

Centroamérica: ayer y hoy*

Rosario Green

Hablar sobre Centroamérica constituye un reto académico e intelectual. Significa asimismo abordar una región prioritaria y estratégica para la política exterior de México. Centroamérica, puente histórico de Mesoamérica con el mundo andino, es también cruce interoceánico que, en otros tiempos, despertó la ambición filibustera. La geografía de ese Istmo, rica en recursos naturales, sirvió además como escenario para dirimir las diferencias que, en plena guerra fría, surgían como producto del irreconciliable enfrentamiento Este-Oeste. Pero, por fortuna, más allá del conflicto, la historia centroamericana es igualmente la del esfuerzo constante de sus pueblos por progresar, por encontrar caminos que permitan su desarrollo con justicia y, sobre todo, por armonizar las variables que hacen posible la paz.

América Central ha sido objeto de atención de la opinión pública mundial en las últimas dos décadas. Las guerras civiles que devastaron la región y los estamentos militares que dominaron la política y promovieron el abuso de los derechos humanos generaron una honda preocupación internacional. Además, dado que Estados Unidos percibió durante largo tiempo a la región como factor fundamental para la seguridad continental, Washington apoyó durante largo tiempo y de manera incondicional a los gobiernos militares que, con excepción de Costa Rica, se mantuvieron en el poder al amparo de tesis anticomunistas que identificaban automáticamente los conflictos sociales como producto de las ideas marxista-leninistas.

La lógica política unidimensional de la segunda posguerra, asociada estrechamente a la estructuración bipolar del poder global y a la confrontación ideológica,

* Intervención de la subsecretaria de Relaciones Exteriores, en el Diplomado Centroamérica: ayer y hoy, realizado por la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y por el Instituto Dr. José María Luis Mora; tuvo lugar en la Ciudad de México, el 21 de abril de 1994.

frecuentemente trasladó los supuestos de la guerra fría a la mesa de negociación de conflictos claramente localizados y cuyas raíces, en primera instancia, no eran productos de la lucha Este-Oeste, sino de rezagos estructurales que violentaban el estado de derecho e impedían el desarrollo económico y social. Tal fue el caso de Centroamérica.

A fines de los años setenta se produjo en la región una profunda fractura política y social. El triunfo de la revolución sandinista, el fortalecimiento de la guerrilla en El Salvador y Guatemala y la oposición de los sectores más conservadores, hicieron temer a los analistas políticos que la espiral del conflicto desbordaría las propias fronteras centroamericanas, pudiendo propagarse hacia México y Panamá, lo que haría inevitable una intervención directa por parte de Estados Unidos.

En ese entonces, la sociedad civil demandaba un importante y profundo programa de reformas que distensionara los conflictos, acabara con la militarización, democratizara el poder público y promoviera reformas económicas que generaran progreso. Sin embargo, la polarización social y la radicalización de la guerra en algunos países generó profundas divisiones entre los mandos castrenses, al interior de la iglesia católica y en el seno de diversas organizaciones de la sociedad civil. Todo ello configuró escenarios sumamente complejos que lastimaron la confianza de la Partes, ahondaron diferencias, retrasaron acuerdos y prolongaron la conflagración.

Los efectos de más de una década de violentos enfrentamientos siguen siendo visibles en la región. La guerra destruyó la infraestructura, desarticuló el esfuerzo productivo, rompió continuidades económicas y cobró miles de víctimas inocentes. En este sentido, la paz se convirtió en un objeto permanente cuyo proceso de consecución involucró a otros países del área que, como México, entendían el conflicto como resultado de la pobreza estructural, del autoritarismo político y de la injusta distribución de la riqueza.

Para México, la crisis centroamericana fue motivo de enorme preocupación. Por un lado, la vecindad planteaba a las autoridades mexicanas la eventual extensión de esos conflictos hacia territorio mexicano. Por el otro, la escalada de la guerra en Centroamérica amenazaba con internacionalizarla y convertirla en un ejemplo más de la confrontación Este-Oeste, tal como había sucedido en Corea o en la península Indochina. Para evitar la repetición de estos escenarios y en el marco de una nueva concepción de seguridad que privilegiaba el desarrollo por encima de sus componentes castrenses, a principios de los años ochenta México diseñó toda una estrategia de negociación diplomática orientada a lograr la distensión y la pacificación, así como a establecer las bases para el fomento de la cooperación económica y el desarrollo en los países del área.

Fue entonces imperativo iniciar una labor conciliadora de gran alcance que abriera espacios nuevos para la negociación. Ante este escenario, Colombia, México, Panamá y Venezuela emprendieron en 1983, como Grupo de Contadora, una tenaz labor diplomática para lograr el acuerdo político y establecer las condiciones para la paz. El Grupo asumió el reto convencido de que los problemas en la región derivaban de profundas insuficiencias económicas, políticas y sociales y no de argumentos reduccionistas vinculados a la pugna bipolar.

Esta exitosa iniciativa de concertación tuvo el enorme acierto de ofrecer respuestas latinoamericanas a los problemas latinoamericanos. La difícil situación en Centroamérica motivó el activo y constructivo papel del Grupo de Contadora para explorar formas de negociación, impulsar la reconciliación nacional, apoyar la reconstrucción de los países afectados por la guerra, establecer bases reales para su desarrollo sobre dos ejes fundamentales: las coyunturas internas de cada país y la participación concertada de algunos países latinoamericanos como mediadores en el conflicto.

Contadora evitó la escalada de la guerra y, por la vía diplomática, instauró un proceso de negociación y diálogo que dio lugar a que los países centroamericanos resolvieran sus diferencias sin la tutela norteamericana y consolidaran sus propias instituciones políticas. Se evitó así que las percepciones Este-Oeste ahondaran la polarización social existente y se abrieron caminos que facilitaron la cooperación internacional hacia la zona por parte de importantes grupos de países.

Los Acuerdos de Esquipulas II, suscritos cuatro años después del inicio del proceso de Contadora por los presidentes centroamericanos, reafirmaron la viabilidad de la unidad y la concertación latinoamericanas como medios para fomentar el diálogo y el entendimiento regionales. La cooperación internacional fue desde entonces un aspecto central para reconstruir los daños causados por la guerra y para crear condiciones económicas que pudieran incrementar el nivel de vida e impulsar el desarrollo social con justicia.

En el punto nueve de los citados Acuerdos de Esquipulas II, conocido también como “Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica”, se reflejó con claridad el alcance de la cooperación y su estrecha vinculación con la seguridad, la paz y el desarrollo al señalar que “la consolidación de la democracia implica la creación de una economía de bienestar y de una democracia económica y social”.

Las condiciones imperantes entonces en el mundo contribuyeron a un positivo ánimo de negociación, favorecieron la desmilitarización y permitieron el fortalecimiento de los regímenes civiles. En el ocaso de la guerra fría, los viejos acuerdos

de asistencia militar perdían vigencia y las tesis ideológicas sucumbían ante la contundencia de la pluralidad política.

En este contexto, los integrantes del Grupo de Contadora y de su Grupo de Apoyo, constituido por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, se reunieron en Acapulco, a finales de noviembre de 1987, para suscribir el “Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia”. El llamado “Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política”, conocido desde entonces como Grupo de Río, señaló el ideal de unidad y democracia de los países latinoamericanos y formuló una invitación a todos los gobiernos de la región para asumir un renovado compromiso de integración y cooperación para el desarrollo que condujera a una auténtica comunidad de naciones.

Los jefes de Estado que suscribieron el Compromiso de Acapulco identificaron como principales desafíos para América Latina y el Caribe la preservación de la paz y la seguridad; la consolidación de la democracia y el respeto a los derechos humanos; la recuperación para el desarrollo sostenido y autónomo; la solución al problema de la deuda externa; el establecimiento de un sistema comercial justo, abierto y libre de proteccionismo; el impulso al proceso de integración; la participación más efectiva en la economía internacional; el desarrollo de la ciencia y la tecnología; el fortalecimiento de la capacidad de negociación; la reafirmación de la identidad cultural de la región y el intercambio de experiencias educativas.

En materia de desarrollo se convino en la necesidad de afirmar que la seguridad hemisférica debe entenderse tanto en sus aspectos de paz y estabilidad, como en los relativos a su vulnerabilidad política, económica y financiera. En este capítulo, según señala el punto 21 del propio Compromiso de Acapulco, se estableció la urgencia de concertar acciones para “emprender una lucha activa y coordinada para erradicar la pobreza extrema”.

La agenda latinoamericana quedó pues claramente estructurada. En el contexto terminal del diferendo Este-Oeste, los temas tratados en Acapulco se convirtieron en el motivo de acción principal por parte de los gobiernos de la región. Todo ello habría de impactar a Centroamérica y permitiría definir los perfiles y posibilidades futuros de la paz en el área.

A fines de los años ochenta, en América Latina ya no existían gobiernos militares y el problema de la deuda, pesado fardo que descapitalizó a la región mediante una transferencia neta, masiva y constante de recursos al exterior, aunque seguía latente, transitaba por un camino menos difícil que permitía la recapitalización de las economías, la inversión social y el desarrollo interno de cada país. Todos estos elementos se sumaron al ánimo de concertación política regional y crearon un ambiente favorable que alentó el avance de las fuerzas democráticas

y la institucionalización de regímenes de partidos políticos en toda la región, incluyendo a Centroamérica.

La fructífera gestión de mediación realizada originalmente por Contadora se vio de esta manera enriquecida por el importante aporte del Grupo de Río, el cual estableció un consenso en el área acerca de la invaluable contribución que podría significar para la paz la nueva concertación latinoamericana. Hoy, ese Grupo se ha visto fortalecido con la participación de Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, un representante de Centroamérica y un representante del Caribe.

El aporte de la comunidad internacional a la estabilidad política, económica y social de Centroamérica ha sido decisivo. Dicha contribución ha confirmado la imperiosa necesidad de promover la cooperación para el desarrollo como instrumento para superar los viejos conflictos que obstaculizaron el progreso de la región ístmica. Ha sido también una importante referencia para la democratización y para la superación de los obstáculos que impedían el diálogo y la reconciliación nacional, en especial en Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

En estos tres países los procesos para la consecución de la paz se iniciaron en un ambiente de abiertas hostilidades que, en los casos de Nicaragua y El Salvador, han logrado superarse aunque no sin problemas. Guatemala es aún escenario de conflicto que, si bien ha registrado importantes avances que hoy se expresan en el Acuerdo Global de Derechos Humanos recientemente firmado entre la URNG y el gobierno guatemalteco, no ha logrado llegar a una situación de cese definitivo de hostilidades.

La paz en Centroamérica fue posible gracias a la firme decisión de sus pueblos y gobiernos por alcanzarla, pero también en virtud de un cambio estratégico en la conceptualización del desarrollo como instrumento para la armonización económica y social y la construcción de una paz duradera. A las positivas gestiones pacificadoras de Contadora y de su Grupo de Apoyo se agregaron acciones que buscaron soluciones integrales a los problemas de la región, como la iniciativa mexicana para crear el Comité de Apoyo para el Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA) en el seno del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y el establecimiento del llamado Diálogo de San José entre Europa y América Central.

Los mecanismos diplomáticos señalados facilitaron los compromisos de búsqueda de la paz en la región y validaron el papel de la comunidad internacional como oferente de cooperación para el desarrollo de esa zona. De hecho, a fines de los años ochenta se observa una clara diversificación de la oferta de cooperación hacia los países centroamericanos. En el marco de la Organización de las Naciones Unidas se estableció el Plan Especial de Cooperación con Centroamérica y, a nivel

bilateral. empezó a fluir la ayuda proveniente de la Comunidad Europea, los países nórdicos y Japón.

México también asumió el compromiso de incrementar su cooperación con el área en un marco de respeto a las soberanías nacionales, sin condicionamientos políticos y al margen de criterios de discriminación. El gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, en congruencia con las tesis de nuestra política exterior y atendiendo a un legítimo interés nacional, amplió la cooperación con los países de la región, confiriéndole una prioridad absoluta.

México ha ampliado notablemente su relación con el Istmo centroamericano en los últimos años. En 1990 se creó, por Acuerdo Presidencial, la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica que, desde 1991, agrupa y coordina las acciones y esfuerzos de 22 secretarías de Estado y entidades públicas de fomento para impulsar y consolidar los vínculos con los siete países del área, incluyendo a Belice. Con esta Comisión colaboran igualmente los gobiernos de los estados de Quintana Roo, Chiapas, Campeche y Yucatán. Asimismo, más de ochenta instituciones mexicanas han participado en acciones de cooperación con la región, derramando sus beneficios entre la población local.

El apoyo otorgado por México al proceso de pacificación de Centroamérica hizo patente también la Reunión Cumbre de Tuxtla Gutiérrez, de enero de 1991, en la que el presidente Salinas de Gortari y los mandatarios de los cinco países del Istmo destacaron la voluntad política de las Partes para estrechar sus relaciones. En Tuxtla Gutiérrez se refrendó al más alto nivel el interés de México en la región, se hicieron explícitos los compromisos asumidos y se establecieron las modalidades y alcances de la cooperación con Centroamérica.

El encuentro proporcionó un marco adecuado para suscribir el Acuerdo General de Cooperación y el Acuerdo de Complementación Económica. En dicha reunión estuvieron presentes, además, los cancilleres de Colombia y Venezuela, así como el presidente del gobierno español.

La evolución favorable de este esfuerzo sin precedente permitió firmar, el 20 de agosto de 1992, el Acuerdo Multilateral de Liberalización Económica entre México y las cinco naciones del Istmo centroamericano. Sustentado en los principios de asimetría y gradualismo que consagra, este Acuerdo servirá de referencia para la negociación y suscripción de tratados de libre comercio con países concretos del área. Sobre este punto cabe destacar que el 5 de abril de 1994, los presidentes de México y de Costa Rica suscribieron un Tratado de Libre Comercio entre ambos países que, en caso de ser aprobado por sus respectivos poderes legislativos, entrarán en vigor el 1 de enero de 1995.

A la cooperación de México con Centroamérica se agrega la de Colombia y Venezuela que, a través del G-3, han venido trabajando para ampliar y enriquecer

la cooperación con la región. En febrero de 1993 se celebró la Cumbre de Presidentes del G-3 con sus homólogos centroamericanos y se suscribieron entonces el Compromiso de Caracas, que es un esquema de cooperación conjunta dirigida a los cinco países del Istmo y Panamá, así como la Declaración de Caracas, que reiteran el decidido compromiso de avanzar en la conformación de un espacio económico común que abarque a los nuevos países.

Durante la presente administración México ha incrementado anualmente su número de acciones en más de 50%. Hasta el 5 de diciembre de 1993, nuestro país había realizado 3 238 acciones de cooperación con Centroamérica y Belice de las cuales 218 son proyectos regionales que incluyen a todos los países. En el ámbito económico, financiero y comercial se han desarrollado 422 acciones, en la cooperación técnica 1469 y en el sector educativo y cultural 1347. Prácticamente no ha habido área de interés para los países centroamericanos a la que el gobierno de México no haya contribuido. Hoy, nuestro país ocupa el primer lugar entre los países en desarrollo que otorga cooperación a las naciones del Istmo.

En este paradójico fin de siglo, donde viejos conflictos chocan con las tendencias renovadoras, el horizonte de Centroamérica es promisorio. Con la excepción de Guatemala, los enfrentamientos militares han sido sustituidos por el diálogo político y la lucha armada ha cedido su lugar a la competencia política por la vía electoral. Es notable que en los últimos cuatro años, los principales partidos de oposición hayan ganado las elecciones presidenciales en Nicaragua, Honduras y Costa Rica, en tanto que el FMLN se ha convertido en la principal fuerza política de oposición en El Salvador.

Esta enorme transformación pacífica no ha sido fortuita. Es producto de muchos años de sufrimiento y también de complejos procesos negociadores que han permitido restablecer equilibrios y condiciones mínimas para un desarrollo económico y socio-político más armónico. La democracia en la región gradualmente se consolida y deja atrás las estructuras del Estado autoritario para dar paso a una nueva forma de Estado que sea representativa de todos los sectores de la sociedad y que permia a ésta, en ejercicio de su soberanía, alcanzar el progreso y el bienestar por el que tanto ha luchado.

En un marco de auténtica reconciliación nacional, los países centroamericanos han hecho del estado de derecho una garantía de institucionalidad que fortalece los intereses públicos, garantiza la representación política de todos los sectores y confiere vigencia a los derechos humanos. De esta forma, las nuevas estructuras democráticas y el estado de derecho se vinculan par dar certidumbre al orden constitucional.

Hemos señalado aquí que la democracia *per se* no es viable en sociedades que enfrentan graves condiciones de pobreza extrema que profundizan diferencias

sociales y originan la violencia como forma de expresión política. En Centroamérica, la pobreza extrema sigue siendo un factor de preocupación que puede desestabilizar los aún frágiles equilibrios de la paz. Éste es un problema complejo que ha sido compensado en alguna medida por la acción de cooperación internacional para el desarrollo, sin embargo, aún ocupa la atención de académicos y gobernantes.

La experiencia latinoamericana de los últimos años ha mostrado que no existen fórmulas únicas para promover el desarrollo o para conceptualizar la democracia. Para que Centroamérica pueda superar rezagos, ampliar sus niveles de bienestar y satisfacer las necesidades públicas, es necesario seguir impulsando acciones que no aten a la región y que le permitan la suficiente flexibilidad para dinamizar su economía, participar en los nuevos esquemas de integración y consolidar las instituciones democráticas.

Los esquemas de libre comercio son una herramienta útil para apoyar a los sectores exportadores de América Central y para generar nuevos flujos de inversión y comercio. Costa Rica, ya se dijo, se ha adelantado al suscribir con México un acuerdo de este tipo. Existen también posibilidades de que los tres países del llamado Triángulo del Norte, integrado por Guatemala, Honduras y El Salvador, suscriban un acuerdo similar con México, de que se concluya el que se ha iniciado con Nicaragua y de que las naciones centroamericanas se vean favorecidas por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Todo ello, sin duda, habrá de repercutir favorablemente en la región y generará condiciones para modernizar las plantas productivas, fomentar el empleo y generar mayor riqueza.

En suma, y como ya se señalaba, en el curso de las últimas dos décadas, Centroamérica fue objeto de preocupación mundial. Las dimensiones del conflicto y las consecuencias que eventualmente podría tener para la paz en el continente americano motivaron que políticos, académicos e intelectuales concentraran su atención en esta región y buscaran en la historia de la misma las raíces de sus problemas y las avenidas de su posible solución.

Fue todo esto lo que promovió un mejor conocimiento de América Central en México y en el mundo. Sin embargo, el logro de la paz y el establecimiento de condiciones propicias para el desarrollo de los países del área han diluido en cierta medida el interés por los asuntos centroamericanos. Esta tendencia evidente en las universidades y centros de investigación superior, debe superarse mediante el fomento de estudios sistemáticos sobre la realidad de esa importante y no siempre bien conocida zona de nuestro continente. En este sentido, el Diplomado que hoy nos convoca tiene el objetivo de promover nuevas reflexiones sobre Centroamérica que permitan a la comunidad universitaria y a otros sectores de la sociedad formarse un criterio más acabado acerca de la historia y de los retos de esa región.

Para concluir, es necesario señalar que ningún proceso de modernización política o económica en Centroamérica será viable ni tampoco serán suficientes las acciones de cooperación para el desarrollo, si no consideran las necesidades reales de los pueblos de la región. Sólo en un marco de paz firme y duradera, que garantice estabilidad y respeto a las expresiones de la sociedad democrática, los pueblos centroamericanos podrán en definitiva consolidar los importantes avances que hace una década eran indispensables y que hoy son motivo de asombro mundial.