

# EL CONFLICTO ENTRE HONDURAS Y EL SALVADOR

## Análisis de sus causas

JORGE ARIEH GERSTEIN \*

### INTRODUCCIÓN

EL PRESENTE es un estudio de los factores que generaron el choque armado entre las repúblicas de Honduras y El Salvador, en julio de 1969. Esta guerra, mal conocida como la "guerra del futbol", tuvo el efecto de desquiciar las relaciones y la confianza, sobre las que se basaba el ideal de integración de Centroamérica.

La evaluación del conflicto, en el que la guerra es solamente una parte, aunque si el clímax del mismo, carece de la perspectiva histórica y sólo dentro de algunos años, adquirirá su verdadero lugar y valor en el análisis de las relaciones interamericanas. El problema debe ser enfocado desde cuatro diferentes aspectos, haciendo el esfuerzo de ver las posiciones de ambos países, en la medida de lo posible, sobre elementos con una nomenclatura común para Honduras y El Salvador.

1) El estudio de las situaciones internas en éstos, bajo la posibilidad de que los dos gobiernos involucrados buscaban el argumento del peligro externo o la agresión extranjera, para lograr objetivos políticos internos, tales como: Aumento de popularidad del partido en el poder; consecución de un grado de cohesión nacional; continuidad del grupo gobernante o legitimización del ejército, al llenar el nuevo rol de defensor de la nación ante la amenaza foránea.

2) El examen de las relaciones existentes entre ambos países, previas al estallido del conflicto; partiendo de sus lazos económicos, sus posibles diferencias culturales y de mentalidad, causadas por un desarrollo social distinto.

3) Las relaciones de ambos países dentro y con el área inmediata. Concretamente, los planes de integración y el Mercado Común Centroamericano, que Honduras y El Salvador obedecen o niegan, según un interés nacional más o menos definido.

4) La presencia de elementos extrarregionales que puedan ejercer influencia sobre el desarrollo de los acontecimientos y que puedan ser un factor de presión sobre la voluntad de alguno de los bandos. Por ejemplo: la influencia de Estados Unidos o la intervención y mediación

\* Estudiante de la Maestría de Relaciones Internacionales de El Colegio de México. Este trabajo fue preparado para el Seminario de Relaciones Interamericanas del Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, julio 1970.

de los países latinoamericanos y centroamericanos, a través de la OLA y de la ODECA.

Delimitado el marco del estudio, procederemos a evaluar los factores del conflicto.

### LOS FACTORES DEL CONFLICTO

#### 1. *Algunas referencias previas*

El observador que busque una lógica en los hechos que llevaron al choque entre Honduras y El Salvador, no podrá menos que plantearse varias interrogantes, sobre las causas que pudieron desmoronar todo un sistema de relaciones culturales y políticas, fuertemente sostenido por los lazos económicos y comerciales, de clara complementariedad. Las cifras del comercio entre ambos países, vistas sin desglosar, no hacen más que aumentar este asombro. Para 1968, el 39 % del total de las exportaciones salvadoreñas se dirigían a Centroamérica, y de éstas el 27 % hacia Honduras. Por su parte, el 17.5 % del total de las exportaciones hondureñas se dirigían a la zona, y de éstas el 47 % hacia El Salvador.<sup>1</sup> (Ver más detalles en el Anexo 1.)

Por otro lado, existen relaciones históricas y afinidades culturales, que mantenían a ambos países muy cercanamente y que hacían pensar en la posibilidad de lograr cierta unión política. La creencia de que "si alguna vez se hacía nuevamente la Unión de Centroamérica, ella iba a comenzar por una especie de federación entre El Salvador y Honduras", se basaba en una realidad concreta: la complementariedad geográfica, económica y humana.<sup>2</sup>

Cuando en julio de 1968, en la ciudad de San Salvador, los Presidentes de los países que integran el Mercado Común Centroamericano firmaron una Declaración, primero solos, y luego una en conjunto con el Presidente de Estados Unidos, no pensaban que dos de los países firmantes se verían envueltos, al cabo de un año, en un conflicto armado, que iría a objetar por completo, todas sus visiones optimistas. Afirmaban en esos días, que "en el movimiento multilateral de integración de sus pueblos... se ha formado un conjunto de instituciones de tipo político, jurídico, cultural y educativo, económico, social y técnico, cuyas actividades configuran un movimiento integral de unificación".<sup>3</sup>

En momentos en que claramente se incubaban los elementos que irían a degenerar en un choque, los Presidentes señalaban que "consideran de urgencia llevar a cabo las tareas que hagan posible el libre tránsito de centroamericanos dentro de la región y se tomen las medidas

<sup>1</sup> Francisco R. R. De Sola, *El Salvador-Honduras, June-July, 1969. Notes on a minority Problem*. San Salvador, 1969.

<sup>2</sup> Arturo Zeledon Castillo, "Anatomía de un genocidio", *Estudios Centroamericanos*, N° 254,255, noviembre-diciembre 1969, San Salvador, p. 408.

<sup>3</sup> "Declaración conjunta de los Presidentes de Centroamérica y del Presidente de los Estados Unidos", *Comercio Exterior*, Vol. XVIII, N° 8, agosto 1968, México, p. 649.

tendientes a coordinar a nivel regional, la libertad de residencia, el derecho al trabajo y al ejercicio profesional".<sup>4</sup>

Hoy día es claro que la integración económica creó conciencia centroamericanista sólo en algunos grupos oficiales, mercantiles e industriales, en ambos países, porque bastó "un pequeño resquebrajamiento en el mecanismo de la relación política y humana, entre ambos pueblos y gobiernos", para dar por tierra con todas las expectativas,<sup>5</sup> estallando un conflicto, que según Geoffrey Kemp, será llamado por los futuros historiadores: "La primer guerra sería de población en la era nuclear."<sup>6</sup>

## 2. *La situación interna en Honduras*

En los últimos años el gobierno hondureño se enfrentó con dos problemas internos muy graves: el político y el agrario. Respecto al primero, es necesario comprender que el régimen del Coronel López Arellano, que llegó al poder por medio de un golpe de Estado, en que se derrocó al Presidente Ramón Villeda Morales, del Partido Liberal, en 1963, y que se consolidó en las elecciones presidenciales de 1965, se enfrentó continuamente a una oposición política muy fuerte. Su apoyo primordial son las fuerzas armadas y pequeños sectores del pueblo hondureño. En el año anterior al conflicto con El Salvador la oposición creció en fuerza y en cohesión; se registra la huelga de la Costa Norte contra los nuevos impuestos al consumo, en septiembre de 1968; estalla la huelga de maestros y estudiantes universitarios, que finaliza al comenzar la guerra con El Salvador y se nota una marcada pérdida de influencia, por parte del gobierno, en los colegios profesionales, la Universidad y los sectores empresarial y obrero de la Costa Norte.<sup>7</sup>

No hay pruebas para sostener que el gobierno de Honduras estuvo interesado en provocar un conflicto de tal magnitud con El Salvador, con el objeto de desviar la oposición política hacia el régimen, aunque cuando veamos el problema agrario, encontraremos la clara intención de utilizar el "elemento foráneo", para fines de desviación de la presión campesina.

Sin embargo, es evidente que, *a raíz del conflicto*, el problema político interno quedó diferido, desapareciendo casi por completo la explosividad de la situación de antes de julio de 1969. Ejemplo claro de la anterior afirmación, es el manifiesto de los universitarios hondureños,

<sup>4</sup> "Declaración de los Presidentes de Centroamérica", *Comercio Exterior*, Vol. XVIII, N° 8, agosto 1968, México, p. 647.

<sup>5</sup> Un Centroamericano, "La crisis del centroamericanismo", *Estudios Centroamericanos*, N° 254-255, noviembre-diciembre 1969, San Salvador, p. 420.

<sup>6</sup> Geoffrey Kemp, "Arms Traffic and Third World Conflicts", *International Conciliation*, N° 577, marzo 1970, p. 7.

<sup>7</sup> Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, *Análisis sobre el conflicto entre Honduras y El Salvador*. Tegucigalpa, Honduras 1969, p. 46.

la FEUH, de extrema izquierda, llamando a la unidad nacional y evocando la común responsabilidad de pueblo y gobierno.<sup>8</sup>

No menos significativo es el apoyo incondicional que el Partido Liberal, de oposición, brindó al gobierno. En declaración al autor, el Presidente del Consejo Central Ejecutivo señaló que “antes, durante y después del conflicto, el partido apoyó al gobierno en la defensa de la soberanía nacional.”<sup>9</sup>

Abriendo una pausa, es importante señalar que, durante las campañas electorales, aparece el problema salvadoreño en forma de ataques mutuos entre los partidos políticos por la utilización ilegal de “indocumentados salvadoreños”, para “obtener mayoría de votos fraudulentos”.<sup>10</sup>

El problema agrario gira alrededor de la propiedad de la tierra, que se encuentra en manos de las compañías bananeras extranjeras y los grandes terratenientes nacionales.<sup>11</sup> En consecuencia, los conflictos se manifiestan en las luchas sindicales de los obreros agrícolas en la Costa Norte, donde se encuentran las plantaciones de banano, por mejores salarios, y en los intentos de la población rural por lograr la propiedad de la tierra; situación que provocó 9 conflictos agrarios de gravedad desde julio de 1967 a julio de 1969.<sup>12</sup>

Sea para aliviar este problema y lograr una solución aceptable para el problema agrario, o sea, como lo indican algunas fuentes de izquierda, “para no perjudicar a los grandes terratenientes hondureños” y a la *United Fruit Company*,<sup>13</sup> esta última acusada por el gobierno salvadoreño como culpable del conflicto,<sup>14</sup> el Instituto Nacional Agrario inició la aplicación de la Ley de Reforma Agraria de 1962. En nuestra opinión, al comenzar el Instituto Nacional Agrario (INA), la aplicación del artículo 68 de la Ley de Reforma Agraria, que restringe la propiedad de la tierra sólo a hondureños, desalojando a los campesinos salvadoreños que se hallaban sin documentos, estaba obrando como parte del plan de Reforma Agraria que se había iniciado para acabar con la

<sup>8</sup> Manifiesto al pueblo hondureño, “Honduras bajo fuertes presiones”, Federación de Estudiantes Universitarios de Honduras, sin fecha.

<sup>9</sup> Entrevista de J. Arieh G. con el Lic. Felipe Elvir Rojas, Presidente del Consejo Central Ejecutivo del Partido Liberal de Honduras, 8 de junio de 1970, Tegucigalpa, Honduras.

<sup>10</sup> Arturo Zeledon Castillo, *op. cit.*, p. 410.

<sup>11</sup> Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, *op. cit.*, p. 17. Comité de los Nueve, ALPRO, *Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo económico y social de Honduras, 1965-1969*, Informe presentado al Gobierno de Honduras por el Comité *Ad Hoc*, Washington, Unión Panamericana, 1966, p. 205.

<sup>12</sup> Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, *op. cit.*, apéndice N° 5.

<sup>13</sup> *El Salvador-Honduras. Guerra injusta y absurda*. Centroamérica, 1969. La publicación no indica autor, editor y no trae numeración de páginas. Se presume que fue hecha por uno de los partidos de extrema izquierda en El Salvador o Guatemala.

<sup>14</sup> Entrevista de Salvador Videgaray con el Presidente de El Salvador, Fidel Sánchez Hernández, en *Siempre*, 15 de abril de 1970, México, p. 59.

creciente inquietud en el campo, desde tiempo antes.<sup>15</sup> Pero, la campaña reformista del INA, acompañada ahora por la expulsión de salvadoreños, justificada legalmente, quizás con miras a lograr un efecto político de dimensión nacional, se convirtió en uno de los principales factores generadores del conflicto.

### 3. *La situación interna en El Salvador*

La posición que adoptó el gobierno de Fidel Sánchez Hernández, en el poder desde 1967, respecto a los difíciles problemas socio-económicos de El Salvador, influyó en definitiva su actitud hacia el exterior. Para esto es necesario entender la conformación del grupo gobernante en El Salvador, que en julio de 1969 se decidiría por la acción militar.

El Presidente Sánchez Hernández llega al poder como candidato del Partido de Conciliación Nacional, en las elecciones de 1967,<sup>16</sup> con la simpatía de la burguesía media, apoyado por el grupo liberal del ejército, bajo la promesa de realizar las reformas necesarias que promovieron el desarrollo de la pequeña y mediana empresa.<sup>17</sup> Por otro lado, los grandes terratenientes mantienen sus ligas con los "duros" dentro del ejército y la Guardia Nacional, y se oponen a todo programa de reformas.<sup>18</sup> La existencia de estos dos intereses, que denominaremos "industrialistas" y "latifundistas", dan por tierra con la vieja idea del dominio de las "14 familias oligárquicas" sobre la vida económica y política de El Salvador. Mientras los "industrialistas" estaban contra todo elemento que pudiese alterar el orden establecido dentro del Mercado Común Centroamericano (MCCA) por los fuertes beneficios que estaban obteniendo<sup>19</sup> los "latifundistas", dependientes de las exportaciones hacia países fuera del área,<sup>20</sup> se alarmaron profundamente con la perspectiva del regreso de los campesinos emigrados a Honduras,

<sup>15</sup> Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, *op. cit.*, apéndice N° 5. El desalojo de campesinos salvadoreños sin documentos comenzó en abril de 1969.

<sup>16</sup> Harry Kantor, *Patterns of Politics and Political Systems in Latin America*. Chicago, Rand McNally and Company, 1969, p. 117.

<sup>17</sup> Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, *op. cit.*, p. 50.

<sup>18</sup> Harry Kantor, *op. cit.*, p. 121.

<sup>19</sup> "Las exportaciones de bienes no-tradicionales se prevén con un crecimiento desde 210.7 millones de colonos, en 1967, hasta 404.6 millones, en 1972, registrando una tasa anual del 14%. Se incluyen en esta categoría principalmente productos industriales, que en el quinquenio anterior fueron vendidos casi en su totalidad, en los países centroamericanos". En: Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica. *Plan de desarrollo económico y social, 1968-1972*, El Salvador, p. 34.

<sup>20</sup> En 1968 se exportaron al MCCA 85.7 millones de dólares y en 1969, 66.6; y al resto del mundo, en los mismos años, 126.7 y 131.1, respectivamente. (CEPAL, *Estudio económico anual, 1969*; Istmo Centroamericano VII, *Estadísticas básicas de Centroamérica y Panamá*, CEPAL-MEX/74/4, abril de 1970, El Salvador, cuadro 5.) Las exportaciones al MCCA son, en su mayoría, productos manufacturados; las dirigidas al resto del mundo son productos agrícolas, especialmente banano.

que se constituirían en un elemento de presión social más en la ya deteriorada situación agraria y demográfica. (Ver anexos 2 y 3.)

La existencia de estos dos sectores, con intereses claramente definidos, es fundamental para entender el porqué de la toma de una decisión favorable a la acción armada contra Honduras. En definitiva, el interés agrario, tradicional, de los grandes terratenientes, se impuso sobre el interés "industrialista", modernizante, dependiente del mercado centroamericano.

Esta tesis de la existencia de dos sectores es, en nuestra opinión, claramente reconocida en este pequeño país. El actual Vice-Ministro de Economía de El Salvador señaló textualmente: "Se ha formado un sector industrial que comprende no sólo a inversionistas y ejecutivos, sino que abarca otros sectores de servicio que dependen de aquél para su prosperidad... Este nuevo grupo, con intereses comunes, ha venido desafiando abierta o indirectamente las estructuras tradicionales del poder, que habían dominado hasta entonces el sector agrícola".<sup>21</sup>

La inquietud social, entre cuyos motivos se encuentran el desempleo y la situación agraria, caracterizada por un reparto desequilibrado sobre la propiedad de la tierra, incrementan la sensibilidad del gobierno salvadoreño frente al problema del rápido crecimiento demográfico del país. Bajo esta situación, los "latifundistas" pudieron imponer su punto de vista ante el regreso de los salvadoreños residentes en Honduras, y ante el viraje de la política tradicional hondureña de ser receptorio de los excedentes de población de El Salvador.<sup>22</sup>

#### 4. *La emigración salvadoreña hacia Honduras*

La presión demográfica, entendida en términos de un gran número de habitantes sobre cada unidad territorial, no da la visión exacta del problema en El Salvador. Éste debe plantearse también como una "situación demográfica en relación, no al territorio del país o de la disponibilidad de tierras cultivadas, sino en función de las condiciones actuales de empleos existentes".<sup>23</sup>

Como se deduce de las cifras en el anexo 2, la actual estructura agraria del país no es propicia a la absorción de más mano de obra. Por otro lado, un estudio de la CIAP señala que, hasta 1962, la industria y los servicios creados por ésta, proporcionaban 8 000 nuevos empleos por año frente a "un aumento anual en la oferta de mano de obra que puede estimarse en más de veinte mil personas".<sup>24</sup>

<sup>21</sup> "Dr. González Camacho aclara conceptos de un reciente artículo sobre la SIECA" (Secretaría para la Integración Económica de Centroamérica) en el Diario de Hoy, 1º de septiembre de 1969, San Salvador.

<sup>22</sup> Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, *op. cit.*, p. 56.

<sup>23</sup> Atilio Vieitez, "La emigración Salvadoreña a Honduras", *Estudios Centroamericanos*, Núm. 254-255, noviembre-diciembre de 1969, p. 404.

<sup>24</sup> Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, Comité de los Nueve,

La emigración a Honduras comienza con la apertura de las grandes plantaciones bananeras en la Costa Norte, a principios de este siglo, que atrae obreros agrícolas, sigue luego con campesinos y más recientemente con mano de obra semientrenada. La minoría salvadoreña en Honduras llega a contar con 300 000 personas, casi el 12 % de la población total de este país.<sup>25</sup>

Unas encuestas realizadas por la Universidad Nacional de El Salvador señalan que la mayoría de los emigrantes lograron una posición económica y social superior a la que tenían en su país de origen.<sup>26</sup> Una fuente salvadoreña señala la capacidad y laboriosidad del salvadoreño como razón de tal ascenso, lo que provocó también una cierta rivalidad entre el nativo hondureño y el emigrante del otro lado de la frontera.<sup>27</sup>

La emigración de salvadoreños al vecino país se convirtió en un factor de discordia por dos razones. Primero, Honduras no tenía las condiciones para regular y absorber de manera organizada este movimiento migratorio.<sup>28</sup> Segundo, El Salvador mantenía la tesis de la libre movilidad de mano de obra entre los países que componen el MCCA, movilidad que le permitiría la salida del "excedente" de población hacia los países vecinos. El cambio de política del gobierno hondureño, meses antes de la guerra, chocó en forma violenta con esta tesis y con los tratados que se habían acordado entre ambos países.

Honduras y El Salvador estaban comprometidos en la cuestión de la movilidad de mano de obra y personas de un país al otro por una serie de compromisos bilaterales y multilaterales. En el Tratado de Asociación Económica, firmado en febrero de 1960, diez meses antes de que se firmara el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, en Managua, se estipulaba que las partes contratantes garantizaban la libre circulación de personas y que ninguna medida de tipo legislativo o administrativo debería dificultar esta libre circulación.<sup>29</sup> Otro ejemplo es el convenio bilateral firmado por ambos países, en 1968, bajo el nombre de Tratado de Migración entre Honduras y El Salvador. En el mismo se estipula que "los nacionales de uno de los países contratantes, que a la fecha de suscripción de este tratado se hallaren estable-

*Evaluación del Plan de la Nación de El Salvador para el Desarrollo Económico y Social, 1965-1969.* Informe presentado al Gobierno de El Salvador por el Comité *ad hoc*, Washington, 1966, p. 58.

<sup>25</sup> Francisco R. R. de Sola, *op. cit.*, p. 2. Parece ser que en un principio la inmigración salvadoreña fue recibida con el beneplácito del gobierno hondureño pues permitía suspender la importación de trabajadores negros de las islas del Caribe, en previsión de la creación de un posible problema racial. Entrevista del autor con Manuel Chavarría, funcionario de la SIECA, Guatemala, 10 de junio de 1970.

<sup>26</sup> Atilio Vieytez, *op. cit.*, p. 405.

<sup>27</sup> "Telón de fondo en el conflicto entre El Salvador y Honduras". Pronunciamento de la colonia estadounidense en El Salvador. *Diario Latino*, 24 de julio de 1969, San Salvador.

<sup>28</sup> Atilio Vieytez, *op. cit.*, p. 404.

<sup>29</sup> SIECA, *Convenios Centroamericanos de Integración Económica*, Núm. 1, Guatemala, 1963, p. 50. Artículos I y VI del Tratado de Asociación Económica, firmado por Honduras, El Salvador y Guatemala.

cidos en el territorio del otro, no serán objeto de expulsión por el hecho de carecer de los documentos que acrediten su residencia legal definitiva". En el mismo Tratado también se prevé la expulsión "a partir de la fecha de vigencia de éste, en 1967, de todos los que ingresen al territorio del otro sin haber llenado los requisitos legales".<sup>30</sup>

De esta manera, el cambio de política de Honduras hacia su minoría salvadoreña estuvo en contradicción con los tratados firmados y con las propias expectativas de El Salvador.

##### 5. *El problema de la delimitación de fronteras*

En 1895 y 1918, El Salvador y Honduras trataron, por medio de convenios, de fijar los límites fronterizos entre ambos. Sin embargo, nunca se llevaron a cabo las tareas prácticas para este fin y ambos países reclamaban soberanía sobre territorios de uno y otro lado de una línea fronteriza mal trazada. La misma situación se mantuvo sobre algunas islas del Golfo de Fonseca.<sup>31</sup>

A fines de 1967, a raíz de una serie de incidentes fronterizos, funcionó una Comisión Interestatal de Estudio que debía presentar un proyecto para la suscripción de un Tratado General de Límites entre Honduras y El Salvador.<sup>32</sup> Esta Comisión redactó un proyecto de tratado pero la aprobación de los gobiernos nunca llegó a materializarse.

Honduras reclama la total propiedad sobre cayos e islas del Golfo de Fonseca. Así está señalado en su Constitución, que asimismo prohíbe a cualquier autoridad, con amenaza de ser juzgada por traición a la patria, que firme cualquier acuerdo, tratado o haga concesiones sobre el territorio nacional.<sup>33</sup> Sin embargo, Honduras insiste en que es la República de El Salvador la que ha mantenido una posición definitivamente negativa para llegar a acuerdos fronterizos entre ambos países. A este respecto, el Jefe de Relaciones Públicas de las Fuerzas Armadas de Honduras opina que la falta de una definición de fronteras fue propiciada por El Salvador a fin de tener pretexto para realizar incursiones en territorio hondureño y para, llegado el momento, hacer reclamaciones territoriales.<sup>34</sup>

Por otra parte, el Gobierno de Honduras ha declarado en varias ocasiones que la falta de definición de las fronteras con El Salvador, por la negativa de este último a negociar, ha sido una de las causas principales del conflicto armado. La Embajada de Honduras en México

<sup>30</sup> Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, *op. cit.*, Apéndice 2.

<sup>31</sup> Franklin D. Parker, *The Central American Republics*, Londres, Oxford University Press, 1965, p. 160.

<sup>32</sup> Gral. Oswaldo López Arellano, *Informe al Congreso Nacional. Tercer año de gobierno*. Tegucigalpa, mayo de 1968.

<sup>33</sup> *Constitution of the Republic of Honduras, 1965*. Washington, D. C., Pan American Union, 1966. Artículos V y VI.

<sup>34</sup> Entrevista del autor con el capitán Efraín González, Jefe del Departamento de Relaciones Públicas de las Fuerzas Armadas de Honduras, 9 de junio de 1970.



declaró, por boca del Encargado de Negocios, que “la raíz del grave conflicto... es la falta de delimitación de fronteras entre ambos...”<sup>35</sup>

A su vez, el Gobierno de El Salvador ve en este problema un factor secundario, ya que “jamás se ha preocupado por delimitar fronteras con los países vecinos, pues sabe que a la larga Centroamérica será una sola nación”.<sup>36</sup> Otro argumento oficial versa en torno a que si El Salvador quisiera discutir el problema, para lo cual cuenta con documentos que harían prevalecer sus derechos sobre los territorios en disputa, no tendría con quién, ya que el Gobierno de Honduras está impedido constitucionalmente de hacerlo.<sup>37</sup>

Independientemente de los argumentos con los que ambas partes justifican su posición, éstas podrían no estar interesadas en delimitar fronteras por la pérdida de prestigio frente a sus pueblos que ello implicaría; pero, de todas maneras, en nuestra opinión, la falta de definición de fronteras entre ambos países no fue causa directa del conflicto, sino un *factor indudable de inestabilidad* en las relaciones entre Honduras y El Salvador, como lo demuestra la lista de incidentes fronterizos, 12 en número entre mayo de 1967 y junio de 1969.<sup>38</sup>

#### 6. *Inconformidad de Honduras de sus relaciones económicas con El Salvador y de su posición en el MCCA*

Éstos son dos problemas que por su estrecha relación deben ser examinados conjuntamente. El mecanismo de relaciones económicas entre los países centroamericanos se construye en base al Tratado General para la Integración Económica Centroamericana, firmado en Managua, Nicaragua, el 13 de diciembre de 1960, que entró en vigor el 3 de junio de 1961. La derivación más importante del Tratado es la creación del Mercado Común Centroamericano.<sup>39</sup>

Desde un comienzo, Honduras tenía conciencia de que su posición dentro del proceso de integración no era de las más favorecidas. En lo referente a la integración industrial “pidió se hiciese constar en el informe que se atenía al compromiso existente, pero que, por su parte, hubiera preferido eliminar totalmente el capítulo VI del Tratado, referente a integración industrial”.<sup>40</sup> Este capítulo, adoptando el Convenio

<sup>35</sup> J. Pavlo Tenorio, “Crisis entre Honduras y El Salvador. El origen es la falta de una limitación de fronteras”, *Boletín Diplomático*, abril de 1970, México, D. F.

<sup>36</sup> Memorándum para el periodista venezolano Alfonso Giménez Ramos. Departamento de Relaciones Públicas de la Presidencia de El Salvador. Copia del documento entregado a Arieh G. Sin fecha, sin autor.

<sup>37</sup> Entrevista del Autor con Alfonso Salazar, Jefe de Relaciones Públicas de la Casa Presidencial. 12 de junio de 1970, El Salvador.

<sup>38</sup> Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, *op. cit.*, Apéndice 5.

<sup>39</sup> Mario Rodríguez, *Central America*, New Jersey, Prentice Hall, 1965, p. 18.

<sup>40</sup> Comisión Económica para América Latina, Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano. Textos y documentos sobre la integración económica latinoamericana. *El Mercado Común Centroamericano*, E/CN.12/CEE/361, abril de 1970.

sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, suscrito en 1958, daba amparo a las empresas industriales para actuar en los otros países centroamericanos en base a una completa igualdad.<sup>41</sup>

En este contexto era evidente que El Salvador tenía una gran ventaja sobre Honduras, por su mayor desarrollo y poderío industrial. (Ver anexo 4.) Sin embargo, el segundo se adhiere al proceso de integración, en el entendimiento de que al ser considerado país de "menor desarrollo relativo", disfrutaría de una serie de prerrogativas y podría "obtener un desarrollo industrial sobre bases más económicas, o sea una participación efectiva en los beneficios del programa de integración y no sólo en sus costos".<sup>42</sup> Entre otras cosas, por ejemplo, instalación de industrias en su territorio, facilidades arancelarias para sus productos y participación en las utilidades dejadas por el comercio regional a través de los impuestos.

Ahora bien, para entender las razones del descontento hondureño es necesario analizar, sin la posibilidad de entrar en muchos detalles, una serie de hechos básicos que llevaron a este país a sentirse en desventaja en el MCCA y en sus relaciones económicas con El Salvador.

Si aceptamos la tesis de que los beneficios económicos tienden a concentrarse en los países más desarrollados, por las ventajas iniciales con que cuentan, será fácil entender que dentro de la pequeña constelación que es el MCCA, El Salvador fue el evidente beneficiado, ampliando la brecha que se fue creando respecto a Honduras, en el plano del desarrollo industrial. (Ver anexo 5.) En 1966, los cuatro países centroamericanos significaron (para El Salvador) 99.34 % de las exportaciones totales y de productos manufacturados seleccionados (PMS) a la región (América Latina), cifra que en 1967 llegó al 99.57 % del total y al 99.58 % de las exportaciones de PMS destinadas a América Latina.<sup>43</sup> Para Honduras la perspectiva fue otra: "Antes de la integración Honduras mantenía una balanza comercial favorable con el resto de Centroamérica . . . después de la integración y por la protección que representa el mercado común para las exportaciones industriales del resto de Centroamérica, las importaciones de productos industriales hechas por Honduras se han incrementado sustancialmente, convirtiéndose el superávit del período de preintegración, en un déficit en la etapa de integración, que alcanzó en 1968 el monto de 37.8 millones de lempiras" (1 dólar es igual a 2 lempiras).<sup>44</sup> Este proceso se ve claramente en el anexo 1, sobre el intercambio comercial entre Honduras y El Salvador.

Existe otro perjuicio para Honduras, y es que sus importaciones provenientes ahora de Centroamérica son más caras de las que compraba

<sup>41</sup> SIECA, *Convenios Centroamericanos de Integración Económica*. Artículo VI del "Convenio sobre el régimen de industrias centroamericanas de integración", p. 17.

<sup>42</sup> Departamento de Estudios Económicos, Banco Central de Honduras, *Honduras y la Integración Económica*. Honduras, 1970, p. 36.

<sup>43</sup> INTAL-BID, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, *Exportaciones de manufacturas a América Latina, 1966-1967*. Buenos Aires, 1969, p. 67.

<sup>44</sup> Banco Central de Honduras. Departamento de Estudios Económicos, *op. cit.*, p. 32.

antes en otros lugares del mundo; a raíz del mercado común se ve obligada a usar la fuente de suministros regionales.<sup>45</sup> (Ver anexo 6.)

Pero el problema no termina ahí, no sólo paga Honduras sus importaciones provenientes del área más caras, sino que por no poder gravarlas, debido a los aranceles proteccionistas centroamericanos, deja de percibir ingresos fiscales. Por ejemplo: "El fisco hondureño hubiese recaudado, en 1967, un cien por ciento más por concepto de impuestos a la importación, lo cual representaría más de 40 millones de lempiras".<sup>46</sup> Existe una distribución desequilibrada de los beneficios de la integración y no hay mecanismos, o cláusulas que aminoren las desventajas económicas que dicha integración significa para Honduras.<sup>47</sup>

A la luz de los hechos anteriormente señalados, podemos derivar la idea de que, si bien Honduras no llegó al grado de provocar un conflicto armado para romper con una situación que le era desfavorable, tampoco era su cálculo el evitar una crisis que justificara el abandono del MCCA y sus relaciones económicas con El Salvador, de las que no extraía ningún beneficio especial.

#### 7. La expulsión de "indocumentados" y la reacción salvadoreña

El 24 de noviembre de 1967, la Federación Nacional de Agricultores y Ganaderos de Honduras (FENAGH), que representa a los propietarios agrícolas, dirigió una carta al Presidente López Arellano en que denunciaba "ante el Sr. Presidente de la República que, en número considerable, son extranjeros los que usurpan las propiedades rurales, especialmente de nacionalidad salvadoreña".<sup>48</sup> En una declaración posterior de la FENAGH, se acusaba al Director del INA, Instituto Nacional Agrario, por no aplicar efectivamente la Ley de Reforma Agraria.<sup>49</sup> Esto se debe a que muchos de los que invadían las tierras eran efectivamente de nacionalidad salvadoreña. Es así que, cuando en abril de 1969, el INA comienza a desalojar campesinos salvadoreños,<sup>50</sup> no hacía más que completar un círculo de planteamientos nacionalistas, que eran parte de la posición que mantenía el Gobierno de Honduras, y que encajaba perfectamente con su descontento manifiesto de los resultados del MCCA. En palabras de una fuente hondureña, el Gobierno siguió "una política más acorde con los intereses del país".<sup>51</sup>

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>46</sup> SIECA, *Acta Número Veinticinco. Consejo Económico Centroamericano*, Anexo: "Exposición de Honduras sobre los problemas actuales del Mercado Común centroamericano y Propuesta de un plan de acción inmediata", p. 3.

<sup>47</sup> Departamento de Estudios Económicos, Banco Central de Honduras, *op. cit.*, p. 14.

<sup>48</sup> Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, *op. cit.*, Apéndice 3, p. 16.

<sup>49</sup> *Ibid.*, Apéndice 4.

<sup>50</sup> "INA comienza a desalojar campesinos salvadoreños", *El Cronista*, 24 de abril de 1969, Tegucigalpa, Honduras.

<sup>51</sup> Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, *op. cit.*, p. 43.

El desalojo de campesinos salvadoreños "indocumentados" se justificaba jurídicamente, pero la irregularidad de la situación de estos campesinos se debía a la falta del funcionamiento efectivo de los Tratados Migratorios por culpa de ambas partes. Los salvadoreños seguían saliendo sin documentos hacia Honduras y en este país no se les concedía documentos a quienes los pedían.<sup>52</sup>

Los desalojos siguieron hasta el mes de junio de 1969, en que la situación adquirió facetas críticas y ambos gobiernos perdieron el control sobre los sucesos. Parece que no fue tanto el número de salvadoreños que habían regresado hasta julio de 1969, 15 000 o 18 000 según las propias fuentes de El Salvador,<sup>53</sup> lo que aceleró la crisis, sino que el enardecimiento de la opinión pública salvadoreña provino del trato de que habían sido objeto sus nacionales en Honduras.

Es indudable que el Gobierno hondureño y los medios de prensa del país mantenían una fuerte campaña antisalvadoreña en apoyo a su política de desalojo de campesinos "indocumentados". Basta ver los titulares de los periódicos<sup>54</sup> para comprender que se trataba de crear un estado de ánimo propicio a la nueva política del gobierno. El Informe Preliminar de la Subcomisión de Derechos Humanos de la OEA señala que la "concurencia del equipo salvadoreño a Tegucigalpa para jugar el primer partido de clasificación para la Copa del Mundo dio lugar a algunos episodios poco gratos".<sup>55</sup> Éste fue el partido del 8 de junio. La misma situación se dio en San Salvador, el 15 de junio, según lo señala el mismo informe.

Es un hecho que el viraje de la política tradicional de Honduras hacia El Salvador, manifestada en el desalojo de los emigrantes "indocumentados" salvadoreños, derivó en la persecución y el maltrato de esta minoría.<sup>56</sup> Al romper Honduras el *statu quo*, y al no poder retroceder de su campaña de propaganda nacionalista en apoyo a la misma, se provocó la reacción desproporcionada de El Salvador, donde el grupo "industrialista", moderador e interesado en mantener la normalidad en el MCCA, hubo de ceder frente a los grupos "latifundistas", alarmados por la perspectiva del regreso de decenas de miles de campesinos.

El argumento salvadoreño de salir en defensa de sus compatriotas agredidos y perseguidos, y "aplicar un castigo justo por las atrocidades que allí se estaban cometiendo",<sup>57</sup> "porque si nosotros no lo hacíamos, lo harían nuestras mujeres",<sup>58</sup> es un argumento que no ha pasado la prue-

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>53</sup> Francisco R. R. de Sola, *op. cit.*, p. 3.

<sup>54</sup> Por ejemplo: "director AGRO de El Salvador llegó a Tegucigalpa para tratar problema del *campesinado guanaco*", *El Cronista*, 30 de mayo de 1969. "Limpieza de salvadoreños en diez poblados del Yoro", *El Cronista*, 17 de junio de 1969.

<sup>55</sup> "Informe preliminar de la Subcomisión de Derechos Humanos", *Estudios Centroamericanos*, Núm. 254-255, noviembre-diciembre de 1969, *op. cit.*

<sup>56</sup> *Idem.*

<sup>57</sup> Presidencia de El Salvador, *Guía explicativa sobre la situación El Salvador-Honduras*. San Salvador, sin fecha, p. 4.

<sup>58</sup> Ver nota 37.

ba de la realidad. En un documento reciente de la CEPAL se indica que los evacuados no han podido ser reabsorbidos por una serie de razones exclusivamente inherentes al Gobierno y pueblo salvadoreños.<sup>59</sup>

Es evidente que la política de El Salvador hacia la crisis fue dominada por el criterio de "mano dura", más que por criterios de manejos diplomáticos. El ejército y la Guardia Nacional empezaron a tomar papel activo en los sucesos, viendo la oportunidad de "vengar" una derrota, que los "achicó" frente a la opinión pública de su país, cuando un contingente de tropas fue apresado en territorio de Honduras, en 1967.<sup>60</sup> Existe una versión de que dichas tropas venían a apoyar un golpe abortado contra el Presidente López Arellano.<sup>61</sup>

En síntesis, una vez decidido el Gobierno de El Salvador a tomar posición activa frente a los sucesos que lo ponían en desventaja, rompió relaciones diplomáticas con Honduras y cierra la frontera al regreso de sus compatriotas,<sup>62</sup> sin que esta medida interrumpa el flujo de los mismos. Desde este momento, empieza a tener la palabra el ejército.

#### 8. *Inefectividad de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) para evitar el conflicto*

Con la ruptura de las relaciones diplomáticas entre ambos países, por iniciativa salvadoreña, se acrecienta la sensación de crisis en Centroamérica. La fecha misma de la reunión de Cancilleres de Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, 30 de junio de 1969, para constituirse en Comisión Mediadora, nos sugiere cierta incapacidad para encarar el conflicto que se venía gestando, por lo menos desde hacía algunas semanas.<sup>63</sup> Un análisis del contenido de la Declaración de dicha Comisión nos indica que se recomendaba alejar a ambos ejércitos de la frontera y también encontrar solución para que emigraran "los excedentes de población hacia las regiones de menor densidad demográfica del Istmo".<sup>64</sup>

Tratándose de recomendaciones, donde no se señalaban los medios de su ejecución, sino que se dejaba a las partes encontrar los mecanismos, de común acuerdo, con ayuda de los mediadores, pero sin calendario y sin ningún tipo de medida compulsiva,<sup>65</sup> era una utopía creer

<sup>59</sup> CEPAL, *Memorandum sobre algunos problemas de carácter social de población salvadoreña emigrada de Honduras*. CEPAL/MEX/70/3, 18 de mayo de 1970.

<sup>60</sup> Ver nota 34.

<sup>61</sup> Vincent Cable, "The 'Football War', and the Central American Common Market", *International Affairs*, octubre de 1969, p. 661.

<sup>62</sup> "Gobierno salvadoreño cierra fronteras a sus compatriotas", *El Cronista*, 24 de junio de 1969, Tegucigalpa.

<sup>63</sup> Ver nota 13.

<sup>64</sup> Max Velázquez Díaz, *La aplicación del Tratado de Río y la agresión a Honduras*, Apéndice: "Declaración y recomendaciones de los Ministros de Relaciones Exteriores de Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, constituidos en Comisión Mediadora, ante el conflicto entre El Salvador y Honduras", pp. 73-77, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 1969.

<sup>65</sup> Max Velázquez Díaz, *op. cit.*, pp. 73-77.

que alguno de los dos países estaba dispuesto a renunciar a sus posiciones.

En nuestra opinión, a esas alturas del conflicto, ninguno de los dos gobiernos podía renunciar a lo que consideraban el *interés nacional mediato*, so pena de perder el apoyo popular y el alto grado de cohesión nacional, que estaban legitimizando sus acciones.

En el caso de la actuación de la OEA, se le señalaba y criticaba su falta de acción inicial. La organización hizo su entrada en la escena demasiado tarde. El Informe antes mencionado (ver nota 55) fue terminado de redactar el 14 de julio pero no se presentó a la OEA sino hasta el 23 de julio de 1969.

Por otro lado, la OEA nombró una misión pacificadora compuesta por los Cancilleres de Centroamérica, que estuvo destinada al fracaso porque se habían iniciado ya acciones bélicas en pequeña escala.<sup>66</sup>

El organismo interamericano entró en acción, con resultados positivos, una vez que las armas habían ya tomado la palabra y cobrado sus víctimas.

#### ALGUNAS CONCLUSIONES

a) El conflicto entre Honduras y El Salvador es el resultado del choque entre dos políticas: la del primer país, que se aparta de un sistema de relaciones tradicionales con su vecino y se inclina a salvaguardar sus intereses nacionales, y la del segundo, que desea mantener el *statu quo* que le permite seguir disfrutando de los beneficios de la integración centroamericana.

b) La situación política interna en cada uno de los países es una constante en sus relaciones mutuas. Por otro lado, los medios de prensa y radiodifusión en ambos países ayudaron a la creación de un nacionalismo inconsistente, dirigido contra el país vecino.

c) Ambos países se enfrascaron en una serie de actos que comprometieron su prestigio, y no podía volverse atrás so pena de perderlo a los ojos de sus pueblos.

d) Honduras era consciente de que con la expulsión de salvadoreños se daría comienzo a una crisis, que afectaría sus relaciones con El Salvador y perjudicaría las estructuras del MCCA. Esta situación, en términos económicos, no debía ser forzosamente negativa para Honduras.

e) El Salvador no quiso este conflicto, pero actuó desproporcionadamente con la seguridad que le proporcionaba su superioridad económica y militar, cuando vio que el sistema de relaciones establecido con Honduras se venía abajo.

<sup>66</sup> Santiago Flores Ochoa, *El retorno de Caín*, Buenos Aires, Schmidel, 1970, pp. 66-67.

## ANEXO 1

## BALANZA COMERCIAL DE HONDURAS

(Cifras en miles de lempiras)  
(1 dólar = 2 lempiras)

	1960	1961	1962	1963
1. TOTAL GENERAL	— 16 392.8	1 979.2	3 331.9	— 23 585
2. Centroamérica (incluido El Salvador)	6 771	5 342	7 600.7	— 899.3
3. El Salvador	4 774.3	3 522.5	7 043.1	2 697.5
4. Resto del mundo	— 23 163.8	— 3 955.8	— 6 341	— 24 727.4

  

	1964	1965	1966	1967	1968
1.	— 15 671	9 345.2	— 7 133.4	— 13 389.4	— 4 001.3
2.	— 2 610.7	— 9 146.2	— 24 205.2	— 32 611.3	— 33 793
3.	4 318.3	1 751.7	— 7 830	— 16 441.4	— 18 064.6
4.	— 16 479.9	— 18 001.4	17 143.8	19 221.9	29 792.4

FUENTE: Publicaciones de la Dirección General de Estadísticas y Censos (Honduras). Reproducido de: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, *Análisis sobre el conflicto entre Honduras y El Salvador*, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 1969, p. 34.

## IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE EL SALVADOR, DESDE Y HACIA HONDURAS

(Cifras en miles de colonos)  
(1 dólar = 2.50 colonos)

	1965	1966	1967	1968	1969
Importaciones de Honduras	39 205	33 358	30 868	37 068	18 316
Exportaciones a Honduras	35 348	42 022	49 995	58 626	32 031
Balanza comercial	— 3 857	+ 8 664	+ 19 127	+ 21 558	+ 13 715

FUENTE: Boletines trimestrales de la Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Economía, San Salvador.

## ANEXO 2

EL SALVADOR: DISTRIBUCIÓN DE LA SUPERFICIE EN FINCAS SEGÚN GRUPOS DE TAMAÑO, 1961

Grupos de tamaño	Número	%	Total habitantes	%
Total	226 896	100	1 581 428	100
Microfincas	107 054	47.2	61 365	3.9
Subfamiliar	100 245	44.2	284 804	18
Familiares	15 235	6.7	326 054	20.6
Multifamiliares medianos	3 335	1.5	313 202	19.8
Muitifamiliares grandes	1 027	0.5	596 002	37.7

FUENTE: Dirección General de Estadísticas y Censos. Censo Agropecuario, 1961. Cifras preliminares. El Salvador. Reproducido de: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, *Análisis sobre el conflicto entre Honduras y El Salvador*, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 1969, p. 1.

ANEXO 3  
DATOS DEMOGRÁFICOS

<i>El Salvador</i>			
<i>Año</i>	<i>Población</i>	<i>Densidad por km.<sup>2</sup></i>	<i>Tasa de crecimiento (por mil)</i>
1950	1 855 917	93	33.8
1961	2 510 984	126	38.1
1967	3 210 356	160.5	35.2

*Centroamérica (1967)**Densidad por km.<sup>2</sup>*

Guatemala	45
Honduras	20
Nicaragua	15
Costa Rica	30.2
Panamá	17.4

FUENTE: Sacado de José Ignacio Scheifler, "Documentación estadística de los problemas socioeconómicos de El Salvador", *Estudios Centroamericanos*, noviembre-diciembre de 1969, pp. 499-500. (Datos extraídos de los informes del BID.)

## ANEXO 4

INDICADORES BÁSICOS DE LAS ECONOMÍAS DE HONDURAS Y EL SALVADOR,  
AL INICIARSE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA, 1960  
(Valores en millones de lempiras)

	<i>Honduras</i>	<i>El Salvador</i>
PNB a precios de mercado	779.0	1 128.8
Valor de la producción agrícola	306	341
Valor de la producción industrial	83.7	106.6
Valor de las exportaciones	124.9	233.6
Carreteras, kilómetros	3.228	8.497
Producción energía eléctrica, Kw/h	66.6	248.6

FUENTES: *Cifras para Honduras, Informe Económico 1968 y Memorias 1960 y 1967*. Banco Central de Honduras. *El Salvador en gráficas, 1965. Compendio Estadístico Centroamericano, 1965. Indicadores Económicos Centroamericanos*, SIECA, Núm. 4, junio de 1968. *América en cifras, 1967*. Reproducido de: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, *Análisis sobre el conflicto entre Honduras y El Salvador*, p. 31.

## ANEXO 5

NIVEL DE DESARROLLO INDUSTRIAL ENTRE HONDURAS Y EL SALVADOR  
(En millones de lempiras)

<i>País</i>	<i>Valor bruto de la producción industrial</i>	
	<i>1960</i>	<i>1966</i>
Honduras	83.7	147.9
El Salvador	106.6	308.8
<i>Diferencias absolutas</i>	22.9	160.9
% de la producción de Honduras con respecto a El Salvador	78.5	47.8

FUENTES: *Memorias del Banco Central de Honduras 1960 y 1967. Compendio Estadístico Centroamericano, 1965. América en cifras, 1967*. Reproducido de: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, *Análisis sobre el conflicto entre Honduras y El Salvador*, p. 32.



## ANEXO 6

## PRECIO PROMEDIO DE ALGUNOS PRODUCTOS DE IMPORTACIÓN EN HONDURAS

(En lempiras)

	<i>De Centroamérica</i>	<i>Del resto del mundo</i>
Pinturas preparadas	1.37	1.25
Insecticidas	1.32	0.70
Llantas y neumáticos	3.65	2.93
Pilas y baterías eléctricas	1.90	1.48
Cables y alambres	3.04	2.90

FUENTE: Banco Central de Honduras, Departamento de Estudios Económicos.