

CENTROAMÉRICA: ENTRE LA GUERRA Y LA PAZ. DEL PACTO DE CORINTO A LOS ACUERDOS DE ESQUIPULAS

*Mónica Toussaint**

RESUMEN: El objetivo de este artículo consiste en hacer una revisión de tres momentos, durante el siglo xx, en que las relaciones entre México y Estados Unidos se replantearon con el fin de hacer frente a las crisis políticas en el istmo centroamericano y participar en las negociaciones de paz: las Conferencias de 1906 y 1907, la Conferencia de Washington de 1923 y el proceso de paz encabezado por México y el Grupo Contadora en los años ochenta, que culminó con los Acuerdos de Esquipulas.

PALABRAS CLAVE: Centroamérica, México, Estados Unidos, Crisis política, Política exterior, Paz.

ABSTRACT: The purpose of this article is to make a review of three important moments, during the xxth century, in which the relations between Mexico and the United States were reconsidered in order to confront the political crisis in the Centralamerican isthmus and to participate in the peace negotiations: the Conferences of 1906 and 1907, the Washington Conference of 1923, and the peace process leaded by Mexico and the Contadora Group during the 80's, which culminated in the Esquipulas Agreements.

KEY WORDS: Central America, Mexico, United States, Political crisis, Foreign policy, Peace.

INTRODUCCIÓN

Existen estudios históricos sobre la política exterior del gobierno mexicano durante el porfiriato, en los cuales se analiza el papel de México como potencia media regional, sus intentos por frenar el avance hegemónico de Estados Unidos en Centroamérica y el Caribe, y las negocia-

* Instituto Mora e investigadora invitada en el CCyDEL (mtoussaint@mora.edu.mx y moniesca@gmail.com).

ciones de paz en las que participó. Tal es el caso de las Conferencias de paz de 1906 y 1907, en las cuales se buscaba establecer mecanismos permanentes para garantizar la paz en la región.

Ha sido menos estudiado, al menos en México, el tema de la Conferencia de paz de 1923, que tuvo lugar en Washington. En ese momento, las relaciones entre los gobiernos mexicano y estadounidense eran bastante tensas, debido a las medidas tomadas en México por los primeros gobiernos revolucionarios después de promulgar la Constitución de 1917, que afectaron los intereses económicos de los norteamericanos en territorio mexicano. Además, la toma violenta del poder por Álvaro Obregón en 1920 había servido de pretexto para que Estados Unidos no reconociera al nuevo gobierno por lo que, ante los conflictos en Centroamérica, optó por no incluir a México en el proceso de pacificación y convocó de manera unilateral a la Conferencia de paz.

Por último, con la crisis política centroamericana de los años setenta y ochenta del siglo xx, se despertó el interés de politólogos, sociólogos e internacionalistas, quienes elaboraron numerosos trabajos sobre las causas del conflicto centroamericano, el desarrollo de los movimientos de liberación nacional en Nicaragua y El Salvador, el fracaso de la lucha guerrillera en Guatemala que condujo al incremento del autoritarismo y la represión, los procesos de paz con la participación de la comunidad internacional y, particularmente, la gestión del grupo Contadora.

No obstante, no existen trabajos que incorporen la perspectiva histórica, junto con un análisis político, social e internacional de los años recientes, y que presenten el problema con una visión de conjunto. Igualmente, los textos sobre los años ochenta no han ido acompañados de un estudio histórico que permita ver los elementos de continuidad así como los cambios, tanto en la política interna como en el contexto internacional. Es necesario, entonces, realizar una labor de comparación entre los tres momentos para poder presentar un cuadro completo de este complejo proceso de búsqueda de la paz en Centroamérica, en el que México y Estados Unidos estuvieron presentes con el objetivo de defender sus intereses estratégicos en la región.

Por todo lo anterior, el objetivo de este artículo consiste en hacer una revisión de tres momentos, durante el siglo xx, en que la relación entre México y Estados Unidos se replanteó en función de las crisis políticas en el istmo centroamericano y las negociaciones de paz: las Conferencias de 1906 y 1907, la Conferencia de Washington de 1923 y el proceso de paz de los años ochenta, encabezado por México y el Grupo Contadora, que culminó con los Acuerdos de Esquipulas.

LOS CONFLICTOS

El elemento común de los conflictos políticos en los tres momentos que se analizan es su carácter regional. Ello se debe a los lazos históricos, políticos y económicos de las sociedades centroamericanas y a que, desde la perspectiva norteamericana, se le ubica como una región en que la dependencia y el subdesarrollo unifican ciertos procesos históricos, a pesar de las diferencias nacionales.¹

A principios de siglo, encontramos la pugna entre dos caudillos centroamericanos que buscaban imponer el control político en el resto de los países del istmo, aprovechando los problemas políticos internos. Al iniciar la década de los veinte, observamos cómo la política norteamericana de no reconocimiento a los gobiernos surgidos de movimientos revolucionarios en Centroamérica generó un problema de legitimidad y enraizó aún más el clima político en el istmo. Y, por último, la crisis de finales de los años setenta evidenció la inoperancia del modelo económico y político sobre el cual descansaban los gobiernos dictatoriales centroamericanos y reforzó el avance de los movimientos sociales que luchaban por un cambio estructural en la región. En los tres casos, la incapacidad de los actores regionales para resolver los conflictos en un

¹ Carlos Figueroa Ibarra, "Centroamérica: entre la crisis y la esperanza (1978-1990)", en *Historia General de Centroamérica. Historia inmediata (1979-1991)*, Madrid, FLACSO, 1993, t. VI, p. 36.

área considerada estratégica por su posición geográfica, hizo que tanto México como Estados Unidos tuvieran una participación activa en la región y estuvieran dispuestos a defender sus intereses, a veces aliados, a veces con posiciones francamente opuestas.

Se enfrentan los porfiritos

Al iniciar el siglo xx, las continuas pugnas entre los llamados “porfiritos”, Manuel Estrada Cabrera, en Guatemala, y José Santos Zelaya, en Nicaragua,² eran el pan nuestro de cada día. El primero mantenía un régimen autoritario y personalista, con el que ejercía el control absoluto en su país, mientras que el segundo transitaba entre el intento por resquebrajar el tradicional dominio guatemalteco en la región y la idea de encabezar un nuevo proyecto unionista. El factor común era que ambos caudillos deseaban imponer su hegemonía en el istmo centroamericano con el fin de negociar con Estados Unidos la construcción del canal interoceánico en condiciones ventajosas.³ Estrada Cabrera era claramente pro norteamericano y se había opuesto de manera sistemática a los intentos unionistas encabezados por Zelaya. Por lo mismo, también se había negado a suscribir los pactos regionales para garantizar la paz en la región, como el Pacto de Corinto,⁴ firmado en 1902 por el resto de los presidentes de Centroamérica,⁵ en el cual se había acordado que las disputas debían resolverse mediante el arbitraje obligatorio por parte de los propios centroamericanos.⁶

² Jürgen Buchenau, *In the shadow of the giant. The making of Mexico's Central America policy, 1876-1930*, Tuscaloosa, The Alabama University Press, 1996, p. 49. Estrada Cabrera estuvo a cargo del gobierno de Guatemala de 1898 a 1920, mientras que Zelaya gobernó Nicaragua de 1893 a 1909.

³ *Ibid.*, p. 50.

⁴ Gamboa a Mariscal, Guatemala, 1 de febrero de 1902, Archivo Histórico Genaro Estrada, Secretaría de Relaciones Exteriores (en adelante AHGE-SRE), exp. 27-4-47, ff. 29-31.

⁵ John E. Findling, *Close Neighbors, Distant Friends. United States-Central American Relation*, Nueva York, Greenwood Press, 1987, p. 54.

⁶ Gamboa a Mariscal, Guatemala, 21 de enero de 1902, AHGE-SRE, exp. 27-4-47, ff. 9-10.

Con todo, durante los primeros años del siglo xx, la región se mantuvo en un estado de calma relativa. Sin embargo, a principios de 1906, un grupo de exiliados guatemaltecos en El Salvador organizaron una invasión para deponer a Estrada Cabrera, con el apoyo de los gobernantes de Nicaragua, El Salvador y Honduras. Los rebeldes guatemaltecos fueron derrotados y, en respuesta, José Santos Zelaya y Tomás Regalado, presidente de El Salvador, resolvieron invadir el territorio guatemalteco. De este modo, se realizaría el sueño de Zelaya de unir a las repúblicas centroamericanas bajo su mando y eliminar al único caudillo que podía disputarle el poder regional.⁷ Sin embargo, las tropas salvadoreñas fueron vencidas y el presidente Regalado fue asesinado.⁸

Leslie Combs, ministro de Estados Unidos en Guatemala, quien tenía una estrecha relación con Estrada Cabrera, intentó mediar en la disputa, pero no tuvo éxito. La situación se complicó aún más por el hecho de que el guatemalteco no hubiera firmado el Pacto de Corinto en 1902, lo que lo hacía inoperante.⁹ En los hechos, los porfiritos no pudieron ponerse de acuerdo y día con día el conflicto amenazaba con hacerse cada vez mayor.

Reconocer o no reconocer: esa es la cuestión

La década de los veinte trajo consigo una marejada política en la región centroamericana que puso de nueva cuenta en evidencia los peligros de una posible situación de inestabilidad crónica, especialmente para los intereses de Estados Unidos en la zona del canal transoceánico. Fueron varios los acontecimientos que enturbiaron el clima político en Centroamérica: el violento cambio de gobernante en Costa Rica, la guerra civil

⁷ Gamboa a Mariscal, Guatemala, 25 de mayo de 1906, AHGE-SRE, LE-1390, f. 68.

⁸ Luis G. Zorrilla, *Relaciones de México con la República de Centro América y con Guatemala*, México, Porrúa, 1984, p. 561.

⁹ Buchenau, *op. cit.*, p. 63.

en Honduras, las protestas sociales en El Salvador en contra de la imposición gubernamental y el arribo al gobierno del partido unionista en Guatemala.

En el primer caso, el costarricense Joaquín Tinoco fue electo presidente en 1917 después de un golpe de Estado que puso fin a la estabilidad política que caracterizaba al país. Tinoco nombró un gabinete en el que participaban las distintas facciones, citó a una asamblea constituyente, convocó a elecciones presidenciales y promulgó una nueva Constitución política. Sin embargo, Woodrow Wilson se negó a otorgarle el reconocimiento al nuevo gobierno debido a sus orígenes revolucionarios, lo que llevó a Tinoco a denunciar la actitud de Estados Unidos como una clara intervención en los asuntos internos de su país. Aunque Tinoco tenía el apoyo de Honduras, Guatemala y El Salvador, poco a poco se fue debilitando debido a los problemas económicos, a la oposición interna y a la falta de fuentes norteamericanas de financiamiento.¹⁰ Por ello, a mediados de 1919, se gestó en Nicaragua un movimiento revolucionario que proclamó a Julio Acosta como presidente provisional de Costa Rica. Los países vecinos reconocieron la beligerancia de los rebeldes, al tiempo que los marines norteamericanos amenazaron con una posible intervención. Como la situación era insostenible, Tinoco abandonó la presidencia y se refugió en Europa. La antigua Constitución fue restaurada y, en diciembre de 1919, tuvieron lugar nuevas elecciones. El ganador fue Acosta, quien de inmediato obtuvo el reconocimiento de Estados Unidos.¹¹

También en Honduras las cosas se complicaron cuando, en 1919, el presidente en funciones, Francisco Bertrand, quiso imponer como sucesor a su cuñado, Nazario Soriano, lo que se tradujo en el estallido de una nueva guerra civil. Sambona Jones, a la sazón embajador de Estados Uni-

¹⁰ Arturo Taracena Arriola, "Liberalismo y poder político en Centroamérica (1870-1929)", en *Historia General de Centroamérica. Las repúblicas agroexportadoras* (1870-1945), Madrid, FLACSO, 1993, t. IV, pp. 220-221.

¹¹ Findling, *op. cit.*, p. 73.

dos, intervino y exigió la renuncia de Bertrand. En las nuevas elecciones fue electo presidente el general Rafael López Gutiérrez pero, a partir de entonces, Honduras entró en un proceso de ingobernabilidad y en una etapa de intervencionismo abierto de los intereses del enclave bananero.¹²

En el mismo año, la designación de Jorge Meléndez como presidente de El Salvador, hermano de su antecesor, evidenció una vez más la corrupción del gobierno. La cúpula política no sólo imponía sus designios, sino que además extendía sus operaciones al comercio, la agricultura y los capitales norteamericanos vinculados con la construcción de ferrocarriles y puertos. De aquí las protestas sociales de los sectores medios urbanos que exigían una mayor participación económica y política en el modelo liberal dominante, que tuvieron como respuesta la constitución de la Liga Roja, organización paramilitar destinada a amedrentar a la población.¹³

El último caso tuvo lugar en Guatemala, entre 1919 y 1920. Ante la posibilidad de una posible reelección de Estrada Cabrera, surgió un nuevo partido político formado por personajes decididos a terminar con la dictadura y a defender el antiguo proyecto de unión centroamericana. El partido unionista¹⁴ atrajo una buena cantidad de adeptos por lo que la posibilidad de una guerra civil en Guatemala empezaba a hacerse presente. Pero Estrada Cabrera no quiso luchar y más bien parecía estar resignado a su suerte. Cuando el Congreso guatemalteco lo declaró demente y lo reemplazó con el unionista Carlos Herrera, el dictador cedió el poder sin chistar. A pesar del carácter irregular de la elección, ésta fue pacífica y sumamente popular, por lo que Estados Unidos no tuvo más remedio que reconocer al nuevo gobierno apenas dos meses más tarde.¹⁵ No obstante, el peligro de una crisis política en la región había prendido la alarma en el gobierno de Washington. A partir de entonces, no quitaría

¹² Taracena Arriola, *op. cit.*, pp. 211-212.

¹³ *Ibid.*, p. 218.

¹⁴ El partido unionista aspiraba a que la Asamblea Legislativa tuviera más importancia que el Ejecutivo, al estilo de la tradición liberal europea. *Ibid.*, p. 231.

¹⁵ Findling, *op. cit.*, p. 74.

el dedo del renglón en el sentido de poner al día los tratados de paz y crear, al mismo tiempo, nuevos mecanismos que garantizaran la estabilidad política y la mediación en caso de cualquier conflicto que los propios centroamericanos no pudieran resolver.

La llama se extiende

Más que un conflicto coyuntural de la década de los setenta, la crisis centroamericana tuvo un carácter estructural con raíces tanto en la historia interna de los países del istmo como en el juego de factores externos.¹⁶ El modelo agro-exportador, siempre subordinado a los intereses del capital norteamericano,¹⁷ se había caracterizado por el predominio y la concentración del poder en manos de los terratenientes, el ordenamiento de la propiedad territorial en detrimento de las masas rurales, un elevado nivel de violencia y una fuerte polarización social. La consecuencia era una vida política excluyente cuyas formas de renovación presidencial eran golpes de Estado, elecciones controladas y candidatos impuestos desde el gobierno; escaso poder de las asambleas legislativas, preeminencia del ejecutivo y nula posibilidad de expresión pública.¹⁸ De aquí que las oligarquías en el poder se hicieran más autoritarias y represivas, siempre con el apoyo de Estados Unidos, aumentando el proceso de militarización y la consolidación de dictaduras militares.¹⁹

¹⁶ Cfr. Agustín Cueva, "Las raíces del conflicto centroamericano", en *Centroamérica: una historia sin retoque*, México, El Día, 1987, pp. 7-14.

¹⁷ Héctor Pérez Brignoli, *Breve Historia de Centroamérica*, México, Alianza Editorial, 1986, p. 81.

¹⁸ Para un panorama completo de la situación regional véase *ibid.*, pp. 81-95.

¹⁹ Jorge Ubico, en Guatemala; Anastasio Somoza, en Nicaragua; Maximiliano Hernández Martínez, en El Salvador; y Tiburcio Carías, en Honduras. Entre 1944 y 1959, estos regímenes autoritarios se derrumbaron, a excepción del de Somoza, que cayó en 1979. Manuel Rojas Bolaños, "La política", en *Historia General de Centroamérica. De la posguerra a la crisis (1945-1979)*, Madrid, FLACSO, 1993, t. V, p. 86.

Entre 1945 y 1970, Centroamérica vivió un periodo de relativa expansión capitalista: urbanización, aumento demográfico, reactivación del comercio internacional e incremento en la demanda de los productos tradicionales. Durante la posguerra, los precios del café se incrementaron, los cultivos de exportación se modernizaron y, a partir de los años cincuenta, se incluyeron nuevos productos en el mercado de las exportaciones tales como algodón, carne y azúcar.²⁰ Asimismo, con la creación del Mercado Común Centroamericano, en los años sesenta, se inició un proceso de industrialización que transformó la fisonomía económica y social de la región: se creó una zona de libre comercio, se dieron incentivos fiscales a nuevas industrias, se favoreció la creación de organismos regionales como el Banco Centroamericano de Integración Económica y se estimuló la inversión privada. Pero, no obstante el éxito inicial,²¹ este intento se vino abajo y los problemas comenzaron a evidenciarse al finalizar la década de los sesenta.²²

También en el ámbito político se desarrollaron una serie de movimientos reformistas²³ que reflejaban el ascenso de los sectores medios deseosos de impulsar un proyecto nacionalista de reformas democráticas, pero sin cuestionar el modelo capitalista: seguridad social, sindicalización y código del trabajo; control estatal de los bancos y el crédito, reforma agraria, diversificación económica y control fiscal de las bananeras; respeto a la Constitución y al voto, y vigencia de la democracia representativa.²⁴ No obstante, el endeudamiento hacia Estados Unidos se hizo cada vez mayor y la política de reformas sociales no solucionó los problemas estructurales de las sociedades centroamericanas.

²⁰ Para un recuento del desarrollo económico centroamericano, de 1950 a 1980, véase Román Mayorga Quirós, "Centroamérica en los años ochenta", en *Centroamérica en Crisis*, México, Colmex, 1984, pp. 209-226.

²¹ Entre 1961 y 1969 el comercio interregional creció siete veces.

²² Las economías no eran complementarias sino competidoras, lo que generó severas pugnas entre los países.

²³ Como ejemplos se pueden citar el caso costarricense, a partir de los años cuarenta, y los gobiernos de Juan José Arévalo y Jacobo Arbenz en Guatemala, entre 1944 y 1954.

²⁴ Para un análisis de los casos concretos véase Pérez Brignoli, *op. cit.*, pp. 101-123.

A finales de los años sesenta las protestas sociales se incrementaron. Frente al fracaso de los partidos políticos tradicionales, las luchas sociales fueron encabezadas por los movimientos estudiantiles y el incipiente movimiento guerrillero, a lo cual se sumó la protesta de sectores cercanos a la oligarquía, como fue el caso de la Iglesia. A todo ello, la clase dominante respondió con una oleada creciente de represión, violencia y muerte. Para complicar más la situación, los factores externos confirieron una dimensión político-ideológica que influyó de manera decisiva en la evolución del conflicto. Fue tan importante el papel de los actores foráneos, que frecuentemente las dinámicas políticas internas estuvieron directamente condicionadas por la situación internacional. Así, la segunda mitad de los años setenta fue un periodo de crisis con carácter nacional en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. En cada uno de esos países, las manifestaciones del deterioro social, económico y político fueron diferentes, pero en todos los casos se trató de dejar atrás la historia de regímenes dictatoriales, autoritarios, militarizados y carentes de prácticas democráticas.²⁵

A la caída del régimen somocista en Nicaragua, asumió el poder el Frente Sandinista de Liberación Nacional, que había conducido el derrocamiento del dictador. Sin embargo, su administración fue sumamente inestable debido a los embates de la Contra que, apoyada por el gobierno de Estados Unidos, desarrolló una campaña de acoso y de franca confrontación armada. Posteriormente, el conflicto salvadoreño se convirtió en una guerra prolongada entre las fuerzas gubernamentales y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional. En este caso, también tuvo especial importancia la inyección de recursos económicos por parte de Washington para reforzar la lucha contrainsurgente lo que provocó, durante años, un virtual empate entre el ejército y la guerrilla. La última na-

²⁵ Hablamos del control de la familia Somoza en Nicaragua por más de cuarenta años, la permanencia del ejército en el gobierno salvadoreño por casi medio siglo y los gobiernos militares que siguieron a la caída de Arbenz en Guatemala. Véase Edelberto Torres Rivas, "Introducción a la década", en *Historia General de Centroamérica. Historia inmediata* (1979-1991), Madrid, FLACSO, 1993, t. VI, pp. 16-17.

ción en detonar un conflicto que se había extendido por más de treinta años fue Guatemala. En el país vecino existía una oposición clandestina armada que, desde principios de los años sesenta, se había enfrentado a una larga serie de gobiernos autoritarios y antidemocráticos. Sin embargo, la profundización de la crisis en todos los planos de la vida nacional propició que las organizaciones opositoras, que operaban en diversas zonas del territorio, lograran cierto apoyo social y alcanzaran niveles significativos de confrontación con el ejército guatemalteco.²⁶

LOS INTERESES

A lo largo del siglo xx, tanto Estados Unidos como México tuvieron claros intereses en el istmo centroamericano y, en función de ellos, definieron su política exterior hacia la región. El gobierno mexicano buscó en distintos momentos desempeñar un papel de potencia media regional, al tiempo que Washington deseaba fortalecer su posición hegemónica en el área, primero en función de proteger la construcción del canal de Panamá y, años más tarde, para defender la zona de cualquier influencia del bloque soviético. Sin embargo, es necesario destacar que la política de México y Estados Unidos hacia Centroamérica afectó también la manera como se relacionaron entre sí y en no pocas ocasiones sirvió más para definir el carácter de sus vínculos y buscar un equilibrio en la geopolítica regional, que para resolver los problemas cotidianos de los habitantes de las repúblicas centroamericanas.

Consolidar la paz: ¿para qué?

En los primeros años del siglo xx, los intereses de Estados Unidos en Centroamérica crecían día con día. No sólo le preocupaba al presidente

²⁶ Manuel Ángel Castillo *et al.*, *Espacios diversos, historia en común. México, Guatemala y Belice: la construcción de una frontera*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006, pp. 242-244.

Teddy Roosevelt el desarrollo de la construcción del canal de Panamá, sino también garantizar el crecimiento de las inversiones y el comercio en la zona. Por ello, con el deseo de evitar una guerra regional,²⁷ Roosevelt buscó el apoyo de Porfirio Díaz, quien tenía una buena relación con José Santos Zelaya y podría ayudar a mediar en los conflictos. Además, para México, lo que sucedía en Centroamérica tenía que ver directamente con la seguridad de su frontera sur.²⁸

A Roosevelt y a Díaz les interesaba contribuir a alcanzar la paz, el orden y la estabilidad en el istmo por razones diferentes. Los intereses de Roosevelt eran tanto económicos como políticos pues, a la vez que buscaba lograr consolidar las inversiones norteamericanas en la zona, deseaba demostrar el poderío y la hegemonía imperial en un área estratégica. Por su parte, Díaz quería alternar con una potencia de primer orden para incrementar su prestigio y fortalecer el papel de México como potencia media regional.²⁹ En cierto sentido el gobierno mexicano hubiera preferido inclinarse por una postura neutral,³⁰ esperando que el presidente de Nicaragua pudiera frenar las aspiraciones de dominio de su homólogo guatemalteco sobre el istmo. En cambio, los Estados Unidos esperaban que Estrada Cabrera contribuyera a derrocar al mandatario nicaragüense.³¹

El gobierno de Washington insistió en que México participara en el proceso de mediación. Incluso el Departamento de Estado giró instrucciones a su representante en México para que informara a Porfirio Díaz que al presidente Roosevelt le interesaba garantizar su cooperación con

²⁷ Desde 1903, el comercio de Estados Unidos con Centroamérica se había duplicado y la inversión privada se había consolidado en los ferrocarriles y la producción bananera. Findling, *op. cit.*, p. 54.

²⁸ Buchenau, *op. cit.*, p. 63.

²⁹ Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El porfiriato: la vida política exterior. Primera parte*, México, Hermes, 1988, p. 669.

³⁰ Roberta Lajous, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México, Senado de la República, 1990, t. IV, p. 99.

³¹ Thomas D. Schoonover, "Los intereses europeos y estadounidenses en las relaciones políticas México-Guatemala (1850-1930)", *Secuencia*, núm. 34, enero-abril, 1996, p. 23.

el fin de ayudar a evitar la guerra en Centroamérica.³² Es por eso que la mediación conjunta fue vista por muchos como un elemento de legitimación de la intervención de Estados Unidos en los asuntos centroamericanos.³³ Especialmente, las potencias europeas llegaron a considerar que el gobierno de México había desempeñado un triste papel al avalar la política exterior del presidente Roosevelt³⁴ y que, en todo caso, el presidente mexicano estaba siendo utilizado por el gobierno de Washington para que la mediación no fuera vista como una intervención unilateral.³⁵

México ausente

Durante la década de 1910 a 1920, México no prestó atención a lo que sucedía en Centroamérica. La inestabilidad política interna derivada de la lucha revolucionaria, se vio reflejada en la ausencia casi total de una política exterior hacia la región y, en este periodo, México dejó de jugar el papel de potencia media que había desempeñado con éxito durante las décadas anteriores. El gobierno mexicano no trató de exportar el nacionalismo revolucionario.³⁶ Sin embargo, vale la pena destacar los afanes de Carranza en contra de la Doctrina Monroe y la necesidad de enarbolar el principio de no intervención, más que como una bandera para oponerse a la creciente influencia de Estados Unidos en América Latina, como un planteamiento defensivo frente a la posibilidad de una intervención directa en territorio mexicano.

En Guatemala, el dictador Manuel Estrada Cabrera quiso aprovechar el difícil momento por el que pasaba México y apoyó tanto a los sepa-

³² Bacon a Thompson, Washington, 10 de julio de 1906, AHGE-SRE, LE 1390, f. 210.

³³ Buchenau, *op. cit.*, p. 49.

³⁴ Cosío Villegas, *op. cit.*, pp. 677-678.

³⁵ Zorrilla, *op. cit.*, p. 562.

³⁶ Jürgen Buchenau, "México como potencia mediana: una perspectiva histórica", *Secuencia*, núm. 41, mayo-agosto, 1998, p. 84.

ratistas chiapanecos como a los contrarrevolucionarios encabezados por Félix Díaz. Por su parte, y como una suerte de venganza, Carranza dio refugio en México a los opositores al régimen guatemalteco. Esto no tuvo mayores consecuencias, pero fue una muestra más de la difícil relación de México con su vecino del sur.³⁷ En cambio, Estados Unidos continuó con una política exterior activa hacia la región, aunque con nuevos matices.

El sucesor de Roosevelt, William H. Taft, utilizó la gestión diplomática y militar como medio para respaldar las inversiones de los empresarios norteamericanos en el istmo. Así, se produjo una importante expansión de los capitales norteamericanos en las plantaciones bananeras, en las minas y en los ferrocarriles. De esta manera los banqueros de Nueva York se convirtieron en los principales acreedores de los gobiernos centroamericanos utilizando como recurso constante el control de aduanas y la intervención militar en defensa de las propiedades y los ciudadanos norteamericanos.

La diplomacia del dólar de Taft fue sustituida por la idea de la misión civilizadora impulsada por el presidente Woodrow Wilson, quien con ello buscó darle un toque moral a la política exterior norteamericana. Entre 1910 y 1930, Estados Unidos desarrolló una política de no reconocimiento a los gobiernos centroamericanos que no fueran resultado de elecciones legítimas o que tuvieran su origen en movimientos revolucionarios. Esta política fue percibida por los gobernantes de los países del istmo como de franca injerencia en sus asuntos internos y, en muchos casos, vista como un elemento que podía contribuir a la inestabilidad económica y política de los nuevos gobiernos lo que, a la larga, podía contribuir a provocar su caída.³⁸ Además, el alejamiento entre Washington y los gobiernos revolucionarios mexicanos derivó en la ausencia de México como mediador en los procesos de paz en el istmo, lo que reforzó el papel de Estados Unidos como potencia hegemónica en el área

³⁷ *Ibid.*, p. 85.

³⁸ Findling, *op. cit.*, pp. 72-73.

y el consecuente rechazo de quienes veían que su destino político estaba en manos del país del norte.

Arreglando el patio trasero

A partir de los años sesenta, la política norteamericana hacia Centroamérica tuvo un carácter dual: por un lado, se veía la necesidad de realizar una serie de reformas para dar viabilidad a estos países y, por otro, se otorgaba apoyo incondicional a los regímenes represivos como el somocista. Continuaban pesando las consideraciones estratégicas sobre la importancia de la región, al tiempo que prevalecían la ignorancia y el desprecio hacia las aspiraciones de las mayorías centroamericanas. Con la Alianza para el Progreso se buscó realizar algunos cambios, sobre todo en el sector agrario, impulsar el crecimiento económico y favorecer una democratización política limitada, todo ello para aliviar la presión social. En el fondo, se trataba de una respuesta al triunfo de la Revolución cubana para tratar de demostrar las virtudes del capitalismo frente a la amenaza del socialismo.³⁹ Pero este experimento estuvo condenado al fracaso ya que las oligarquías centroamericanas se opusieron a las reformas sociales y optaron por modernizar los ejércitos y los cuerpos policiales con el fin de incrementar la represión interna, relegando así los objetivos de democratización política y participación popular.⁴⁰

Años más tarde, con la llegada al poder de Jimmy Carter, la política exterior asumió como uno de sus principales objetivos de seguridad nacional solucionar los problemas regionales más explosivos en favor de los intereses de Estados Unidos.⁴¹ De manera explícita se identificó la

³⁹ Rojas Bolaños, *op. cit.*, p. 116.

⁴⁰ Pérez Brignoli, *op. cit.*, pp. 115-117.

⁴¹ En cuanto a América Latina, Carter se propuso resolver el asunto de Panamá y normalizar relaciones con Cuba. Rodrigo Páez Montalbán, *La paz posible. Democracia y negociación en Centroamérica, 1979-1990*, México, IPGH-CCYDEL, 1998, p. 127.

política exterior con dos valores fundamentales: la democracia y la defensa de los derechos humanos. Al mismo tiempo, se estableció como objetivo primordial evitar el control de Centroamérica por una potencia hostil y, aunque la región centroamericana no era económicamente importante para Estados Unidos, debido a su posición estratégica se mantuvo una preocupación especial hacia ella.⁴²

Además existía un serio temor de que lo que sucediera en el istmo pudiera tener un efecto dominó y que alcanzara a México. Por ello, Carter resolvió impulsar las democracias viables buscando una salida intermedia entre las dictaduras y la democracia tradicional y prefirió retirar el respaldo del gobierno norteamericano a las dictaduras no viables, tipo Somoza.⁴³ Sin embargo, esta estrategia no calculó el poder social y la capacidad de movilización de la extrema derecha guatemalteca; no valoró el crecimiento de las organizaciones de izquierda en El Salvador que emprendieron la vía armada; y no calibró la gestación del amplio frente que condujo al derrocamiento del régimen somocista en Nicaragua.⁴⁴

De aquí que la administración de Ronald Reagan⁴⁵ considerara necesario llevar a cabo una reelaboración de la política exterior norteamericana hacia el istmo centroamericano para salvaguardar sus intereses en el área. Con un agresivo discurso anticomunista, Reagan destacó la necesidad de atacar la contracultura enemiga y evitar “una América Central comunista con bases militares adicionales en el continente y la extensión de la subversión comunista hacia el norte y el sur”.⁴⁶ Para el gobierno de Reagan, la política hacia Centroamérica debía estar subordinada a la con-

⁴² Lilia Bermúdez y Antonio Cavalla, *Estrategia de Reagan hacia la revolución centroamericana*, México, Nuestro Tiempo-UNAM, 1982, p. 45.

⁴³ *Ibid.*, pp. 25-55.

⁴⁴ Cfr. Luis Maira, “Fracaso y reacomodo de la política de Estados Unidos hacia Centroamérica”, en *Centroamérica en crisis...*, pp. 186-193.

⁴⁵ Para un análisis detallado de la política exterior de la administración Reagan véase Henry Grunwald, “Foreign Policy under Reagan II”, *Foreign Affairs*, invierno, 1984, pp. 219-239.

⁴⁶ “Discurso televisivo de Ronald Reagan sobre Centroamérica el 9 de mayo de 1984”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, julio-septiembre, 1984, p. 304.

frontación global este-oeste, sin tomar en consideración los problemas internos. Por ello, si antes el gobierno de Nicaragua era un gobierno pro norteamericano, con los sandinistas en el poder sólo se podía hablar de un gobierno pro soviético, de “un reino de terror comunista”.⁴⁷

Reagan tenía un serio temor de que se generara una cadena de influencia de origen soviético que pasara por Cuba y Centroamérica hasta México y de ahí se extendiera a toda América Latina.⁴⁸ Consecuentemente, prefirió terminar con el discurso de defensa de los derechos humanos con la justificación de que era preferible contar con un gobierno amigo de Estados Unidos, aunque autoritario, a un gobierno totalitario y pro soviético. Bajo esta perspectiva, Centroamérica se había convertido en un caso crítico que debía enfrentarse con la estrategia de conflicto o guerra de baja intensidad.⁴⁹ El objetivo era revertir el triunfo sandinista, por medio del apoyo a la Contra, y evitar a toda costa que las guerrillas salvadoreña y guatemalteca llegaran al poder. El éxito de esta estrategia fue rotundo.

Apoyando a los vecinos

Los primeros años del gobierno del presidente José López Portillo se caracterizaron por una constante voluntad por acercarse a Estados Unidos, por un bajo perfil en la política exterior en el nivel de discurso e iniciativas políticas y por el repliegue del activismo progresista de México en el ámbito internacional. Sin embargo, a partir de 1979, el auge petrolero mexicano impulsó el desarrollo económico autónomo y dio al país una mayor capacidad como actor internacional. A ello se sumó la crisis centroamericana, particularmente el triunfo sandinista, el avance del movimiento guerrillero salvadoreño y la reacción norteamericana, mucho

⁴⁷ *Ibid.*, p. 307.

⁴⁸ *Loc. cit.*

⁴⁹ Bermúdez y Cavalla, *op. cit.*, pp. 25-55.

más agresiva con Reagan.⁵⁰ Centroamérica se convirtió en un tema presente en las negociaciones y México pudo así ampliar su margen de independencia política frente a Washington. Empezaron entonces a tratarse asuntos como el tipo de gobierno en Nicaragua, la situación político-militar en El Salvador, las relaciones de Estados Unidos con el gobierno sandinista y la posibilidad de un tratado de paz para Centroamérica.⁵¹

Pero el conflicto centroamericano no sólo era importante para México en función de su relación con el vecino del norte. Al gobierno mexicano le interesaba eliminar un foco de tensión que pudiera derivar en un conflicto internacional próximo a su frontera sur y garantizar la estabilidad política regional. Eran necesarios ciertos cambios políticos y sociales que dieran viabilidad a las economías centroamericanas y México estaba dispuesto, no sólo a aceptarlos, sino incluso a propiciarlos, con la idea de encontrar un modelo político diferente, independiente de las grandes potencias y de acuerdo a la realidad de cada país. Y es que mientras para Estados Unidos los conflictos en Centroamérica se debían fundamentalmente a la presencia del comunismo internacional, para México se explicaban en función de la situación de opresión política y social.⁵²

El gobierno mexicano planteó entonces la necesidad de moderar a los sectores revolucionarios, con la finalidad de hacer viable el cambio y frenar la intervención de Estados Unidos; atemperar la actitud del gobierno norteamericano, para evitar la radicalización de los revolucionarios; propiciar el diálogo entre las partes; fomentar la neutralización del conflicto regional con respecto a la confrontación este-oeste; e impedir que el movimiento revolucionario solicitara ayuda a Cuba. En suma, lo que México buscaba era reducir las tensiones, favorecer el diálogo y propiciar un clima favorable a la negociación sin excluir a ninguna de las partes en conflicto.

⁵⁰ Mario Ojeda, *El surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP, 1986, p. 135.

⁵¹ Jorge G. Castañeda y Robert Pastor, *Límites en la amistad: México y Estados Unidos*, México, Joaquín Mortiz/Planeta, 1989, p. 225.

⁵² Luis Herrera Lasso, "México y la distensión internacional en el periodo 1976-1982. Balance y perspectivas", *Foro Internacional*, núm. 95, enero-marzo, 1984, p. 364.

Las acciones más relevantes hacia Centroamérica en 1979 fueron la ruptura de relaciones con el gobierno de Anastasio Somoza, debido al genocidio y la violación a los derechos humanos en Nicaragua;⁵³ el bloqueo en la OEA a la iniciativa de Estados Unidos para constituir una fuerza interamericana de paz que restableciera el orden y asegurara las elecciones en Nicaragua;⁵⁴ y el reconocimiento oficial al Gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua.⁵⁵ Asimismo, a partir del triunfo de la revolución sandinista, la diplomacia mexicana decidió proteger al nuevo gobierno y tratar de que conservara el carácter pluralista de la revolución.⁵⁶ Por ello, México propuso un pacto de no agresión de Estados Unidos hacia Nicaragua y fungió como gestor permanente ante Washington para evitar la intervención armada. Asimismo, se convirtió en abastecedor de petróleo a los nicaragüenses, garante ante la banca internacional de la deuda externa de Nicaragua y suministrador de ayuda económica y técnica.⁵⁷ Sin embargo, la escalada de la revolución en El Salvador a partir de 1980, el ascenso de Reagan al poder, el incremento en las amenazas de intervención en Centroamérica, el aumento del flujo de refugiados salvadoreños y guatemaltecos, y la pérdida de apoyo por parte de Costa Rica y Venezuela, fueron factores que incrementaron las posibilidades de regionalización del conflicto.

De aquí que el gobierno mexicano tomara dos medidas. La primera fue la presentación ante la ONU del comunicado franco-mexicano conjunto,

⁵³ En el caso de El Salvador no se rompieron relaciones diplomáticas pero, en 1980, México retiró a su embajador en ese país.

⁵⁴ Guillermo Garcés Contreras, *México. Cincuenta años de política internacional*, México, ICAP, 1982, p. 304.

⁵⁵ “Tercer Informe del C. presidente José López Portillo al Congreso de la Unión rendido el 1º de septiembre de 1979”, en *20 años de política exterior a través de los informes presidenciales 1970-1990*, México, SRE, 1990, p. 82.

⁵⁶ “Cuarto Informe del C. presidente José López Portillo al Congreso de la Unión rendido el 1º de septiembre de 1980”, en *ibid.*, p. 85.

⁵⁷ Entre 1979 y 1982, México suscribió más de 200 acuerdos para llevar adelante programas de asistencia técnica y económica con Centroamérica y el Caribe. En el caso de Nicaragua se llevaron a cabo diversos proyectos de inversión conjunta y se le otorgaron donativos y préstamos por más de 100 millones de dólares.

en agosto de 1981, en el cual se reconocía a las organizaciones revolucionarias salvadoreñas con la calidad de fuerzas políticas representativas y se hacía un llamado a la comunidad internacional para que se propiciara la negociación entre las partes en lucha, se restableciera la paz y se evitara cualquier tipo de intervención externa.⁵⁸ El objetivo del comunicado consistía en encontrar una salida intermedia entre la guerrilla y la junta militar salvadoreña.⁵⁹ La segunda fue la propuesta de un Plan Regional de Distensión, como una iniciativa multilateral que sentara las bases de un esfuerzo sostenido hacia la paz, la estabilidad, la democracia y el desarrollo en Centroamérica.⁶⁰ Este plan proponía una solución negociada para El Salvador y un pacto de no agresión de Estados Unidos hacia Nicaragua y hacia el resto de los países centroamericanos, para lo cual México se ofrecía como mediador.⁶¹ Nicaragua vio este plan con buenos ojos, pero El Salvador lo consideró una intromisión, mientras que Estados Unidos resolvió adoptar una posición de frialdad en espera de los resultados de las elecciones salvadoreñas.⁶² Por todo ello, la iniciativa no prosperó.⁶³ Sin embargo, ambas medidas constituyeron el antecedente de la creación del Grupo Contadora un año después.

⁵⁸ Carlos Rico, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México, Senado de la República, 1991, t. VIII, p. 95.

⁵⁹ Cfr. Breny Cuenca, "Repercusiones de la declaración franco-mexicana sobre El Salvador", *Cuadernos de Política Exterior Mexicana*, núm. 1, 1984, p. 91. La mayor parte de los países de la región se alinearon con Estados Unidos y la declaración fue rechazada, entre otros, por Venezuela y Colombia. Páez Montalbán, *op. cit.*, p. 166.

⁶⁰ "Discurso pronunciado por el presidente José López Portillo en la Plaza de la Revolución de la ciudad de Managua, Nicaragua, el 21 de febrero de 1982", en Raúl Benítez y Ricardo Córdova, *México en Centroamérica, expediente de documentos fundamentales, (1979-1986)*, México, CIIH-UNAM, 1989, p. 57.

⁶¹ El plan se presentó en febrero de 1982. Gabriel Rosenzweig, "El plan de paz para Centroamérica del presidente López Portillo", en *Cuadernos de Política...*, p. 105.

⁶² Para un seguimiento de las diversas reacciones ante el plan de paz véase *ibid.*, pp. 105-109.

⁶³ La derecha derrotó a la Democracia Cristiana de Duarte en El Salvador lo que trajo como consecuencia el acercamiento entre México y Venezuela. Al mismo tiempo, dificultó que Estados Unidos siguiera otorgando ayuda militar al gobierno salvadoreño.

LOS PROCESOS DE PAZ

Al observar los tres procesos de paz en Centroamérica, encontramos grandes diferencias. En el primero, a principios del siglo xx, Estados Unidos y México realizaron un trabajo de mediación conjunta para ayudar a resolver los conflictos internos que habían provocado tensiones entre los países centroamericanos. Las negociaciones para la paz se realizaron en un barco norteamericano, luego en Costa Rica y, finalmente, en Washington. En ese caso, hubo un intento de establecer instituciones que garantizaran la paz de manera permanente, pero los resultados fueron de muy corto plazo.

En el segundo momento, al iniciar la década de los veinte, la negociación para la paz fue encabezada exclusivamente por el gobierno norteamericano, primero en otro buque con bandera estadounidense y, después, también en Washington. Se trató de revivir los acuerdos de paz firmados a principios de siglo y se quiso, asimismo, generar mecanismos que dieran lugar a un ambiente de paz y cordialidad entre los países del istmo. No obstante, esto propició un fortalecimiento de la posición hegemónica de Estados Unidos en el continente.

La crisis de la década de los setenta y ochenta marcó un derrotero muy distinto para las negociaciones de paz. No se trató ya de una mediación conjunta, ni tampoco de acciones unilaterales. Lo que sucedió tuvo que ver más con el interés de Estados Unidos por dar marcha atrás al proceso revolucionario en Nicaragua y evitar que en El Salvador y Guatemala ocurriera un triunfo semejante de las fuerzas rebeldes. En cambio, México desempeñó un papel importante en la búsqueda legítima de la paz en la región y se opuso de manera constante a las maniobras estadounidenses. Además, México convocó a otros países latinoamericanos para fungir como mediadores en las negociaciones y, aunque con matices, en todo momento mantuvo una postura independiente de los designios norteamericanos.

La ruta Marblehead-Costa Rica-Washington

En las conversaciones de paz que tuvieron lugar en 1906 en el buque norteamericano *Marblehead*, desempeñó un papel muy activo el representante mexicano Federico Gamboa.⁶⁴ El resultado fue la firma de un Tratado de paz provisional, así como el acuerdo de realizar una conferencia más formal, en San José de Costa Rica.⁶⁵ Sin embargo, el presidente nicaragüense no aceptó ninguno de los dos acuerdos debido a que sostenía la vigencia del Pacto de Corinto y se negaba a aceptar la mediación externa.⁶⁶ Además, según Zelaya, el convenio del *Marblehead* había sido una imposición de Estados Unidos a los gobiernos centroamericanos que, al eliminar la posibilidad de insurrecciones con apoyo externo, beneficiaba en los hechos a Estrada Cabrera.⁶⁷ A pesar de la negativa de Zelaya, la Conferencia de paz tuvo lugar en San José y de ella emanaron un Tratado general de paz y una serie de acuerdos específicos, entre los que destacó el de recurrir a la mediación conjunta de México y Estados Unidos en el caso de pugnas futuras.⁶⁸ Pero las dificultades no tardaron en presentarse y, un año más tarde, se inició un nuevo conflicto armado entre Nicaragua, Honduras y El Salvador.

Díaz y Roosevelt convocaron a una nueva conferencia de paz, la cual se inauguró en Washington en noviembre de 1907.⁶⁹ En representación de Roosevelt asistió William I. Buchanan y, como enviado de Díaz, su embajador en Estados Unidos, Enrique C. Creel.⁷⁰ Después de cinco semanas de intensos trabajos, se firmó un Tratado general de paz que garantizaba, entre otras cosas, la neutralidad del territorio hondureño, y

⁶⁴ Dana G. Munro, *Intervention and dollar diplomacy in the Caribbean, 1900-1921*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1964, p. 145.

⁶⁵ Gamboa a Mariscal, Guatemala, 25 de julio de 1906, AHGE-SRE, LE 1391, ff. 6-8.

⁶⁶ Findling, *op. cit.*, p. 54 y Cosío Villegas, *op. cit.*, p. 652.

⁶⁷ Taracena Arriola, *op. cit.*, p. 224.

⁶⁸ Munro, *op. cit.*, p. 210.

⁶⁹ Godoy a Mariscal, Washington, 1 de octubre de 1907, AHGE-SRE, LE 1393, f. 100.

⁷⁰ Creel a Mariscal, Washington, 12 de noviembre de 1907, AHGE-SRE, LE 1394, f. 127.

ocho convenciones adicionales, de las cuales la más importante fue la encaminada a establecer la Corte de Justicia Centroamericana.⁷¹ La Corte debería mediar las disputas entre los países centroamericanos y, en cierto modo, significaba el retorno a los principios establecidos en el Pacto de Corinto respecto a hacer descansar la mediación de los conflictos en manos de los propios gobernantes de Centroamérica. Sin embargo, en sus diez años de existencia, este instrumento demostró su ineficacia. Fue inevitable que los intereses de las distintas fuerzas políticas, de dentro y fuera del área, influyeran en las decisiones de la institución.⁷²

El presidente Roosevelt fue el más beneficiado con estas negociaciones de paz pues, con ellas, logró derrotar la iniciativa unionista de Zelaya al tiempo que garantizaba la estabilidad regional, al menos temporalmente. Por su parte, México vio con buenos ojos la creación de mecanismos de arbitraje propios de los países centroamericanos con el fin de resolver sus diferencias, sin que fuera necesaria la intervención del gobierno de Washington en el área, pues la consideraba sumamente peligrosa.⁷³ Sin embargo, a la postre estas instancias revelaron su incapacidad para dar solución permanente a los conflictos entre los países del istmo.

San José, el mar y el Salón de las Américas

A pesar de haber alcanzado la paz en los primeros años del siglo, la inestabilidad política había vuelto a Centroamérica. A mediados de 1920, El Salvador propuso realizar una Conferencia de Plenipotenciarios para revisar los tratados de 1907 y vislumbrar la posibilidad de revivir la unión centroamericana. Los delegados de las cinco repúblicas se congregaron en San José, Costa Rica, entre diciembre de 1920 y enero de 1921, pero el fracaso de la reunión fue contundente: Nicaragua se retiró

⁷¹ Belva Ann Lockwood, *The Central American Peace Congress and International Arbitration Court for the five Central American Republics*, Washington [s.e.], 1908.

⁷² Findling, *op. cit.*, p. 55.

⁷³ Buchenau, "México como potencia...", pp. 76-77.

de la Conferencia y Costa Rica se rehusó a ratificar el tratado de paz y unidad política. A mediados de año, Guatemala, El Salvador y Honduras se reunieron en un consejo federal provisional el cual trató de obtener el reconocimiento diplomático de Washington pero, sin la participación nicaragüense y tica, el experimento unionista no tuvo mayores perspectivas. Después del golpe de Estado al presidente guatemalteco Carlos Herrera en diciembre de 1921, el general José María Orellana ocupó la presidencia, rechazó continuar en la Federación y decretó que Guatemala reasumía su autonomía.⁷⁴

Frente a la amenaza de una guerra regional, Washington insistió en que los acuerdos de 1907 estaban todavía vigentes y que, por lo mismo, debían ser respetados.⁷⁵ La nueva administración republicana de Warren G. Harding⁷⁶ no deseaba intervenir militarmente en Centroamérica y, especialmente, el secretario de Estado, Charles Evans Hughes, estaba convencido de que era mejor establecer mecanismos para lograr la paz y la estabilidad.⁷⁷ Por eso ambos vieron la necesidad de convocar a una nueva Conferencia para la paz regional⁷⁸ y ofrecieron que los países involucrados realizaran una primera negociación a bordo del *USS Tacoma*, en 1922.⁷⁹

Como resultado, los presidentes de Honduras, Nicaragua y El Salvador⁸⁰ firmaron un acuerdo de paz que establecía la obligación de someter

⁷⁴ Taracena Arriola, *op. cit.*, pp. 244-245.

⁷⁵ Thomas M. Leonard, *U.S. Policy and Arms Limitation in Central America: The Washington Conference of 1923*, Los Angeles, Center for the Study of Armament and Disarmament, 1982, pp. 6-7.

⁷⁶ Para una visión detallada de la política de Harding hacia Centroamérica véase Kenneth J. Grieb, *The Latin American Policy of Warren G. Harding*, Fort Worth, Texas, The Texas Christian University Press, 1976, pp. 41-60.

⁷⁷ Richard L. Millet, "Introduction", en Leonard, *op. cit.*, p. VIII.

⁷⁸ Hughes a Ramer, Washington, 31 de julio de 1922, en *Papers relating to the foreign relations of the United States*, 1922, Washington, Government Printing Office, 1938, vol. I, p. 418.

⁷⁹ Ramer a Hughes, Managua, 25 de julio de 1922 y Morales a Hughes, Tegucigalpa, 1º de agosto de 1922, en *Papers...*, pp. 417-419.

⁸⁰ Rafael López Gutiérrez, Diego Manuel Chamorro y Jorge Meléndez, respectivamente.

al arbitraje internacional cualquier disputa y realizar un esfuerzo para fomentar el libre intercambio de productos naturales. El acuerdo incluía un preámbulo y ocho artículos, destinados a resolver el problema de los refugiados políticos que desde los estados vecinos organizaban incursiones armadas.⁸¹ De estas pláticas surgió también la propuesta de realizar una Conferencia General Centroamericana, la cual tendría lugar en Washington entre diciembre de 1922 y febrero de 1923, y en la que participarían los cinco presidentes. El gobierno de Estados Unidos sería el encargado de convocarlos⁸² y el punto central de la agenda consistiría en encontrar los mecanismos para reforzar los tratados de 1907, pero sin crear ni una federación ni otra Corte de Justicia.⁸³ En todo caso, el ideal de revivir la unión centroamericana sería pospuesto para el futuro.⁸⁴

En la Conferencia de 1923 se negociaron varios tratados.⁸⁵ Los más importantes fueron un Tratado General de Paz y Amistad,⁸⁶ así como una Convención que autorizaba la conformación de comisiones para investigar y esclarecer las disputas entre los países. También fue importante la decisión de Estados Unidos de promover que en Centroamérica se llegara a un acuerdo de limitación de armas y de profesionalización de las instituciones militares, bajo la supervisión norteamericana, como el camino seguro para lograr la paz y la estabilidad en el istmo.⁸⁷ Otro

⁸¹ "Agreement between the Presidents of Honduras, Salvador and Nicaragua, Signed August 20, 1922, on Board the USS Tacoma", en *Papers...*, pp. 422-425.

⁸² *Conference on Central American Affairs. Washington, December 4, 1922-February 7, 1923*, Washington, Government Printing Office, 1923, p. 5.

⁸³ Dos personajes fundamentales en esta Conferencia fueron Charles Evans Hughes, secretario de Estado, y Sumner Welles, experto del Departamento de Estado para América Latina. Findling, *op. cit.*, p. 75.

⁸⁴ "Agreement between the Presidents of Honduras, Salvador and Nicaragua, Signed August 20, 1922, on Board the USS Tacoma", en *Papers...*, pp. 423-424.

⁸⁵ La lista y el contenido de los 15 tratados, convenciones y protocolos emanados de la Conferencia de Paz de 1923 pueden consultarse en *Conference on...*, pp. 285-293.

⁸⁶ *General Treaty of Peace and Amity approved by the Conference of Central American Affairs held in Washington DC, 1922-1923*, Washington DC, The Panamerican Union, 1923, p. 2.

⁸⁷ Millet, *op. cit.*, pp. IX y X.

elemento, consignado en el artículo II del Tratado General de Paz y Amistad,⁸⁸ fue la declaración de que ningún gobernante del istmo debería otorgar el reconocimiento a cualquier otro gobierno que llegara al poder en alguna de las cinco repúblicas por la vía de un golpe de Estado o de una revolución en contra del régimen establecido. Con ello, Washington lograba imponer en el acuerdo de paz su propia política de no reconocimiento a los gobiernos que consideraba ilegítimos.

Para el Departamento de Estado, los resultados de la Conferencia de paz fueron sustanciales, especialmente el Tratado General de Paz, y eran vistos como un instrumento eficaz para promover la estabilidad, garantizar la democracia y favorecer el desarrollo económico regional. En la mentalidad de Hughes, prevalecía la idea de que el modelo norteamericano podía ser transferido a Centroamérica sin mayor dificultad. Por ello, conminó a los representantes de los gobiernos de Centroamérica a que promovieran la ratificación en sus respectivos países. Sin embargo, cada país se reservó el derecho de no sancionar uno o varios de los convenios emanados de la Conferencia de 1923. Para mediados de 1925, sólo dos de los tratados, el de paz y el de limitación de armamento, fueron ratificados por las cinco repúblicas del istmo. En lo relativo al Tratado de Paz, El Salvador se negó a avalar la cláusula de no reconocimiento a los gobiernos emanados de un golpe de Estado o de una revolución.⁸⁹ Así, los deseos de Hughes estaban muy lejos de hacerse realidad.

Los hermanos se ponen de acuerdo

El proceso de Contadora para buscar la pacificación de Centroamérica se inició en enero 1983 con la reunión de los ministros de Relaciones Exteriores de Colombia, México, Panamá y Venezuela en la isla de Contadora, quienes emitieron un llamado a los países centroamericanos a re-

⁸⁸ *General Treaty...*, pp. 2-3.

⁸⁹ Leonard, *op. cit.*, pp. 18-20.

ducir las tensiones por medio del diálogo.⁹⁰ Desde el principio, el grupo estableció que el origen de los conflictos en Nicaragua, El Salvador y Guatemala era la situación socioeconómica y que no debían inscribirse en el marco de la confrontación este-oeste, como pretendía hacerlo el gobierno norteamericano. Su razón de ser era promover el diálogo y contribuir a alcanzar una solución pacífica a los problemas en el área.⁹¹

Pronto se empezó a definir un programa general de respeto a los principios del derecho internacional: no intervención, autodeterminación, igualdad soberana de los estados, cooperación para el desarrollo económico y social, y solución pacífica de las controversias.⁹² Asimismo, se reconoció la necesidad de fortalecer las instituciones políticas y democráticas de los países centroamericanos con el apoyo solidario de la comunidad internacional.⁹³ Contadora estableció también un marco para las negociaciones entre los países centroamericanos, seleccionando varios temas claves: retiro de asesores militares extranjeros, cese de venta de armamentos, congelación del nivel de armamentos existentes, ejecución de un plan de reactivación económica y solución de los problemas internos con la participación de todos los grupos políticos de cada país. De manera especial, se hizo un llamado a Cuba y a Estados Unidos para apoyar las negociaciones de Contadora. Cuba manifestó su acuerdo, pero señaló que la propuesta no incluía un tratamiento de la guerra civil salvadoreña, mientras que Estados Unidos se manifestó favorable al proceso de Contadora, al tiempo que montaba un operativo naval de gran envergadura a pocas millas de la costa de Nicaragua.⁹⁴

⁹⁰ Miguel de la Madrid Hurtado, "Los nuevos retos de México", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 7, abril-junio, 1985, p. 14.

⁹¹ Luis Herrera Lasso, "México frente a Centroamérica: emergencia de un nuevo activismo", en Cristina Eguizábal [comp.], *América Latina y la crisis centroamericana: en busca de una solución regional*, San José, CSUCA, 1990, p. 147.

⁹² Ricardo Valero, "Contadora: la búsqueda de la pacificación en Centroamérica", en *Política Exterior de México. 175 años de historia*, México, SRE, 1985, t. IV, pp. 203-204.

⁹³ Mónica Ortiz Taboada, *Relación de Contadora*, México, FCE-SRE, 1988, pp. 37-38.

⁹⁴ Alicia Frohmann, "De Contadora al Grupo de los Ocho: el reaprendizaje de la concertación política regional", *Estudios Internacionales*, núm. 87, julio-septiembre, 1989, p. 375.

A finales de 1983, se reunieron en Panamá los ministros de Relaciones Exteriores de Contadora y de los cinco países centroamericanos. De ahí surgió el “Documento de 21 puntos básicos para la pacificación en Centroamérica”,⁹⁵ o “Documento de Objetivos”, el cual proporcionó un diagnóstico de la crisis regional y recogió los propósitos de los gobiernos de promover la distensión y poner fin a la situación de conflicto en el istmo, garantizando la paz, la seguridad y la estabilidad.⁹⁶ El programa comprendía la congelación de las importaciones de armas y el tamaño de los ejércitos, la reducción del número de asesores militares extranjeros, y un pacto de no agresión que prohibía la utilización de territorios nacionales para atacar a otros países.⁹⁷ Sin embargo, durante 1983 los esfuerzos de Contadora se vieron entorpecidos por la actitud belicosa de la administración Reagan contra el régimen sandinista en Nicaragua y la desconfianza entre los estados centroamericanos.⁹⁸

En 1984 se elaboró el “Acta para la paz y la cooperación en Centroamérica”,⁹⁹ la cual incluía temas como la desmilitarización del área, la democratización de la vida política y el fortalecimiento económico de los países de la región.¹⁰⁰ Nicaragua la aceptó, pero Honduras, El Salvador y Costa Rica formularon una serie de observaciones que bloquearon la iniciativa.¹⁰¹ Paralelamente, el gobierno mexicano optó por promover el diálogo directo entre Washington y Managua, como único medio de lo-

⁹⁵ Ortiz Taboada, *op. cit.*, pp. 370-373.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 45.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 51.

⁹⁸ Honduras, El Salvador y Costa Rica desconfiaban de la veracidad de las intenciones de Nicaragua de no exportar la revolución, de su ofrecimiento de desmilitarizarse y de su promesa de celebración de elecciones libres. Nicaragua se mostraba escéptica acerca de la buena disposición de sus vecinos para prescindir de la ayuda militar que recibían de Estados Unidos.

⁹⁹ “Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 4, julio-septiembre, 1984, pp. 85-102.

¹⁰⁰ Mario Arriola, “En torno a las negociaciones del Grupo Contadora, hoy”, *Cuadernos de Política Exterior Mexicana*, núm. 2, 1986, p. 277.

¹⁰¹ Carlos Rico, “México, Estados Unidos y el impasse de Contadora”, *Estudios Políticos*, núm. 4, 1984, p. 78.

grar la paz en la región centroamericana¹⁰² pero, a pesar de que se celebraron nueve rondas de negociaciones, ocho en Manzanillo y una en Atlanta, no se alcanzaron resultados concretos.¹⁰³ Para agosto de 1985, el mecanismo diplomático del Grupo Contadora venía experimentando un franco proceso de declive. Su margen de acción era cada vez más reducido, sobre todo ante la rigidez de las partes en conflicto, el clima de confrontación e intolerancia en el área y las violaciones al derecho internacional por parte de Estados Unidos. En este marco, se dio un nuevo impulso en favor de una solución negociada en Centroamérica con la creación del Grupo de Lima o Grupo de Apoyo, formado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay,¹⁰⁴ enfocado a la búsqueda de soluciones viables a los problemas de la región.¹⁰⁵ Sin embargo, la respuesta inmediata de Estados Unidos a este esfuerzo multilateral por la paz fue una serie de maniobras militares en Centroamérica, que reforzaban la amenaza de intervención militar.¹⁰⁶

El año 1986 se inició con la reunión de los ministros de Relaciones Exteriores de los países del Grupo de Contadora y su Grupo de Apoyo, en Caraballeda, Venezuela, en la cual se emitió el “Mensaje de Caraballeda para la paz, la seguridad y la democracia de América Central”. En él se manifestaba la urgencia de impulsar el proceso de negociaciones encaminadas a la firma del acta de paz,¹⁰⁷ como único medio para lograr un en-

¹⁰² De la Madrid Hurtado, *op. cit.*, p. 15.

¹⁰³ Castañeda y Pastor, *op. cit.*, p. 229. Para conocer el contenido de los informes de las negociaciones véase Páez Montalbán, *op. cit.*, pp. 189-191.

¹⁰⁴ Frohmann, *op. cit.*, p. 381 y Rosario Green, “Nuevas formas de concertación regional en América Latina: el Grupo de los Ocho”, *Estudios Internacionales*, núm. 83, julio-septiembre, 1988, p. 356.

¹⁰⁵ “Comunicado conjunto de los cancilleres del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo (25 de agosto de 1985)”, en Benítez y Córdova, *México en...*, p. 210.

¹⁰⁶ En abril de 1985 Reagan lanzó su “Plan de Paz”, llamando al gobierno sandinista para que negociara con la Contra. Además, dispuso un embargo económico sobre Nicaragua y destinó más fondos para apoyar a la Contra. Jorge G. Castañeda, “Posdata. Centroamérica, es hora de un nuevo enfoque”, en *México: el futuro en juego*, México, Joaquín Mortiz, 1987, p. 26.

¹⁰⁷ En ese momento se reconocía la existencia de un vacío diplomático debido a la no ratificación del Acta de Contadora. Páez Montalbán, *op. cit.*, p. 181.

tendimiento político que permitiera la convivencia pacífica entre los países de la región,¹⁰⁸ y se establecía la necesidad de triangular la negociación y respetar el principio de simultaneidad para dinamizar el proceso de distensión.¹⁰⁹ Sin embargo, las negociaciones no dieron ningún resultado y Contadora comenzó a perder apoyo en los foros internacionales.

El declive del Grupo Contadora fue acompañado de un cambio sustancial en el contexto centroamericano con la llegada de tres nuevos presidentes —Vinicio Cerezo, en Guatemala; José Azcona, en Honduras; y Óscar Arias, en Costa Rica—, lo que facilitó el planteamiento de nuevas alternativas políticas que culminaron con la primera cumbre presidencial centroamericana, conocida como Esquipulas I, convocada en mayo de 1986 para evaluar la situación centroamericana y el proceso de Contadora,¹¹⁰ especialmente los temas de seguridad que habían impedido la firma del Acta de paz.¹¹¹ Acto seguido, un día después del plazo fijado para la firma del Acta de paz, Contadora dio por concluidos sus esfuerzos y traspasó la responsabilidad a los países centroamericanos.¹¹² De este modo, los gobiernos de Guatemala y Costa Rica convergieron con el fin de lanzar una iniciativa centroamericana de paz.¹¹³

¹⁰⁸ Ortiz Taboada, *op. cit.*, pp. 171-173. “Mensaje de Caraballeda para la paz, la seguridad y la democracia de América Central”, *Cuadernos Semestrales*, núm. 18, semestre 2, 1985, p. 407.

¹⁰⁹ Esta declaración obtuvo el apoyo de la ONU, la OEA, la CEE, la Internacional Socialista y el Movimiento de Países No Alineados.

¹¹⁰ Uno de los aciertos de Contadora fue que trató de ubicar la negociación dentro de la región centroamericana, otorgando un grado de autonomía similar a los cinco gobiernos, y tratando de evitar las presiones del gobierno norteamericano. Páez Montalbán, *op. cit.*, p. 192.

¹¹¹ “Declaración de Esquipulas. Emitida por los mandatarios de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua”, en Raúl Benítez Manaut y Ricardo Córdova [comp.], *La paz en Centroamérica. Expediente de documentos fundamentales, 1979-1989*, México, CIIH-UNAM, 1989, pp. 279-280.

¹¹² “Carta que dirigen los cancilleres del grupo de Contadora a sus homólogos de América Central”, en Ortiz Taboada, *op. cit.*, pp. 386 y 389.

¹¹³ Para un desarrollo exhaustivo del proceso de paz en Centroamérica véase Andrés Opazo y Rodrigo Fernández, *Esquipulas II: una tarea pendiente*, San José, Educa, 1990.

El presidente de Costa Rica se encargó de elaborar un texto, conocido como Plan Arias,¹¹⁴ el cual planteaba conceptos básicos en materia de seguridad y vinculaba la paz con la democracia y el desarrollo, estableciendo plazos específicos.¹¹⁵ Proponía amnistía general para los perseguidos y presos políticos, diálogo con la oposición política interna, suspensión de las acciones militares de manera simultánea al inicio del diálogo, apertura de un auténtico proceso democrático pluralista, elecciones libres, suspensión de la ayuda militar proporcionada por gobiernos extra-regionales, inicio de negociaciones para el control y reducción de armamento, y supervisión y verificación del cumplimiento de los compromisos.¹¹⁶ De inmediato se reunieron en San José los presidentes de Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica y acordaron la declaración “Una hora para la paz”, la cual sentó las bases para la negociación posterior.¹¹⁷ Nicaragua, por su parte, buscó favorecer la convocatoria guatemalteca para una segunda reunión en Esquipulas. En agosto de 1987, los presidentes de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica firmaron el “Procedimiento para establecer la Paz firme y duradera en Centroamérica”, llamado también Plan de Esquipulas II. Pero, a sólo 48 horas de la cumbre presidencial, Washington intentó impedir la concertación regional y pretendió aislar a Nicaragua con una propuesta alternativa al Plan Arias, el llamado Plan Reagan-Wright,¹¹⁸ el cual fue rechazado.

¹¹⁴ La versión completa del Plan Arias, presentada el 15 de febrero de 1987 a los presidentes de Guatemala, Honduras y El Salvador, puede consultarse en Benítez Manaut y Córdova, *La paz en...*, pp. 317-321. El documento se envió también a los gobiernos de los países de Contadora y del Grupo de Apoyo, así como al gobierno nicaragüense. Páez Montalbán, *op. cit.*, p. 198.

¹¹⁵ Francisco Barahona y Oriel Soto Cuadra, “Esquipulas II a tres años de su firma: una realidad que se afianza”, *Trace*, núm. 18, diciembre, 1990, p. 7.

¹¹⁶ Jorge Mario Salazar, *Crisis centroamericana y política de las superpotencias*, San José, Editorial Alma Máter, 1987, p. 96.

¹¹⁷ “Una hora para la paz. Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica”, en Ortiz Taboada, *op. cit.*, p. 440.

¹¹⁸ Este plan hacía referencia sólo a Nicaragua y postulaba el establecimiento de un alto al fuego y la realización de elecciones, sin hacer aclaración alguna sobre el desarme de

Esquipulas II constituyó un giro en la dinámica regional al tratar de desmilitarizar la política y poner el diálogo, la paz, la democratización y el desarrollo en el centro del debate centroamericano.¹¹⁹ La reunión significó la ruptura del nudo de intolerancia prevaleciente hasta entonces y fue fundamental para garantizar la confianza mutua y la credibilidad, como base para el compromiso con las medidas encaminadas a eliminar los conflictos,¹²⁰ a partir de 11 puntos: reconciliación nacional, cese de hostilidades, democratización, elecciones libres, cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales, no uso del territorio para agredir a otros estados, negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamentos, refugiados y desplazados, cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo, verificación y seguimiento internacional, calendario de ejecución de compromisos.¹²¹ Los ejes fundamentales del plan de paz eran el desarrollo de un programa de fechas y la creación de mecanismos institucionales para la verificación y el apoyo del proceso, sobre la base de la simetría y simultaneidad de los compromisos y a través de distintos mecanismos operacionales.¹²²

A partir de entonces se inició una febril actividad diplomática en la región, nunca antes vista: reuniones de presidentes, de vicepresidentes, de las cancillerías, de organismos regionales, la cual fue acompañada por el incremento de las relaciones de otros gobiernos con la región o con

la Contra. Lucrecia Lozano, "Esquipulas II en la estrategia de la guerra de baja intensidad", *Estudios Latinoamericanos*, núm. 5, julio-diciembre, 1988, p. 64.

¹¹⁹ "Palabras pronunciadas por el presidente de Guatemala, Vinicio Cerezo, al inaugurar la cumbre de Esquipulas II", en Benítez Manaut y Córdova, *La paz en...*, pp. 339-340.

¹²⁰ Carlos Sarti, "Balance regional de Esquipulas II", *Estudios Latinoamericanos*, núm. 4, enero-junio, 1988, p. 65.

¹²¹ "Documento de Esquipulas II. Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica", *Estudios Latinoamericanos*, núm. 3, julio-diciembre, 1987, pp. 119-122.

¹²² Barahona y Soto, *op. cit.*, pp. 5-16; Riordan Roett, "Perspectivas para el Plan Arias en El Salvador y Guatemala", *Estudios Internacionales*, núm. 82, abril-junio, 1988, pp. 173-183.

cada uno de los países del istmo.¹²³ En este sentido, se pueden identificar varias etapas en cuanto al cumplimiento del plan de paz para Centroamérica: los 90 días posteriores a la firma; los 60 días siguientes hasta la cumbre de presidentes a principios de 1988; la cumbre de Costa Rica y el estancamiento posterior; y, finalmente, la reactivación del proceso a partir de noviembre de 1988 con las cumbres de El Salvador, Honduras y Costa Rica, en 1989, y las de Nicaragua y Guatemala, en 1990.¹²⁴ En estas reuniones se estableció el compromiso del diálogo incondicional, la concertación del cese al fuego, la amnistía general y el pluralismo político como factor indispensable para alcanzar la democratización. Sin embargo, los conceptos de simetría y simultaneidad fueron dejados de lado y se redefinió el papel de los mecanismos de verificación.¹²⁵ Se incluyeron propuestas específicas de Nicaragua sobre democratización y de Honduras sobre el no uso de su territorio por fuerzas irregulares, y se acordó elaborar un plan de desmovilización de la Contra y repatriación o reubicación de sus miembros y familiares, así como establecer mecanismos de verificación en materia de seguridad, por parte de la ONU y la OEA. Además, se reiteró la importancia de la ayuda internacional para la recuperación socioeconómica de los países centroamericanos.¹²⁶

Pero los problemas fueron muchos. El plan de paz no previó mecanismos y acciones que atendieran los conflictos interestatales; en el texto subyacía un modelo de democracia, similar al costarricense, que se trató de exportar a la región centroamericana en su conjunto; al negar la legi-

¹²³ Para todo el punto de Esquipulas véase Francisco Rojas Aravena, *Costa Rica: política exterior y crisis centroamericana*, Heredia, Universidad Nacional, 1990, pp. 171-195.

¹²⁴ Las reuniones cumbres fueron: Alajuela, Costa Rica, enero de 1988; Costa del Sol, El Salvador, febrero de 1989; Tela, Honduras, agosto de 1989; San Isidro de Coronado, Costa Rica, diciembre de 1989; Montelimar, Nicaragua, abril de 1990; y Antigua, Guatemala, junio de 1990. Barahona y Soto Cuadra, *op. cit.*, p. 9.

¹²⁵ “Declaración conjunta de los presidentes de Centroamérica”, en Benítez Manaut y Córdova, *La paz en...*, pp. 438-440.

¹²⁶ “Declaración conjunta de los presidentes centroamericanos. 14 de febrero de 1989” y “Declaración de Tela”, en *ibid.*, pp. 446-451. Para conocer los acuerdos de cada una de las cumbres presidenciales véase Páez Montalbán, *op. cit.*, pp. 204-210.

timidad de la insurgencia revolucionaria, no se partió de la correlación de fuerzas real en cada uno de los países, sino que sólo se planteó la alternativa de incorporación a una legalidad dada; se olvidó que no era posible resolver la profunda crisis centroamericana legitimando las situaciones existentes, sin la posibilidad de crear nuevas alternativas.¹²⁷ Con todo, el saldo positivo lo constituye el hecho de que, a partir de Esquipulas II, se produjo cierta parálisis de la política norteamericana en el istmo. Además, el éxito de Esquipulas II se debió a que se planteó como una propuesta centroamericana que recogía los principios de la iniciativa diplomática de Contadora y que era respaldada por el prestigio democrático y pacifista de Costa Rica.¹²⁸

El fin de la crisis centroamericana coincidió con la invasión de Estados Unidos a Panamá en 1989 y las elecciones nicaragüenses de 1990, sucesos ambos que, después de diez años de guerra, hacían evidente el cambio en la correlación de fuerzas regional después de la caída del muro de Berlín.¹²⁹ El proceso de paz culminó con las negociaciones entre el gobierno salvadoreño y el FMLN, auspiciadas por la ONU, que llevaron a la firma de los Acuerdos de Chapultepec, en 1992, en los que se incluyeron temas como democracia, derechos humanos, modificaciones constitucionales, reparto agrario, depuración del ejército, entre otros. Sin embargo, a pesar de los avances en la pacificación de la región y los procesos electorales, esto no ha significado la superación o solución de los problemas económicos y sociales que fueron causa de la crisis centroamericana. Aún no se han resuelto los asuntos relacionados con la concentración del poder, tenencia de la tierra, grupos étnicos marginados, vivienda, alimentación, salud, trabajo o educación; poco se ha logrado en el control de la violencia y la violación a los derechos humanos y, todos ellos, constituyen elementos latentes que podrían desencadenar de nueva cuenta una fuerte crisis política.¹³⁰

¹²⁷ Cfr. Sarti, *op. cit.*, pp. 66-67.

¹²⁸ Torres Rivas, *op. cit.*, p. 26.

¹²⁹ Cfr. Páez Montalbán, *op. cit.*, pp. 224 y 242.

¹³⁰ Susan Kaufman Purcell, "The choice in Central America", *Foreign Affairs*, otoño 1987,

CONCLUSIONES

Desde los últimos años del siglo XIX y hasta los años ochenta del siglo XX, Estados Unidos y México se relacionaron no sólo a partir de los temas obligados de su agenda bilateral, sino también en función de los acontecimientos políticos de la región centroamericana. Primero, durante el porfiriato, el gobierno de Washington buscó incluir a México en las negociaciones de paz, como una forma de legitimar su intervención en la región y buscando contar con el apoyo de la que era considerada como la potencia media regional. Por su parte, México participó en el proceso de paz con el fin de no dejar el camino abierto a Estados Unidos y, al mismo tiempo, buscando un lugar como contendiente de primer nivel en la comunidad internacional. En un segundo momento, Estados Unidos, fortalecido después de la Primera Guerra Mundial, hizo a un lado a México y prefirió conducir solo el proceso de paz, en un periodo en que el gobierno revolucionario de México estaba inmerso en una serie de cambios, tanto en su política interna como en su política exterior, lo que contrastaba con el apoyo incondicional de los gobiernos militares centroamericanos afines a las políticas de Washington.

Finalmente, en los años ochenta del siglo XX, en medio del conflicto este-oeste por la hegemonía mundial, México optó por desarrollar una política exterior activa e inyectar a la agenda de su relación con Estados Unidos algunos elementos que la hicieran menos directa y, sobre todo, menos económica. De esta forma, el conflicto centroamericano se convirtió en tema de negociación. Sin embargo, las presiones fueron muchas y México tuvo que optar por trasladarse al terreno multilateral encabe-

pp. 109-128; José Miguel Rodríguez Zamora, "Centroamérica: la crisis continúa", *Trace*, núm. 18, diciembre, 1990, pp. 17-18. Si se quiere profundizar en el tema de la paz en Centroamérica véase Óscar Arias, *El camino de la paz*, San José, Ed. Costa Rica, 1989; Richard Fagen, *Forjando la paz. El desafío de América Central*, San José, CRIES-PACCA-DEI, 1988; Guido Fernández, *El desafío de la paz en Centroamérica*, San José, Ed. Costa Rica, 1989; Víctor Hugo Tinoco, *Conflicto y paz. El proceso negociador centroamericano*, México, CRIES, 1989; y Carlos Vilas, "Centroamérica en el umbral de los noventa", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 29, invierno, 1990, p. 33.

zando las iniciativas de paz del Grupo Contadora. En este caso, no sólo no trabajó de manera conjunta con Estados Unidos, como lo había hecho décadas atrás, sino que se enfrentó al gobierno de Ronald Reagan que, con su obsesión anticomunista, financiaba a la oleada represiva de los gobiernos militares contra las guerrillas locales así como a la Contra nicaragüense en su lucha contra el gobierno sandinista.

En estos tres momentos de un gran proceso los actores son los mismos, pero las causas de los conflictos en el istmo centroamericano son distintas. Éstas pasaron de tener su origen en las disputas entre los gobiernos por la hegemonía regional y las iniciativas de unión centroamericana, a ser el resultado de la concentración del poder político y económico en cada uno de los países. Ya no se trataba de derrocar al gobernante del país vecino, para fortalecerse como líder en el área. Se refería, más bien, a la lucha legítima de los pueblos centroamericanos por terminar con dictaduras como la de Somoza, por luchar en contra de la represión de los gobiernos militares como el guatemalteco y el salvadoreño, y por buscar una vida digna para los habitantes de los países del istmo. Frente a ello, Estados Unidos y México tuvieron posturas totalmente divergentes.

Pero, en los tres casos, aunque se alcanzó la paz, las causas estructurales de los conflictos no se resolvieron. Los países centroamericanos vivieron una economía de guerra y el incremento en los niveles de desempleo fue tal, que ni siquiera la cooperación internacional pudo aliviar los efectos de la crisis en los mercados laborales. Ello provocó un incremento sustancial en el flujo de emigrantes centroamericanos, sobre todo en dirección al norte, y un aumento en los niveles de violencia social heredados del conflicto armado. No sería raro, entonces, que en los próximos años México y Estados Unidos enfrentaran una nueva situación de crisis en la región centroamericana la cual, en el contexto de un mundo unipolar, plantearía grandes retos a la diplomacia mexicana y pondría en juego los pesos y contrapesos de la geopolítica regional.

Recibido: 8 de agosto, 2007
Aceptado: 15 de agosto, 2007