

# En contexto

**Grupo Contadora  
para los Acuerdos de  
Paz de Esquipulas**

Julio 2017



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

## Grupo Contadora para los Acuerdos de Paz de Esquipulas

Omar Cortés Macías\*

### La postura de México

Durante el último tercio del siglo xx la política exterior de México se caracterizó por una activa atención a la crisis político-social en los países de Centroamérica. El liderazgo y posición geoestratégica de nuestro país entraría en juego con acciones e iniciativas que tendrían un gran impacto en la búsqueda de soluciones a estos conflictos y que en conjunto a la suma de fuerzas de otros países lograrían la estabilización política y militar de la región.

Desde “1970 el gobierno mexicano empezó a considerar que su relación con Estados Unidos, tradicionalmente directa y estrictamente bilateral, colocaba a México en una posición de gran desventaja, por lo cual se hacía necesario inyectar otros elementos ajenos a la relación que ampliaran el marco de negociación y modificaran la correlación de fuerzas.”<sup>1</sup>

Pero México tenía más razones para ampliar sus relaciones diplomáticas con América Latina, pues comulgan en cuanto a origen antropológico, historia, cultura e idioma, de tal suerte que estas características tenían —y aún hoy en día mantienen— la potencialidad de ampliar las posibilidades de intercambios comerciales, fortalecer las economías y establecer proyectos políticos en beneficio de toda la región.

### Estados Unidos frente a América Latina

Durante la década de 1950, América era una región “segura” a los intereses de Estados Unidos; sin embargo, desde la consolidación de la Revolución Cubana, el poderoso vecino del norte buscaría crear las condiciones más favorables para sus intereses, así como para la contención del comunismo en América. Se buscaría ampliar o establecer en los países más pobres el

---

\*Omar Cortés Macías, investigador adscrito a la Subdirección de Vinculación y Difusión del CESOP. Pasante de la licenciatura de relaciones internacionales, FCPYS, UNAM. Líneas de investigación: transparencia y rendición de cuentas; fenómenos sociopolíticos nacionales e internacionales. Correo electrónico: torrijos\_@hotmail.com.

<sup>1</sup> Mónica Toussaint Ribot, “La política exterior de México hacia Centroamérica en la década de los ochenta: un balance ex post-facto”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, en [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-LaPoliticaExteriorDeMexicoHaciaCentroamericaEnLaDe-5114624.pdf] (consulta: 11 de julio de 2017).

programa de Alianza para el Progreso consistente en ayuda económica para promover el desarrollo a largo plazo e impulsar procesos de cambio social y la modernización de los Estados.

La región transitaba por procesos sociales que se sincronizarían en razón de las estructuras políticas de derecha con rasgos dictatoriales que se habían instaurado en estos países con el apoyo de los grupos privilegiados y que habían ocasionado una terrible pobreza en su población. Frente a estos procesos, el presidente de Estados Unidos, Lyndon B. Johnson, emplearía la Doctrina Mann que consistía en:

- 1) Impulsar el crecimiento económico y permanecer neutral respecto de las reformas sociales internas;
- 2) proteger la inversión privada norteamericana en el continente;
- 3) no demostrar preferencia alguna por las instituciones democráticas representativas, y
- 4) oponerse al comunismo.

La implementación de la Doctrina Mann pretendía la alienación a los intereses de las inversiones y de la seguridad nacional de Estados Unidos. Paralelamente, al establecer una posición neutral respecto a las reformas sociales se debilitaría la promoción al impulso de instituciones libres y democráticas, sus impactos se visibilizarían con mayor énfasis en Centroamérica. “Entre 1961 y 1966 se produjeron golpes militares en nueve países de la región, incluyendo Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú y República Dominicana.”<sup>2</sup>

Las políticas ejercidas en América Latina desde las décadas de 1950 y 1960 perderían cierto interés durante la década de 1970 con motivo de la disminución en las tensiones entre los países de los bloques de Oriente y Occidente. De esta manera, los países de América Latina desarrollarían posiciones más independientes o parcialmente alineadas e incluso no alineadas respecto a los posicionamientos de Washington. Estos hechos acarrearían conflictos respecto a los intereses económicos y políticos de Estados Unidos en la región.

“En 33 años que corrían de 1946 a 1979, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua recibieron 1,553 millones de dólares en ayuda, incluyendo los importantes aportes de la Alianza del Progreso, iniciada en 1961.”<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> José Antonio Sanahuja Perales, tesis doctoral “La ayuda norteamericana en Centroamérica, 1980-1992”, Universidad Complutense. Disponible en [\[http://eprints.ucm.es/4036/1/S1020601.pdf\]](http://eprints.ucm.es/4036/1/S1020601.pdf) (Consulta: 12 de julio de 2017).

<sup>3</sup>

Con el arribo de Ronald Reagan a la Presidencia de Estados Unidos inició un cambio en la política exterior de ese país hacia América Latina: se adoptó una posición de contención frente a Rusia, con mayor énfasis en los países de Centroamérica. La estrategia consistía en refrendar el poder militar y a su vez evitar que ideas socialistas se expandieran por los países de América, ya que a finales de la década de 1970 y principios de la de 1980 continuaba la lucha ideológica entre los países que pertenecían a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y los países alineados con Estados Unidos.

Así, la política exterior de Estados Unidos mantuvo un gran interés sobre los procesos políticos y económicos que se estaban generando en los países de Centroamérica. Estados Unidos había ejercido su influencia como potencia de la región por lo que el impacto de sus acciones en esta zona habían determinado el desarrollo de estos países. En el caso de los países de Centroamérica, la nación americana no previó que la intervención que se generaba a través del control de compañías fruteras mediante alianzas con las élites exportadoras de estos países tendría impactos en su política interna ocasionando conflictos político-sociales que saldrían de control.

Entre 1980 y 1990, Estados Unidos canalizó hacia Centroamérica, a través de diversas fuentes oficiales, 8,446 millones de dólares en ayuda bilateral. Las cifras absolutas fueron significativas, pero esto era una muestra de cómo los países de la región adquirieron un lugar relevante en la escala de distribución de la ayuda norteamericana a nivel mundial.<sup>4</sup>

Al iniciar la década de 1980, EEUU retomaría sus políticas de influencia en la región ya que ésta se había debilitado durante la década anterior, con lo cual había aumentado la influencia de la URSS, particularmente en los países de Centroamérica.

## **Contexto histórico de los países de Centroamérica**

Durante el modelo de sustitución de importaciones en Centroamérica se incrementó la población y sus ingresos, con lo cual surgieron nuevos sectores asalariados, obreros y clases medias. Sin embargo, estas élites se enfrentarían al agotamiento del modelo por lo que las alianzas entre elites y militares se fortalecieron, esto a su vez propició un clima de represión en la mayoría de los regímenes autoritarios los cuales fueron una identificación como gobiernos represores y con menos respeto a los derechos humanos.

Estos movimientos en Centroamérica presentarían características comunes como una prolongada exclusión de una gran proporción de la población, la militarización del territorio, gobiernos dictatoriales, concentración de la riqueza en manos de la oligarquía y de grupos en el poder. Estos hechos

<sup>4</sup> *Op. cit.*, José Antonio Sanahuja Perales.

provocarían la conformación de una violencia estructural, misma que se acrecentaría en el marco de la Guerra Fría.

Bajo este contexto, el gobierno de Estados Unidos comenzó a cuestionar las prácticas de estas políticas que consideraba como una amenaza a la estabilidad de la región, ya que estos movimientos de corte revolucionario influenciados por el Movimiento Sandinista, y que contaban con el apoyo de Rusia y Cuba, eran considerados movimientos antiimperialistas.

Para EEUU la preocupación central radicaba en que se pudiera consolidar el Régimen Sandinista en Nicaragua, así como la influencia de Rusia y acciones de apoyo de Cuba a los movimientos sociales en la región; es decir, veían con preocupación la expansión del comunismo en Centroamérica, particularmente en El Salvador, Guatemala y Honduras. Ante esto, los gobiernos de corte dictatorial de los países que registraron conflictos habían aceptado la ayuda de Estados Unidos que consistía en apoyo militar, legal y político.

El conflicto en Centroamérica se puede resumir en:

[...] el apoyo concedido por el gobierno revolucionario de Nicaragua, desde sus inicios, a los grupos en El Salvador; la presencia en el territorio de Honduras de los restos de la Guardia Nacional del gobierno de Somoza, que lograron reagruparse tras su derrota en 1979 y empezaron a incursionar en Nicaragua a partir de 1981; la apertura en 1983 de un segundo frente en contra del gobierno de Nicaragua en la frontera con Costa Rica y la escalada de la guerra interna en Guatemala desde 1982, constituyen los principales elementos que se conjuraron para provocar el peligro de un conflicto militar de amplias magnitudes.<sup>5</sup>

## Conflictos en Centroamérica

### *El Salvador*

Se remontan a sucesos ocurridos durante finales del siglo XIX, cuando un proceso de reformas abolió las propiedades comunales en beneficio de un grupo reducido de familias que serían utilizadas para la producción de café. Las inconformidades por esta situación se agravaron en 1929; la economía se complicó durante la crisis de ese año. En este contexto, el dictador Maximiliano Martínez realizaría la matanza de 30,000 campesinos. Sin embargo, esto no detendría el malestar social que buscaba establecer mecanismos democráticos, desarrollo económico y establecer políticas sociales en beneficio del pueblo; por estas razones al llegar la década de 1970, poco a poco el gobierno de El Salvador, con el apoyo de Estados Unidos, militarizaría al país.

---

<sup>5</sup> 30 aniversario de la creación del Grupo Contadora. Secretaría de Relaciones Exteriores México. Disponible en [[https://embamex.sre.gob.mx/costarica/images/pdf/contadora\\_info.pdf](https://embamex.sre.gob.mx/costarica/images/pdf/contadora_info.pdf)]

## *Guatemala*

Con un 60% de su población indígena, diversidad multiétnica que vivían bajo la opresión de una sociedad mestiza que representaba 40% de la población restante. Este país también presentaría una gran concentración de tierras que eran controladas por menos de 3% de la población, que se encontraban asociadas con las élites sociales y militares para mantener el orden social, lo que representaba un control sobre las riquezas del país. Bajo estas condiciones se registró el Genocidio Maya ocurrido entre 1981-1983 en el que murieron miles de indígenas.

## *Nicaragua*

Por sus condiciones geoestratégicas —con acceso a los océanos Atlántico y Pacífico— el país registró diversas intervenciones por parte de Estados Unidos con las cuales habían mantenido en el poder a gobiernos autoritarios, dejando la concentración de tierras y de las riquezas nacionales en manos del grupo élite. Se creó la Guardia Nacional para lograr esos fines, con lo que se militarizó al país; así fue como se mantuvo la dictadura somocista por 45 años, caracterizada por sus reiteradas violaciones a los derechos humanos. En estas condiciones, la gran corrupción, la crisis de la década de 1970 y el terremoto de 1972 ocasionarían un conflicto armado que concluiría con el triunfo de la Revolución Sandinista en 1979.

Las condiciones de opresión y acumulación de violencia en los países centroamericanos provocaron el surgimiento de movimiento guerrilleros que enfrentaron a los gobiernos. Dentro de estos conflictos, países como Costa Rica y Honduras sirvieron como bases de apoyo de las fuerzas militares nicaragüenses que recibían apoyo de armamento y entrenamiento militar por parte de Estados Unidos para derrocar a la guerrilla sandinista.

En este contexto, la administración del presidente Ronald Reagan consideraba que la mano blanda de su antecesor Jimmy Carter debía dar un vuelco, por tanto, implementaría una estrategia de recuperación de influencia en Centroamérica, las tácticas empleadas por Reagan muy pronto debilitarían a las fuerzas armadas sandinistas que intentaban expandirse por Centroamérica. Reagan consideró que el apoyo a las fuerzas oficiales nicaragüenses no podía limitarse al apoyo táctico y venta de armas, incluso se expresaba la necesidad de emplear la presencia de fuerzas militares estadounidenses en la región.

## **Grupo Contadora**

Frente a la propuesta de intervención de EEUU en los países de Centroamérica los ministros de Relaciones Exteriores **de México, Venezuela, Colombia y Panamá** conformarían el **Grupo Contadora** que se reunirían en 1983, en la

Isla Contadora, Panamá. Los acuerdos de la reunión tenían por objetivo 21 puntos, de entre los cuales destaca:

- Iniciar el diálogo y negociaciones de paz en Honduras, El Salvador y Nicaragua.
- Encontrar una salida pacífica a los movimientos guerrilleros en estos países.
- Evitar el establecimiento de bases militares de países ajenos a la región, así como evitar el apoyo de éstos para dar golpes de Estado.
- Impulsar un proceso de desarrollo económico y social en la región.

Es importante mencionar que el Grupo Contadora contó con el respaldo de los países no alineados y de la Comunidad Económica Europea. De la misma manera, durante 1983, tanto el Consejo de Seguridad como la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como la Organización de Estados Americanos aprobarían resoluciones para respaldar los trabajos del Grupo Contadora.

¿En qué radicó su importancia? Consiguió el apoyo de la comunidad internacional para lograr la solución pacífica a los conflictos en Centroamérica. El Grupo Contadora condenaría la intervención extrarregional en la zona de países como Estados Unidos, Rusia y Cuba. Entre los principales logros del Grupo Contadora se encuentran:

- Reunir a Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua para que ventilaran sus quejas e inquietudes;
- Evitar un conflicto abierto entre Nicaragua y sus países vecinos, Costa Rica y Honduras;
- Definir los aspectos clave o esenciales para la estabilización de la región;
- Se establecieron bases de confianza mutua;
- Se evitó una intervención militar directa de Estados Unidos en territorio centroamericano.

### Los acuerdos de Esquipulas

Bajo estos principios y con la finalidad de que se pudieran cumplir dichos objetivos, en 1984 el **Grupo Contadora propondría la firma del Acta de paz y cooperación en Centroamérica**. Sin embargo, este proyecto no lograría el consenso de los países en conflicto. Por estas razones se conformaría el **Grupo de Apoyo** integrado por **Argentina, Brasil, Perú y Uruguay**, que respaldarían el trabajo de la instancia multilateral.

La suma de voluntades de los Grupos Contadora y de Apoyo tendría efectos en el impulso de una política regional con lo cual se constituiría el Grupo Río que tenía como objetivos principales la unión latinoamericana, la preservación de la paz, promover valores democráticos y el desarrollo de la región.

Para 1986 los grupos involucrados en los procesos de paz reunirían en Esquipulas, Guatemala, a los presidentes de Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua en donde acordarían continuar con el diálogo sobre los temas de la pacificación de la región. De la **Declaración de Esquipulas 1** destaca:<sup>6</sup>

- La decisión de formalizar las reuniones de presidentes como una instancia necesaria y conveniente para analizar los problemas más urgentes que se presentan en el área en relación a la paz y al desarrollo regional, y buscarles soluciones apropiadas.
- Su voluntad de firmar el *Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica*, asumiendo el pleno cumplimiento con la totalidad de los compromisos y procedimientos en ella contenidos.
- Que es necesario crear y complementar esfuerzos de entendimiento y cooperación con mecanismos institucionales que permitan fortalecer el diálogo, el desarrollo conjunto, la democracia y el pluralismo como elementos fundamentales para la paz en el área y para la integración de Centroamérica. Es por ello que convienen en crear el Parlamento Centroamericano. Sus integrantes serán electos libremente por sufragio universal directo, en el que se respete el principio de pluralismo político participativo.
- Que la paz en América Central sólo puede ser fruto de un auténtico proceso democrático pluralista y participativo que implique la promoción de la justicia social, el respeto a los derechos humanos, la soberanía e integridad territorial de los Estados y el derecho de todas las naciones a determinar libremente y sin injerencias externas de ninguna clase, su modelo económico, político y social, entendiéndose esta determinación como el producto de la voluntad libremente expresada por los pueblos.
- La voluntad de revisar, actualizar y dinamizar los procesos de integración económica y social del área, para el mejor aprovechamiento del potencial de desarrollo en beneficio de sus pueblos y para mejor enfrentar las serias dificultades de la crisis que les aqueja.

Para 1987, el Grupo Contadora y el de Apoyo lograrían reunir otra vez en Guatemala, a los presidentes de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Ahí se lograría la firma del *Proceso para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica* o *Acuerdo de Esquipulas 2*. En primer lugar, buscaba establecer un cese al fuego en Nicaragua, pues sabían que este país en ese momento era el gran impulsor de los movimientos guerrilleros en otros países.

### Acuerdos

<sup>6</sup> Declaración de Esquipulas, 1986. Disponible en [\[http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/Acuerdos-de-Paz/05.pdf\]](http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/Acuerdos-de-Paz/05.pdf).



- Forjar un destino de paz para Centroamérica.
- Luchar por la paz y erradicar la guerra.
- Hacer prevalecer el diálogo sobre la violencia.
- Colocar al Parlamento Centroamericano como símbolo de libertad e independencia de la reconciliación en Centroamérica.

Como parte del *procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica* se acordó:<sup>7</sup>

1. *Reconciliación nacional*, consistente en acciones de conciliación nacional que permitan la participación popular, con garantía plena, en auténticos procesos políticos de carácter democrático, sobre bases de justicia, libertad y democracia y, para tal efecto, crear los mecanismos que permitan, de acuerdo con la ley, el diálogo con los grupos opositores.

Se emitirán decretos de amnistía que deberán establecer todas las disposiciones que garanticen la inviolabilidad de la vida, la libertad en todas sus formas, los bienes materiales y la seguridad de las personas a quienes sean aplicables dichos decretos.

2. *Exhortación al cese de hostilidades*. Los gobiernos hacen una exhortación vehemente para que, en los Estados del área que a la sazón sufren la acción de grupos irregulares o insurgentes, se convenga el cese de las hostilidades. Los gobiernos de dichos Estados se comprometen a realizar todas las acciones necesarias para lograr un efectivo cese del fuego dentro del marco constitucional.

3. *Democratización*. Los gobiernos se comprometen a impulsar un auténtico proceso democrático pluralista y participativo que implique la promoción de la justicia social, el respeto de los derechos humanos, la soberanía, la integridad territorial de los Estados y el derecho de todas las naciones a determinar libremente y sin injerencias externas de ninguna clase, su modelo económico, político y social, y realizarán, de manera verificable, las medidas conducentes al establecimiento y, en su caso, al perfeccionamiento de sistemas democráticos, representativos y pluralistas que garanticen la participación de partidos políticos y la efectiva participación popular en la toma de decisiones y aseguren el libre acceso de las diversas corrientes de opinión a procesos electorales honestos y periódicos, fundados en la plena observancia de los derechos ciudadanos.

4. Elecciones libres. Creadas las condiciones inherentes a toda democracia, deberán celebrarse elecciones libres, pluralistas y honestas.

5. *Cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales*. Los gobiernos de los cinco Estados centroamericanos solicitarán a los gobiernos de la región y a los gobiernos extrarregionales que, abierta o veladamente proporcionan ayuda militar, logística, financiera, propagandista, en efectivos humanos, armamentos, municiones y equipos a fuerzas irregulares o movimiento insurreccionales, que cesen esa ayuda, como un elemento indispensable para lograr la paz estable y duradera en la región.

<sup>7</sup> Acuerdo Esquipulas II, 1987. ACNUR. Disponible en [\[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2530.pdf\]](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2530.pdf).

6. *No uso del territorio para agredir a otros Estados.* Los cinco países que suscriben este documento reiteran su compromiso de impedir el uso del propio territorio y no prestar ni permitir apoyo militar logístico a personas, organizaciones o grupos que intenten desestabilizar a los gobiernos de los países de Centroamérica.

7. *Negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento.* Los gobiernos de los cinco Estados centroamericanos, con la participación del Grupo de Contadora, en ejercicio de su función mediadora, proseguirán las negociaciones sobre los puntos pendientes de acuerdo, en materia de seguridad, verificación y control, en el proyecto de Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica.

8. *Refugiados y desplazados.* Los gobiernos centroamericanos se comprometen a atender con sentido de urgencia los flujos de refugiados y desplazados de la crisis regional. También se comprometen a gestionar ante la comunidad internacional ayuda para los refugiados y desplazados centroamericanos.

9. *Cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo.* En el clima de libertad que garantiza la democracia, los países de Centroamérica adoptarán los acuerdos que permitan acelerar el desarrollo, para alcanzar sociedades más igualitarias y libres de la miseria.

10. *Verificación y seguimiento internacional.* Creación de una Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento.

11. *Calendario de ejecución de compromisos.* Creado para el seguimiento y cumplimiento de acuerdos.

Con la firma de **los Acuerdos de Esquipulas I y II** se alcanzó también signar el **Acuerdo Sapoá** mediante el que se **logró el cese al fuego en Nicaragua, en 1988**. Más tarde se firmaría el Acuerdo de Tela (Honduras), y finalmente el Acuerdo de Toncontín (Honduras), de 1990, que finiquitaría las movilizaciones militares en el país.

El Salvador requirió más tiempo para alcanzar su pacificación. No fue sino hasta 1992 que se logró firmar la paz tras un proceso que incluyó una serie de negociaciones y acuerdos relativos a la distribución de tierras, modificación de las funciones de las fuerzas armadas, la creación de una Policía Nacional Civil, la modificación del Sistema Judicial y reformas al Sistema Electoral.

El conflicto en Guatemala fue toda una cauda histórica: se vivieron 36 años de conflicto hasta alcanzar los Acuerdos de Paz. Sería hasta 1996 que podría concretarse este acuerdo, para lo cual fue necesario llevar a cabo diversas negociaciones entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), logrando la firma de 10 acuerdos para la democratización del país, respeto a los derechos humanos, reconocimiento de los pueblos indígenas, implementación de una reforma

agraria, incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la vida política, entre otros.

## **Comentarios finales**

Los procesos de Paz en Centroamérica tuvieron como principales actores a países latinoamericanos que al observar los intrincados conflictos en la región decidieron actuar para evitar la intervención de países ajenos en la búsqueda de encontrar un camino de paz.

Arquetipos de diplomacia, loables y dignos de reconocimiento fueron los esfuerzos de los Grupos Contadora y de Apoyo para ganar la confianza de los países en conflicto, poder reunirlos para dialogar, llegar a acuerdos y cumplirlos.

A pesar de que los procesos de paz duraron más de diez años, se debe reconocer la paciencia con la que actuaron los países involucrados en generar la paz, pero también fue importante la visión con la cual buscaban una mayor interacción económica y política entre países de América Latina.

El papel de la política exterior de México fue notabilísimo pues al entender la necesidad de ampliar su gama de posibilidades para lograr una mejor negociación frente a Estados Unidos se decide incursionar como mediador y promotor de paz en la resolución de los conflictos en Centroamérica. Asimismo, la creación del Grupo Contadora representa una simiente del liderazgo regional de México.

Reflejo de esta destacable actuación de México y su buena relación con América Latina se manifestaría con la firma de tratados y acuerdos comerciales que se concretarían durante el sexenio de Ernesto Zedillo.

El proceso histórico del Grupo Contadora para los Acuerdos de Esquipulas es de gran relevancia como marco referencial de posiciones muy decorosas del Estado mexicano frente a los conflictos en países latinoamericanos, amén de erigirse como referente de cómo generar contrapesos políticos para lograr mejores resultados en las negociaciones comerciales frente a Estados Unidos y Canadá.