

# CONTADORA ANTE UN MAR DE CONTRADICCIONES

Su naturaleza jurídica.- Antecedentes.- Su mayor obstáculo: la crisis del derecho internacional.- La propuesta a las partes visibles.- Los grandes no son amigos de la jurisdicción obligatoria.- La fórmula de CONTADORA.- Necesidad de revitalizar la OEA.-

CONSTANTINO CASASBUENAS LUQUE\*

Contadora dejó de significar el lugar de turismo tropical del Pacífico para asumir el de sanatorio de los problemas internacionales Centroamericanos. La palabra entró a la categoría de aquellas que todos pronunciamos con familiaridad al lado de otras, que como Democracia, Justicia, Libertad, Diplomacia, Felicidad, hacen parte de nuestras expresiones habituales, aun cuando ignoremos sus múltiples acepciones. Y, ello porque se parte del supuesto de que nadie puede ser amigo de la dictadura, de la arbitrariedad, de la esclavitud, de la imposición o de todo aquello que determine su propia desgracia. Y, precisamente por identificar a Contadora con la vigencia del Derecho Internacional y el rechazo a la violencia para resolver las diferencias internacionales, tirios y troyanos hablan bien, muy bien, de Contadora.

¿Qué es Contadora?

Algunos de sus gestores lo han explicado: ante la ineficacia de otros esfuerzos respetables para llevar la normalidad a la vida Centroamericana y ante la inactividad de la Organización de Estados Americanos, cuatro gobiernos del área caribeña —México, Panamá, Colombia y Venezuela— ofrecieron actuar como fraternos compenadores para buscar soluciones pacíficas al complejo y trágico problema.

Pero no sólo propusieron realizar Buenos Oficios, los cuales tendrían punto final cuando las partes aceptarían negociar sus diferencias, sino que fueron más lejos: actuarían como mediadores, esto es, no se limitarían a aproximar a las partes, sino que además les presentarían fórmulas de entendimiento.

---

\* Abogado. Periodista vinculado al diario El Tiempo. Exdirector de asuntos consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores. Profesor de derecho diplomático y consular en la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

## Obligación Jurídica

Dentro del Derecho y la costumbre internacionales esa acción conjunta no tenía nada de extraordinario. Por el contrario se ajustaba a la obligación jurídica que libremente han contraído los miembros de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos de resolver por medio de procedimientos pacíficos las controversias internacionales que surjan entre dos o más Estados Americanos (Artículo 3, g, Carta de la OEA), "de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia" (Art. 2, ord. 3, Carta de la ONU). Por lo demás el procedimiento refleja la antiquísima aspiración de la humanidad de proscribir la guerra entre las naciones, y, mejor, resolver sus diferencias mediante la asistencia amistosa de un tercero que puede ser una persona calificada, una organización internacional o un Estado o grupo de Estados, como los que conforman Contadora.

## Numerosa Experiencia

Da cuenta Jorge Peirano Basso en su obra **Buenos Oficios y Mediación** que en el último cuarto de siglo, aproximadamente en 80 oportunidades, se recurrió a los Buenos Oficios y a la Mediación: 39 veces en Africa, 14 veces en Asia, 9 veces en Medio Oriente, Europa y América respectivamente. La actividad mediadora la han ejercido indistintamente países, organizaciones internacionales o personalidades eminentes. En América las gestiones mediadoras fueron adelantadas con eficacia por la desaparecida Comisión

de Paz, y, entre los países los Estados Unidos, con 7 veces, ha sido el principal mediador.

Como antes se dijo la finalidad pacifista explica el respaldo unánime que se ha otorgado a Contadora, principiando por los No Alineados en marzo de 1983, para continuar con el de los estados e instituciones representativos de los más disímiles sistemas políticos. Sería de concluir que la paz, por lo menos la paz centroamericana, se alcanzaría en muy corto tiempo. Pero la realidad es bien diferente. Vivimos una época violenta, en la que con una mano aprieta el gatillo y con la otra se lanza al espacio la paloma mensajera.

## ¿Cuáles las Partes?

Así como la oferta de mediación no puede ser considerada como un acto inamistoso<sup>1</sup>, su buen éxito depende exclusivamente de las partes, ya que son éstas las que llegan al acuerdo, y, van hacia él, como es obvio, teniendo presente la igualdad soberana de los estados. ¿A quiénes iba dirigida la gestión de Buenos-Oficios-Mediación del Grupo Contadora? ¿Cuáles se podían considerar "partes" en el conflicto? Concretamente, a cada uno de los Estados Centroamericanos, no importa que alguno de ellos, Costa Rica, presentara una estabilidad política sin respaldo en las soluciones militares de tipo dictatorial, tan abundantes en el resto del área. La magnitud del problema no daba lugar a exclusiones. Hay que recordar que fue el gobierno de Costa Rica, el que para despejar equívocos, solicitó al Consejo Permanente de la OEA —todavía era consi-

1. Resolución XXXVI de la VII Conferencia Interamericana de Montevideo, 1933.

derada—, en mayo 6 de 1983, la constitución de una Fuerza de Paz para vigilar el área fronteriza con Nicaragua, en donde, según el gobierno Sandinista, estarían actuando fuerzas militares formadas por antiguos somocistas. La solicitud dirigida a la OEA la resultó estudiando el Grupo de Contadora, que decidió constituir una Comisión Observadora —mayo 13—, la cual debía presentar las recomendaciones pertinentes.

### La Fórmula

Los esfuerzos pacificadores de Contadora, auxiliados además de la citada Comisión Observadora, por el bautizado Grupo Técnico que integraron los respectivos viceministros de las Cancillerías del Grupo, se concretaron a los 9 meses en el "Documento de Objetivos" que, al igual que la mayoría de los documentos del Sistema Interamericano y, en especial las Declaraciones Presidenciales —veáanse las del Bicentenario del Libertador Simón Bolívar— comienza por reconocer como fórmula de solución la observancia de los principios de derecho internacional, para luego hacer algunas recomendaciones prácticas tendientes a obtener "el perfeccionamiento de sistemas democráticos, representativos y pluralistas que garanticen la efectiva participación popular en la toma de decisiones", el desarme, la eliminación de los asesores militares extranjeros e "impedir el uso del propio territorio y no prestar ni permitir el apoyo militar o logístico a personas, organizaciones o grupos que intenten desestabilizar a los gobiernos de Centroamérica".

### Crisis del Derecho Internacional

Los principales compromisos internacionales que propuso Contadora que adquirieran las partes Centroamericanas ya estaban pactadas —y, están vigentes— en la Convención "Sobre los Deberes y Derechos de los Estados en casos de luchas civiles" firmada en La Habana el 20 de febrero de 1928, y, en la Convención "Derechos y Deberes de los Estados" firmada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933. Con ésta los Estados Unidos le pusieron término a la era de las intervenciones en América<sup>2</sup> con el epitafio de la llamada política del Buen Vecino que con tan resonante éxito realizó el Presidente, Franklin Delano Roosevelt. La norma sobre la No Intervención fue confirmada mediante Protocolo Adicional suscrito en Buenos Aires en 1936 y reforzada con su artículo 1, ordinal 2: "La violación de las estipulaciones de este artículo dará lugar a una consulta mutua, a fin de cambiar ideas y buscar procedimientos de avenimiento pacífico". En otras palabras, todo caso de intervención sería estudiado colectivamente para que fuera la solidaridad la garante excelsa de la armonía americana enmarcada por el claro e igualitario imperio del Derecho. Es de deplorar que esa acción colectiva haya tenido lánguida y solitaria agonía, al parecer, por falta de objetivos comunes, en otros órdenes.

Esta inculcable situación pone de bulto que la mayor dificultad para el pronto buen éxito de la acción pacificadora de Contadora radicaba y radica en la crisis aguda que afronta el Dere-

2. Los Estados Unidos hicieron la reserva, que entre otras, tiene la siguiente afirmación: . . . . con nuestro apoyo al principio general de la No Intervención conforme ha sido propuesto, ningún gobierno necesita abrigar temores de una intervención de los Estados Unidos durante el gobierno del Presidente Roosevelt.

cho Internacional en el mundo, y, muy especialmente en América. Con principios permanentemente desatendidos resulta por lo menos dudoso mover la buena voluntad de poderosos y débiles para transitar, sin recelos, los caminos de la interdependencia y resolver la crisis social, política y económica que aflige a los últimos.

### Sus Resultados

El documento de objetivos-21 en total para Centroamérica no ha producido resultados pacificadores visibles. Teóricamente sus animadores le atribuyen muchísimos. Viajes de guerrilleros y representantes de gobiernos que alrededor de Contadora hicieron sus planteamientos. Pero el confrontamiento y los sacrificios humanos continúan. Las maniobras militares conjuntas de Estados Unidos y Honduras tomaron el carácter de casi permanentes. Las escaramuzas guerrilleras subsisten en Guatemala, y, la lucha rebelde se acentúa en El Salvador, mientras que su gobierno y el de los Estados Unidos acusan al de Nicaragua y al de Cuba de ser los proveedores de armamentos, y, a su vez el de Nicaragua pone de presente el abierto intervencionismo de Estados Unidos al fomentar en terreno hondureño la organización de los llamados "contras" para combatir el gobierno del Frente Sandinista de Liberación Nacional.

Así tuvo que llegar a concluirse que en el problema Centroamericano —en singular— tienen que considerarse como "partes", para efectos de la aceptación de los Buenos Oficios—Mediación de Contadora, por lo menos

a Cuba y a los Estados Unidos. En efecto, el Congreso Estadounidense entró a debatir no ya un plan de ayuda económica al gobierno de Nicaragua sino a las fuerzas rebeldes organizadas en Honduras para luchar contra el gobierno sandinista, manteniendo, a la vez, la representación diplomática en Managua.

### Un "Problema Nacional"

Ya en julio del año pasado, Henry Kissinger, diplomático experto en Política Exterior Estadounidense diagnosticó que la crisis en esa zona significa un **problema nacional** para Estados Unidos. Más tarde presidiría La Comisión Nacional Bipartita sobre Centroamérica. El informe rendido a principios del año apareció revestido de la aspiración de ser una agenda para la cooperación entre los Estados Unidos de América, los países de Centroamérica y toda la América Latina<sup>3</sup>. Allí se recomienda asistencia económica e incrementar la asistencia militar porque la América Central es decisiva para nuestra seguridad nacional<sup>4</sup>.

Respecto de Contadora anota la Comisión Kissinger: Los intereses y actitudes de estos cuatro países no son idénticos, ni tampoco concuerdan siempre con los nuestros. Los países del Grupo Contadora no tienen una experiencia extensa en trabajar juntos y el proceso Contadora no ha sido aún probado en términos de elaborar políticas específicas a fin de proveer seguridad regional. De esta manera los Estados Unidos de América no pueden usar el proceso Contadora como un

3. Informe Comisión Kissinger, Editorial Norma 1984.

4. Informe Comisión Kissinger, Página 137.



sustituto para su propia política. La experiencia ha mostrado que el proceso funciona más efectivamente cuando los Estados Unidos actúan resueltamente. Si nuestra política se estanca, el proceso Contadora languidece. Si actúa decididamente, el proceso Contadora también se acelera.<sup>5</sup>

### Comisiones

Contadora continuó sus actividades haciéndole poco eco a los aspectos desfavorables del Informe de la Comisión Kissinger, entre otros muchos motivos, porque las voces de respaldo a la solución pacífica se siguen escuchando en todo el mundo. El paso inmediato —enero 9/84— fue crear con el concurso de los gobiernos de la zona tres Comisiones de Trabajo encargadas de preparar estudios, proyectos jurídicos y recomendaciones que desarrollen las áreas de Asuntos de Seguridad, Asuntos Políticos y Cuestiones Económicas y Sociales y propuestas para la verificación y control del cumplimiento de las medidas que se acuerden.<sup>6</sup>

La determinación, por lo menos, revela la subsistencia del ánimo de encontrar una solución diplomática, vale decir, negociada, entre las partes directamente involucradas en el conflicto, no obstante que las hostilidades se intensifican ostensiblemente. Además, quizá, revele la decisión de aceptar el retiro de los asesores militares extranjeros, que es entre los 21 objetivos de Contadora, probablemente el más importante para poder tomar los caminos que lleven a una paz duradera.

### Minado de Puertos

Las expectativas que pudieron haber surgido con la creación de las Comisiones de Trabajo bajaron de nivel cuando se conoció el minado de las aguas de Puerto Corinto, según el Canciller nicaragüense, Miguel D'Escoto, por parte de fuerzas terroristas, organizadas, financiadas y dirigidas por la CIA, —marzo 2/84— y, que determinó una acción de Nicaragua ante la Corte Internacional de Justicia para que declare ilegal todas las actividades encubiertas contra Nicaragua patrocinadas por Estados Unidos a los contras que intentan derrocar al gobierno nicaragüense; y, convocado, igualmente por Nicaragua, la reunión del Consejo de Seguridad para tratar el tema de las agresiones al país centroamericano.

### Una Lección

Los Estados Unidos procedieron a notificar al Secretario General de las Naciones Unidas el rechazo, durante dos años, de la jurisdicción obligatoria de la Corte en relación con disputas con cualquier país centroamericano o con sucesos que tengan algo que ver con dicha región, y, a vetar el proyecto de Resolución preparado en el Consejo de Seguridad.

Esta conducta, aunque ajustada al Derecho Internacional vigente es una buena lección para que los países pequeños comprendan cabalmente la importancia de fomentar su solidaridad. Es oportuno recordar que en la Conferencia de San Francisco, pese

5. Informe Comisión Kissinger, Página 159.

6. Normas para la Ejecución de los Compromisos Asumidos en el Documento de Objetivos, Art. 3 de la Resolución.

7. Cronología de Contadora, Ministerio de Relaciones Exteriores, Págs. 6 y 7.

a que la tesis de la jurisdicción obligatoria contó con el apoyo de la mayoría, diversos países, y entre ellos la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y los Estados Unidos de América, no se mostraron dispuestos a aceptar la jurisdicción obligatoria del Tribunal, ni siquiera respecto de las controversias de orden jurídico, siendo esta la razón por la que el Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia consagra, como antes el Estatuto del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, la solución de compromiso de la cláusula

dentro del llamado marco de Contadora, que, no es otro que el documento de objetivos, y, siguiendo la solución del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca para el caso de conflicto entre dos o más Estados Americanos, suspendan hostilidades, restablezcan las cosas al **statu quo ante bellum**, y tomen las medidas que consideren convenientes para mantener la paz y la seguridad y asegurar bienestar para los habitantes del área. El proyecto de Acuerdo de Paz y Cooperación, al parecer, ha tenido acepta-

77

El Tribunal de Justicia Internacional, en su competencia para resolver las controversias de orden jurídico que se le sometan, no tiene el deber de abstenerse de ejercer su jurisdicción cuando el Estado demandado se abstiene de oponer objeciones a la jurisdicción del Tribunal. Este principio, que ha sido reiterado en numerosas ocasiones, se fundamenta en el hecho de que el Tribunal es un órgano independiente y autónomo, cuya función es resolver las controversias que se le sometan, sin estar sujeto a la voluntad de las partes. En consecuencia, el Tribunal puede ejercer su jurisdicción incluso cuando el Estado demandado se abstiene de oponer objeciones a la jurisdicción del Tribunal. Este principio, que ha sido reiterado en numerosas ocasiones, se fundamenta en el hecho de que el Tribunal es un órgano independiente y autónomo, cuya función es resolver las controversias que se le sometan, sin estar sujeto a la voluntad de las partes. En consecuencia, el Tribunal puede ejercer su jurisdicción incluso cuando el Estado demandado se abstiene de oponer objeciones a la jurisdicción del Tribunal.

Hojas Universitarias

El Tribunal de Justicia Internacional, en su competencia para resolver las controversias de orden jurídico que se le sometan, no tiene el deber de abstenerse de ejercer su jurisdicción cuando el Estado demandado se abstiene de oponer objeciones a la jurisdicción del Tribunal. Este principio, que ha sido reiterado en numerosas ocasiones, se fundamenta en el hecho de que el Tribunal es un órgano independiente y autónomo, cuya función es resolver las controversias que se le sometan, sin estar sujeto a la voluntad de las partes. En consecuencia, el Tribunal puede ejercer su jurisdicción incluso cuando el Estado demandado se abstiene de oponer objeciones a la jurisdicción del Tribunal.