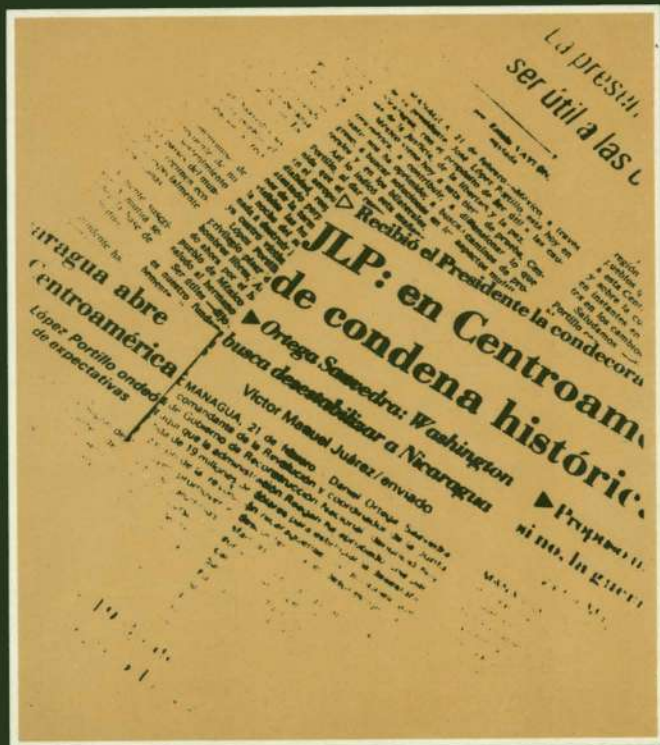


El Colegio de México

jornadas



René Herrera y Mario Ojeda

LA POLÍTICA DE MÉXICO
HACIA CENTROAMÉRICA

103 1979-1982

JORNADAS 103

EL COLEGIO DE MEXICO

**CENTRO DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES**

René Herrera/Mario Ojeda

**La política
de México
hacia
Centroamérica
(1979-1982)**



Jornadas 103

EL COLEGIO DE MEXICO

Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.



The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Primera edición: 1983

© 1983, EL COLEGIO DE MEXICO

Camino al Ajusco 20,

10740, México, D. F.

ISBN 968-12-0250-3

Indice

I. Antecedentes históricos	7
II. La situación política centroamericana en 1979	17
III. La nueva política de México hacia Centroamérica	31
IV. El surgimiento de una diplomacia mexicana activa	49
V. La cooperación de México con Centroamérica	67
VI. Política regional <i>vs</i> relaciones bilaterales con los Estados Unidos de Norteamérica	95
VII. Apreciación de la política de México hacia Centroamérica	105

I. Antecedentes históricos

A más de la vecindad geográfica, México comparte con los países de Centroamérica un origen histórico común, una misma lengua y básicamente una misma cultura. Esto se deriva del hecho de que todos ellos fueron parte del imperio colonial español. Más aún, México y los países de Centroamérica llegaron a constituir un solo país durante un corto periodo después de su independencia, mientras que Panamá fue parte de Colombia hasta 1903. Sin embargo, a pesar de todos estos lazos que identifican a los países del área entre sí, las relaciones de México con ellos, a partir del fin de la segunda guerra mundial, han sido en general de poca importancia y la prioridad asignada a la región por la política exterior mexicana ha sido —hasta fecha reciente— en realidad muy baja.

Esto ha sido particularmente cierto respecto a las relaciones económicas y políticas, ya que, por otra parte, México siempre ha tenido una gran influencia cultural en la región y las corrientes artísticas y académicas han alcanzado niveles importantes.

Pero, por ejemplo, el comercio nunca ha sido significativo. La excepción se dio durante el periodo de la segunda guerra mundial, cuando las exportaciones mexicanas a Centroamérica llegaron a alcanzar el 12% del total y las importaciones el 5%. Pero una vez concluida la guerra, ambas partes volvieron a comerciar con sus antiguos socios y el intercambio entre ellos descendió nuevamente. Las relaciones diplomáticas a nivel bilateral estuvieron siempre dominadas por asuntos de rutina, con excepción de la materia de asilo político, que debido a los frecuentes golpes de estado, típicos de la región, México tuvo la oportunidad de distinguirse como uno de sus más activos practicantes.

A nivel multilateral, por el contrario, sí hubo un mayor dinamismo y México desempeñó un papel de cierta significación. Por lo general, México apoyó los esfuerzos tendientes a desarrollar una política común para la defensa conjunta de los intereses económicos de los países del área y para mejorar los términos de tratamientos a la región de parte de las grandes potencias y de los organismos económicos internacionales. Ejemplo de ello es el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), organismo creado en 1975 para la defensa y promoción de las economías latinoamericanas que contó, desde su concepción, con el decidido apoyo de México, conjuntamente con Venezuela y Costa Rica. Otro ejemplo concreto y particular a la región que nos ocupa es la Naviera del Caribe, empresa multinacional constituida en 1976 por países con litorales en

dicho mar, incluyendo Cuba, con el objeto de fomentar el comercio directo entre estos países y liberarlos de los medios de transporte ajenos a la región para el intercambio intrazonal. Sin embargo, es bien conocido el relativo éxito que en la práctica han tenido los esquemas de cooperación en la América Latina.

También a nivel multilateral y más importante aún es el papel tradicionalmente jugado por México en la defensa de los principios de autodeterminación y no intervención. Sin necesidad de remontarnos a los albores del sistema interamericano, basta recordar los casos de Guatemala en 1954; Cuba a partir de 1959; República Dominicana en 1965 (y hoy día por supuesto Nicaragua y El Salvador). Pero ésta fue una acción que se limitó a los foros diplomáticos internacionales y que tuvo como única arma la argumentación jurídica. Difícilmente pudo haber sido de otra forma. El espacio de maniobra de México y de la gran mayoría de los países del mundo era en aquel entonces escasa, dadas las limitaciones que imponían una estructura política internacional de carácter bipolar y la inflexibilidad de una guerra fría.

Las causas que explican la actitud tradicional de pasividad oficial de México ante Centroamérica son varias. En primer término está la política de aislamiento deliberadamente fomentada por los gobiernos de México. La preocupación esencial de los gobiernos postrevolucionarios estuvo centrada en la estabilidad y en el desarrollo internos. De aquí

que la atención prestada a los asuntos externos —con excepción de aquellos relacionados con los Estados Unidos, los que por razones obvias se veían forzados a tomar en consideración— fuera mínima. Pero, por otra parte, la experiencia histórica misma sufrida por México en materia de intervención extranjera, que dio pie al surgimiento de la autodeterminación y la no intervención, como los principios básicos de la política exterior, llevó a confundir en la práctica a la no intervención con el aislacionismo, pensándose tal vez, que la mejor forma de evitar intervenciones del exterior era reducir al mínimo la necesidad de verse mezclado, a su vez en asuntos extranjeros.

Un elemento adicional que ayuda a explicar el poco interés que México tuvo para fomentar las relaciones con otros países del globo es el magnetismo que han ejercido sobre el país los Estados Unidos, particularmente a partir de la segunda guerra mundial. Este magnetismo tendió a actuar como una especie de cortina que impedía apreciar en toda su amplitud el valor que tiene la diversificación de las relaciones internacionales. En este sentido podría decirse que las relaciones exteriores de México se vieron dominadas, durante los treinta años que siguieron a la segunda guerra mundial, por un desmedido bilateralismo con los Estados Unidos. Podría argumentarse tal vez que la fuerte atracción que ejerce la gran potencia sobre su vecino del sur no es, en esencia, distinta a la que sufre la mayor parte de los otros países del mundo. Sin

embargo, no cabe duda que en el caso de México esta influencia se ve notablemente magnificada por la proximidad geográfica que da una frontera común de 3000 kilómetros.

Un último factor importante que explicaría la baja intensidad de las relaciones de México con sus vecinos del sur es el tipo de gobiernos que ha tendido a prevalecer en la región. El hecho de que la mayor parte de estos gobiernos haya sido de corte militar y tenido su origen en golpes de estado, influyó indudablemente para la frialdad oficial mexicana hacia el área. No hay que olvidar, además, que durante la etapa de la guerra fría un gran número de gobiernos de la región se plegó dócilmente a los dictados intervencionistas de la política exterior norteamericana, intervencionismo al que siempre se opuso México.

Sin embargo, durante el periodo de gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, 1964-1970, hubo un ensayo de cambio en la política de México hacia Centroamérica en su conjunto. Durante estos años México tomó la iniciativa para incrementar las relaciones con los países del istmo centroamericano. Las razones del interés mexicano por la región obedecieron, al parecer, a la convergencia de dos causas: primero, una nueva política mexicana de diversificación de mercados y segundo, la decisión de los gobiernos de Centroamérica de acelerar el proceso de integración económica de la región hacia un verdadero Mercado Común Centroamericano. Esto último creaba el peligro de que México que-

dara fuera en forma permanente del intercambio comercial de dicho esquema.¹

Como consecuencia de ello, el gobierno de México empezó a fomentar la exportación de capital de inversión a Centroamérica con el propósito de evadir las altas barreras arancelarias impuestas por el nuevo tratado centroamericano de integración a terceros países, que obstaculizaban el intercambio comercial entre ambas partes. Este capital, en su mayor parte, tomó la forma de inversión conjunta en partes casi iguales de capital mexicano y capital local. Adicionalmente, México ofreció garantías de que las inversiones mexicanas en el área serían consideradas por México dentro de los mismos lineamientos de su política sobre inversiones extranjeras. En tal sentido éstas, a más de que deberían ser conjuntas, serían susceptibles de ser compradas por capital local y aun de ser expropiadas, sin que por ello debieran temerse injerencias del gobierno mexicano. Por otra parte y para incentivar el interés centroamericano para este acercamiento, México ofreció otorgar tratamiento preferencial a los productos de la región, sin esperar reciprocidad. Pero esta última concesión nunca llegó a materializarse, al menos en el corto plazo, pues para ello se requería del consentimiento —nunca otorgado— de la asociación La-

¹ Ramón Medina Luna, "Proyección de México sobre Centroamérica", en Centro de Estudios Internacionales, *México y América Latina: la nueva política exterior*. México, El Colegio de México, 1974, p. 12.

inoamericana de Libre Comercio (ALALC), de la que México era parte.² México otorgó también créditos al Banco de Integración Centroamericana para ayudar a aliviar los desequilibrios de la balanza comercial con México, créditos que para 1972 ascendían a 15 millones de dólares.

Sin embargo y a pesar de los esfuerzos oficiales, este acercamiento entre México y Centroamérica, nunca llegó muy lejos. A más de haber tenido que enfrentar obstáculos de tipo técnico como el mencionado líneas atrás, hubo otros problemas tales como acusaciones por parte de ciertos sectores políticos centroamericanos en el sentido de que el interés mexicano escondía un designio imperialista. Pero principalmente, fue el desmoronamiento del proceso de integración centroamericana, que se inició con la "guerra del fútbol" entre El Salvador y Honduras en 1969, lo que dio el golpe final a este acercamiento. Sin embargo, en el fondo de todo subyace un hecho que constituía el impedimento real para la intensificación de relaciones entre ambas partes: las economías de México y Centroamérica lejos de ser complementarias, eran en realidad competidoras y aquellos pocos bienes industriales que México podía exportar a

² Años más tarde México concedió tratamiento preferencial a productos centroamericanos en forma unilateral, pero que no tuvieron un impacto substancial en el comercio entre ambas partes. Véase Gabriel Rosenzweig, *La política de México hacia Centroamérica entre 1960 y 1982*. Tesis profesional, México, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, enero de 1983.

precios internacionales competitivos por no ser fabricados en países centroamericanos, eran los mismos que éstos esperaban producir al estímulo de la integración.

En consecuencia, a pesar de los esfuerzos de México por aumentar las relaciones económicas con Centroamérica, poco fue lo que se logró en realidad. Si bien entre 1960 y 1970 las exportaciones mexicanas a la región crecieron de 90 a 265 millones de pesos y las importaciones de 6.5 millones a 35 millones, en términos relativos esto fue poco significativo dentro del total del intercambio de México con el mundo. Las exportaciones a la región pasaron del 0.98% del total de las exportaciones de México de 1960, al 1.8% del total de 1970; mientras que las importaciones crecieron del 0.04% del total de 1960, al 0.11% del total de 1970. Para Centroamérica esto significó también un aumento poco significativo en términos relativos a su comercio con el resto del mundo. Las ventas centroamericanas a México significaron en 1969 apenas si el 0.15% de las exportaciones totales y las compras a México el 1.8% del total de las importaciones para ese mismo año. Por otra parte, la inversión mexicana en la región también resultó mucho más pequeña de lo que habría podido suponerse. Para 1972 se estimaba que ésta alcanzaba la cifra de 89 millones de dólares.³ En realidad una cifra muy baja para un país

³ *Ibid.*, p. 31.

como México y tras un esfuerzo de casi 8 años. Sin embargo, tomando en cuenta que ésta era la primera experiencia mexicana en materia de inversión en el extranjero, la cifra no resulta tan despreciable. Con el paso del tiempo, sin embargo, la mayor parte de esta inversión fue recuperada por empresarios y gobiernos centroamericanos mediante transacciones diversas. Con ello se cerraba un capítulo importante de la política exterior mexicana, que fue, con la perspectiva de hoy día, un ensayo poco exitoso por salir del aislamiento y la pasividad. La siguiente ocasión en que México se habría de interesar por Centroamérica sería en 1979 y más bien por razones políticas que económicas.

En efecto la cobertura amplia de los problemas político-militares de Nicaragua presentados por la prensa y la televisión mexicanas entre 1975 y 1979, en buena medida bajo el liderazgo de los medios de comunicación bajo control estatal, reveló que México había decidido romper el aislamiento y la neutralidad frente a la política centroamericana.

El redescubrimiento de Centroamérica frente a los intereses nacionales, no resultó difícil para México. El tratamiento del problema nicaragüense desde el punto de vista del consumidor de noticias, favoreció la elaboración de un consenso de la opinión pública alrededor de la política exterior mexicana. La impopularidad internacional del régimen del General Somoza, la amplitud social e ideológica de las alianzas nicaragüenses antisomocistas, la co-

yuntura liberal del gobierno de Estados Unidos y el renovado vigor de la economía mexicana, no requerían de mayor elaboración teórica para justificar la presencia mexicana en Centroamérica.

Nicaragua era sólo la puerta de entrada a una dimensión nueva y diferente de la política exterior mexicana. La ya lejana experiencia del caso cubano resultaba útil pero insuficiente para el manejo de una cuestión bastante más cercana a los intereses nacionales. El agravamiento de las tensiones político-militares en El Salvador y Guatemala y el previsible deslinde de las fuerzas involucradas en el interior de las alianzas antisomocistas, colocaron a México frente a un reto histórico en sus relaciones con Estados Unidos y sus relaciones internacionales en general.

II. La situación política centroamericana en 1979

La conformación del sistema político centroamericano ha sido explicada fundamentalmente por la influencia que sobre ella ejercen los factores externos. La intervención norteamericana, directa en unos casos, e indirecta pero definitiva en otros, ha sido la variable constante y dominante en el análisis de las estructuras del poder. La naturaleza propia y distinta que tienen las dictaduras militares hacia el interior de las sociedades centroamericanas es frecuentemente ignorada. La urgencia del compromiso político de los distintos autores ha bloqueado las posibilidades del análisis sereno para la definición de los rasgos típicos de los regímenes autoritarios; de las condiciones internas bajo las cuales surgen como forma de dominación por varios decenios, y de las concepciones de poder sostenidos por ellos y las élites que les alimentan su visión política.

La carencia de análisis objetivos hace que los acontecimientos político-militares recientes sean observados sólo en su dimensión de terror, lo que

termina agrandando las dimensiones emocionales del conflicto centroamericano, dificultando aún más la aplicación de análisis serenos y eventualmente de soluciones políticas.

El grueso de las investigaciones sobre la realidad centroamericana, emprendidas en los años sesenta bajo la orientación teórica de la escuela dependencista, resolvió de manera adecuada muchos de los problemas existentes para una explicación del desarrollo económico y social centroamericano,¹ aun cuando dejó frecuentemente de lado el análisis propiamente político. La noción de que el orden político de formas autoritarias y exclusivistas gesta sus fuentes de poder en el exterior y más exactamente en el apoyo de los intereses bananeros y del capital norteamericano, ha resultado útil para identificar la vinculación original de la economía centroamericana al mercado mundial y la influencia de dicha vinculación en la reestructuración institucional interna. Sin embargo, no ha resultado siempre útil para explicar el surgimiento, desarrollo y consolidación de las dictaduras militares, en tanto instancias de las fuerzas sociales y políticas locales.

Hay sin duda explicaciones no económicas de orden externo que habrían de marcar de manera definitiva la constitución del orden político centroamericano; pero éstas resultarían en todo caso apli-

¹ Los trabajos de Edelberto Torres Rivas y un variado grupo de investigadores centroamericanos bajo la cobertura del CSUCA, en San José, C. R. constituyen la muestra de esos avances en la interpretación del desarrollo centroamericano.

cables más a Nicaragua, que al resto de los países centroamericanos.

La fiebre canalera en la segunda mitad del siglo XIX, resuelta con el canal bajo control americano, confirmaría la hegemonía estadounidense sobre la región del Caribe y Centroamérica. No hay duda que este hecho tendría dos consecuencias de largo plazo: la subordinación de Centroamérica a las consideraciones estratégicas de la seguridad estadounidense y por otra parte, a que lo estratégico derivado del orden externo se impusiera a lo político derivado del orden interno. Al menos en el caso de Nicaragua, este doble efecto de la consolidación hegemónica de Estados Unidos lograba con la construcción del Canal de Panamá, luego de un incesante jaloneo por construirlo en Nicaragua y después para considerar a este país como paso alternativo, resulta fundamental para entender las modalidades que asume la construcción del orden nacional. En el resto de los países centroamericanos, habría que recurrir a otras explicaciones. Aún en el caso de Nicaragua, luego de procesada la interiorización de la dominación externa con la consolidación del régimen somocista, habría que recurrir a nuevos elementos, más bien internos, para explicar la orientación de la política y el desarrollo nicaragüense hasta el surgimiento de la insurrección y la búsqueda de su resolución por la vía político-militar.

Los sectores económicos dominantes que buscan la modernización llegan a reconocer que no pueden

continuar las luchas intraoligárquicas. Los partidos liberales y conservadores pierden sentido. La burguesía que surge de los años cincuenta y sesenta sabe que puede vivir sin partido y deja en mano de los militares la tarea de crear y consolidar un nuevo Estado.

La elaboración de nuevas formas de control político y social, luego del quiebre oligárquico de los años cuarenta y los fracasos nacional-reformistas que le siguen, significa un corte por el cual se redefinen las relaciones políticas centroamericanas. El ascenso o la consolidación, según los casos nacionales, del ejército como eje de un nuevo poder viene a procurar una garantía del orden social nunca completado en las luchas intraoligárquicas. El consentimiento para que los militares tomen el poder como institución para establecer un nuevo modelo de Estado autoritario, deviene de intereses de clase que se crean dentro de los límites de la nación. Se trata de la construcción de un Estado autoritario capaz de cumplir con dos tareas básicas: la pacificación nacional, entendida en función de los conflictos intraoligárquicos y la de tutelar el nuevo orden por la vía de la coerción física y del control ideológico. El orden es el valor supremo que procura la unidad oligárquica de los años cincuenta, como una condición indispensable para que la dominación pueda adaptarse a las nuevas necesidades nacionales e internacionales del desarrollo.

El proceso de crecimiento y diversificación económicos que se inicia en los años cincuenta descansa

en la funcionalidad del orden militar. El proyecto político de los militares sólo tiene sentido en cuanto es el proyecto de quienes sienten la urgencia de asentar y reproducir la base económica nacional conforme sus intereses de clase. De acuerdo a éstos, el orden es seguridad; la estabilidad política implica la ausencia de participación. Los arreglos electorales a través de los cuales los militares pretenden legitimar la función de poder que se les asigna, constituyen parte formal de los criterios de estabilización necesaria para aprovechar al máximo la nueva dimensión económica: la diversificación agrícola de exportación, y más tarde, en los años sesenta consolidados los sectores dedicados a la agroexportación, habrían de surgir oportunidades para una diversificación económica por la vía de la sustitución de importaciones en el marco de un mercado centroamericano integrado. El movimiento continúa. La dominación económica se diversifica, se rearticula sin perder su pasado agroexportador. Por el contrario, la economía agroexportadora permite un esquema de reproducción en el ámbito industrial, que no significa el sacrificio ni el riesgo del enfrentamiento. El surgimiento y desarrollo de sectores propiamente industriales, no va a implicar la alteración profunda del conjunto de la dominación ejercida por los intereses agrarios de exportación. De hecho ambos sectores han surgido y se han consolidado bajo patrones típicamente capitalistas. La economía cafetalera ha quedado atrás, es cierto, pero sin salirse del camino. La notable

complementariedad de los distintos sectores involucrados en la diversificación económica facilitó la consolidación del poder autoritario. La euforia del crecimiento económico entre 1950-1974, releva de sentido histórico las viejas querellas intraoligárquicas y da paso a nuevas modalidades de integración y conflicto. Este último subsiste modificado y el crecimiento constante lo neutraliza. A su vez les permite, bajo la tutela del orden militar, fijar las reglas del juego para las relaciones con los nuevos sectores sociales que van surgiendo junto con ellos: obreros industriales, empleados de servicio y asalariados en el campo. Los intereses dominantes, dado los medios de influencia, presión y coerción de los militares hechos gobierno, no requieren de la existencia de partidos dominantes, o de formaciones políticas destinadas a la conciliación, la coordinación y fusión de intereses diversos. Mientras el crecimiento y la diversificación económicas son constantes, no hay exigencias de los sectores sociales. El Estado autoritario es el menor costo para la conservación y reproducción de la estructura existente de privilegios. Los militares agregan los intereses encontrados dentro del conflicto interno de la dominación. En términos de plazos históricos, el periodo de la modernización es apretado y deja fuera de prioridad la organización de la defensa ideológica del proyecto. Esta tarea es asignada a los militares. Los partidos, como fuerza de reproducción de ideas conservadoras anticomunistas, simplemente no constituyen la tarea de la clase domi-

nante, ni aún de la clase media incorporada en el proyecto. La consolidación de la base económica a nivel nacional es la prioridad entre 1950 y 1975 y aun cuando se advierten a finales de los sesenta signos claros de una intención para crear fórmulas políticas de legitimidad del orden, con apoyo popular, como los partidos de corte reformista, es un hecho de que estos esfuerzos son rápidamente abandonados. El Estado autoritario seguía siendo compatible con las necesidades y finalidades del proyecto de modernización emprendida por los sectores dominantes. Esa visión quedaría profundamente enterrada bajo la crisis económica de 1975, cuando salen a la luz la multiplicidad de contradicciones que el crecimiento había minimizado. La crisis evidencia el pluralismo de la clase dominante. La cohesión y la solidaridad derivada de la complementariedad de los diversos sectores económicos se resquebraja frente a la crisis. Conforme con sus propios intereses, aparecen soluciones diversas de cada uno de los sectores. Desde la sugerencia reformista de corte social cristiano, hasta la solución de la fuerza más brutal, utilizando grupos paramilitares.

En buena medida la modernización, aun cuando limitada, generó las exigencias de modificaciones sustanciales en las relaciones y formas tradicionales de la dominación política, que habrían de plantearse después. El reforzamiento del control político por la vía del autoritarismo militar, como exigencia de la contención ideológica al triunfo revoluciona-

rio en Cuba, anuló la posibilidad de que la modernización económica fuese absorbiendo políticamente los efectos que se generaban de la ampliación de las fuerzas sociales emergentes. Estas surgirían sin encontrar canales de expresión política que les permitieran constituirse en parte efectiva y real del proyecto modernizador. En consecuencia, ni los grupos dirigentes, ni los grupos empresariales que se beneficiaron de la modernización, ofrecieron la posibilidad de una conducción estable bajo la bandera de un proyecto nacional.

La óptica limitada de una política económica de crecimiento, desarrollada bajo una férrea política de contención ejercida por los gobiernos militares, dejó sin posibilidad de absorber políticamente las contradicciones sociales a que dieron paso las nuevas formas y contenidos de la industrialización sustitutiva y la economía agrícola de exportación. Por otra parte, las tres formas que asume el modelo de modernización, esto es, la sustitución de importaciones, el desarrollo agroindustrial y finalmente el de subcontratación industrial para la exportación o industrias maquiladoras, entrarán en franca crisis a mediados de los años setenta.²

A ello se agregará el encarecimiento de las importaciones, particularmente de petróleo, lo cual

² Dos interesantes análisis del modelo de modernización económica en Centroamérica se encuentran en los trabajos de Donald Castillo, *Acumulación de capital y empresas transnacionales en Centroamérica*. México, Siglo XXI Editores, 1980; y Román Mayorga, *El crecimiento desigual en Centroamérica*. México, El Colegio de México, (en prensa).

aumentará la carga de la deuda externa y contribuirá a hacer menos viable el modelo de desarrollo.

A finales de los años setenta el panorama político centroamericano ofrece una doble condición de inquietud política. Por un lado los sectores sociales implicados en la modernización iniciada en la posguerra y que habían hecho descansar su renovada prosperidad económica en regímenes militares, buscan tardíamente y sin éxito mecanismos para reconstituir la legalidad democrático-liberal. Por otro lado, las organizaciones revolucionarias, con sus respectivos brazos armados, impulsan la guerra para el derrocamiento de los regímenes militares y la búsqueda de un modelo económico no capitalista.

La crisis de 1975 había puesto en claro la diferenciación de intereses de clase tanto dentro de la misma dominación económica y la creciente resistencia organizada de los sectores dominados, forzando nuevas necesidades políticas de toda la sociedad. Si bien la necesidad de reprimir se acentúa, es evidente que el modelo tiende a resquebrajarse. De nuevo como en los años cuarenta, el precario equilibrio del poder tiende a romperse. Si la crisis del poder oligárquico pudo resolverse con la caída de Ubico en Guatemala y de Hernández en El Salvador y se recompone en los intentos nacional reformistas del arevalismo guatemalteco, el rome-rismo salvadoreño, el figuerismo costarricense y el villedismo hondureño,³ la crisis de los años seten-

³ Para una breve revisión de la crisis del poder oligárquico en la Centroamérica de los años cuarenta, véase: Edel-

ta también puede relevase con una recomposición. Así lo plantean en esos años los sectores reformistas, tanto de la oposición como de algunos de los mismos aparatos de la dominación, al sugerir un nuevo autoritarismo —consistente en la reconstrucción de la legalidad perdida: “volvamos a ser república”. Esta sugerencia no escapaba a los intereses de sectores importantes del Estado ni de los mismos Estados Unidos, que se encontraban preparando su estrategia para viabilizar la democracia en la zona.

La visión de un nuevo autoritarismo como salida a la crisis, resulta en la confluencia del tecnocratismo y la violencia. El primero derivado de la acción desarrollista contenida en el proyecto modernizador de la integración económica y de la nueva diversificación de la economía agroindustrial de exportación; la segunda, del esquema ideológico de la contención del comunismo en la zona. La estabilidad lograda en los años sesenta permitió elaborar la noción de que el peligro de contagio de la revolución cubana había desaparecido y que en consecuencia los militares debían modificar su política de represión.

Conforme esta visión, el poder podría recomponerse mediante el juego electoral, excluidos los candidatos del ejército, con base en un discurso capaz de movilizar a las nuevas fuerzas sociales, particularmente las de los sectores sobre los cuales recaía fundamentalmente el peso de la crisis. La propuesta

resultaba ser de hecho la renovación del poder fuerte con cierta representatividad popular. Solo que esto era sugerido cuando la crisis había alcanzado ya altos niveles de violencia. Importantes sectores de los grupos económicos dominantes habían profundizado su relación con las fuerzas armadas al punto tal que éstas, en su esfuerzo de legitimarse, actuaron sobre la política, argumentando las amenazas que según ellos se cernían sobre la nación. Al decidirse privilegiar la represión sobre la política, el Estado centroamericano, en sus variantes nacionales, sólo había profundizado la separación entre el gobierno y los amplios sectores populares. No logra tampoco, dinamizar la participación, en su apoyo, de los sectores de masas organizadas de la clase media que tradicionalmente —desde los años cincuenta— habían constituido su soporte fundamental. La resistencia de los militares al proyecto de recomposición política entre 1975-1979, se fundó en la existencia de una oposición armada, capaz de aprovechar la coyuntura de la crisis para revertirla políticamente en su favor. Tal apreciación era compartida por algunos de los sectores políticos de la alianza cívico militar que condujo el proceso de modernización limitada en el área desde los años cincuenta.

Los nuevos sectores políticos con intereses de clase más definidos, aun cuando menos comprometidos directamente con los ejércitos, habrían de aprovechar las condiciones de la crisis económica para incentivar procesos de democratización. En el caso

de Nicaragua, la insistencia de Somoza de presentar su candidatura a las elecciones de 1974, cuando se presentaban condiciones favorables a una negociación con la oposición política, llevó a la ruptura definitiva con los sectores que promovían una apertura democrática. Tal ruptura promovió, al amparo de la crisis económica que se presenta en 1975, un acercamiento entre los diversos sectores de oposición, que resultó en un juego singular de alianzas cívico militares antisomocistas. Lo que inicialmente fue un enfoque anti-ideológico de los conservadores, dispuestos a renegociar el pacto de la dominación con el régimen, devino en una visión oportunista, adecuada a los intereses de la resistencia popular armada conducida por las organizaciones sandinista. La selección, cadavez más compartida, de la posibilidad revolucionaria, eliminó los obstáculos tradicionalmente impuestos por los sectores conservadores a una victoria militar de los sandinistas. Dado el carácter inicialmente moderado de las reivindicaciones sugeridas por estos sectores, resultaba fácil que éstas tuviesen, a nivel internacional, una amplia receptividad. La impopularidad internacional del régimen del General Somoza en Nicaragua, así como en menor escala la del régimen militar en la república de El Salvador, aumentó aún más la posibilidad de que las reivindicaciones de los grupos políticos emergentes fuesen adoptadas por amplios sectores de la comunidad internacional. Centroamérica era redescubierta en el exterior.

La diferencia de intereses en el seno mismo de los grupos de oposición centroamericanos, puso al descubierto las relaciones de esos grupos con las diversas corrientes políticas europeas y latinoamericanas. La contención de los sectores radicales de izquierda, que caracterizó los últimos veinte años de la política centroamericana, dejó a las organizaciones de corte reformista bajo los signos de la democracia cristiana y la social democracia, como únicos voceros del cambio. Sin embargo, cuando estos grupos alcanzaron niveles de organización capaces de constituir una alternativa a los regímenes militares, como en los casos de Guatemala y El Salvador, fueron también severamente reprimidos. La vía armada se fue así consolidando como la única opción frente a la crisis de dominación.

Ante esta situación, sectores importantes de la comunidad internacional y de los mismos Estados Unidos empezaron a promover un amplio apoyo político al cambio en Centroamérica. La crisis se hacía ingobernable, particularmente en Nicaragua, donde la guerra marcaba la pauta previsible para el resto de la región.

Frente a esa situación, México tendió a involucrarse más decididamente en el desarrollo de los acontecimientos.

III. La nueva política de México hacia Centroamérica

La prioridad política otorgada por México a sus vecinos en Centroamérica es algo reciente, como lo son también su más amplia presencia internacional y su más activa política exterior. En efecto, hoy día México mantiene en la región de Centroamérica y el Caribe una política más activa y comprometida, en el sentido de haber dejado atrás el aislamiento pasivo y el juridicismo evasivo. Tres razones parecen haberse conjugado para este cambio: primero, la crisis política de Centroamérica, que constituyó la llamada de atención que hizo cobrar conciencia de la importancia político estratégica que la región tiene para México; segundo, la nueva riqueza petrolera mexicana, que elevó la importancia de México en el mundo, ampliando su margen de acción internacional y que le permitió los recursos materiales para una presencia real en la región a través de programas de cooperación; y tercero, la voluntad política expresada por el gobierno de José López Portillo para activar la política exterior. Con posterioridad vino a sumarse una cuarta razón: la

agresividad de la política de seguridad nacional seguida por Washington con el advenimiento al poder de Ronald Reagan que, contradictoriamente, tendió a incrementar el clima de inseguridad prevaleciente en la región.

Este nuevo dinamismo de la política exterior mexicana en la región ha sido motivo de muchas especulaciones de parte de los observadores políticos, particularmente norteamericanos, ya que los puntos de vista de México han tendido a disentir de los de Washington. La principal diferencia en los puntos de vista de ambos países estriba en que mientras que para Washington los conflictos centroamericanos se deben fundamentalmente a la subversión comunista internacional y que por lo tanto quedan inscritos en la confrontación este-oeste, para México éstos se explican en función de la situación de opresión política y social en que ha estado sumergida la región por tanto tiempo. De aquí entonces que para ciertos observadores norteamericanos México, con su política, está haciendo ingenuamente el juego a Cuba y a la Unión Soviética, puesto que para ellos el último y verdadero objetivo de la estrategia comunista en la región es precisamente México. Este es el caso de uno de los antiguos directores de los servicios de inteligencia de la secretaría de defensa de los Estados Unidos de Norteamérica quien declaró lo siguiente:

Hoy día el principal objetivo de la maniobra comunista en América Central es Guatemala. ¿Por qué? Por la proximidad que guarda Guatemala respecto

de los campos petroleros mexicanos que les son tan importantes.¹

Para otros observadores, por el contrario, México está tratando de “comprar” la neutralidad comunista en los asuntos mexicanos internos, a través de una política de apaciguamiento.

El diccionario define apaciguamiento como el proceso de compra de un agresor mediante concesiones, usualmente a costa del sacrificio de principios. Probablemente el caso de mayor infamia de este tipo de malhadada diplomacia ocurrió en 1938, cuando el Primer Ministro Británico, Neville Chamberlain, acordó permitir a un militante Adolfo Hitler ocupar una porción de Checoslovaquia. Al otorgar a Hitler lo que deseaba (el Sudeste) Chamberlain y otros líderes europeos esperaban poder evitar la guerra.

El mundo bien sabe el resultado de este caso de ingenua estrategia. Hoy día, sin embargo, otro ejemplo de conciliación diplomática está ocurriendo en el traspaso de los Estados Unidos [...]

Esta vez el alumno de Chamberlain es nada menos que el Presidente de México José López Portillo —un hombre que al parecer intenta condescender con las guerrillas en Centroamérica, que respaldan los soviéticos y los cubanos, con la esperanza de que si obtienen lo que desean (apoyo, reconocimiento y en última instancia poder) ellas dejarán la lucha y permitirán que la revolución sea reemplazada por la estabilidad económica y política [...]

¹ Citado en *Hanson's Latin American Letter*, núm. 1826, Washington, D. C., marzo 15 de 1980.

A cambio de esa generosa y personal condescendencia [...] uno puede asumir que López Portillo ha obtenido la promesa de Castro de que las insurgencias que apoyan cubanos y soviéticos actualmente en Centroamérica no se derramarán sobre México.²

Existe otro grupo de observadores que ven a México más como actor importante, que como simple objeto de la política internacional de la región. Este grupo puede ser clasificado a su vez en tres tipos: primero, aquellos que piensan que la posición mexicana no es sino parte de una más amplia política de estabilidad interna diseñada para:

[...] persuadir a los elementos más a la izquierda del partido en el poder de aceptar el pragmático y en parte conservador programa interno de gobierno que ha traído crecimiento económico así como crecientes desigualdades en la distribución del ingreso [...] y aplacar el amplio sector de izquierda de la opinión pública mexicana.³

Otro tipo de interpretación dentro de este segundo grupo aduce como causa el deseo de México de obtener pleno reconocimiento de su nueva estatura de potencia regional derivada de su riqueza petrolera:

² Ronald Yates, "Appeasement: López Portillo Following Course Set by Neville Chamberlain". *Houston Post*, 10. abril de 1981.

³ Constantine Christopher Menges, "Current Mexican Foreign Policy, Revolution in Central America and the United States", (mimeo.), Arlington, Va., The Hudson Institute, junio de 1980, p. 3.

México, que fuera en el pasado un introvertido e inconforme satélite de su vecino del norte, ha sido transformado por el petróleo en una floreciente potencia regional, ansiosa de elevar su voz en asuntos internacionales, dispuesta a cruzar espadas con Washington.⁴

El tercer tipo dentro del segundo grupo de interpretación concluye que México no solamente es un importante actor político en la región, sino que en el futuro será el principal competidor de los Estados Unidos por la hegemonía regional. Un exponente representativo de esta línea de pensamiento es Charles Maynes, antiguo funcionario del Departamento de Estado, quien escribió lo siguiente:

Los Estados Unidos piensan que su principal competidor en América Central es Cuba o la Unión Soviética. Este puede ser el caso en la crisis actual, pero en la perspectiva a largo plazo el competidor es claramente México.⁵

Maynes basa su conclusión en el hecho de que Centroamérica fue parte de México entre 1821 y 1823 y en el argumento de que, por varias décadas antes de la construcción del Canal de Panamá, México fue la potencia dominante en la región. Finalmente existen aquellos que piensan implícitamente que la política mexicana es, en parte, simplemente

⁴ Alan Riding, *New York Times Magazine*, 11 de enero de 1981, p. 22.

⁵ Charles Maynes, *Los Angeles Times*, 10. de marzo de 1981. Citado por Jorge Bustamante, *Uno Más Uno*, México, D. F., 2 de marzo de 1981, p. 2.

el resultado de una especie de "nostalgia revolucionaria".⁶

Esta breve revisión de las distintas interpretaciones que se han dado en los Estados Unidos acerca de las razones de la activa participación de México en los asuntos políticos de la región tiende a demostrar, a más de lo contradictorio de las suposiciones, el interés y aun sorpresa que ella ha despertado. Esto parece natural, si atendemos al hecho de que, por ejemplo, contrariamente a Venezuela que ha estado activamente involucrada en la política de la cuenca desde hace muchos años, México, como se ha visto con anterioridad, es en realidad un recién llegado, y tiende a provocar, naturalmente, especulaciones acerca de sus verdaderos motivos. Sin embargo, la política mexicana parece derivarse de una razón muy simple y sencilla: la necesidad de eliminar un foco de tensión que pueda derivarse en un conflicto internacional próximo a sus propias fronteras, que tarde o temprano lo lleve a involucrarse en él más directamente y por otra parte a alterar la prioridad de su hasta ahora poco significativa política de defensa nacional.

El interés del gobierno mexicano parece radicar, fundamentalmente, en mantener la libertad de implementar el proyecto de desarrollo nacional sin tener un foco de tensión generalizada en su propia frontera. En caso de que dicha tensión

⁶ Martin C. Needler, "Hegemonic Tolerance: International Competition in the Area", *Caribbean Review*, Vol. XI, No. 2, Primavera de 1982, p. 56.

llegara a convertirse en una verdadera guerra sub-regional, ello daría pie a legitimar la posición de aquellos que dentro del propio país tratan de imponer una línea dura dentro de la política general del actual régimen. En otras palabras, el estallido de un conflicto armado generalizado en la región podría forzar a una nueva visión mexicana del problema: la necesidad de ejercer un control político más rígido en lo interno, de fortalecer a las fuerzas armadas y de incrementar el gasto militar, con todo lo que ello implica para los objetivos de su propio desarrollo. Desde el punto de vista económico ello significaría la distracción de recursos escasos que de otra forma se aplicarían a las áreas productivas; desde el punto de vista político ello podría significar el debilitamiento de la clase política, la que en esta forma se vería forzada a compartir en forma creciente la estrategia hacia el desarrollo nacional con el sector militar. Más aún, una política de desarrollo abiertamente asociada con las nociones norteamericanas de seguridad podría conducir, a la larga, al abandono de los esfuerzos hacia la reforma política. Los esfuerzos llevados a cabo en los últimos años para incorporar una mayor apertura política mediante la institucionalización de la participación de diversas fuerzas ideológicas en el proceso electoral, resultarían inútiles. Consideraciones de seguridad seguramente habrían de dominar sobre aquéllas relacionadas con la modernización de la política interna.

En consecuencia, el objetivo estratégico de México en la región a corto y largo plazos es la estabilidad política. Pero según la óptica mexicana la estabilización de la cuenca a largo plazo requiere de cambios políticos y sociales de profundidad, así como de una mayor viabilidad de las precarias economías, de la región. De aquí que México no nada más esté dispuesto a aceptar estos cambios, sino aun a propiciarlos y hacer posible que éstos sean viables a largo plazo a fin de que sean perdurables. Pero para ello es necesario, ante todo, la estabilización a corto plazo y ello requiere, a su vez, de desescalar la confrontación política y el conflicto bélico. En consecuencia, los objetivos tácticos de México a corto plazo son varios. En primer lugar, moderar a los sectores revolucionarios en cuanto a sus acciones y objetivos a fin de viabilizar los cambios, al evitar el riesgo de la intervención de los Estados Unidos. Segundo, atemperar la actitud de los Estados Unidos, a fin de evitar la radicalización de las acciones de los sectores revolucionarios y en consecuencia, la intervención abierta de Washington y la conflagración general e internacionalizada. Tercera, propiciar el diálogo entre todas las partes en conflicto, al interior de los países y al interior de la región, a fin de desescalar la confrontación, evitando que ésta desemboque en una guerra generalizada y generando, en cambio, un clima de distensión, que eventualmente conduzca a negociaciones de fondo y a la solución pacífica de los conflictos. Cuarto, fomentar la neutralización de

los conflictos regionales respecto de la confrontación este-oeste a fin de brindar seguridades a los Estados Unidos en cuanto al no involucramiento soviético y evitar, en consecuencia, su intervención. La búsqueda de la neutralización podría verse también como un intento para liberar el cambio social en la región, del conflicto ideológico capitalismo-socialismo y en última instancia como la búsqueda a más largo plazo de la emancipación regional de la influencia de las grandes potencias. Este último punto podría considerarse también como otro objetivo estratégico de México a largo plazo: la búsqueda pragmática de un modelo político distinto, no necesariamente el mexicano, sino una tercera vía propia de la región, que reconozca la realidad específica de cada país y que sea independiente de las grandes potencias.⁷

En cuanto a los medios o instrumentos de los que México se ha valido para promover estos objetivos, cabe destacar la acción diplomática, tanto a nivel oficial como a través del partido en el poder. El uso del partido oficial para promover abiertamente los objetivos de la política exterior es también algo nuevo en México, aun cuando ya desde el gobierno de Luis Echeverría se empezó a advertir esta tendencia. La diplomacia de partido obviamente le da

⁷ Véanse respecto de este último punto los documentos de la reunión de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPPAL) celebrada en la ciudad de Oaxaca, México, el mes de octubre de 1979, bajo la organización del partido mexicano en el poder, PRI.

a México una mayor flexibilidad en su política exterior y podría explicarse como respuesta a la injerencia creciente en la región de partidos políticos internacionales de varios signos ideológicos. Sin embargo, para muchos observadores, aun dentro de los simpatizantes, esto le resta ortodoxia a la política exterior de México y en consecuencia legitimidad. Otro instrumento importante ha sido la asistencia económica y técnica, algo que también es reciente en cuanto a su monto y continuidad. La asistencia económica se ha otorgado a través de convenios regionales multilaterales, como es el caso del Acuerdo de San José para el abastecimiento de petróleo para toda la región, otorgado en parte en términos concesionales y conjuntamente auspiciado con Venezuela. Pero también se ha otorgado a través de programas bilaterales. Caso típico de esto último es la ayuda prestada a Nicaragua para la reconstrucción nacional.

Esta nueva diplomacia mexicana, que un observador ha caracterizado de "protectora",⁸ ha buscado persuadir a los Estados Unidos de atemperar sus afanes intervencionistas; a Cuba de moderar su celo de solidaridad internacional revolucionaria; a Nicaragua de no radicalizar sus procesos de cambio; a las partes en conflicto en El Salvador, de desistir de soluciones militares y avenirse a la negociación política; y a los otros gobiernos del área,

⁸ Vaughan A. Lewis, "The U. S. and the Caribbean; Issues of Economics and Security", *Caribbean Review*, Vol. VI, núm. 2, Primavera de 1982, p. 50.

de coadyuvar en la tarea colectiva de estabilización regional. Por otra parte, la diplomacia mexicana ha buscado actuar como puente de comunicación a fin de reducir las tensiones, fomentar el diálogo entre las partes y propiciar un clima favorable a la negociación a largo plazo.

A este respecto es importante señalar que el diálogo propuesto por México no excluye a ninguna de las partes en conflicto —dentro de las que considera fuerzas políticas representativas— sean éstas movimientos revolucionarios, como en El Salvador, o gobiernos establecidos, como los de Cuba, Guatemala y Nicaragua. Es importante subrayar esta posición, puesto que se han presentado otras iniciativas de paz que son de carácter excluyente y o bien dejan fuera a ciertos gobiernos por considerarlos no democráticos, o bien dejan fuera a fuerzas revolucionarias por negarles la legitimidad para negociar. Ejemplo importante de este tipo de iniciativa es la de San José, auspiciada por el gobierno costarricense de Luis Alberto Monge y los Estados Unidos, la cual, al convocar a un foro a celebrarse el 4 de octubre de 1982, dejaba fuera a Nicaragua y a Guatemala.

Podría decirse, sin embargo, que la política de México hacia los conflictos revolucionarios de Nicaragua, El Salvador y Guatemala tuvo diferencias importantes. En el caso del movimiento revolucionario nicaragüense, se otorgó un apoyo político amplio y decidido, que como se ha visto llegó al extremo de romper relaciones con el gobierno de Somo-

za a fin de "apresurar su caída". Esto puede explicarse, al parecer, por varios factores. En primer lugar está el hecho de que la revolución nicaragüense tuvo una dimensión de movimiento nacional, que aglutinó prácticamente a todas las clases y sectores sociales del país, dejando fuera únicamente a la Guardia Nacional, a la élite favorecida por el Somocismo y a ciertos grupos culturalmente marginales como los miskitos de la costa atlántica. En segundo término, porque el somocismo era una dictadura *cuasi* hereditaria, que se había perpetuado en el poder desde 1936 y que por lo tanto se había granjeado la antipatía internacional generalizada. Por otra parte, porque la revolución contaba con el apoyo decidido de las dos indiscutibles democracias de América Latina: Costa Rica y Venezuela. Finalmente porque, como veremos adelante, aun el gobierno norteamericano de James Carter había retirado su apoyo a Somoza, y ello, más el cambio de gobierno en Venezuela permitían —y por otra parte obligaban si se quería conservar su carácter pluralista— adoptar al movimiento revolucionario.

En el caso de la revolución salvadoreña la posición de México fue distinta. Si bien se llegó a reconocer al movimiento revolucionario —conjuntamente con Francia— como "fuerza política representativa para negociar", por otra parte nunca se llegó al rompimiento de relaciones con el gobierno salvadoreño. Sin embargo, el peligro de un rompimiento existió, pero más como una reacción del gobierno salvadoreño a la acción de reconocimiento,

que como una iniciativa mexicana. Esta posición diferente parece encontrar explicación en varias razones. En primer lugar, los insurrectos no forman un frente popular nacional tan claro como en el caso de Nicaragua. Aquí, las fuerzas políticas están más diversificadas y el apoyo popular con el que cada una de ellas cuenta, menos claro. En segundo lugar, porque en el terreno de la lucha armada y al menos durante el periodo que nos ocupa, ninguno de los bandos dio muestras de una clara superioridad, dándose más bien un empate militar, que auguraba un periodo de lucha prolongada. Finalmente, porque con relación a El Salvador no llegó a existir un frente sólido de apoyo de parte de países latinoamericanos, como en el caso original de Nicaragua. Con los cambios de gobierno registrados en Venezuela en marzo de 1979 y en Costa Rica en mayo de 1982, México perdió valiosos aliados en su política centroamericana, lo cual restó legitimidad y fuerza a su acción. (La alianza con Venezuela habría de recuperarla con posterioridad, como se verá adelante). Esta alianza se vulneró aún más cuando el gobierno mexicano buscó el apoyo de un país extracontinental, Francia, para su política en El Salvador.

En efecto, el movimiento revolucionario en El Salvador no presentaba un frente tan claramente unificado como en Nicaragua. Por una parte son fácilmente distinguibles tres grandes fuerzas políticas: los revolucionarios, incluidos radicales y moderados; el centro, constituido por una ala de la de-

mocracia cristiana y ciertos sectores social demócratas y liberales; y los partidos ultraconservadores. Por otra parte, la democracia cristiana, que fue durante años el catalizador de la oposición política en El Salvador, con el tiempo se dividió y parte de ella decidió colaborar con sectores reformistas de las fuerzas armadas en un gobierno cívico militar y la otra se sumó a los revolucionarios. Esto llevó a que el gobierno venezolano de Herrera Campins, de filiación demócrata cristiano, apoyara al gobierno cívico militar en contra de los insurrectos, hasta el triunfo electoral de las fuerzas conservadoras el 28 de marzo de 1982. Por otra parte, Costa Rica, profunda y tradicionalmente antisomocista, pero también anticomunista, no vio con simpatía a los revolucionarios salvadoreños, sobre todo a partir del cambio de gobierno en San José, de Carazo Odio a Luis Alberto Monge.

El caso de la posición del gobierno mexicano frente al conflicto guatemalteco fue aún más diferente. Para principiar ésta no fue tan explícita como en los otros casos. Aparte del asilo concedido a refugiados, la política de México parece haberse reducido a dos tácticas principalmente: convencer a los militares en el poder de que México no auspicia santuarios en su territorio para las guerrillas guatemaltecas y disuadir a cualquiera de las partes en conflicto de una posible aventura de provocación, mostrando el nuevo poderío militar mexicano. El incremento del potencial mexicano es también algo reciente y consecuencia directa de la nueva ri-

queza petrolera y del clima de inseguridad creciente que hoy día vive la región. En todo caso se advierte, al menos en la superficie, una posición equidistante y neutral entre el gobierno y la guerrilla. Esto pudo deberse a que la guerrilla guatemalteca, al menos durante el periodo bajo consideración, nunca llegó a tener militar y políticamente, el peso relativo de la salvadoreña. O tal vez el hecho de que la contigüidad territorial hace, necesariamente, que los problemas sean cualitativamente distintos y que esta cruda realidad presione hacia una política pragmática más que hacia una de principios:

Es probable que México sea menos decidido en brindar su apoyo a un movimiento guerrillero en su frontera inmediata de lo que ha sido con el Frente Democrático Revolucionario de El Salvador, mucho más lejos al sur.⁹

En cuanto a la materia de asilo es importante señalar que a pesar de ciertas serias diferencias entre distintas dependencias del gobierno mexicano (Relaciones Exteriores, Defensa, Migración y Comisión Mexicana para Refugiados), la necesidad de mantener la continuidad en su política tradicional y de guardar consistencia en sus posiciones en sus fronteras norte y sur, llevó al gobierno mexicano a constituir una serie de campos a lo largo de la frontera con Guatemala que para finales de 1982

⁹ Richard Fagen, "The Real Clear and Present Danger", *Caribbean Review*, Vol. XI, núm. 2, Miami, Primavera de 1982, p. 52.

se calculaba que alojaban a un total de 30 000 refugiados. A esta cifra habría que añadir a los que hubiesen logrado internarse a puntos del interior del país y aquellos que lo hayan hecho pero meramente en tránsito hacia los Estados Unidos.

A una pregunta hecha al canciller mexicano Jorge Castañeda, acerca de si México dentro de su política hacia Centroamérica se había olvidado de Guatemala en contraste con la actividad respecto a Nicaragua y El Salvador, contestó lo siguiente:

Las situaciones son distintas. Lo de El Salvador ya era una guerra civil prácticamente con proyecciones en todos lados; los países tomaban partido y por lo menos parecía deseable un llamado a la negociación. México lo hizo porque parecía una ocasión adecuada para ello. No tuvimos éxito pero valió la pena y nos pareció justo... Hasta el momento, el caso de Guatemala no ha presentado una situación semejante. Mantenemos relaciones normales y sumamente escrupulosas con el gobierno guatemalteco, particularmente en lo que toca al principio de no intervención. No hemos ayudado ni a unos ni a otros, al igual que en El Salvador...

En cuanto a la asistencia económica, puede decirse que México ha buscado con ello ayudar a aliviar las economías de la región y a remover las causas inmediatas del malestar social y la inestabilidad política, mediante la reducción de cuellos de botella externos, como es el caso del abastecimiento de petróleo. En el caso de Nicaragua —revolución hecha gobierno— además de lo anterior,

México ha tratado de evitar que ésta se radicalice en sus relaciones externas, debido a presiones de estrangulamiento económico venidas del exterior. En el capítulo V se da cuenta de los programas mexicanos de cooperación económica en mayor detalle.

IV. El surgimiento de una diplomacia mexicana activa

Ante la situación de creciente malestar social en la región, sectores importantes de la comunidad internacional y de los mismos Estados Unidos empezaron a promover un amplio apoyo político al cambio en Centroamérica. La crisis se hacía ingobernable, particularmente en Nicaragua, donde la guerra marcaba la pauta previsible para el resto de la región.

México, en su pasividad tradicional frente a Centroamérica, si bien no podía en realidad sustraerse a la crisis no deseaba involucrarse en ella directamente. Una política exterior basada en una interpretación tradicionalista de los principios cardinales de no intervención y autodeterminación le parecía aun la más adecuada. Cuba estaba ahí presente como el caso límite de sus posibilidades de involucramiento internacional. El caso nicaragüense, sin embargo, no implicaba, en ese momento, riesgos extraordinarios para la política exterior mexicana. Y menores aún serían al futuro los riesgos, si se aceleraba la caída del régimen de

Somoza antes de que el conflicto se constituyera realmente en una abierta confrontación internacional. En esta apreciación parecían coincidir Venezuela, Costa Rica, Panamá y Cuba misma. El cambio de gobierno en Venezuela en marzo de 1979, país que soportaba el peso financiero del apoyo a la revolución nicaragüense, forzó en gran medida una participación más activa de México. La alternativa era que los sandinistas se vieran en la necesidad de solicitar a Cuba un apoyo más decidido, a lo cual ésta podía difícilmente negarse, lo que a su vez significaba el pelibro de una participación directa de los Estados Unidos. El bloqueo diplomático contra Somoza surgió entonces como una opción efectiva y menos costosa para una estrategia de seguridad colectiva. México apoyó dicha medida al cobrar conciencia de la importancia político estratégica que la estabilidad del área centroamericana tiene para su propia seguridad. Además, el recién adquirido *status* internacional, que le había dado el petróleo, permitía una política de mayor involucramiento en la zona.

Por otra parte, para esas fechas ya se había hecho patente el fracaso del gobierno del presidente Carter en su política de "democracias viables o restringidas" que se había definido como orientación prioritaria para las naciones centroamericanas. La visita del presidente Carter a México, iniciada el 14 de febrero de 1979, se da justo después de que el Departamento de Estado había anunciado oficialmente que su gestión mediadora

en el conflicto nicaragüense había fracasado: "El grupo de negociación ha llegado a la conclusión de que no puede romper el obstáculo insuperable entre el gobierno y la oposición causada por la falta de voluntad del presidente Somoza de aceptar los elementos esenciales de la proposición más reciente de los mediadores".¹

Independientemente de la razón real detrás del intento de mediación de los Estados Unidos, el hecho es que su declaración de que las negociaciones habían fracasado por culpa de Somoza, dejaba la puerta abierta para una mayor libertad de acción de parte de México, Venezuela y Costa Rica, en apoyo de la revolución nicaragüense.

El 20 de mayo de 1979, el presidente López Portillo anuncia sorpresivamente su decisión de romper relaciones con el gobierno de Somoza, tres días después de una visita de Fidel Castro a la isla de Cozumel y el mismo día de la visita del presidente costarricense Carazo Odio a Cancún. La coincidencia entre el anuncio del rompimiento con Somoza y la visita de los mandatarios de Cuba y Costa Rica es importante. Sugiere que México, antes de embarcarse en la acción, consideró importante hacer un deslinde previo de intenciones y responsabilidades con los otros líderes interesados. Particularmente es expresivo de ese deslin-

¹ Texto oficial de la Declaración del Departamento de Estado, del 8 de febrero de 1979, reproducido en *Cuadernos Semestrales* del CIDE, No. 6, México, junio de 1979, p. 101.

de, las conversaciones sostenidas con Fidel Castro, líder lógico de la izquierda revolucionaria nicaragüense y con Carazo Odio, quien había venido impulsando, junto con Torrijos de Panamá y Carlos Andrés Pérez de Venezuela, el apoyo a los sectores liberales dentro de la oposición a Somoza.

Es difícil evaluar el peso específico que estas consultas hayan podido tener en la decisión mexicana, o acaso en apresurarla.² Sin embargo, es importante observar a este respecto que si bien la explicación dada por el Presidente López Portillo para el rompimiento con Somoza estuvo fundamentada en la violación reiterada de los derechos

² Algunos observadores norteamericanos atribuyen el rompimiento con Somoza al hecho de que López Portillo hubiese substituido a su anterior canciller "pro-norteamericano", por otro más nacionalista y a la izquierda, apenas si un día antes de la visita de Castro a México y que éste último influyó en la decisión. En todo caso resulta más lógica una decisión a la inversa: una vez tomada la decisión de apoyo a la revolución nicaragüense, se nombra un nuevo canciller más proclive a esta política. Por otra parte, es importante resaltar el hecho de que durante los dos primeros años de gobierno, 1977-1978, López Portillo buscó atemperar el "tercermundismo" de su antecesor y revitalizar el acercamiento con los Estados Unidos. Tal vez esta política era el resultado más bien de una necesidad político-económica que de un deseo, dada la situación de quiebra financiera y crisis de confianza en que heredó el país en diciembre de 1976. Pero para 1979, cuando México estaba ya exportando cantidades importantes de hidrocarburos —incluyendo a los Estados Unidos— y el "milagro petrolero mexicano" era un hecho establecido y aceptado en los círculos internacionales, México pasa a desarrollar una política exterior más activa y comprometida con causas "tercermundistas".

humanos y en el genocidio patente que obligaba a aislarlo diplomáticamente para apresurar su caída, pocos días después declara, ante los líderes de las cámaras mexicanas de diputados y senadores, quienes habían ido a visitarlo para presentarle su adhesión política por el rompimiento con Somoza:

Ha sido una decisión pensada, que simplemente se tomó en condiciones de denuncia dramática por parte del Presidente de una República que es orgullo de América Latina: Costa Rica.³

No se tiene información pública sobre otras posibles consultas que el gobierno de México hubiese podido llevar a cabo con otros líderes de la región o si las hubo con funcionarios del gobierno norteamericano. Es muy probable que así fuera, ya que la acción consultiva mexicana estaba enderezada a dejar asentadas las motivaciones de su nueva política ante los líderes de la región y frente a los líderes del movimiento revolucionario, muchos de los cuales residían o transitaban en México.

El rompimiento con un gobierno establecido y que había accedido al poder a través de elecciones —si bien de dudosa legitimidad— constituía una novedad en la historia diplomática mexicana.⁴ Otra novedad la constituían las razones en

³ Véase *Excelsior*, México, 25 de mayo de 1979, p. 12-A.

⁴ Claro está que la dudosa legitimidad de las elecciones no era un argumento que en todo caso pudiera aducirse, dado lo común del caso en la América Latina, incluyendo al propio México.

que dicha acción se fundamentaba. Por primera vez en la historia reciente de la diplomacia mexicana se calificaba, no el origen del gobierno con el que se rompía, sino sus actos políticos: la violación reiterada de los derechos humanos y el genocidio patente que obligaba a aislarlo diplomáticamente para apresurar su caída. Algo nuevo era también el que México no se limitara a esta acción unilateral, sino que se embarcara en una campaña para reclutar a otros países de la región en el bloqueo diplomático a Somoza.⁵ El rompimiento con Somoza parecía significar que México sacrificaba el prurito jurídico por el prurito político y de esto tomó debida nota el departamento norteamericano de Estado.

Al tiempo que rompe con Somoza, el gobierno mexicano se embarca, junto con Costa Rica, en una campaña, sin mucho éxito, para reclutar a otros países latinoamericanos en el bloqueo diplomático al gobierno de Nicaragua. Poco después circulan rumores en Washington de que el gobierno mexicano está proporcionando armas a los revolucionarios. La veracidad de estos rumores no se comprueba. Sin embargo, un año más tarde, un influyente columnista mexicano escribe que el gobierno de López Portillo "proporcionó a los re-

⁵ Durante el gobierno de Echeverría, México solicitó la expulsión de la España franquista de las Naciones Unidas por razones similares a las aducidas frente al caso de Somoza. Sin embargo, en este caso se trataba de un gobierno no reconocido por México.

beldes nicaragüenses una ayuda mucho más sólida, amplia y efectiva de lo que se ha confesado hasta ahora".⁶ Por otra parte, México encabeza al grupo de países que bloquean en la OEA, en junio de 1979, una semivelada iniciativa de los Estados Unidos encaminada a constituir una fuerza interamericana de paz para restablecer el orden y asegurar elecciones en Nicaragua.

El 19 de julio de 1979, dos meses después del rompimiento de México con Somoza, triunfa la revolución en Nicaragua. A partir de ese momento, la diplomacia mexicana dirigirá sus esfuerzos en dos sentidos: tratar de proteger al nuevo gobierno revolucionario de Nicaragua de los embates de la política exterior norteamericana y tratar de moderar al nuevo gobierno nicaragüense a fin de que conserve el carácter pluralista de la revolución.

La protección brindada por México al gobierno revolucionario nicaragüense se expresa a través de varias acciones: gestor ante Washington para persuadir al gobierno norteamericano de no intervenir en Nicaragua, al punto de proponer, el 21 de febrero de 1982, un pacto de no agresión de Estados Unidos a Nicaragua; abastecedor, junto con Venezuela, del petróleo que demanda la economía nicaragüense; garante, ante la banca internacional, de la deuda externa de Nicaragua; y suministrador de ayuda económica y técnica en proporción

⁶ Manuel Buendía, columna "Red Privada", *Excelsior*, México, 29 de enero de 1980.

sobresaliente entre los países donantes. A cambio de esto, México no va a exigir nada abiertamente, pues el presidente López Portillo declara que "la asistencia de México será incondicional". Sin embargo, es obvio que México esperaba —y espera— que su presencia ayude a dar viabilidad a la economía nicaragüense y sobre esta base, a evitar la radicalización del gobierno revolucionario y a conservar su carácter pluralista. En palabras del propio presidente de México, José López Portillo:

En el doloroso laberinto de Latinoamérica, ustedes [los nicaragüenses] significan un gozne más en las dos últimas décadas de este siglo de nuestra historia y frente a muchas salidas falsas, Nicaragua puede construir con su responsabilidad revolucionaria una salida para el continente.

A principios de este siglo el gozne histórico le corresponde a México, libró y ganó la primera revolución social de este siglo, la convertimos en acción; buscamos por el camino de la libertad, el de la justicia; pero en ocasiones se ha empantanado y la justicia ha sido sacrificada en nombre de la libertad. [...] A mediados de este siglo otra revolución significa el gozne histórico en este laberinto latinoamericano, la revolución cubana. Por el camino de la justicia ha querido ganar la libertad y en ocasiones parece que se empantana. Por eso ustedes, nicaragüenses, a final de este siglo con esos dos goznes precedentes en el laberinto de Latinoamérica, significan la posibilidad responsable de que la libertad, justicia, igualdad y

seguridad puedan ser conjugados y ser expectativa abierta a nuestro porvenir.⁷

Por otra parte, es obvio también que México espera, como se ha visto páginas atrás, que su participación ayude a frenar la extensión de los conflictos en Centroamérica y a reducir gradualmente la presencia en la región de “las hegemonías de uno u otro signo”. En este último objetivo se advierte una intención de México por encontrar una tercera vía para la región, una vía propia latinoamericana —no necesariamente a la mexicana— basada en el “nacionalismo revolucionario”, tesis lo suficientemente amplia como para ser reinterpretada a la luz de la realidad de cada país, pero independiente de las grandes potencias.⁸

Con el transcurso del tiempo, la política exterior de México se va a ver complicada con dos eventos posteriores al triunfo sandinista: la escalada de la revolución en El Salvador a partir de 1980 y el ascenso al poder en Washington de Ronald Reagan, en enero de 1981. En efecto, en 1981 el escenario centroamericano se complica aún más. La ubicación que hace Estados Unidos del conflicto centroamericano como caso típico de confrontación este-

⁷ Discurso pronunciado en Managua el 24 de febrero de 1980. Tomado de *El Nacional*, México, 25 de febrero de 1980.

⁸ Véanse los documentos de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (GOPPAL) celebrada en Oaxaca, México, el mes de octubre de 1979, a iniciativa del Partido Revolucionario Institucional (PRI), partido mexicano en el poder.

oeste, empieza a generar problemas a la posición de México. Por otra parte, como ya se dice líneas atrás, México va a perder dos importantes aliados: Costa Rica y Venezuela, que se tornarán críticos del gobierno revolucionario nicaragüense y apoyarán al de Napoleón Duarte en El Salvador.

Las amenazas del nuevo gobierno norteamericano de intervenir en El Salvador y el recrudecimiento de la violencia en Guatemala parecían ligarse en un contexto de regionalización de la lucha armada, que confirmaban la visión de que el conflicto centroamericano era un asunto vital a los intereses de seguridad y estabilidad interna de México. El flujo masivo de refugiados salvadoreños y guatemaltecos a México redobló esa inquietud.

La insistencia de Estados Unidos en una estrategia de aniquilamiento de las guerrillas no parecía rendir resultados. Por el contrario, la violencia revolucionaria no sólo no era contenida, sino que tendía a incrementarse, tanto en El Salvador como en Guatemala. El peligro de regionalización de la guerra, agudizada por la política de Estados Unidos colocaba a México frente a una difícil situación. O se buscaba una salida negociada al conflicto o éste escalaría a niveles peligrosos para la paz regional. Si la violencia salvadoreña y la guatemalteca terminaban integrándose en un solo conflicto, los efectos resultarían explosivos y habría que responder entonces con una nueva política. La solución negociada del conflicto interno de El Salvador podría frenar esa peligrosa conexión. Es dentro de

este contexto crítico que el gobierno de México emite, el 28 de agosto de 1981, un comunicado conjunto con el gobierno de Francia. El comunicado, que es presentado ante las Naciones Unidas, solicitaba que se advirtiera la representatividad que tienen, como fuerza política para negociar, las organizaciones revolucionarias salvadoreñas. Esta acción fue fuertemente criticada por ciertos sectores de opinión, tanto al interior del país, como del extranjero. Sin embargo, el comunicado franco mexicano procuraba introducir una salida intermedia entre el planteamiento guerrillero y el de la Junta cívico militar que era el mismo que el de los Estados Unidos. En otras palabras, se procuraba llegar a las elecciones para una Asamblea Constituyente salvadoreña, convocada para marzo de 1982, pero con la participación de sectores de amplia alianza ligados a los frentes guerrilleros.

Mientras tanto, las tendencias hacia la regionalización del conflicto se agudizan, con acusaciones del gobierno de Nicaragua al de Honduras y al de los Estados Unidos, de estar fomentando a grupos contrarrevolucionarios que incursionan en sus fronteras, así como acusaciones de Washington a Cuba y Nicaragua de estar alimentando el tráfico de armas para las guerrillas de El Salvador. Ante esta situación, la diplomacia mexicana hace un llamado a todas las partes en conflicto para un plan regional de distensión. La proposición es hecha por el propio presidente López Portillo el 21 de febrero de 1982, poco antes de las elecciones salvadoreñas y

en ocasión de su viaje a la ciudad de Managua para recibir la medalla Augusto César Sandino de parte del gobierno de Nicaragua.

Al proponer el plan, el presidente mexicano expresó su punto de vista en forma directa y franca, al decir que son tres los nudos del conflicto en la zona: Nicaragua, El Salvador " y si se quieren ver las cosas de frente, las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos".⁹ Consideraba, en consecuencia, que si estos dos últimos países continuaban las conversaciones ya iniciadas bajo la sugerencia de México, entre el Secretario norteamericano de Estado y el Vicepresidente cubano, el diálogo podría convertirse en negociación.

El plan mexicano estaba dirigido, en primer término, a reducir las tensiones, con objeto de crear un clima propicio que eventualmente pudiera conducir a negociaciones de fondo. En palabras del propio presidente López Portillo:

... no se trata de un plan global de paz para la región, que como tal difícilmente podría prosperar. Se trata de plantear por canales separados, aunque cercanos y posiblemente convergentes a mediano plazo, los mecanismos de negociación, de intercambio de concesiones y de formalización de las mismas, que puedan ser conducentes a un clima de distensión.¹⁰

⁹ Discurso pronunciado en Managua el 21 de febrero de 1982. Tomado de *El Día*, México, 22 de febrero de 1982.

¹⁰ *Ibid.*

El plan sugería tres canales de acción: primero, la ya mencionada continuación del diálogo entre Cuba y los Estados Unidos; segundo, una solución negociada para El Salvador en la que México y otros países amigos y aún aliados de los Estados Unidos, otorgaran seguridades a Washington en cuanto a sus preocupaciones sobre las consecuencias de una paz negociada; y tercero, una serie de pactos de no agresión entre Nicaragua y los Estados Unidos por una parte y entre Nicaragua y sus vecinos por la otra. Finalmente para poner en práctica el plan, México se ofrecía como conducto.¹¹

Las reacciones al plan mexicano de distensión fueron variadas. Nicaragua y Cuba reaccionaron favorablemente, aun cuando la segunda bajo ciertas condiciones.¹² El presidente salvadoreño Duarte, se lamentó de lo que calificó como acto de intromisión, mientras los revolucionarios declararon que apoyaban el plan. Los Estados Unidos, por voz del secretario de Estado Haigh, reaccionaron fríamente, aduciendo que si bien "había convergencia de perspectivas" en el plan, por otra parte no se trataba adecuadamente con el asunto de la ayuda nicaragüense a los insurgentes de El Salvador. Esta fría actitud escondía, obviamente, el interés de los Estados Unidos por aguardar los resultados de las elecciones en El Salvador.¹³

¹¹ *Ibid.*

¹² Véase carta de Fidel Castro a López Portillo en *El Día*, México, 24 de febrero de 1982.

¹³ *The Guardian*, Londres, 8 de marzo de 1982, p. 6.

El 28 de marzo siguiente se llevaron a cabo las elecciones salvadoreñas. El gobierno de Reagan había puesto grandes esperanzas en este acto, esperando, por una parte, que la sola participación numerosa de los ciudadanos restaría legitimidad a los revolucionarios y por la otra, que la Democracia Cristiana, partido de Napoleón Duarte, resultara triunfadora. Las guerrillas trataron de frustrar las elecciones con ataques en diversos puntos, aunque con escaso éxito y la participación resultó en efecto alta. Voceros del movimiento revolucionario adujeron que una gran mayoría de los ciudadanos había ocurrido a votar presionados por amenazas de parte del gobierno y de organizaciones políticas rivales. Sea cual fuere la razón, lo más importante para el presente análisis es que quienes resultaron triunfadores en las elecciones fueron los partidos de derecha, los que al decidir coaligarse, derrotaron a la Democracia Cristiana de Napoleón Duarte. Este hecho va a tener dos consecuencias importantes: primero, la continuidad de la ayuda militar norteamericana al nuevo gobierno de El Salvador va a encontrar nuevas dificultades al interior de los Estados Unidos y ante la opinión mundial; y segundo y más importante para el presente análisis, va a reunificar la antigua alianza de puntos de vista entre Venezuela y México.

El 16 de septiembre de 1982, ante noticias reiteradas de que había indicios serios de una inminente conflagración armada entre Honduras y Nicaragua —todo ello a pesar de un reciente plan de disten-

sión hondureño presentado ante las Naciones Unidas— los mandatarios mexicano y venezolano decidieron enviar cartas separadas, pero idénticas, a los presidentes de Estados Unidos y Honduras, así como al Coordinador de la Junta de Reconstrucción Nacional de Nicaragua. En dichas misivas se hacía un llamado urgente para frenar la “actual y preocupante” escalada bélica en Centroamérica y a no desperdiciar las vías que aún están abiertas para la solución pacífica de la crisis en la región.¹⁴

Washington, ignorando el llamado de México y Venezuela, convocó por su parte a un Foro para la Paz y la Democracia, para llevarse a cabo en San José, Costa Rica, el 4 de octubre siguiente, que excluía a Nicaragua, a Guatemala y por supuesto a Cuba. México fue invitado pero no asistió. En este Foro se hizo un llamado para poner fin al tráfico de armas y a la exportación de la subversión, así como para el retiro de todos los asesores militares extranjeros en la región.

A decir verdad, ya con anterioridad, en mayo de 1981, los Estados Unidos habían propuesto la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, una especie de pequeño Plan Marshall diseñado para brindar ayuda a las economías de la región. Para dar legitimidad al plan, Washington trató de darle un carácter colectivo y para ello se invitó a Canadá, México y Venezuela a formar parte del mismo como donantes. México hizo ver desde un principio que partici-

¹⁴ *Excélsior*, México, 17 de septiembre de 1982, p. 3-A.

paría en dicho plan siempre y cuando no se excluyera a ningún país de la región por razones de orden ideológico y político y para fundamentar su posición aducía que el Acuerdo Petrolero de San José, auspiciado por México y Venezuela no discriminaba en ese sentido. La Iniciativa para la Cuenca del Caribe nunca llegó a despegar realmente al encontrar problemas en el Congreso norteamericano. Para fines de 1982 era una acción casi olvidada y altamente rebasada por los acontecimientos.

Volviendo al punto de la reunificación de las posiciones mexicana y venezolana respecto a su política centroamericana, es importante hacer notar que a finales del año ésta se vio vigorizada por una nueva acción y por dos nuevos aliados. Ya dentro del nuevo gobierno mexicano de Miguel de la Madrid se convocó, para llevarse a cabo en la isla de La Contadora en Panamá, una reunión de los cancilleres de México y Venezuela, conjuntamente con los de Colombia y Panamá. La reunión tendría por objetivo explorar nuevas posibilidades de distensión con un carácter "no excluyente" por razones de orden político. La reunión, por el simple hecho de convocarse era una acción diplomática importante, por varias razones. En primer lugar porque era una obvia respuesta al Foro de San José, convocado por los Estados Unidos dos meses antes y que había tenido un carácter "excluyente". En segundo lugar, porque daba prueba fehaciente de la voluntad política del nuevo gobierno mexicano de continuar la línea seguida por su predecesor con

relación a Centroamérica —algo sobre lo que se había especulado mucho con anterioridad al primero de diciembre, fecha de la toma de posesión del nuevo gobierno. En tercer lugar, porque un importante país del Caribe, Colombia, que hasta fecha reciente se había mostrado cauteloso en su política regional, venía ahora a sumarse al “eje” México-Venezuela, fortaleciendo así al grupo de postura independiente. Finalmente, por que otro país de la región, Panamá, no solamente fortalecía al grupo con su presencia, sino que, por haber participado en el Foro de San José, y ahora era el convocante a la reunión de La Contadora, restaba cierta legitimidad al primero.

El cambio de actitud de la política colombiana parece explicarse fundamentalmente en un cambio general de política del nuevo gobierno de Belisario Betancur que accedió al poder el 7 de agosto de 1982.

Sin embargo, no cabe duda que el clima general que se generó en América Latina, a raíz de la guerra de las Malvinas, cuando los Estados Unidos apoyaron abiertamente a la Gran Bretaña en contra de Argentina, propiciaba nuevos alineamientos. Por otra parte, la reunión preparatoria de los países No alineados, llevada a cabo en Managua, con miras a la de Nueva Delhi proyectada para marzo de 1983, también influyó en ello.

Las iniciativas mexicanas tendientes a una pacificación de la zona por la vía del arreglo político son coherentes con el espíritu de cooperación mate-

rial sostenido por México con Nicaragua y en buena medida con Costa Rica, desde el inicio de la diplomacia activa.

México pretendió manifestar así consistencia de su discurso mediante acciones concretas de ayuda económica. Esa manifestación era un claro mensaje a los países más desarrollados y en especial a Estados Unidos, de que es factible la cooperación en beneficio del cambio social.

México, además, llegó al escenario regional representado en la reunión de La Contadora, con un expediente de cooperación activa que rebasaba los límites tradicionales de su participación en el campo internacional.

V. La cooperación de México con Centroamérica

En este apartado se intenta analizar aspectos relevantes de una dimensión nueva e importante de las relaciones internacionales de México: la cooperación regional. Atenderemos en él a las relaciones que fueron surgiendo entre las nuevas estructuras del poder político en Nicaragua a raíz del triunfo sandinista, el agravamiento de los conflictos político-militares de El Salvador y Guatemala y la capacidad y disposición de parte de México para impulsar, por la vía de la cooperación, la estabilidad centroamericana.

Como se anota en otros apartados, la estrategia estabilizadora de México parece ser un reflejo contrapuesto a la estrategia norteamericana de contención. Sin embargo, hay bases para afirmar que aquélla recoge más bien la necesidad de estabilidad en función de intereses nacionales. Conforme a estos intereses nacionales México diseñó una política hacia Centroamérica que incluía una alternativa a los nuevos modos de conflicto y solución de los mismos en Nicaragua, impulsando una vía de apoyo

internacional a la revolución hecha gobierno, que incluía también el reconocimiento de que la negociación en El Salvador no sólo daría salida al conflicto local, sino que disminuiría el surgimiento de nuevas fuentes de inestabilidad, dislocación y tensión en el resto de los países del área, particularmente en Guatemala.

Instrumento importante de esa política fue, desde 1979, la cooperación económica, el apoyo financiero y el fortalecimiento de mecanismos comerciales tradicionales. La cooperación emprendida en 1979, no minimiza proyectos de cooperación de otros países ni ignora los proyectos de signo contrario destinados a procurar una estabilización en la zona por la vía de la contención. Pero se apresura a implicar intereses nacionales más concretos y urgentes, aprovechando dos circunstancias: facilidad histórica para comprender positivamente los valores del cambio social y en segundo lugar, la posibilidad de impulsar esa comprensión aplicando recursos materiales valiosos existentes en el país: petróleo, disponibilidad de divisas y capacidad industrial relativa. Todo ello dentro de un marco constitucional y político que no impone límites a la toma de decisiones del poder ejecutivo.

El objetivo central de la política de cooperación mexicana hacia Centroamérica en general y hacia Nicaragua en particular, es el de ejercer una influencia moderadora sobre las previsible actividades de las fuerzas encontradas en el conflicto centroamericano.

La cooperación procura hacer viable el diálogo conjunto sobre el futuro de las estructuras de la sociedad centroamericana, sin extrañar los problemas internos y externos traídos por la dinámica del proceso mismo del cambio. Sólo que supone un nuevo enfoque que fuese en realidad entendido por las distintas corrientes ideológicas más flexibles, como más aceptable para las críticas realidades geopolíticas de Centroamérica.

Después de todo, fue una coalición amplia de fuerzas la que llevó a la destrucción del aparato somocista. Una política de cooperación internacional para conservar el pluralismo no parecía contraria a esa política de alianzas. Por el contrario, era la manera más realista de asegurar el establecimiento y consolidación del nuevo gobierno revolucionario sin quedar sometido a las presiones de Estados Unidos por aislarlo y forzarlo a un alineamiento internacional prematuro.

La política de cooperación tenía así un doble propósito: ofrecer hacia el interior del proceso nicaragüense una base económico financiera que habilitara al gobierno para responder con rapidez a las demandas acumuladas de la población, cambiando así la naturaleza del descontento social y por otro, demostrar a los Estados Unidos que era posible una avenencia política en Centroamérica.

No puede adjudicarse a México la iniciativa de organizar una política internacional de cooperación destinada a moderar los conflictos en Centroamérica, pero sí el que se haya mostrado notablemente

adelantando a otros países al intuir su necesidad. Aprovechando las circunstancias anotadas, México se lanzó a un activismo sorprendente, cuyo resultado más positivo fue, posiblemente, el de elevar la moral de las fuerzas políticas que comprometidas con el cambio se sentían amedrentadas por las amenazas de Estados Unidos. México era precisamente el país donde se podía encontrar apoyo. El apoyo ofrecido por México con base en una retórica en apariencia improvisada y eufórica, irritaron a Washington y dejaron entrever la decisión mexicana de aplicar a Centroamérica toda su capacidad de disenso respecto de la política estadounidense.

México articula así una política de cooperación que resultaba valiosa para los países centroamericanos y en cierta medida poco costosa para México. De hecho la ideología subyacente en las acciones de cooperación mexicana no difería mucho de lo que siempre postuló en los foros internacionales. El acuerdo petrolero respondía al Plan Mundial de Energéticos, los aportes financieros adicionales y los acuerdos económicos y comerciales, respondían a las exigencias para un nuevo orden económico internacional. Además, una gran cantidad de las metas de la cooperación y muchos de los medios utilizados no pasaban de ser más que lógicas consecuencias de lo que México pedía de los países industriales, para beneficio de los subdesarrollados.

Mucho se ha hablado de la política mexicana hacia centroamérica, al extremo de que ha sido con-

templada como el viraje crucial hacia posiciones que han afectado adversamente las relaciones dominantes con Estados Unidos. Sin embargo, pese a la irritación y abierto criticismo de importantes círculos del gobierno y el sector empresarial estadounidenses por las actitudes mexicanas, es un hecho de que tales relaciones no han sufrido rupturas trascendentales. Las percepciones diferentes de ambos países respecto a la naturaleza del conflicto centroamericano y sobre la resolución de los mismos, no han roto el entendimiento básico en cuestiones bilaterales de orden económico y financiero.

El paso del aislamiento al activismo, dado por México frente a Centroamérica merece un análisis minucioso, no sólo por la naturaleza de las acciones tomadas, sino también por la evolución de la ideología subyacente en tales acciones.

La cooperación mexicana hacia Centroamérica en general y hacia Nicaragua en particular, encuadra en una estrategia internacional destinada a aliviar las presiones identificadas como agravantes de las causas de las crisis política en esa región. En el caso de Nicaragua la cooperación mexicana, al igual que la de otros países, procura disminuir las tensiones que pueden conducir a una radicalización temprana del proceso revolucionario sandinista, radicalización que afectaría, además, el ritmo de los acontecimientos en el resto de Centroamérica.

La percepción mexicana se deriva no solo del antecedente cubano cuando Cuba fue forzada en tan sólo tres años a un línea prosoviética, por el blo-

queo norteamericano iniciado en 1960, la invasión de Bahía de Cochinos en 1961 y la crisis de los misiles en 1962. México también deriva su percepción del hecho real de que las condiciones en que se mueven los movimientos guerrilleros y en particular Nicaragua —única revolución hecha gobierno en la conflictiva zona centroamericana— son diferentes a los que privaran en los primeros años de la revolución cubana.

La percepción mexicana es coincidente con la de muchos países de occidente, dispuestos a impulsar una política de cooperación destinada a evitar un agravamiento de las tensiones este-oeste, a partir del caso nicaragüense. Esto se confirma con el importante volumen y calidad del apoyo internacional al gobierno sandinista.

Créditos y donaciones a Nicaragua: 1979-1981

	<i>Préstamos bilaterales</i>	<i>Préstamos multi- laterales</i>	<i>Donaciones</i>	<i>TOTAL</i>
Países no alineados	44%	71%	49%	49%
Países capitalistas desarrollados	28%	29%	26%	32%
Países del Bloque socialista	28%	0%	25%	19%
TOTAL	100	100	100	100

FUENTE: E. U. K. Fitzgerald, "The Nicaraguan development moder and its relevance for Central America". En *Caribbean and Central America*. House of Commons. Fifth Report from the Foreign affairs committee. Session 1981-1982, London, 1982.

Por otra parte, en el largo plazo, el desarrollo económico en general y la industrialización nicaragüense en particular depende sustancialmente de la reactivación de las demás economías centroamericanas. La estrategia de desarrollo, aún bajo un modelo de economía mixta con preponderancia del sector público, no excluye la realidad geopolítica de la ubicación geográfica nicaragüense. La cooperación desde fuera del área favorece la noción del pluralismo económico, como condición de viabilidad de las pequeñas economías centroamericanas. Podrán algunos líderes revolucionarios tener la vocación para impulsar un modelo socialista y eso sería lo más comprensible, pero las condicionantes externas y la realidad geopolítica permiten a ellos verse más inclinados a seguir un modelo más flexible. De hecho los sandinistas se han esforzado por adelantar una estrategia social con una política económica de corte capitalista, que no es ajena a la estrategia sugerida a los países subdesarrollados por los más diversos organismos internacionales. La política de cooperación impulsada hasta ahora tiene así en efecto un objetivo de coptación política pero a su vez cuenta a su favor con una base razonable de realismo, de la que no escapan las dirigencias revolucionarias.

Nicaragua: Origen de la ayuda económica
(En millones de dólares)¹

<i>Concepto</i>	<i>Monto</i>
I. PRÉSTAMOS:	873.5
1. <i>Organismos multilaterales</i>	470.1
Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	80.8
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)	102.7
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	189.1
OPEP	20.0
FOCEM	40.0
Bancos Asociados al CEMLA	37.5
2. <i>Democracias industriales</i>	195.9
Estados Unidos ²	117.6
República Federal Alemana	25.8
Holanda	37.5
Italia	5.4
Francia	10.0
3. <i>Países del Tercer Mundo</i>	151.0
Venezuela	25.2
México	25.8
Libia ³	100.0
4. <i>Países socialistas</i>	56.5
Unión Soviética	18.0
Checoslovaquia	20.0
Bulgaria	18.5
II. LÍNEAS DE CRÉDITO:	417.6
1. <i>Democracias industriales</i>	36.3
Francia	8.8
Finlandia	2.5
España	25.0

(Continúa)

<i>Concepto</i>	<i>Monto</i>
2. <i>Paises del Tercer Mundo</i>	205.2
México	65.4
Guatemala*	30.0
Honduras	25.0
Costa Rica	37.0
Argentina	2.8
Venezuela	2.0
Brasil	30.0
Perú	10.0
Taiwan	5.0
3. <i>Paises socialistas</i>	151.5
República Democrática Alemana	82.0
Hungría	5.0
Checoslovaquia	10.0
Unión Soviética	50.0
Cuba	4.5
4. <i>Proveedores (Italia)</i>	24.6
III. DONACIONES:	261.8
1. <i>Organismos</i>	43.8
Sistema de la ONU	16.0
Sistema de la OEA	2.0
Comunidad Económica Europea	21.0
Otras	4.0
2. <i>Democracias Industriales</i>	92.0
Canadá	4.8
Estados Unidos	20.3
Holanda	13.5
República Federal Alemana	6.0
Suecia	15.0
España	12.2
Otros	10.2

(Continúa)

<i>Concepto</i>	<i>Monto</i>
3. <i>Países del Tercer Mundo</i>	63.8
México	43.0
Venezuela	6.0
Panamá	10.2
Argentina	3.6
Otros	1.0
4. <i>Países socialistas</i> ⁵	62.0
Cuba	42.1
República Democrática Alemana	10.2
Unión Soviética	8.0
Otros	1.7
TOTAL (I + II + III)	1.552.7

FUENTE: Fondo Internacional para la reconstrucción. Cit. por A. Cruz S. "La crisis económica de Nicaragua" mimeo. SAIS. Johns Hopkins.

¹ Asistencia recibida del 19 de julio de 1979 al 11 de febrero de 1982.

² Del total de los 117.6 millones de dólares en préstamos norteamericanos durante la Administración Carter, 45 millones eran "special support funds", con condiciones de pagos sumamente blandas, y usualmente reservados para sus aliados más cercanos.

³ Es interesante notar que el préstamo con Libia tuvo un sólo desembolso; sin embargo, éste se vence cada seis meses, y cada seis meses el mismo se vuelve a renovar.

⁴ El Banco Central de Guatemala, bajo las presiones de los empresarios la extendió una línea de crédito a Nicaragua por 30 millones de dólares para financiar las importaciones guatemaltecas.

⁵ En el caso de los Países Socialistas las donaciones fueron totalmente en especies.

La cooperación mexicana hacia Centroamérica decíamos, responde a la necesidad de dar consisten-

cia a su propuesta política de distensión y pacificación en la zona. A diferencia de los intentos mexicanos realizados en los años sesenta por incorporarse a los esfuerzos desarrollistas de los países centroamericanos, la política actual refleja una urgencia de compromiso frente a la difícil situación socioeconómica de los países de la región. En el análisis final de la cooperación mexicana no se concibe la crisis política sin comprender su naturaleza socioeconómica. Es esa naturaleza y no otra la que causa la lucha político-militar en la región. En consecuencia es el diálogo político, por un lado, y por otro la asistencia económica, lo que puede conducir a la estabilidad en la zona. La política de cooperación mexicana trata de aminorar las cargas de la crisis económico financiera centroamericana, mediante acuerdos como el del petróleo, líneas de crédito para adquisición de productos mexicanos y convenios comerciales.

Si bien el acuerdo petrolero de San José, suscrito con Venezuela, es el instrumento más acabado de la cooperación mexicana, existe toda una variedad de mecanismos de cooperación en áreas de educación, salud, comunicaciones y transportes, asistencia técnica y formación de recursos humanos. Sólo entre 1979 y 1982 México suscribió más de 200 acuerdos bilaterales de asistencia técnica con países de la Cuenca del Caribe y Centroamérica.¹

¹ Home of Commons. Fifth Report from the Foreign Affairs Committee *Caribbean and Central America*, *Op. cit.* p. I, VIII.

En los siguientes párrafos se analiza la evolución de los rubros más importantes de la cooperación mexicana hacia Centroamérica. Debemos hacer una advertencia previa y es que el carácter confidencial que asumen muchos de los programas de ayuda a Nicaragua impide examinar con detalle cada rubro de cooperación. Creemos que esto es lo menos importante, una vez que lo que interesa es conocer el carácter de la cooperación en tanto modificación sustancial de las relaciones mexicano-centroamericanas.

México ha sido uno de los países del Tercer Mundo que ha tenido mayor participación en los esfuerzos por impulsar soluciones a los problemas internacionales. Su comportamiento en los más variados foros de las Naciones Unidas y su presencia en múltiples comisiones internacionales le han proveído de una vasta experiencia negociadora. Sin embargo y, salvo contadas ocasiones, su presencia en Centroamérica y el Caribe ha sido muy marginal. Otros países como Cuba y Venezuela tienen una larga tradición de participación en los asuntos de esa región. Cuba ha influido en las políticas de las islas del Caribe y Venezuela, aprovechando su poder económico, ha mantenido una presencia importante en la región, considerándose como un interlocutor de los Estados Unidos. Su participación decisiva para llegar a los tratados del canal de Panamá en 1977 y el apoyo partidario a los social demócratas y social cristianos centroamericanos desde los años sesenta, al tiempo que suscribía acuerdos bilatera-

les con los gobiernos de esos países, le fueron otorgando experiencia para tratar los asuntos de la región. En sus relaciones partidarias y gubernamentales con el mundo político europeo, Venezuela fue abriendo espacio a la ampliación de relaciones de los mismos países centroamericanos y del Caribe. Es así que constituye a través de Costa Rica, un puente de comunicación fluida entre los partidos y gobiernos social demócratas y demócratas cristianos europeos y los reducidos pero importantes grupos o movimientos de oposición política en Centroamérica.

México ha tenido en el período una presencia diferente. En las universidades mexicanas se ha formado el grueso de las clases medias profesionalizadas de Centroamérica, y aprovechando la estabilidad y el discurso político mexicano, muchos de los líderes revolucionarios han encontrado en México asilo y protección. El desarrollo de la cultura y las artes en general han constituido un atractivo para los intelectuales y artistas. Sin embargo, el poco interés de México por rebasar las relaciones diplomáticas formales y la desconfianza de los gobernantes centroamericanos respecto a las políticas populistas mexicanas, no permitieron el uso político de las influencias culturales mexicanas en los grupos sociales centroamericanos. Además, el débil internacionalismo que se aprecia en el desarrollo de las organizaciones obreras en México, impidió por otra parte, una relación influyente en las organizaciones sindicales centroamericanas.

En resumen la influencia cultural de México en Centroamérica no significó una influencia política en los escenarios internos. Y ha sido más bien un conocimiento de sí mismo lo que ha influido en la percepción de los acontecimientos de los otros países. Es hasta la creación de la COPPAL cuando México se esfuerza por identificar las estrategias y tácticas de las organizaciones políticas de la región, como un medio de agenciarse un mayor conocimiento de los problemas que ellos afrontan en cada país.

Los comentarios anteriores resultan necesarios a la luz de las diferencias que con frecuencia se observan entre las posiciones mexicanas, las posiciones europeas y las posiciones venezolanas, respecto a cooperación hacia Centroamérica. El manejo que Venezuela hace, por ejemplo, de sus programas de cooperación en Centroamérica, responde mucho a intereses que expresan sus contrapartes locales. Los acercamientos y los repliegues son entonces frecuentes según las coyunturas partidarias. La política mexicana responde más a necesidades de Estado que de gobierno. Su escasa afiliación partidaria le dificulta una política de acercamiento y repliegues constantes según las coyunturas particulares. En el corto y mediano plazo, México resulta ser un "aid giver" más estable y consistente. Es en este contexto que hemos ubicado la presencia mexicana en acuerdos de cooperación, como en el Acuerdo de San José.

El suministro de petróleo

En 1973 el precio promedio del barril de petróleo era de U.S. \$3.00 y subió a casi U.S. \$36.00 en 1979. Las naciones importadoras de petróleo de Centroamérica y el Caribe se encontraron en una encrucijada económico-financiera. ¿Cómo iban a desarrollar sus economías con precios tan altos? Nosotros pensamos que si les suministráramos petróleo en condiciones favorables, ésto contribuiría a su desarrollo a largo plazo.²

Hasta 1977 Nicaragua era en Centroamérica el importador de crudos más importante, seguido de Guatemala y El Salvador, y más distante de ellos Honduras y Costa Rica. En el Caribe es República Dominicana el principal importador de crudos.

En total la importación de petróleo crudo en la región fue en 1979 de un promedio de 157 140 barriles por día, frente a 170 170 bs. d., en 1977. El decrecimiento de las importaciones desde 1977 es atribuible a varias causas, entre otras a una mayor diversificación del consumo (aumentan radicalmente las importaciones de productos refinados), el impacto mismo de la crisis política en países como Nicaragua, El Salvador y Guatemala, que llevan a un decaimiento importante de las actividades industriales, del transporte y del consumo general. La importación de refinados ha crecido de 65 860 bs. d., en 1977 a 106 290 bs. d., en 1979, siendo Ja-

² Declaraciones de un funcionario mexicano, cit. por *Energy Détente*. Vol. III. No. 13. Septiembre 30, 1982 N. H. California.

**Centroamérica y parte del Caribe: Importaciones de petróleo crudo y refinados,
por Países, 1977-1979**
(Miles de barriles diarios)

País	Crudo				Refinados				Total		
	1977	1978	1979	1977	1978	1979	1977	1978	1977	1978	1979
Barbados	2.57	2.73	2.52	3.37	3.80	1.44	5.94	6.53	5.94	6.53	3.96
Costa Rica	6.51	10.16	9.58	6.83	8.61	7.43	13.34	18.77	13.34	18.77	17.01
El Salvador	14.39	14.99	14.08	—	—	—	14.39	14.99	14.39	14.99	14.08
Guatemala	14.49	15.96	15.67	11.93	12.38	15.55	26.42	28.34	26.42	28.34	31.22
Haití	—	—	—	4.24	4.64	4.68	4.24	4.64	4.24	4.64	4.68
Honduras	9.48	8.95	9.61	2.01	2.72	2.20	11.49	11.67	11.49	11.67	11.81
Jamaica	14.83	10.76	21.24	27.75	25.45	24.03	46.60	44.77	46.60	44.77	45.27
Nicaragua	24.83	10.76	8.55	2.62	3.96	0.88	17.45	14.72	17.45	14.72	9.43
Panamá	56.02	45.94	42.63	1.26	1.20	0.41	57.28	47.14	57.28	47.14	43.04
Rep. Dominicana	33.03	31.73	33.26	5.85	9.03	9.03	38.88	40.76	38.88	40.76	42.34
T o t a l	170.17	160.54	157.14	65.86	71.79	65.70	236.03	232.33	236.03	232.33	222.84

FUENTE: BID, con base en información oficial. (Progreso Económico y Social en América Latina, Washington, 1980).

maica en el Caribe y Guatemala en Centroamérica los que absorben la mayor parte del incremento (22.6% del total Jamaica y 14.6% del total Guatemala).

El principal proveedor de la zona ha sido siempre Venezuela. Prácticamente todos consumen petróleo y derivados venezolanos en alguna medida. Otros proveedores han sido Curazao (a Costa Rica); Arabia Saudita (a Panamá); Ecuador (a Panamá); Trinidad y Tobago (a Honduras); Libia, Nigeria y también Indonesia han sido proveedores aunque menos importantes.

Dado el grado de desarrollo de los países de la región, el consumo de energéticos es bajo y se satisface casi en un sesenta por ciento con recursos propios. El resto del consumo (42%) se satisface con energéticos importados de los cuales el transporte consume una buena parte.

Para los países centroamericanos el periodo 1977-1979 significó el comienzo de una etapa de desaceleración progresiva que llevó al estancamiento económico de 1980. En ese año la deuda externa llegó a 8 300 millones de dólares, al mismo tiempo que la factura petrolera absorbía crecientes volúmenes de las divisas logradas por las exportaciones totales.³

El Acuerdo de San José, firmado entre México y Venezuela, el 3 de agosto de 1980, viene a modi-

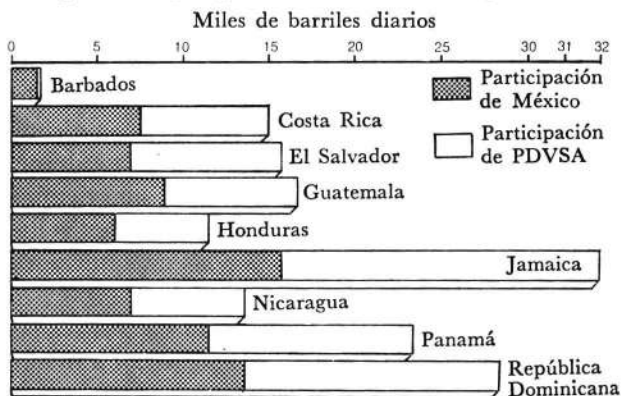
³ En 1970 un quintal de café exportado daba para pagar 100 barriles de petróleo, en 1981 sólo daba para pagar 3 barriles de petróleo.

ficar sustancialmente ese cuadro dramático de las finanzas centroamericanas, al aliviar en un 30% sus respectivas facturas petroleras.

Ese porcentaje se destina a financiar proyectos prioritarios de desarrollo económico, con tasas de interés preferenciales entre 2 y 4 por ciento anual.

Según el lenguaje oficial del Acuerdo el suministro previsto para la mayoría de los países beneficiados está dividido en partes iguales entre México y Venezuela. Sin embargo, en la práctica el Acuerdo ha resultado más flexible y las cantidades se ajustan no sólo por la proximidad geográfica, sino también por factores de otro orden interno. Obsérvese el gráfico siguiente:

Máxima asignación de suministro de petróleo por país. Acuerdo de San José, 1982



FUENTE: Petróleos de Venezuela. Cálculos y gráficos: Energy Detente. Vol. III Núm. 13. Septiembre 30 de 1982, p. 4.

Es importante notar que de los nueve países beneficiarios participantes en 1982 en el Acuerdo —Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Jamaica, República Dominicana y Barbados— sólo dos, Costa Rica y República Dominicana, refinan el crudo importado utilizando facilidades de refinación nacionales. Los otros siete compran el petróleo, pero es Mobil, Esso o Texaco quienes lo refinan.

Los términos del Acuerdo implican que el beneficio para los países va más allá del de la seguridad de suministro de petróleo. En efecto el financiamiento inicial es por un periodo de cinco años a una tasa de interés del cuatro por ciento. Si los recursos derivados de estos créditos se destinan a proyectos prioritarios de desarrollo económico, dichos créditos podrían convertirse en otros de hasta veinte años, con una tasa anual del dos por ciento.⁴

De hecho los países del Acuerdo no están recibiendo su cuota completa de crudo, para evitar un excedente de productos pesados, que no necesitan y han optado por importar los productos en que tienen déficit, como gasolina de aviación, gas propano, diesel, etc.

El Acuerdo ha enfrentado múltiples obstáculos operativos en la zona, siendo algunos de ellos creados por las empresas transnacionales que tradicionalmente han controlado la importación de crudos, su refinación y distribución local. Las empresas Te-

⁴ *Energy Détente. Op. cit.*

xaco, Shell y Esso, y especialmente la primera de ellas han obstaculizado abiertamente en Honduras y Panamá la aplicación del Acuerdo. Fue hasta mayo de 1982 que Honduras llegó a un arreglo con la Texaco y pudo empezar a hacer uso del petróleo proveniente de Venezuela y México.

Se ha especulado que los países beneficiados por el Acuerdo, debido a sus difíciles condiciones económicas, han expresado a México y Venezuela, que afrontan serias dificultades para cubrir la factura petrolera. Costa Rica anunció a mediados de 1982 que no podía pagar a México la deuda, que solicitaba la renegociación de la misma, fijada en un monto de 80 millones de dls. En julio de ese año la deuda petrolera fue renegociada, y los términos fueron de que la pagaría en diez años en cuotas de 8 millones anuales, con la condición de que pagaría puntualmente el petróleo recibido a partir de la fecha de renegociación.⁵ En el caso de Nicaragua la deuda acumulada —incluida la petrolera— alcanzó a fines de 1982, un total estimado en 450 millones de dólares. Se desconocen los términos de la renegociación, pero se hicieron públicas algunas referencias al deseo de México de encontrar fórmulas de coordinación en la cooperación hacia Nicaragua.

El monto de la factura petrolera centroamericana (excluido Panamá) acumulada a diciembre de 1982, puede estimarse en relación con México, en

⁵ *Uno más Uno*, México, 14 de julio de 1982, *El Día*, México, 24 de Julio de 1982.

620 millones de dólares. El grueso de la misma está concentrada en Nicaragua, Costa Rica y el Salvador. Honduras y Guatemala empezaron de hecho hasta 1982 a usar el acuerdo de San José. La imposibilidad de obtener información en México, nos llevó a fuentes centroamericanas, particularmente de los informes de los Bancos Centrales de esos países, prensa y declaraciones oficiales.

La cooperación mexicana a Centroamérica a partir de 1979 y hasta 1982, incluida la factura petrolera, se estima por un monto cercano a los mil millones de dólares.

La cooperación venezolana hacia Centroamérica y el Caribe entre 1974 y 1980, antes del Acuerdo de San José, alcanzó montos estimados en 1 600 millones de dólares.⁶ Si se le agregan los montos estimados como iguales a los de México entre 1980 y 1982, alcanzaría una cantidad de 2 600 millones de dólares.

El comercio mexicano centroamericano

El comercio centroamericano ha sido tradicionalmente diversificado en términos de mercados. Los Estados Unidos absorben el 30% de las exportaciones centroamericanas y proveen un porcentaje similar de los productos importados por Centroamérica. El 70% restante es intercambiado con Europa, Japón, que juntos representan 35%, con el

⁶ *Caribbean and Central America* The House of Commons, *op. cit.* p. lx.

propio mercado común centroamericano (25%) y el saldo con países latinoamericanos y del Caribe.

En el ámbito latinoamericano ha sido México, seguido de Venezuela y luego de Brasil, el principal comprador de productos centroamericanos a lo largo de los dos últimos decenios. Sin embargo, puesto en el contexto general del intercambio comercial centroamericano, la relación con México resulta marginal. En otras ocasiones, hemos anotado¹ que esta situación se ha debido a que ambas economías compiten en el mercado mundial agropecuario con los mismos productos, además al hecho de que las empresas transnacionales controlan la comercialización de los productos agroindustriales en ambas economías y finalmente, los rubros de intercambio que podrían ampliarse requerirían de convenios y acuerdos bilaterales especiales, para los cuales la voluntad política no ha existido ni de parte de México, ni de los países centroamericanos.

El impresionante crecimiento de las importaciones en el México petrolero de 1978 a 1981 implicó un débil incremento del comercio con Centroamérica a pesar de que muchas de esas importaciones fueron de alimentos básicos, cuya producción en

¹ Véase René Herrera Zúñiga y Mario Ojeda Gómez. "Petroleum and the Central America crisis in Mexican Foreign Policy" en Richard Feinber . *Central America e international dimensions of the crisis*. Holmes and Mier Publishers, Inc., Nueva York, 1982. René Herrera Zúñiga. México: "La política exterior en transición" en Lorenzo Meyer, *et al México-Estados Unidos 1982*, El Colegio de México, 1983, pp. 72-76.

Centroamérica pudo ser alentada por México mediante acuerdos especiales. Más tarde y luego de iniciado el activismo de México en la zona se iniciarían acuerdos en ese sentido con varios países y para diversos productos, como carne, azúcar y granos básicos. Pero en esos casos la iniciativa ha provenido de los países centroamericanos como medio de ampliar su reducida capacidad de pago de la deuda petrolera con México. En el caso de Nicaragua, México intentó a través del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) la promoción para que ese país destinara esfuerzos a la producción de granos básicos exportables a México, pero no se tienen evidencias del alcance y funcionamiento del acuerdo. Igualmente se especuló sobre la disposición mexicana para abrir en la zona fronteriza con Guatemala una especie de zona libre para comerciar los excedentes de producción centroamericana en condiciones favorables a esos países. Sin embargo, el proyecto no parece haberse concretado.

De hecho el comercio mexicano centroamericano continúa desenvolviéndose bajo los términos tradicionales y no se advierten posibilidades de un incremento sustancial. Las cifras consultadas para el análisis expresan volúmenes importantes pero esto se debe a las exportaciones petroleras.

En consecuencia cabe preguntarse si realmente existen las condiciones para un giro diferente en las relaciones comerciales. Es posible que en el fondo lo que sí existe hasta ahora es una falta de voluntad política, en ambas partes. Si bien la no

México: Exportaciones a Centroamérica por país y tipo de bien
(En miles de dólares y en porcentaje)

1979*

1980*

	1979*		1980*					
	Total	Bienes de consumo intermedios	Bienes de capital	Total	Bienes de consumo intermedios	Bienes de capital		
Total de exportaciones	8 798 245	1 573 987	7 029 526	194 732	15 307 480	1 635 435	13 428 112	243 933
Mercado Común								
Centroamericano	136 724	31 517	83 720	21 487	228 665	34 092	168 427	26 146
Costa Rica	35 501	6 985	24 357	4 159	95 581	8 107	82 238	5 236
El Salvador	25 340	5 983	14 400	4 957	11 610	3 881	6 795	936
Guatemala	52 843	11 869	35 156	5 818	59 201	12 651	41 795	4 755
Honduras	19 101	5 419	7 207	6 475	18 937	4 982	9 501	4 504
Nicaragua	3 939	1 261	2 600	78	43 286	4 471	28 100	10 715
Mercado Común								
Centroamericano	100.00	23.1	61.2	15.7	100.0	14.9	73.7	11.4
Costa Rica	100.0	19.6	68.6	11.8	100.0	8.5	86.0	5.3
El Salvador	100.0	23.6	56.8	19.6	100.0	33.4	58.5	8.1
Guatemala	100.0	22.5	66.5	11.0	100.0	21.4	70.6	8.0
Honduras	100.0	28.4	37.7	33.9	100.0	26.2	50.0	23.8
Nicaragua	100.0	32.0	66.0	2.0	100.0	10.3	64.9	24.8

FUENTE: Estimación en Base a "Comercio Exterior de México" Vol. 4, Núm. 1 op. cit.

* Enero a diciembre.

México: Exportaciones a Centroamérica por país y tipo de bien
(En miles de dólares y en porcentaje)

	1981*			1982 (enero-junio)		
	Total	Bienes de consumo intermedios	Bienes de capital	Total	Bienes de consumo intermedios	Bienes de capital
Exportaciones total						
Mercado Común						
Centroamericano	415 471	28 501	374 407	173 963	9 830	154 282
Costa Rica	102 905	5 195	92 753	25 053	1 438	19 192
El Salvador	76 855	4 152	72 876	30 699	1 595	28 901
Guatemala	128 952	9 453	116 255	50 298	2 562	45 677
Honduras	20 272	4 840	13 077	4 927	1 720	2 644
Nicaragua	86 487	4 861	79 946	62 986	2 515	57 873
Mercado Común						
Centroamericano	100.0	6.7	90.1	3.2		
Costa Rica	100.0	5.0	90.1	20.8		
El Salvador	100.0	5.4	94.2	4.3		
Guatemala	100.0	7.3	90.1	25.2		
Honduras	100.0	23.9	64.5	11.7		
Nicaragua	100.0	5.6	92.4	1.9		

FUENTE: "Comercio Exterior de México" Vol 4, Núm. (Documento interno) S.P.P., febrero 1892.
"Comercio Exterior de México" Vol. V Núm. 6 (Documento Interno) S.P.P. Agosto 1982.
* Enero a diciembre.

Comercio: Exterior de México con Centroamérica 1973-1982

	Exportaciones		Importaciones		Balance (miles de dólares)
	Miles de dólares	% del Total	Miles de dólares	% del Total	
1973	51 952	2.51	6 886	0.18	45 066
1974	78 468	2.75	8 543	0.14	69 925
1975	81 204	2.84	16 191	0.25	65 013
1976	73 290	2.21	23 515	0.39	49 775
1977	111 635	2.67	16 763	0.30	94 872
1978	131 301	2.32	9 380	0.12	121 921
1979	136 724	1.55	13 017	0.10	123 707
1980	246 873	1.61	32 047	0.16	214 826
1981	414 471	2.14	99 645	0.41	315 826
1982*	173 963	—	46 950	—	—

FUENTE: 1973-1977: "Anuario Estadístico de Comercio Exterior de los Estados Unidos Mexicanos" S.P.P.
1978: Secretaría de Hacienda.

1979 y 1980: "Comercio Exterior de México" Vol. 4 Núm. 1 (Documento Interno) S.P.P. 1981.

1981: "Comercio Exterior de México" Vol. Núm. 12 (Documento Interno) S.P.P. febrero, 1982.

* Enero-junio 1982. "Comercio Exterior de México" Vol. 1 Núm. 6 (Documento Interno) S.P.P. Agosto, 1982.

complementariedad de ambas economías atenta contra un intercambio mayor, es un hecho de que la cooperación mexicana podría fomentar una relación distinta.

No tenemos posibilidades en este trabajo de evaluar el impacto de la cooperación sobre el comercio en el caso de las relaciones de México con Nicaragua. Sin embargo, podemos anotar que el apoyo de México a los programas de desarrollo de ese país ha significado el otorgamiento de líneas de crédito para la adquisición de productos mexicanos en montos importantes (65.4 millones de dólares entre 1979 y 1982). Alrededor de 150 empresas mexicanas se han beneficiado de estas líneas de crédito en una diversidad de productos que va desde bienes de capital hasta materias primas manufacturadas. La experiencia, al menos de algunos de los exportadores mexicanos que han hecho uso de esas líneas de crédito, es que México a partir del caso de Nicaragua y Costa Rica podría alcanzar niveles realmente importantes de ventas en Centroamérica. Con Costa Rica se abrió también una línea de crédito por 25 millones de dólares para compra de productos mexicanos, en condiciones similares a las de Nicaragua. Esto es, créditos pagaderos de 2 a 6 años, a un interés del 6% anual. Adicionalmente a estos rubros se han proporcionado diversos créditos, como los del Banco de Pesca a Nicaragua y otros relacionados con el desarrollo minero de ese país, de los cuales no hay información precisa.

Una vez que México ha fincado su cooperación con Nicaragua en áreas destinadas a fortalecer la capacidad del Estado no han habido resistencias internas de las empresas transnacionales, ni de las empresas privadas locales. Por el contrario, éstas han sido beneficiadas por la cooperación mexicana. El abastecimiento sostenido de petróleo y la cooperación para el restablecimiento de servicios básicos, como el de las comunicaciones telefónicas, ha resultado benéfico para todos los sectores, incluido el privado.

En términos generales, la cooperación mexicana ha sido sostenida y no condicionada, pese a las dificultades económicas y financieras internas y a la disminución de los márgenes del pluralismo en el proceso nicaragüense. México ha querido así reiterar su disposición a no negociar desde una perspectiva de poder, los términos de su colaboración. Los límites serían en todo caso impuestos por las posibilidades internas y en todo caso por el resultado de las iniciativas de paz en el seno de las gestiones de La Contadora, más que por la resistencia, cada vez más abierta, del gobierno de Estados Unidos.

VI. Política regional vs relaciones bilaterales con los Estados Unidos de Norteamérica

El problema de Centroamérica trajo a nueva cuenta el dilema permanente de la política exterior mexicana, o sea el de escoger —o conciliar— entre dos objetivos principales: continuar la línea tradicional antiintervencionista en materia de política regional (internacional) y mantener buenas relaciones con los Estados Unidos a nivel bilateral. El primer objetivo es importante a fin de mantener la consistencia en los asuntos de política exterior y se explica en función de consideraciones tanto de tipo interno como externo. El segundo refleja la importancia y complejidad de las relaciones entre ambos países así como el alto grado de dependencia económica de México respecto de los Estados Unidos.

Los Estados Unidos también han buscado —al menos hasta fechas muy recientes— mantener una separación clara entre política regional y asuntos bilaterales en su relación con México, a fin de no complicar estos últimos y como reconocimiento de la necesidad de México de guardar su tradición en materia internacional y mantener el consenso polí-

tico interno. La conducta internacional de México durante las últimas tres o cuatro décadas sugiere un patrón consistente y la aceptación o tolerancia tácita de este patrón de conducta por los Estados Unidos. Esto tiende a sugerir, a su vez, un segundo tipo de acuerdo tácito mediante el cual el disenso de México es aceptado o tolerado en asuntos económicos internacionales, así como de política regional y aun de nivel global pero de carácter más bien simbólico que real, a cambio de cooperación en los asuntos vitales o verdaderamente importantes de la política internacional global. Debido a que los límites de tales acuerdos tácitos no están, lógico es, claramente definidos, en ocasiones surge la confrontación entre ambos gobiernos, como ocurrió con relación a Cuba en 1964 y como es el caso de Centroamérica hoy día. También en ocasiones, estas confrontaciones suelen alterar el consenso interno de México en materia de política exterior y ciertos sectores sociales expresan su contrariedad, o temor, mediante manifestaciones públicas de protesta y aun a través de acciones materiales como fugas de capital o contracción de la inversión. Esta puede ser la explicación al fenómeno que se presentó en México en 1981 y 1982, cuando algunos observadores asociaron la fuga de capital en parte con el temor público a una devaluación y en parte al descontento de ciertos sectores con la política exterior. Otros más vieron en ello el temor de ciertos sectores internos a represalias de Estados Unidos a México a causa de su política exterior.

Sin embargo, a decir verdad, con el ascenso de Ronald Reagan a la presidencia norteamericana, el clima de las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos mejoró sensiblemente, no obstante la reputación de la que venía precedido, como ultraconservador de "mano dura". Esto se debió, principalmente, a un esfuerzo deliberado del propio Reagan para mejorar el clima de las relaciones, que se había deteriorado durante el gobierno de James Carter debido a una serie de discrepancias y malos entendidos. Entre estos destacan el fiasco de las primeras negociaciones para la venta de gas natural mexicano a los Estados Unidos y la negativa de México a otorgar una segunda visa al Sha de Irán a su regreso de su hospitalización en los Estados Unidos y una vez que los estudiantes iraníes habían tomado la embajada norteamericana en Teherán y mantenían a su personal como rehenes para presionar la entrega del Sha. Por su parte, el Presidente López Portillo, consciente de este deterioro, contribuyó también con su esfuerzo a mejorar el clima de las relaciones. Pero como bien señala Anthony P. Maingot, la simpatía personal que se hayan podido profesar ambos mandatarios, a pesar de sus diferencias ideológicas, no era elemento suficiente para resolver los problemas de las relaciones; pues éstas dependen de realidades estructurales del interés nacional de cada uno de los países, que van más allá de la buena voluntad.¹

¹ "Diplomacy and the Structural Realities of National Interest", Miami Herald, junio 28 de 1981. Tomado de

Durante 1981, los dos grandes problemas de las relaciones bilaterales entre los dos países, que habían acaparado la atención en el pasado reciente, hidrocarburos e indocumentados, entraron en un periodo de receso —el segundo sólo transitoriamente— para dar paso a su asunto álgido de política regional: la crisis de Centroamérica y el Caribe.

En realidad, el asunto de los hidrocarburos, más que entrar en receso, se estabilizó a partir de nuevas negociaciones sobre el gas natural que resultaron satisfactorias para ambas partes y al comprobarse la hipótesis de que serían las propias necesidades internas de México, las que lo empujarían a ir aumentando sus exportaciones de petróleo crudo, algo que había constituido, en años anteriores, la principal preocupación de los Estados Unidos. Esta preocupación se hizo aún más obsoleta a partir de la segunda mitad de 1981, con los excedentes que se presentaron en el mercado mundial de hidrocarburos. El asunto de los indocumentados entró en una especie de receso a partir del fracaso del Plan de Amnistía del Presidente Carter y con la llegada a Washington de Ronald Reagan, quien dio muestras, al menos a principios de su gobierno, de no preocuparse mayormente por el problema y que hizo suponer a algunos, debido a su filosofía económica de no interferir el libre juego de las leyes del mercado, que favorecía *el status quo*. No

fue sino hasta principios de 1982, al empezar a tomar fuerza del proyecto de ley Simpson-Mazzoli sobre migración y refugiados, que el asunto volvió a cobrar vigencia en la agenda México-Estados Unidos. En cambio, el problema de Centroamérica ascendió rápidamente a la escala de prioridades de las relaciones México-Estados Unidos.

Reagan llegó al poder en enero de 1981. El cambio de gobierno en Washington fue muy importante, no solamente porque significaba el remplazo de los demócratas por los republicanos, sino principalmente porque trajo al poder al ala derecha de éstos, con un programa de gobierno que prometía llevar a cabo una revolución conservadora. En materia de política exterior, el nuevo gobierno venía influido por la idea de que la Unión Soviética y sus aliados habían aprovechado el vacío de poder dejado por los Estados Unidos en la política internacional, como resultado de los traumas de Vietnam y Watergate, para aumentar su influencia mediante la intervención de varios tipos. Pensaban que con los gobiernos anteriores los Estados Unidos habían perdido la voluntad de actuar como gran potencia y se habían dejado vapulear hasta por países más pequeños: el ejemplo típico era el caso de Irán, país que se había atrevido a mantener como rehenes al personal de la embajada norteamericana en Teherán, para forzar a Washington a acceder a sus reclamaciones. De aquí que para el nuevo gobierno de Reagan fuera necesario devolver a los Estados Unidos su imagen de gran potencia, decidida a de-

fender y promover sus intereses en cualquier lugar del mundo. Esta política devolvería la moral a la nación norteamericana y permitiría disuadir a la Unión Soviética y a sus aliados de nuevas aventuras, al tiempo que fortalecería el liderazgo de los Estados Unidos en el mundo occidental.

Uno de los primeros lugares escogidos para mostrar al mundo esta nueva determinación fue la subregión centroamericana y el Caribe, en la que se habían operado cambios de signo político de consideración y otros estaban gestándose. México, que en un cambio de su política exterior hacia una participación internacional más activa, había semiadoptado a la revolución sandinista en Nicaragua y visto con simpatía la posibilidad de un cambio en El Salvador, pronto habría de encontrarse enfrentado a esta nueva política de los Estados Unidos de Norteamérica.

Ahora bien, podría pensarse tal vez, bajo cierta perspectiva, que los objetivos de México y los Estados Unidos en la región no son tan disímbolos como aparentan, pues ambos buscan la estabilización. Sin embargo, las razones para ello y las tácticas empleadas son distintas y hasta excluyentes. Obviamente, el gobierno de Reagan busca la estabilización en el área, pero con la pretensión de mantener la hegemonía norteamericana. De aquí entonces que no esté dispuesto a admitir cambios sociales de profundidad. Por otra parte, el gobierno de Reagan está dispuesto a usar —en parte ya lo ha hecho— tácticas de coerción, que van desde el

bloqueo financiero, hasta la fuerza militar encubierta.

Por su parte, México, como se ha visto, busca la estabilización por el interés que tiene de evitar un foco de tensión generalizada próximo a su frontera sur. Esta posición es congruente con una antigua tradición: evitar que cuestiones externas, al influir en las nacionales, obstaculicen o interrumpan el proceso interno de desarrollo. Por ejemplo, en caso de que las tensiones que ahora se dan en el área, desembocaran en una guerra abierta de tipo sub-regional, esto serviría para justificar los argumentos de aquellos que, en el propio país, están pidiendo la modernización y crecimiento de las fuerzas armadas para una mejor protección de los campos petrolíferos del sur de México. Esto llevaría a un aumento del gasto militar con su consecuente distorsión en las prioridades de asignación de recursos, en sacrificio de proyectos de desarrollo y en última instancia pondría en peligro hacia el futuro el equilibrio actual entre el poder civil y el militar. Esto aparte de que, embarcarse en una política de armamentismo, significa entrar al juego del equilibrio del poder militar, en el que para mantenerlo es necesario participar en las frecuentes escaladas de armamento que se dan en una carrera sin fin, estimulada además por los constantes descubrimientos tecnológicos.

En cuanto a las tácticas, México se inclina por propiciar la negociación política entre las partes en conflicto, que evite la lucha armada, la extensión e internacionalización de ésta y que admita ciertos

cambios sociales básicos a fin de hacer perdurable dicha negociación. En este último punto es en donde más difieren las posiciones mexicana y norteamericana. La posición mexicana parte de la experiencia histórica en el área y aduce que no sólo es socialmente más justo, sino políticamente necesario aceptar el cambio. De otra forma, únicamente se estará aplazando el estallido social, que al futuro tendrá que ser necesariamente mayor. Sofocar la revolución por la fuerza, como ocurrió en Guatemala en 1954, conseguiría únicamente aplazar los problemas y condenar a la región a vivir en una inestabilidad permanente. Con el paso de los meses el gobierno de Reagan dio muestras de moderar su inicial beligerancia respecto a Centroamérica, lo que hizo suponer en su momento a ciertos observadores que finalmente Reagan había entendido los dos filos de su política.²

Durante los momentos de mayor disenso que la marcha de los acontecimientos marcaban, el gobierno mexicano hizo esfuerzos para que éste no afectara las relaciones con los Estados Unidos y para que la opinión pública norteamericana, mexi-

² Sin embargo, otros observadores pensaron, en el momento, que la moderación del gobierno de Reagan era solamente un recurso temporal que se veía forzado a tomar ante la fuerte crítica interna e internacional que había provocado la contraevidencia presentada al "Libro Blanco" sobre El Salvador publicado por el propio gobierno norteamericano. Véase por ejemplo, Richard Fagen, "The Real Clear and Present Danger", en *Caribbean Review*, vol. XI, núm. 2. Miami, Fla., Spring 1982, p. 19.

cana e internacional, entendieran las razones de su posición política. Se explicó que dentro de "un clima de respeto mutuo" se entendía que las posiciones de ambos países eran "divergentes pero no de enfrentamiento".³ El propio presidente López Portillo en un obvio esfuerzo por tratar de explicar esta posición a la opinión pública norteamericana a fin de atenuar las tensiones y evitar perjuicios a las relaciones bilaterales, aprovechando una entrevista televisada a todo el territorio norteamericano por la cadena CBS, declaró lo siguiente:

Quisiera, si me permite la oportunidad, dar a conocer al pueblo de los Estados Unidos que México no es un país pendenciero que se opone con arrogancia a las autoridades de su país; nuestra posición es cuestión de principios y nosotros creemos en principios; nosotros no creemos en el principio de la fuerza, sino en la fuerza de los principios y en esa creencia somos firmes y constantes. Naturalmente no queremos tener problemas con nuestro muy poderoso vecino; pero creo que nuestros principios deben ser defendidos si es que creemos en ellos.⁴

³ Véanse declaraciones del canciller mexicano Jorge Castañeda al término de una entrevista con el secretario de Estado Alexander Haig, celebrada el 24 de marzo de 1981. *Excelsior*, 25 de marzo de 1981, p. 3A.

⁴ Entrevista de televisión difundida por la CBS en los Estados Unidos el 17 de marzo de 1981. Texto reproducido en *Uno Más Uno*, México, 18 de marzo de 1981.

VII. Apreciación de la política de México hacia Centroamérica

Evaluar los resultados obtenidos por la política exterior de México en la práctica es tarea muy difícil, puesto que es casi imposible determinar cuál pudo ser su peso específico al lado de otros factores y circunstancias, en la determinación del rumbo que tomaron los eventos políticos. Si se considera, por ejemplo, que el objetivo principal de México era evitar la generalización del conflicto, podría decirse que hasta diciembre de 1982 ello se había logrado. Sin embargo, es casi imposible dilucidar hasta qué punto México contribuyó a ello. Por otra parte y en lo que hasta esa fecha no parecía haber sido muy exitosa la diplomacia mexicana, era en su objetivo de desescalar el clima de tensión. Pero aquí otra vez cabe preguntarse, en primer término, si las tensiones no hubieran podido ser mayores de lo que en realidad fueron y segundo, si para ello la contribución mexicana fue importante o fueron otros los factores que tendieron a prevalecer, aun en conjunción con la política mexicana. ¿Hasta qué punto los Estados Unidos no intervinieron más decisiva-

mente en El Salvador en función de la diplomacia mexicana o en función de sus propias limitaciones internas de orden político? ¿Hasta qué punto Cuba moderó su actitud en razón de gestiones mexicanas y hasta qué punto lo hizo por temor de incitar represalias de Estados Unidos y alterar su propia seguridad? Estas y otras preguntas semejantes son difíciles de contestar. Lo único seguro en estos casos es que ni Estados Unidos ni Cuba habrían contado con el apoyo de México en una intervención abierta de cualquiera de los dos y lejos de ello, es seguro que hubiesen encontrado un fuerte obstáculo, un país dispuesto a denunciar internacionalmente, con toda la fuerza de su diplomacia, tales actos de intervención.

Terrenó menos difícil de evaluar, aunque no por ello enteramente seguro, es tratar de determinar hasta qué punto la diplomacia mexicana fue exitosa en moderar las acciones de los gobiernos centroamericanos. En el caso de Nicaragua es posible que la influencia mexicana haya sido importante.

Esto obedecería al hecho fundamental de que México fue su principal —si no único— intermediario frente a los Estados Unidos. Por otra parte, las entregas de petróleo, parte de ellas a precios concesionales, así como los otros financiamientos, le fueron importantes para no desequilibrar aún más su balanza de pagos. Sin embargo, ni aun las ventas de petróleo en términos concesionales fueron capaces de promover la influencia mexicana en otros países de la región, cuando estos

programas de cooperación encontraron el contrapeso de programas norteamericanos de asistencia económica de volumen mayor. Casos típicos de esto último serían Costa Rica y El Salvador.

El presidente López Portillo, en su último informe de gobierno del 1o. de septiembre de 1982, hizo su propia evaluación de los resultados de la política regional de México. En aquella ocasión, refiriéndose al Acuerdo de San José, dijo lo siguiente:

El acuerdo petrolero de San José que firmamos con Venezuela ha resistido el paso del tiempo y el peso de la crisis. Entre 1980 y 1982 la ayuda económica de México a los países del área por este concepto ha sumado 700 millones de dólares. En términos anuales, este monto es idéntico al del plan de ayuda a la Cuenca del Caribe propuesto por Estados Unidos, siendo inconmensurables las capacidades y condiciones de nuestras dos economías.¹

Poco después, refiriéndose al plan mexicano de distensión propuesto en Managua el 21 de febrero de 1982, expresó lo siguiente:

...México [cumplió] cabalmente con su papel de comunicador, de iniciador de contactos y de esclarecedor de posiciones respectivas.

Pero México no puede negociar a nombre de las partes, ni puede obligar a éstas a entablar una negociación que no concuerda con sus intereses, tal y como esas partes los entienden.

¹ José López Portillo, *Sexto Informe de Gobierno*, 1o. de septiembre de 1982.

El primer balance, pues, del plan de Managua es relativo; por un lado se lograron los contactos, pero éstos no se transformaron, por lo menos hasta ahora, en negociación.

No obstante, un balance más sustantivo muestra algo de importancia indudable [...] Nadie podrá negar que México le ganó tiempo a la solución pacífica y esclareció las posiciones, y sobre todo, quedó claro para el mundo que sí existió y existe, alternativa a la guerra en la región, si hay imaginación.²

En cuanto al futuro de la política exterior mexicana en la región y de si ésta se verá afectada con el cambio de gobierno en México a partir de diciembre de 1982, podría adelantarse la apreciación siguiente. Más que verse afectada por el cambio de gobierno, la política exterior de México podría ser influida por la grave crisis económica que vive el país a partir de febrero de 1982. Con la deuda externa más alta del mundo, calculada en 82 mil millones de dólares, la falta de liquidez internacional agravada por la baja en los precios internacionales del petróleo, la falta de competitividad de las exportaciones no petroleras y de los servicios turísticos debido a la inflación interna —mucho mayor que la de los Estados Unidos primer socio comercial— y la fuga masiva de capital, México se vio en la necesidad de tomar medidas drásticas que afectaron su tradicional solvencia económica. En 1982 se sucedieron dos devaluaciones,

² *Ibid.*

una en febrero y otra en agosto. A pesar de ello, la fuga de capital continuó y la captación de divisas no petroleras (y de remisiones de trabajadores migratorios) no reaccionó como era de suponerse. Esto llevó al gobierno mexicano a tomar dos medidas drásticas que hubiesen sido inconcebibles apenas dos años antes, cuando el país vivía el periodo de plena bonanza petrolera: el control de cambios y la nacionalización de la banca. A pesar de que con estas medidas se esperaba contener la fuga de divisas, por otra parte se veían como obstáculos a las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional y la banca privada extranjera, para la restructuración de la deuda externa y la contratación de nuevos empréstitos de alivio. Ante esta situación muchos observadores llegaron a pensar que México habría de cambiar drásticamente su política exterior y plegarse a los dictados de Washington, sobre todo en su posición en Centroamérica.

Sin embargo, habría que considerar también otros factores que tienden a influir en sentido contrario. Uno de ellos son los cambios que se vienen operando en el subsistema internacional de la región. México no puede abandonar su participación en el nuevo esquema político que se está gestando, a menos de que esté dispuesto a su vez a abandonar el destino de la región a otras fuerzas externas y a sacrificar sus propios objetivos político estratégicos que apuntan hacia la estabilización del área. Por otra parte, todo dependerá también de la magnitud de los acontecimientos futuros, como puede ser una

abierta guerra civil en Guatemala o un conflicto bélico generalizado en la región.

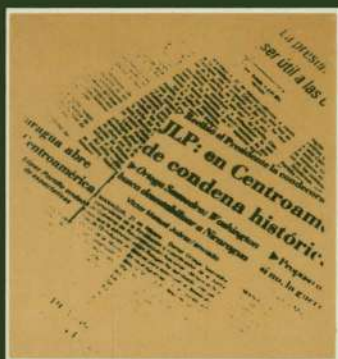
El propio Miguel de la Madrid, ya siendo candidato electo, al intervenir durante una sesión de la Comisión de Asuntos Internacionales de su propio partido, celebrada el 20 de julio de 1982, declaró:

No hay ni puede haber rectificaciones en la tradición revolucionaria y liberal de nuestra política exterior y particularmente en las posiciones progresistas que México ha sostenido en tiempos recientes.

Poco tiempo después, el 19 de agosto siguiente, el candidato electo insistió nuevamente en el punto ante el mismo foro, al declarar, durante su intervención, que México debía seguir sus esfuerzos de distensión en Centroamérica y el Caribe y evitar proyectos desestabilizadores en la región, puesto que cuando defendemos a la América Latina nos defendemos a nosotros mismos. Sin embargo, todas estas declaraciones tuvieron lugar antes de las medidas críticas que habrían de tomarse en México el primero de septiembre y que habrían de complicar las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional y con la banca extranjera. En consecuencia, el futuro de la política exterior de México aparecía incierto al entrar 1982 en su último mes. Sin embargo, esta incertidumbre existía más bien en cuanto al énfasis o grado de involucramiento efectivo de México a través de programas de ayuda, mas no en cuanto al rumbo de la política exterior, pues la mexicana —se afirmaba— ha sido siempre más

bien una política de Estado que de gobiernos. No obstante, quedaba planteada al futuro la duda de si México, presionado por sus propias necesidades y problemas internos, se viera forzado a relegar a la política exterior a un segundo plano, en favor de un regreso hacia la introversión política y al aislamiento internacional. Finalmente, la participación decidida de México en el grupo Contadora vino a poner fin a este debate.

Este libro se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 1983 en los talleres de Herrero Hnos., Comonfort 44, Col. Peralvillo. Se editaron 3 000 ejemplares más sobrantes para reposición. La edición estuvo al cuidado del Departamento de Publicaciones de El Colegio de México.



El camino y la residencia, dos momentos, dos acepciones de *jornada* definen el carácter de esta colección que El Colegio de México ha venido ofreciendo desde sus primeros días al lector interesado en las humanidades y las ciencias sociales. Cada una de estas *jornadas* es así un libro sencillo —ni la monografía especializada ni el tratado monumental— que satisface la curiosidad por el tema que aborda y, al mismo tiempo, proporciona los medios necesarios para detenerse en él y aun para emprender un nuevo trayecto.



Centro de Estudios Internacionales
El Colegio de México

