda for Peace, Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping. (Publicación A/47/277 - S/24111). Nueva York: Secretaría General de las Naciones Unidas.

United States General Accounting Office. (1995). HONDURAS: Continuing U.S. Military Presence at Soto Cano Base Is Not Critical. (Publicación GAO/NSIAD-95-39). Washington: United States General Accounting Office.

Entrevista

Entrevista realizada a Julio Londoño Paredes. Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Bogotá.

ANEXOS

Anexo 1. Entrevista: Julio Londoño Paredes

Pregunta 1.

Al momento de realizarse la primera reunión de Cancilleres (enero de 1983) ¿cuáles fueron las opciones planteadas de posibles acciones conjuntas a realizar y cuales se descartaron? ¿Por qué se escogieron y por qué se descartaron?

Respuesta

La situación que se había planteado en el año 83 en la reunión de los Cancilleres fue simplemente que se estaba gestando un panorama de la confrontación Este-Oeste en Centroamérica. Por una parte, estaba Nicaragua intentando presentar el caso ante el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas y por otro estaba Honduras tratando de llevar el caso ante la Organización de Estados Americanos; en medio de eso estaba la confrontación en la istmo que se iba extendiendo a toda la región. Pero no fueron ellos los que establecieron propiamente la estrategia. Sino que ese grupo dejo una bases e inmediatamente después el presidente de Colombia Belisario Betancur realizo un viaje relámpago a Venezuela, México y Panamá y ahí se decidió iniciar directamente las acciones de los cuatro países para la gestión de paz en Centro América con una visita que realizarían los Ministros de Relaciones Exteriores de los cuatro países a todos y cada uno de los países centroamericanos.

¿Por qué se decidió por una acción multilateral y no bilateral?

Primero porque los actores eran cinco países.

Segundo por los actores involucrados. Tanto Estados Unidos como la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y Cuba pensaban ésta como una

confrontación Este-Oeste. No eran cualquier Estado, por lo cual un gestión hecha por un solo país no tendría el significado, ni el poder suficiente para tener efectos en la región.

¿Siempre se tuvo claro que únicamente iba a ser un papel de negociación y mediación? ¿Nunca se intentó hacer algo mucha más allá?

Pues claro que se intentó, personalmente a mí me correspondió hacer la negociación en El Salvador entre la guerrilla salvadoreña y el gobierno del presidente José Napoleón Duarte. También estuvimos directamente en los contactos con la guerrilla de Guatemala, por ejemplo, para actuar en ese sentido y se habló en varias oportunidades con los comandantes sandinistas sobre la adopción de una serie de acciones dentro del país correspondiente. Entonces, sí hubo contactos directos con cada uno de los actores en cada uno de los países, aparte de la negociación.

Pregunta 2.

Se definieron como dimensiones más inmediatas a tratar la seguridad, los asuntos políticos y los asuntos económicos y sociales ¿Cuáles fueron las posibles alternativas que surgieron para solucionar dichas dimensiones?

Respuesta

Ante todo, era que los países del Grupo de Contadora pudieran, en un momento determinado, actuar directamente en el propio teatro de los acontecimientos. Por ejemplo, un caso, el presidente de Venezuela Carlos Andrés Pérez llegó al punto incluso de entrar a favorecer, respaldar y ayudar en la situación de la presidenta de Nicaragua Violeta Chamorro, involucrándose en los asuntos de seguridad interna; esto posteriormente le generaría a Pérez un juicio y la caída como presidente de la República.

Entonces, era entrar los países del Grupo de Contadora a suplir, hasta donde se pudiera, con la ayuda de terceros estados, especialmente la Comunidad Económica Europea, a realizar acciones en el campo de desarrollo social, incluso en otros campos por ejemplo los asuntos relativos a Derechos Humanos, especialmente en Guatemala. Así mismo, tratar de reemplazar la influencia que tenían los Estados Unidos en la región centroamericana, de carácter tradicional, y darle alternativas a los países en otro campo para que pudieran no ser dependientes totalmente por una parte del gobierno estadounidense y por otra, como en el caso de Nicaragua y Cuba, de la URSS.

Por ejemplo, entre Costa Rica y Nicaragua donde hubo unos enfrentamientos entre el ejército nicaragüense y la Guardia Civil de Costa Rica, en donde los nicaragüenses mataron a varios agentes de la Guardia, nos movilizamos allá y estuvimos precisamente viendo los acontecimientos, revisando, haciendo una evaluación del territorio donde se había presentado los acontecimientos (todavía estaban las cadáveres de los policías costarricenses en el terreno). Hacer una evaluación, un análisis y plantearlo no sólo en el ámbito general del hemisferio sino fuera de él, para hacer saber realmente la situación que se estaba viviendo y las medidas que se tenían que tomar sobre ese particular.

¿Se buscaba encontrar alternativas específicas para cada dimensión o, de lo contrario, alternativas que abarcaran más de una?

Siempre estuvieron relacionadas las alternativas. Las alternativas que se discutieron por ejemplo con la Comunidad Económica Europea (CEE): ahí se establecieron por primera vez reuniones CEE-Contadora. Nosotros buscábamos en el contexto asuntos que estaban interconectados porque no se podían aislar ya que eran asuntos sumamente difíciles.

¿Cuáles fueron las alternativas que se descartaron?

Presencia de una fuerza multinacional. Lo que pasa es que años después fue necesario buscar la presencia no de una fuerza sino de observadores

internacionales para llegar a soluciones en determinadas zonas, me refiero específicamente a Guatemala: como la situación política era tan sumamente complicada, para poder generar algunas fases de confianza fue necesario contar con algunos observadores en el marco de las Naciones Unidas.

Por ejemplo la OEA había tenido una experiencia muy desafortunada en República Dominicana, en la crisis política que vivió ese país, que fue lo que se dijo la intervención de la OEA y que como se dijo en su momento “15000 infantes de marina norteamericanos y un general brasilero”. Ese tipo de soluciones quedaron descartadas.

Intervención la intervención nunca se consideró como una opción en el Marco del Grupo de contadora.

Pregunta 3.

¿Estuvo la toma de decisión marcada por un patrón de maximización de alternativas o, de lo contrario, por una búsqueda de alternativas satisfactorias? ¿Por qué?

Una solución global y conjunta era una cosa prácticamente imposible. Porque hay que ver que la situación de Centroamérica y los problemas de sus países vienen de la mitad del siglo XIX, entonces no se podía solucionar todo de la noche a la mañana. Situaciones crónicas en determinados países especialmente Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras, eso no se soluciona de la noche a la mañana, teníamos que ir poco a poco generando esencialmente mediadas para el fortalecimiento de la confianza que era lo que reflejaba fundamentalmente las principales bases del conflicto en la parte militar: la desconfianza con el vecino. Ya que así habían vivido prácticamente todo el siglo XX, se tenían que ir amañado, tejiendo y concertando pequeños puntos para ir llegando poco a poco a una dimensión mayor.

Pregunta 4.

Entendiendo que los procesos de decisión se concentraban en minimizar los riesgos y maximizar los beneficios en la situación que se estaba intentando resolver, ¿cuáles fueron esos riesgos a minimizar y cuáles los beneficios a maximizar?

La base fundamental era que el conflicto Centro Americano estaba constituido esencialmente, fuera de la parte social, económica, tradicional, de conflictos internos en cada uno de los países; además, existían conflictos entre los actores mismo del conflicto, esa era la complicación. Porque no se trataba simplemente de que hubiera un problema en El Salvador o los problemas militares en Honduras sino que había problemas entre el Salvador y Honduras, muy complicados y generados por la Guerra del Fútbol, etc. Entonces de lo que se trataba era de maximizar los logros que se podían alcanzar en un momento determinado internamente en cada país. Si eso se lograba, entonces poco a poco se iban dando pasos para un acuerdo de carácter general, para eliminar las tensiones entre los mismo estados porque muchas veces los dos problemas estaban conectados. Maximizar la solución de los problemas internos de los estados para que de ahí se fueran forjando la solución al entorno global y a los conflictos entre los mismo estados. Como consecuencia minimizar la confrontaciones bilaterales.

Pregunta 5.

Entendiendo que de las decisiones que se tomaban se producían ganancia y pérdidas, así como riesgos y recompensas en términos político, no económicos, ¿cuáles eran las ganancias y las pérdidas políticas para los cuatro presidentes y cancilleres del Grupo y cuáles los riesgos y las recompensas?

Respuesta

En términos generales había un prestigio internacional de cada uno de los países. La verdad es que los cuatro países obtuvieron un máximo de prestigio mundial, que la gente olvido, en ese momento y por primera vez en muchísimos años Estados Unidos, Gran Bretaña, las grandes potencias mundiales ponían atención en lo que decía el Grupo de Contadora; antes éramos unos países marginales completamente. Entonces eso le daba un prestigio, un posicionamiento en los organismos internacionales y en el campo político en el continente y fuera de él.

Para algunos este prestigio jugó a su favor político. Por ejemplo Panamá, que era un país que había estado siempre en una condición complicada porque después de la entrega del canal de Panamá y la muerte del general Torrijos, Panamá paso bajo el control de una camarilla militar muy complicada. El general Noriega y los que estaban al lado de el que se vincularon a todo tipo de acciones ilegales incluido el narcotráfico. Pero, curiosamente, el hecho de que Panamá fuera el centro de operaciones del Grupo Contadora, el nudo de comunicaciones, minimizaba en alguna forma esa condición irregular de Panamá donde cada quince días tumbaban a un presidente.

Ahora, México tenía una influencia muy importante en Centroamérica, y la ha tenido tradicionalmente, entonces en alguna forma era ocupar también un espacio político al que se estaba acostumbrado desde hace mucho tiempo. Fue también la posibilidad de Venezuela de no verse excluida de Centro América ya que a pesar de que éste tiene una vocación caribeña, su vocación es más hacia el caribe oriental, así entonces se permitió ampliar su proyección geopolítica en el Caribe y en Centro América.

Colombia por su parte estaba cumpliendo su doble condición de estado continental caribeño e insular (por el archipiélago de San Andrés y Providencia).

¿Se corría algún riesgo en términos políticos al formar el Grupo de Contadora?

El único riesgo que había era que fuéramos desbordados por los Estados Unidos. Precisamente esa razón fue la que movió a cuatro países (Brasil, Argentina, Uruguay y Perú) a unirse al Grupo, porque en un problema de carácter regional y en un asunto en un área que siempre fue considerada coto de caza del Estados Unidos, los países que se opusieran a sus designios o a su política corrían altos riesgos en un momento determinado, entonces se unieron los otros cuatro países y ya el grupo de los 8 tenía mayor fortaleza y fluidez en el campo internacional.

Pregunta 6.

Se habla del Grupo Contadora como uno que implementó un nuevo estilo de trabajo conjunto ¿Qué lo hacía “nuevo”? ¿Cuál era el estilo de trabajo al interior de las reuniones ministeriales?

Respuesta

Rompe el individualismo y el protagonismo individual de los países latinoamericanos porque nunca había sido posible llegar en un problema tan sumamente complicado como este a buscar posiciones conjuntas, dejar de lado posiciones y criterios en beneficios de otras posiciones en un momento determinado. Quitar el individualismo o las posiciones beligerantes o absolutamente inmodificables por parte de los estados para concertar en beneficio de la fortaleza y del vigor de la acción política del grupo.

¿Cómo se llega a la conclusión de que si el Grupo lograba llegar a un ambiente de distensión y diálogo fluido en el área, se podrían abordar con éxito los problemas de orden interno?

Había muchas diferencias, los países tenían diferentes tendencias. México, por ejemplo, era un país que estuvo siempre muy en la línea de Nicaragua, Venezuela estuvo muy en la línea de El Salvador, que era el gobierno demócrata cristianos. Panamá fluctuaba pero tendía mas a estar al lado de Nicaragua y Colombia en

alguna forma estuvimos muy cerca de Costa Rica y de Honduras. Pero eran discusiones difíciles, complicadas, pero el tema era tan espinoso que horas y horas de discusiones llevaban a una decisión. Poco a poco, con el conocimiento de la gente, con la camaradería, con el convivir muchas horas y muchos días de trabajo se van haciendo más fluidas las relaciones porque los estados son manejados no por computadores sino por hombres, entonces giran las cosas alrededor de las personalidades y de los conocimientos, así como del deseo de superar los problemas y de dejar atrás diferencias, generando confianza entre los miembros del equipo.

¿Cuáles eran las bases de consenso que desde el principio se tuvieron claras y entorno a las cuales se pudo realizar una discusión?

La primera es que en el área, que era nuestra región también, no podía ser teatro de la confrontación Este-Oeste. En nuestra área tenía que atenuarse hasta donde fuera posible la influencia económica y política de otras naciones y a ese me refiero a que no podía haber la dependencia en el campo económico, político y militar de la URSS y Cuba en el caso de Nicaragua. Y no podía haber la dependencia de los EEUU en El Salvador entonces se tenía que acostumbrar a que estos estados se dieran cuenta de que tenían su propia economía, sus propias características y que podía sobrevivir sin estar sujetos a la influencia directa de unos u otros.

¿Cuál cree que fueron las principales estrategias de política exterior?

La estrategia fue naturalmente hacer una cosa que antes era imposible que era ponerlos a dialogar. En este tipo de conflictos muchas veces la dificultad es esa, sentar a todos en una misma mesa en especial cuando son 5 los actores, no dos. En especial cuando hay países que tienen hondas diferencias, profundas confrontaciones ponerlos a dialogar no era fácil. Esa era la primera parte de la estrategia: lograr que se hablaran cuando lo que había era darse la espalda o acudir

a un tercero para poder actuar en algún momento determinado frente a determinado problema.

Luego, la única forma de poder actuar eficazmente era darse cuenta que había que sacar el conflicto del área propiamente dicha y ponerlo en otro entorno, eso es frecuente en muchos casos. Por ejemplo la participación de ONU, la participación de la UE porque en otra forma estarían restringidos los unos a la influencia de los unos y los otros a la influencia de los otros, entonces sacarla de este entorno y colocar el tema en otro lugar que sin la ayuda del Grupo de Contadora hubiera sido prácticamente imposible.

¿Cuál fue su papel en Contadora?

Mi papel empezó en varias formas. Primero yo era Vice-Ministro de Relaciones Exteriores y estuve con el presidente Belisario Betancur en la prima gira presidencial a los otros tres países (el Ministro de Relaciones Exteriores quedó encargado de la presidencia como ministro delegatario). Estuvimos en Caracas hablando con el presidente Lusinchi, de ahí salimos a México y a Panamá. Yo fui de alguna forma, como lo sabe el presidente Betancur, motor en ese asunto. Posteriormente en mi condición de Vice-Ministro estuve desde el inicio en todas las reuniones del Grupo. Desde la primera gira conjunta que realizan los ministros después de la visita del presidente Betancur inicié gestiones para coordinar la estrategia que se iba a llevar a cabo. Luego, el presidente Betancur me pide que me vaya a Panamá como embajador y precisamente desde Panamá (que era el centro de operaciones) hice múltiples gestiones. Tuve a mi cargo la gestión discreta, que no lo supo nadie en ese momento, entre la guerrilla de El Salvador y el gobierno; así como solucionar ciertos problemas, como lo fue la cooperación para la liberación de la hija de presidente Duarte que fue secuestrada por la guerrilla. También realicé contactos con el gobierno nicaragüense para que se iniciaran conversaciones, en una situación coyuntural muy complicada ya que estaban los Contras actuando en territorio hondureño y en territorio costarricense; también realicé los contactos con el gobierno de Costa Rica para hablar de las acciones que

se estaban haciendo en la parte norte del país, donde estaban refugiándose los Contras. Es decir, fue una cosa cotidiana y naturalmente me correspondía, como representante de Colombia, muchas veces hacer el trabajo de carpintería que hacía el Grupo de Contadora durante todo el proceso.

¿Cuál era el objetivo de las giras de Contadora?

En el área dialogar, con tiros y troyanos porque había que hablar con los jefes de los partidos políticos de cada país, con el clero, con los militares, con los industriales. Posteriormente toca hacer lobby en Europa en Estados Unidos para ir consiguiendo adeptos para la causa que estábamos persiguiendo, que era lograr la paz. Para eso había que convencer, para que eso se volviera una causa mundial. La función era hablar con los actores, que no es solo uno.

¿Cuál es la causa final del que no se haya firmado el acta revidada para la paz?

El gobierno de los Estados Unidos prefirió finalmente que se hicieran los acuerdos no dentro de una gestión del Grupo, ya que tenía prevenciones, sino que la gestión fuera en su momento bajo la autoría nominal de presidente de Costa Rica, quien tenía fama de ser un hombre demócrata (un país sin ejército, por ejemplo) y fue precisamente el Plan Arias el que recogió lo que nosotros habíamos hecho y lo llevo a cabo para firmar el acuerdo de Esquipulas.

¿Se decidió que lo que hacía un miembro del grupo era respaldado por los otros?

Tomada una posición éramos solidarios absolutamente con la decisión que se adoptaba y al momento de dialogar, de concertar entonces tomábamos una posición absolutamente uniforme. Ese ensayo del Grupo de Contadora tiene una especial importancia en el entorno hemisférico pues era la primera vez que se hacía una cosa de este tipo. Posteriormente se pasó del Grupo de Contadora al Grupo de los Ocho –que después se cambió porque a Panamá hubo que sacarlo ya que el

general Noriega seguía tumbando presidentes y una condición fundamental que tenía que tener ese grupo era lo democrático—. Después se vuelve el Grupo de Río, que reemplaza al Grupo de los Ocho; éste ya no se refería únicamente a los asuntos de confrontación regional sino a otros temas. Los países latinoamericanos empezaron a entender que tenían un posición importante en los foros internacionales, que su voz podía ser oída, que sus puntos de vista podían ser entendidos; entonces, desde el Grupo de Río, en su versión original, se tomaban posiciones conjuntas en la OEA, en la ONU y eso atraía simpatías y posiciones parecidas en los foros internacionales. De allí se multiplico lago que no existía en la región latinoamericana que era la diplomacia presidencial. Los presidentes latinoamericanos no se veían nunca, el presidente Misael Pastrana Borrero, por ejemplo, en los setenta dijo que con mucho orgullo el solamente había estado por fuera de Colombia 72 horas cuando asistió en Venezuela a la celebración de los sesenta años de la batalla del lago de Maracaibo, los presidente no salían. Los Ministros de Relaciones Exteriores tampoco se entrevistaban frecuentemente; cada llegada de un Canciller a un país era un acontecimiento, con honores militares en los aeropuertos. El Grupo de Contadora modificó ese entorno, sacó la conclusión de que los diálogos entre los presidentes era una herramienta fundamental para solucionar problemas y dificultades, que los encuentros entre los Ministros de Relaciones Exteriores era de una gran utilidad y le proveyó dinámica a una multiplicidad de grupos de diferentes características. De ahí mismo, por ejemplo, estando en Caracas concertamos el Grupo de los Tres (Venezuela, México y Colombia) y de ahí salió también la AEC. En fin, se empezó a descongelar el diálogo como elemento fundamental de la política internacional en el continente.