

Del fin de la guerra a una paz sostenible: el papel de México en Centroamérica (1983-2018)

*Agustín García-López Loaeza
y Marcela Valdivia Correa*

En la década de 1980, Centroamérica era prioridad en la política exterior de varios países y noticia constante en los medios de comunicación alrededor del mundo. Ello, en buena parte, debido a las guerras civiles que amenazaban con detonar un estado de guerra generalizado con tonalidades desproporcionadas dado el contexto internacional de entonces. No es casualidad que Centroamérica fuese vista como escenario de la “Segunda Guerra Fría”. La magnitud de la violencia hizo proliferar iniciativas multilaterales que intentaban encontrar una solución pacífica al conflicto. Y aunque varias fracasaron, la región centroamericana estaba constantemente en los reflectores, por lo que alcanzar la paz se convirtió en un imperativo para varios países, México incluido.

A casi cuatro décadas de esa crisis, Centroamérica está sumida en otra que ha pasado casi desapercibida. La magnitud de la violencia actual se asemeja a la de los años ochenta, pero como no se trata de una guerra civil estrictamente hablando, los esfuerzos por pacificar la región han sido más esporádicos e inconsistentes, y la situación se ha minimizado.

La violencia que azota al Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), en particular, es más difusa, más compleja, más volátil, pero no por ello menos grave. Más aún, los flujos de personas que abandonan esta región anualmente reflejan una plétora de obstáculos que no se limitan a la violencia. Las condiciones en el Corredor Seco Centroamericano, por ejemplo, afectan de manera desproporcionada al Triángulo Norte y, en particular, a su población agrícola y joven. Según datos de las Naciones

Unidas, en 2014, alrededor de dos y medio millones de personas en esos tres países se encontraban en riesgo de inseguridad alimentaria.

El papel de México en esta región vecina ha sido y sigue siendo trascendental. En la década de los ochenta, México —a pesar de las limitantes que imponía el contexto internacional de la Guerra Fría y las dificultades económicas ocasionadas por la caída de los precios del petróleo— mantuvo una posición activa e independiente para resolver el conflicto, sobre todo a través de Contadora. Si bien la iniciativa, que este año celebra su trigésimo quinto aniversario, no puso fin a las guerras civiles, sí sentó las bases para los Acuerdos de Esquipulas que cuatro años después culminarían con más de dos décadas de una violencia agudizada. Además, Contadora marcó en la política exterior de México un claro vuelco “centroamericanista” que persiste.

La participación de México en la región es hoy más sutil, pero igual de importante; como en los años ochenta, México reconoce la relación entre el desarrollo y la seguridad de la zona. Por ello, Centroamérica es la región prioritaria para la cooperación mexicana. Mediante proyectos de infraestructura, energía, salud, facilitación comercial y educación, México contribuye a fortalecer las capacidades institucionales, potenciar la integración regional y la competitividad, así como promover un desarrollo inclusivo.

Es cierto que el papel de México tiene límites, pero en un contexto en que la comunidad internacional batalla por definir, incluir y asistir a los países en situación de fragilidad, ha mostrado un compromiso sostenido. Así, hoy como en los años ochenta, el país voltea hacia Centroamérica, no para cesar un conflicto, sino para construir una paz sostenible; no para limitar los conflictos de vecindad, sino para promover la integración. Los instrumentos actuales son distintos, pero responden a la convicción de que, a medida que las amenazas regionales crecen, las soluciones regionales se vuelven más necesarias.

Centroamérica ayer

A principios de 1980 existían en Centroamérica las condiciones para un conflicto generalizado: además de las guerras civiles de El Salvador, Guatemala y Nicaragua, las acciones de desestabilización, los recursos

foráneos y los grupos contrarrevolucionarios condujeron a una carrera armamentista que aumentaba el riesgo de una intervención. Costa Rica y Honduras, que no libraban conflictos bélicos *per se*, acogían grupos armados de la oposición nicaragüense y abonaban al clima de enfrentamiento y desestabilización en el que, además, se había roto el diálogo político. Como advertía el entonces canciller Bernardo Sepúlveda Amor, “la posibilidad de una guerra regional se convertía en una genuina amenaza para el área centroamericana”.¹

En este contexto, la participación de México se caracterizó por su activismo. Ciertamente, el auge petrolero de principios de esa década dio al país mayor margen de maniobra, además de que la amenaza de un conflicto regional también suponía una amenaza para la estabilidad propia. Pero si en algo coinciden los analistas es en la vocación del gobierno de José López Portillo (1976-1982) hacia Centroamérica —que su sucesor refrendó— y en el respaldo inequívoco de México al cambio social y político por el que la región centroamericana luchaba.

Este renovado activismo en la política exterior mexicana tuvo, sin embargo, poco alcance en el ámbito multilateral en el sexenio de López Portillo. La Declaración Franco-Mexicana en 1981, que se presentó ante la ONU, y el Plan Regional de Distensión de 1982 mostraron los límites de la concertación diplomática. Por el contrario, el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) habría de encontrar un nicho en el multilateralismo que se convertiría, desde entonces y hasta mediados de los años noventa, en un sello distintivo de su política exterior.

En el marco de esta diplomacia colectiva que impulsó De la Madrid, en enero de 1983 se ideó Contadora. En la isla panameña del mismo nombre, los gobiernos de Colombia, México, Panamá y Venezuela se comprometieron a actuar conjuntamente, llamar al diálogo y —de particular importancia— excluir el uso de la fuerza para resolver el conflicto. Hacia septiembre de ese mismo año, el Grupo de Contadora no sólo había adquirido un reconocimiento internacional inigualable, sino que había logrado un consenso regional de 21 puntos que sirviera como base de las discusiones.

¹ Bernardo Sepúlveda Amor, “Contadora y la paz en Centroamérica: vigencia de una gestión diplomática a treinta años de distancia”, en *Foro Internacional*, núm. 212, abril-junio de 2013, p. 399.

Aunque en retrospectiva podrían parecer victorias relativas, Contadora fue la primera instancia que propuso una nueva visión del conflicto: dejar de enmarcarlo en el enfrentamiento bipolar para poner el énfasis en las condiciones económicas y sociales como factores causales de la crisis. Contadora legitimó los esfuerzos nacionales y regionales para resolver el conflicto y permitió, por tanto, que se pensara en proyectos alternativos de nación, reconoció como interlocutores válidos a los gobiernos de los países centroamericanos y, sobre todo, contuvo las batallas dentro de las fronteras, evitando la regionalización de la violencia.²

La paz llegaría en 1987 con la firma de los Acuerdos de Esquipulas, cuyas bases sentó Contadora. Firmados por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, Esquipulas propugnaba el establecimiento de medidas concretas que trajeran mayor libertad política, una amnistía, el cese de hostilidades y la interrupción de asistencia externa a las fuerzas irregulares o movimientos insurreccionales. Pero esta paz fue sólo nominal: las guerras no cesaron de manera inmediata, y en El Salvador, el periodo posterior a la firma fue uno de los más violentos. Sin embargo, con el paso del tiempo, los acuerdos nacionales llegarían —1989 en Nicaragua, 1992 en El Salvador y 1996 en Guatemala— y, con ellos, la promesa de sociedades más pacíficas.

La realidad, como ocurre siempre, mostró ser más compleja. Como explica William Stanley, un factor común a los procesos de pacificación de Guatemala, Honduras y Nicaragua es que la posición de los militares permitió negociar su retirada del poder, por lo que la transición a un gobierno civil no significó una completa desmilitarización de las fuerzas de seguridad internas.³ En El Salvador, donde se gestaba la promesa más clara de crear una verdadera policía civil, el abandono de la comunidad internacional y la falta de voluntad política mermaron el alcance de este proceso.

Asimismo, aunque los procesos de paz tuvieron éxito en desmovilizar a los grupos guerrilleros y en reducir el tamaño de los ejércitos, las divi-

² Véase Claude Heller, “Tendencias generales de la política exterior del gobierno de Miguel de la Madrid”, en *Foro Internacional*, vol. 30, núm. 119, enero-marzo de 1990, pp. 380-397.

³ William Stanley, “International Tutelage and Domestic Political Will: Building a New Civilian Police Force in El Salvador”, en *Studies in Comparative International Development*, vol. 30, núm. 1, marzo de 1995, pp. 30-58.

siones al interior de las sociedades y los clivajes políticos no sólo no se resolvieron, sino que incluso se profundizaron con el tiempo. Como explica Ana Arana, ante la ausencia de un nuevo pacto social para enfrentar la exclusión, “en los nuevos conflictos de Centroamérica el beneficio económico ha desplazado a la política como la ideología gobernante”.⁴ Centroamérica, y el Triángulo Norte en particular, son muestra de cómo en ciertos escenarios de posconflicto, la violencia se adapta al nuevo contexto, a los nuevos actores y a los nuevos incentivos.

A siete lustros del nacimiento de Contadora, vale la pena volver a su legado, que no es menor. Si acaso la iniciativa demuestra que en la década de 1980 México forjó una vocación centroamericana, reconoció la importancia geopolítica de la región y los vínculos entre la seguridad y el desarrollo. Además, a pesar de no ser una potencia económica, México catalizó el proceso de pacificación mediante la concertación de fuerzas y la suma de actores. Hoy, de diferente manera, se intenta hacer lo mismo.

Centroamérica hoy

A 35 años de Contadora, el progreso de la región es innegable. De caracterizarse por poblaciones predominantemente rurales y agrícolas, en la actualidad, la mayoría de sus habitantes reside en centros urbanos; de los gobiernos autocráticos pasaron a las transiciones pacíficas y elecciones democráticas. De ser una región plagada por conflictos civiles periódicos, Centroamérica es hoy un territorio integrado por el intercambio comercial. Según el Banco Mundial, es el cuarto bloque regional más importante en términos de exportaciones intrarregionales.

No obstante, también es cierto que hay obstáculos importantes, que por sus efectos regionales se han hecho más visibles en el Triángulo Norte. Con una tasa promedio de 66 homicidios por cada 100 000 habitantes, la región es la más violenta del planeta fuera de zonas en conflicto (datos de 2015). Por ello no sorprende que cada año, entre 300 000 y 500 000

⁴ Ana Arana, “The New Battle for Central America”, en *Foreign Affairs*, vol. 80, núm. 6, noviembre-diciembre de 2001, p. 89.

centroamericanos intenten salir de sus países. En los últimos seis años, además, la proporción de menores no acompañados en estos flujos migratorios ha crecido respecto a la de los adultos, lo que sugiere una mayor vulnerabilidad de aquellos que emigran.

Y aun así, esta crisis no ha sido tratada como humanitaria —pues ocurre dentro de Estados cuyas estructuras no están colapsadas— ni tampoco ha recibido una atención mediática proporcional. Ciertamente, los estándares normativos y la comunidad internacional comienzan a mostrar flexibilidad para entender y adaptarse a estas realidades, pero el cambio es lento comparado con la magnitud de la violencia. Por su parte, el gobierno de Donald Trump ha enfatizado que quienes emigran de Centroamérica lo hacen por razones económicas, lo que tampoco facilita el despliegue de soluciones humanitarias integrales.

Los tres países del Triángulo Norte son además catalogados como países de renta media-baja por el Banco Mundial, por lo que tampoco son prioridad para la ayuda oficial al desarrollo (AOD), que ha disminuido consecutivamente en las últimas dos décadas y, de manera más específica, a partir del cese del conflicto. En 1987, en la cúspide de la violencia, El Salvador, Guatemala y Honduras recibieron casi mil quinientos millones de dólares en AOD de países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Diez años después, el monto se había reducido a la mitad, y en 2016 la región recibió poco más de quinientos cincuenta millones de dólares, en promedio 0.61% del PIB de estos países. En cambio, el año pasado, las remesas representaron aproximadamente 16% de éste. Como menciona el embajador Bruno Figueroa Fischer, “más que paradójico resultó trágico que al perder su carácter estratégico durante el último embate de la Guerra Fría, Centroamérica no recibiera en tiempos de paz los recursos que le habían sido destinados en tiempos de guerra”.⁵

Los costos de la violencia no sólo son altísimos —el Instituto para la Paz y la Economía los calcula, en términos de PIB: 34% en Honduras, 19% en El Salvador y 15% en Guatemala—, sino que exacerbaban la fragili-

⁵ Bruno Figueroa Fischer, *Cien años de cooperación internacional de México, 1900-2000: solidaridad, intereses y geopolítica*, México, Instituto Matías Romero-Dirección General del Acervo Histórico Diplomático-Secretaría de Relaciones Exteriores, 2016, p. 265.

dad de contextos macroeconómicos de por sí endebles. Según un informe del Banco Interamericano de Desarrollo, las condiciones del Corredor Seco de Centroamérica —altas tasas de desempleo, una demanda laboral irregular y estacional y bajos salarios— son desproporcionadamente severas para los tres países del Triángulo Norte y, en particular, para la población más joven y vulnerable. Tras el paso de *El Niño*, los riesgos se agudizaron y para 2016 se encontraban en situación de inseguridad alimentaria de moderada a severa 1.6 millones de personas.

Por ello, aunque los análisis tienden a favorecer las condiciones económicas o la violencia como el factor conducente a la emigración, lo cierto es que los factores ecológicos y la vulnerabilidad al cambio climático también definen este escenario. Por lo mismo, la emigración de estos países responde a una realidad compleja, donde condiciones económicas, naturales y de violencia tienen un peso explicativo. De forma muy esquemática, las primeras determinan el grado al que una persona puede responder a las segundas.

El contexto evidencia la necesidad de cooperar con Centroamérica: aunque la AOD a los países en situación de fragilidad ha crecido en la última década, permanece concentrada en Asia Central y África en países como Afganistán, Etiopía o la República Democrática del Congo. Por ello, el apoyo sostenido de México a la región y, de manera más reciente, su priorización en la política de cooperación para el desarrollo, no son menores. Sería iluso pensar que los programas y proyectos de México atienden cada una de las necesidades de su región vecina pero, al igual que en la década de los ochenta, el papel de México también ha sido crucial para catalizar fuerzas y actores que contribuyen a enfrentar las causas de una crisis minimizada.

La cooperación mexicana en Centroamérica

Una vez superados los conflictos civiles, la asistencia a Centroamérica descendió precipitadamente. El gobierno de México, en cambio, decidió renovarla. El embajador Figueroa Fischer explica cómo, a partir de la década de los noventa, México no sólo buscó impulsar una zona económica integrada, sino que institucionalizó la cooperación mediante la

creación de mecanismos de diálogo e instituciones *ad hoc*.⁶ A finales de 1990, por ejemplo, se creó la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCCA), encargada de coordinar las otrora dispersas acciones de varias dependencias y entidades. En 1998, el Programa Mesoamericano de Cooperación se estableció como el primer instrumento integrado de cooperación.

A diez años de ese hito, también se celebra la evolución de un sistema de cooperación que es más necesario que nunca. Por medio de la Amexcid, el gobierno de México impulsa el desarrollo socioeconómico de la región mediante programas que se caracterizan por ser de largo alcance y cuyo andamiaje institucional los ha dotado de cierta previsibilidad y estabilidad presupuestaria.

Además, la cooperación mexicana incide en diversos sectores: medioambiente, gestión del riesgo, vivienda, energía, telecomunicaciones, facilitación comercial y transporte, eficiencia energética, cohesión social, seguridad alimentaria, entre otros, y lo hace por medio de varios mecanismos: cooperación bilateral, regional, subregional, triangular, público-privada, financiera, técnica, científica y académica.

Para 2017, existían 115 proyectos de cooperación aprobados o en ejecución en Centroamérica, pero, quizás es más importante señalar que en los últimos años México se ha convertido en uno de los principales socios de cooperación demandados por la región para colaborar con terceros países como Alemania, Canadá, Chile y España, y para otro tipo de actores como la sociedad civil y el sector privado. La cercanía cultural abona a la calidad y el profesionalismo de los técnicos y expertos mexicanos y, en este sentido, sirven de puente para otros socios.

En un contexto más reciente de intensa migración, México y Estados Unidos también acordaron trabajar en proyectos conjuntos en materia de energía, facilitación comercial, salud y educación. Así, además de cooperante neto, el papel de México se ha caracterizado por su capacidad de catalizar esfuerzos y recursos, de multiplicar a los actores en una región olvidada.

Aunque es imposible hacer un recuento de todas las iniciativas actuales que se dirigen hacia la región, valdría la pena poner énfasis en una

⁶ B. Figueroa Fischer, *op. cit.*, pp.264-289.

de las más emblemáticas: el Programa Mesoamérica sin Hambre, que, en colaboración con la FAO, busca fortalecer la seguridad alimentaria y la agricultura familiar, en estrecha colaboración con autoridades nacionales y locales, legisladores, organismos internacionales, sociedad civil, entre otros. El Programa es emblemático no sólo porque atiende una de las necesidades más cruciales de la región, sino porque ha logrado apropiación local, responde a demandas específicas de cada contexto e incide en la mejora de políticas públicas.

Conclusiones

A más de tres décadas de Contadora, y cuando Centroamérica se encontraba al límite de un conflicto regional, vale la pena mirar hacia atrás para medir el progreso, pero también para reflexionar sobre los retos actuales. Los flujos migratorios de Centroamérica han sido constantes desde la década de los ochenta. La violencia, particularmente álgida en el Triángulo Norte, y los efectos nocivos para el desarrollo han hecho de la emigración una válvula de escape.

En la década de los años ochenta, el papel de México fue crucial para impulsar una cruzada diplomática que, a pesar de sus límites, catalizó los esfuerzos externos por encontrar una solución pacífica. Con el tiempo, esa diplomacia se ha complementado con acciones concretas para el desarrollo, el impulso a esfuerzos y recursos propios y de terceros, y un programa de cooperación multifacético que intenta dar respuesta a los varios desafíos que enfrenta la región.

A pesar de no ser, en términos netos, un donante comparable a los miembros del CAD, la cooperación de México ha sabido, quizás por ello mismo, inteligir la realidad de Centroamérica. Desde iniciativas que buscan mejorar la cohesión social de las comunidades hasta programas educativos para jóvenes en riesgo; desde cruzadas contra el hambre hasta mejoras en infraestructura, los esfuerzos de México en su región vecina impulsan transformaciones graduales y abonan a una paz sostenible. Con ello, México demuestra que la seriedad de un cooperante no sólo se refleja en la cantidad de recursos, sino en la ingeniería estratégica que respalda el involucramiento.



Foto 1. Fernando Cardoze Fábrega (Panamá), Bernardo Sepúlveda Amor (México), Augusto Ramírez Ocampo (Colombia) e Isidro Morales Paúl (Venezuela).
Fototeca del Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, expediente A3/3 S.414.



Foto 2. Bernardo Sepúlveda Amor (México), Fernando Cardoze Fábrega (Panamá), Isidro Morales Patúl (Venezuela) y Augusto Ramírez Ocampo (Colombia).

Fototeca del Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, expediente A3/3 S.511.



Foto 3. Jorge Abadía Arias (Panamá), Augusto Ramírez Ocampo (Colombia), Javier Pérez de Cuéllar (Secretario General de la ONU), Bernardo Sepúlveda Amor (México) y Simón Alberto Consalvi (Venezuela).
Fototeca del Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, expediente A3/3 S.513.



Foto 4. Bernardo Sepúlveda Amor (México), Augusto Ramírez Ocampo (Colombia), Jorge Abadía Arias (Panamá) y Simón Alberto Consalvi (Venezuela).
Fototeca del Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, expediente A3/3 S.514.