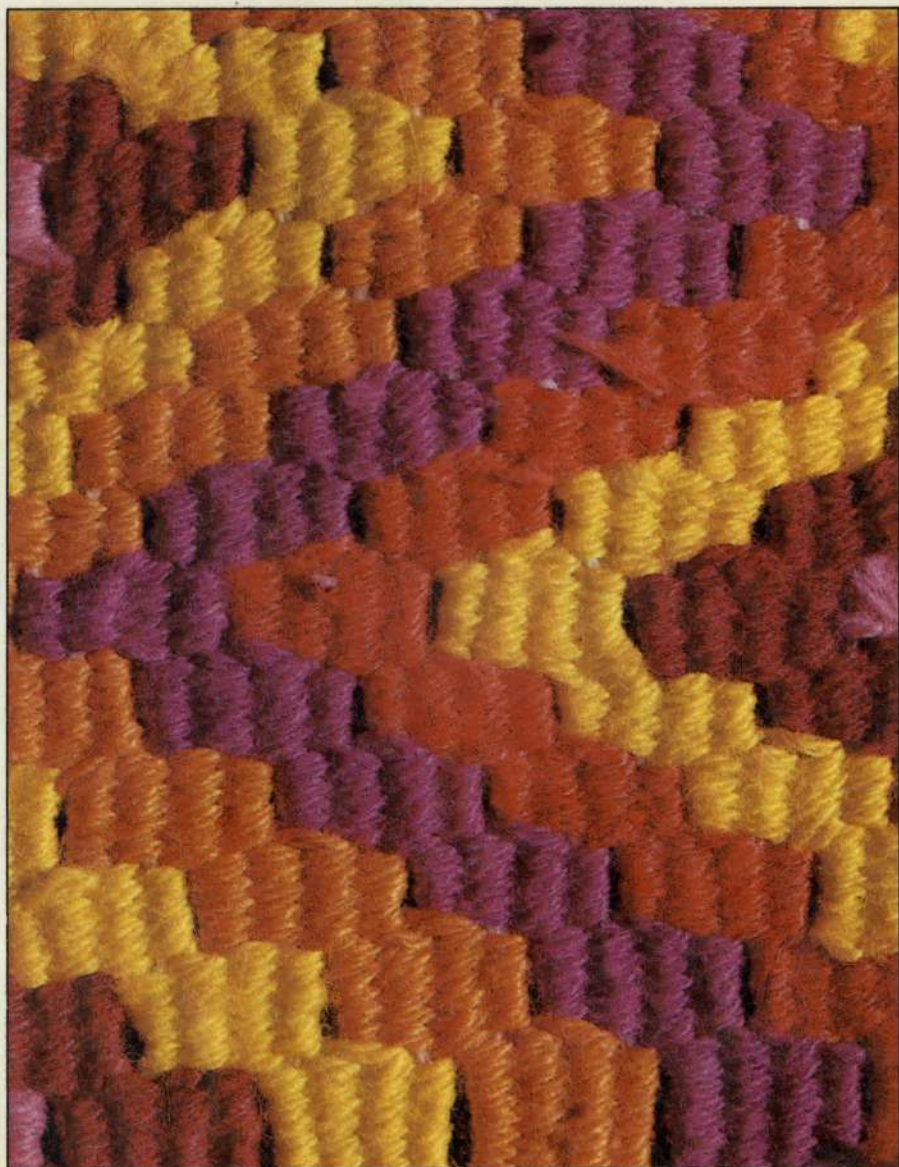


---

Mario Ojeda

compilador

# **Las relaciones de México con los países de América Central**



*El Colegio de México*







**LAS RELACIONES DE MÉXICO  
CON LOS PAÍSES DE AMÉRICA CENTRAL**



# LAS RELACIONES DE MÉXICO CON LOS PAÍSES DE AMÉRICA CENTRAL

*Mario Ojeda*  
compilador

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
25 ANIVERSARIO



EL COLEGIO DE MÉXICO

*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, 1985**  
**DR © El Colegio de México, A.C.**  
**Camino al Ajusco 20**  
**10740 México, D.F.**

**ISBN 968-12-0321-6**  
**Impreso y hecho en México / Printed in Mexico**



## ÍNDICE

Presentación	9
México: su ascenso a protagonista regional <i>Mario Ojeda</i>	11
La seguridad nacional y la soberanía mexicana entre Estados Unidos y América Central <i>Sergio Aguayo Quezada</i>	43
Las relaciones entre México y Costa Rica <i>José Antonio Hernández García</i>	75
Las relaciones entre El Salvador y México <i>Manuel A. Chavarría K.</i>	91
Las relaciones entre Honduras y México <i>Rodolfo Pastor</i>	117
Las relaciones entre Nicaragua y México <i>René Herrera Zúniga</i>	133



## PRESENTACIÓN

El presente libro forma parte de una serie que conmemora el 25 Aniversario de la fundación del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y aborda uno de los temas que más preocupa en la actualidad a la política exterior mexicana: las relaciones con los países de la América Central.

Mucho se ha escrito últimamente acerca de la política de México hacia Centroamérica, pero muy poco, o casi nada, sobre las relaciones con cada uno de los países que la conforman. Sin embargo, para poder explicarse cabalmente lo que ha sido la política exterior mexicana en la región, es indispensable conocer las relaciones con cada uno de ellos. El presente libro intenta una primera aproximación al tema de las relaciones bilaterales con esos países y espera que esa contribución sea útil para muchos lectores preocupados por el tema.

El estudio abarca el periodo 1978-1984. La selección de fechas no ha sido arbitraria. Durante ese lapso surgen y se agravan en la región diversos conflictos políticos que, a la fecha de terminación del libro, aún persisten y en cierto sentido siguen agravándose. El periodo coincide también con el surgimiento de México como protagonista político regional. Los conflictos políticos de Centroamérica atraen la atención de México por sus implicaciones internacionales y por las repercusiones, reales y potenciales, a que pueden dar lugar en su propio ámbito regional y en su propia seguridad y estabilidad. México decide, a partir de 1979, asumir una política exterior activa con respecto a Centroamérica que lo lleva a implicarse en sus conflictos en un grado importante, nunca visto con anterioridad.

El hecho de que los conflictos aún persistan impide la visión de perspectiva que sólo la distancia histórica permite. De ahí que el análisis pueda resultar en ocasiones distorsionado por la marcha de los propios acontecimientos, o insuficiente, porque se refiera a hechos que con el paso del tiempo resulten ser más centrales de lo que hoy creemos. Éstos son problemas inevitables en todo análisis de coyuntura.

El estudio se divide en dos partes distintas, aun cuando esa distinción no está señalada expresamente en el índice. Una parte consta de los dos primeros capítulos, y está dedicada a analizar el desafío que

han significado los conflictos de Centroamérica para México, así como las respuestas mexicanas a ese desafío. Otra, que consta de cinco capítulos, está dedicada a analizar en particular las relaciones de México con cada uno de los países centroamericanos. El énfasis de esta segunda parte está puesto, más que en las relaciones bilaterales propiamente dichas, en las coincidencias y divergencias acerca de los conflictos, así como en la reacción de cada uno de los cinco países ante la política mexicana hacia la región.

En el capítulo 1 se analiza el ascenso de México a protagonista político regional, visto como parte de un proceso histórico más amplio: el del surgimiento de una política exterior activa que se inicia, en realidad, bajo la presidencia de Luis Echeverría. En el capítulo 2, Sergio Aguayo se ocupa de analizar las vicisitudes de México, atrapado entre dos fuegos, ya que los conflictos de Centroamérica le traen problemas tanto del sur como del norte de sus fronteras. El hilo conductor de Aguayo es el análisis de lo que esto significa para México en términos de seguridad y soberanía.

El capítulo 3, a cargo de José Antonio Hernández, entra ya a analizar, con toda propiedad, las relaciones de México con los países de la América Central. Hernández se ocupa del caso de Costa Rica, Manuel Chavarría de El Salvador, Rodolfo Pastor de Honduras, y René Herrera de Nicaragua. Cada uno de ellos tiende a reflejar en su análisis, además de su propia orientación ideológico-política, su propio origen nacional. Esto, claro está, resta unidad al enfoque de las relaciones vistas desde México, pero, a cambio, le da variedad de perspectivas. José Antonio Hernández es mexicano y, aunque ciertamente crítico de algunas actitudes y posturas de su propio país hacia la región, su enfoque del tema puede considerarse como el de una perspectiva desde México. Manuel Chavarría es salvadoreño, Rodolfo Pastor hondureño y René Herrera nicaragüense. Sus enfoques, aun cuando tienden a reflejar posiciones políticas distintas, tienen el denominador común de una perspectiva centroamericana. Cada uno de ellos ofrece, a su manera, un análisis de las relaciones vistas desde sus propios países, aunque no necesariamente de sus gobiernos. De aquí que en los títulos de estos cuatro capítulos se haga preceder al país de origen del autor respectivo, a fin de hacer resaltar la perspectiva nacional de cada uno de ellos.

Esperamos que el lector encuentre justificación en el esfuerzo de los seis autores y que el libro ayude a significar el 25 Aniversario del Centro de Estudios Internacionales, al cual pertenecemos casi todos los que en él colaboramos.

Mario Ojeda

# MÉXICO: SU ASCENSO A PROTAGONISTA REGIONAL

MARIO OJEDA  
*El Colegio de México*

## I

México ha aprendido, por la dura vía de la experiencia histórica, la importancia que tiene para los países débiles la defensa de los principios de autodeterminación y no intervención. Las invasiones extranjeras sufridas durante el siglo xix y principios del xx, así como las múltiples acciones de interferencia política que le fueron impuestas durante el mismo periodo por potencias extranjeras —Estados Unidos en particular— empujaron a México hacia una actitud aislacionista y hacia la consagración de esos dos principios como piedras angulares de su política exterior. La doctrina Carranza, formulada durante el segundo decenio del siglo xx, en medio de las presiones extranjeras que suscitó la revolución iniciada en 1910, incluía ya los principios y lineamientos básicos de la política exterior actual. Más aún, algunos estudiosos han llegado a afirmar que la doctrina Carranza incluía ideas y principios ya en boga durante la invasión francesa de 1862 (Benito Juárez: “El respeto al derecho ajeno es la paz”) y que algunas de esas ideas se remontan aún más lejos y encuentran su antecedente histórico en el proyecto constitucional de Morelos de 1812. Después de la promulgación de la doctrina Carranza, en 1930, se agregó un corolario a la interpretación mexicana del principio de no intervención: la doctrina Estrada, por la que México condenaba la práctica del reconocimiento diplomático condicionado.

Durante los años veinte y treinta México actúa apoyado en ese cuerpo doctrinario, que con el tiempo cobraría tradición. En 1932 México ingresa a la Sociedad de Naciones con la reserva de que nunca ha admitido la doctrina Monroe, reconocida por el Pacto en su artículo 21.

En 1933 condena la agresión de Japón a China y más tarde la invasión italiana a Etiopía. En el caso de la guerra civil española se niega a reconocer al gobierno de Franco, que, desde el punto de vista mexicano, había llegado al poder con el apoyo intervencionista de dos potencias extranjeras: Alemania e Italia. Más tarde y dentro de la Sociedad de Naciones, México eleva su protesta en los casos del *Anschluss* de Austria, de la mutilación de Checoslovaquia por parte de Alemania y del ataque germano a Polonia. Finalmente, en 1942, México se suma a la guerra contra las potencias del Eje.

Después de la segunda guerra mundial, México establece una marca sin precedente en el seno del sistema interamericano votando reiteradamente en contra de las acciones de intervención, de carácter francamente unilateral o bajo sospecha de estar escondidas en el ropaje de la seguridad colectiva. Los más importantes ejemplos de ello son los casos de Guatemala (1954), Cuba (1960-1964) y República Dominicana (1965). Más aún, en 1962, México decidió anteponer a su reclamación sobre parte del territorio de Belice el derecho del pueblo de esa nación a autodeterminarse. Apoyado en la misma tradición, México desaprobó también las resoluciones votadas en 1967 por la Organización Latinoamericana de Solidaridad (OLAS), creada ese año con el patrocinio de Cuba para la promoción de la lucha revolucionaria en América Latina.<sup>1</sup>

No se piense, sin embargo, que esta reiterada defensa internacional de los principios de autodeterminación y no intervención se llevó a cabo sobre la base de una activa acción diplomática, encaminada a fomentar y fortalecer su posición con iniciativas. La política antiintervencionista fue aplicada más bien cada vez que se dio un caso particular de intervención y como una forma de protesta o de reacción negativa frente a actos perpetrados por terceros países. Otra característica importante de la política exterior de México ha sido presentar siempre su posición en forma unilateral y aislada, con el propósito deliberado de evitar el proselitismo. Más aún, esta política ha sido estructurada en términos estrictamente jurídicos —con frecuencia sobre la base de simples argumentos de procedimiento— para no verse involucrado en los aspectos políticos del problema ni ser forzado a tomar partido abierto en el asunto de la controversia. Difícilmente podía haber sido de otra manera; durante los dos decenios que siguieron al término de la segunda guerra mundial, México no tenía ni la voluntad ni la posibilidad de actuar en forma diferente. En esos años México estaba concentrado en promover su desarrollo interno y, en consecuencia, consideraba que involucrarse en problemas externos era distraerse de su esfuerzo inter-

<sup>1</sup> Ejemplos más recientes de la defensa mexicana de los principios de autodeterminación y no intervención son los casos de Nicaragua, Afganistán y Granada.

no. Por otra parte, la rigidez de un mundo político bipolar, además del clima de intolerancia de la guerra fría, dejaban a la mayoría de los países poco espacio para una acción internacional activa e independiente. En consecuencia, la política exterior de México de aquel periodo podría ser caracterizada como de tipo pasivo, defensivo y juricista.

## II

Sin embargo, con el transcurso del tiempo, una vez que el mundo entró en un periodo de mayor tolerancia política, como consecuencia del relajamiento de la guerra fría y de una mayor diversificación del poder internacional, la actitud mexicana empezó a cambiar rápidamente. Otro factor importante de este cambio fue el desligamiento de Estados Unidos de sus antiguos compromisos internacionales. México aprendió, por la vía de la experiencia, que la tradicional "relación especial" que Washington le había otorgado en forma tácita, había sucumbido ante la nueva visión globalista y la política de "menosprecio benigno" hacia la región latinoamericana del gobierno de Nixon. En consecuencia, México inició la búsqueda de la diversificación de sus relaciones y de un papel más activo en los asuntos internacionales.

En 1970, cuando asumió Luis Echeverría la presidencia, había ya en México un amplio consenso acerca de que la política aislamentista había dado lugar, en realidad, a un énfasis excesivo en la relación bilateral con Estados Unidos. Desde esa perspectiva, el énfasis en el bilateralismo había conducido a su vez a una desproporcionada y peligrosa dependencia de Estados Unidos —monodependencia— particularmente en materia de relaciones económicas. Una confirmación de esta proposición se produjo en agosto de 1971, ocho meses después de la llegada de Echeverría a la presidencia.<sup>2</sup> En esa fecha, el presidente Nixon decidió establecer una sobretasa impositiva de 10% a todas las importaciones de Estados Unidos como medida de emergencia para proteger la balanza de pagos. México trató de negociar en forma bilateral la dispensa de dicha medida, igual que Canadá, el otro vecino territorial y el único otro país que tomó tal iniciativa. Nixon no aprobó la dispensa,

<sup>2</sup> Con anterioridad se había dado un caso similar: una decisión tomada por Washington en forma unilateral, sin consulta o notificación previa, que sorprendió al gobierno mexicano de Díaz Ordaz. Ésta fue la llamada Operación Interceptación, aplicada en 1969, con el argumento de combatir el tráfico de estupefacientes proveniente de México. La operación consistió en el aumento de precauciones en la revisión aduanal fronteriza de los viajeros procedentes de México. Debido a que la revisión meticulosa de los viajeros alargó en forma extraordinaria el tiempo de espera para cruzar la línea fronteriza, disminuyó considerablemente la corriente turística hacia México y la economía de las ciudades mexicanas de la frontera sufrió daños importantes.

aunque el impacto de la sobretasa afectaba a México mucho más que al resto de los países —con excepción de Canadá— porque 65% de las exportaciones mexicanas tenían como destino a Estados Unidos. También fue ignorado el argumento de que México era una víctima inocente de la medida, de que los problemas de la balanza comercial general de Estados Unidos no podían serle imputados a México, que soportaba un déficit permanente en su relación comercial con el mercado norteamericano.

Por otra parte, ya en 1970 también se había llegado en México a la conclusión de que una actitud de pasividad internacional (evitar el involucramiento en asuntos internacionales), lejos de resultar útil al esfuerzo interno de desarrollo económico, había dejado al país sin voz en los asuntos internacionales que afectaban el propio proceso de desarrollo. El presidente Echeverría, por sí mismo, se encargó de presentar a la nación esta nueva visión, en forma por demás dramática:

El aislacionismo es hoy, más que nunca, doctrina impracticable. El progreso de cada pueblo depende cada vez en mayor medida de la forma como establezca relaciones complementarias con los demás. Debemos cobrar mayor conciencia de que nuestro destino está ligado a las transformaciones que ocurren más allá de nuestras fronteras. Abstenernos de participar en ellas significaría transferir al exterior la posibilidad de determinar el futuro de la nación y comprometer los perfiles de su identidad. Equivaldría, también, a desplazar el ejercicio de la soberanía a centros de poder ajenos al país. Es por ello necesario multiplicar contactos con el exterior, hacer de la diplomacia un medio más apto para la defensa de nuestros principios e intereses y salir al mundo para enfrentar los problemas que nos afectan.<sup>3</sup>

Como resultado de esta nueva visión de la política exterior, el presidente Echeverría se embarca en una actividad febril de diplomacia personal. Durante el lapso de su mandato viaja a 36 países y recibe la visita de más de 30 jefes de estado y dignatarios extranjeros. También visita en una ocasión la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en dos ocasiones. Suscribe, a nombre de México, un gran número de convenios bilaterales en materia cultural, comercial y de intercambio científico y tecnológico. Las relaciones diplomáticas de México se amplían en forma espectacular, de 67 a 129 países.<sup>4</sup> En materia de negociaciones económicas multilaterales, México toma la iniciativa en nombre de los países del

<sup>3</sup> Luis Echeverría, Solicitud ante el Congreso para ser autorizado a realizar su primer viaje tricontinental en 1973. *México ante el mundo*, México: Secretaría de la Presidencia, 1974, p. 193.

<sup>4</sup> Luis Echeverría Álvarez, *Sexto informe de gobierno*, México, septiembre de 1976.



Tercer Mundo para buscar el mejoramiento de las relaciones económicas internacionales en favor de los países en desarrollo y somete a consideración de las Naciones Unidas un proyecto de Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados. El proyecto resulta finalmente aprobado en la Asamblea General, el 12 de diciembre de 1974, por una impresionante mayoría. Los resultados fueron 120 países en favor, 10 abstenciones y 6 en contra. Sin embargo, y a decir verdad, el efecto de esta impresionante victoria fue nulo en la práctica, porque los países industrializados, sin cuyo concurso no puede llevarse a cabo la transformación del orden económico internacional, fueron precisamente los responsables de los seis votos contrarios y de las 10 abstenciones. En consecuencia, la carta resultó aprobada como letra muerta.

Durante la gestión de Echeverría, México adoptó también una diplomacia más activa en materia de asuntos políticos y se convirtió en promotor de "las mejores causas" del Tercer Mundo. Echeverría brindó el apoyo de México al gobierno socialista chileno de Salvador Allende y rompió relaciones con Pinochet después del golpe de estado; promovió el acercamiento de México con Cuba, aunque en forma más simbólica que efectiva (fue el primer presidente mexicano que visitó Cuba revolucionaria); otorgó reconocimiento a la Organización de Liberación Palestina (OLP); defendió el derecho de Belice a la independencia, y promovió, aunque sin éxito, la expulsión del gobierno español de Francisco Franco de las Naciones Unidas.

Sin embargo, a pesar del intenso deseo del gobierno de Echeverría de desempeñar un papel significativo en asuntos internacionales mediante una política exterior activa y comprometida, la realidad era que México no contaba con una base de poder —económico y político— para llevar a cabo con buen éxito esa política. El mejor ejemplo de ello es el caso de la posición propalestina que terminó en una derrota para la política exterior. Líneas atrás se ha dicho que México otorgó reconocimiento a la OLP. Poco después, esta Organización abrió una oficina en la ciudad de México y en noviembre de 1975 el delegado mexicano ante Naciones Unidas votó en favor de una resolución que condenaba al sionismo como una forma de racismo. Esto último enfureció a las agrupaciones judías de Estados Unidos, que declararon una guerra económica a México en forma de boicot. La acción judeonorteamericana logró sumar otras agrupaciones no judías al boicot contra México, principalmente dirigido al turismo, y en unas semanas el gobierno de Echeverría tuvo que ceder a las presiones. El secretario de Relaciones, Emilio Rabasa, fue enviado a calmar al gobierno de Israel y el mismo presidente Echeverría invitó a los líderes judeonorteamericanos a visitarlo para poder explicarles personalmente "la intención real del voto mexicano en las Naciones Unidas". El gesto mexicano resultó exitoso y las relaciones económicas de México con la comunidad judía de Estados

Unidos fueron restablecidas. Sin embargo, esa acción costó la pérdida de prestigio de la política exterior activa del gobierno de Echeverría.

En 1976, último año del gobierno de Echeverría, lo que aún quedaba del nuevo activismo de la política exterior sucumbió totalmente ante la severa crisis económica que tuvo que afrontar el país. Como resultado de la acumulación de viejos y nuevos problemas económicos, el gobierno mexicano se vio forzado a devaluar el peso y a entrar en negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI). El programa de estabilización convenido con el FMI impuso a México un tope en el endeudamiento internacional neto de 3 000 millones al año, así como otras cláusulas acostumbradas en los programas de austeridad.<sup>5</sup> Pero por encima de todo, el programa del FMI significaba una afrenta al orgullo nacional mexicano, porque imponía una fuerte restricción a la soberanía nacional. Por otra parte, otro de los objetivos más caros a la política exterior de Echeverría, la diversificación del comercio exterior, tampoco fue logrado, por lo que al final de su gobierno la dependencia económica de México respecto de Estados Unidos resultó mayor que al inicio de su mandato.

### III

Cuando José López Portillo asumió la presidencia de México, en diciembre de 1976, heredó un país en crisis. Además de los graves problemas económicos que tuvo que afrontar desde el primer día de su mandato, su principal preocupación fue, obviamente, la restitución de la confianza pública en el gobierno mexicano. Era ésta una tarea difícil porque la credibilidad de la ciudadanía hacia las instituciones políticas había descendido notoriamente. Ante esas críticas circunstancias, López Portillo tomó la decisión histórica de recurrir a los nuevos recursos petrolíferos de México. Sin embargo, la tarea no era fácil: había que convencer primero a una opinión pública internacional escéptica acerca de la dimensión real de esas nuevas reservas.<sup>6</sup> Esto se resolvió gradualmente, a medida que empresas privadas certificaron la capacidad potencial de México para la producción masiva. Washington estaba particularmente interesado en esa certificación porque todo nuevo barril de petróleo exportado al mercado mundial por productores indepen-

<sup>5</sup> El gobierno de Echeverría terminó con una deuda externa de 19 600 millones de dólares; había heredado de su predecesor una deuda de 3 776 millones.

<sup>6</sup> Ver, por ejemplo, el artículo de Mike Goodman y Nicholas C. Chriss, "Mexican Claim on Oil Reserves Highly Exaggerated, Experts Say", en *International Herald Tribune*, 19-20 de mayo de 1979, p. 9. En este artículo, escrito en fechas en que ya México había aumentado sus exportaciones de petróleo, se presentan aún dudas en cuanto al volumen real de las reservas de hidrocarburos.

dientes podía ayudar a romper el control de precios ejercido por la OPEP. Sorpresivamente, México se había convertido en una fuente de abastecimiento más confiable que los países árabes. Sin embargo, para poder elevar la producción petrolera de México a los altos niveles contemplados por el gobierno de López Portillo, se necesitaba un financiamiento externo adicional superior al tope impuesto a México por el FMI en materia de endeudamiento neto. Al final, sin embargo, México se las arregló para conseguir que el financiamiento adicional requerido para el aumento de la producción petrolera fuera considerado como una cuenta separada. Esta fórmula recibió el beneplácito de todas las partes involucradas, ya que permitiría al país enfrentar la crisis financiera y asegurar los dólares necesarios para el servicio de la deuda externa.

Gracias a ese financiamiento internacional adicional, México pudo convertirse en poco tiempo en un importante productor de hidrocarburos y el valor de las exportaciones por ese concepto aumentó vertiginosamente, de 1 019 millones de dólares en 1977 a 13 305 en 1981, año en que los precios del mercado internacional empezaron a declinar.<sup>7</sup>

El aumento de los ingresos por concepto del petróleo exportado permitieron a López Portillo estabilizar el frente político interno e iniciar un ambicioso plan de desarrollo económico. Dichos ingresos permitieron también desembarazarse del programa de estabilización del FMI un año antes de lo convenido y restablecer el crédito de México en el mercado financiero internacional. Más aún, al convertirse en un importante productor de petróleo, de carácter independiente, y ser considerado una fuente más segura de abastecimiento que los países árabes, México empezó a ser cortejado por un sinnúmero de países, algunos poderosos, como Estados Unidos, Francia y Japón. La estatura internacional de México empezó a crecer al ritmo de su producción petrolera.

Para septiembre de 1978, a menos de dos años de haber llegado al poder, López Portillo podía informar con confianza a la nación que lo peor de la crisis —inflación con recesión— había sido superado; que la inflación continuaría, pero en medio de un rápido crecimiento económico. En efecto, para 1979, la economía del país creció a una tasa de 7.5%, cuatro veces mayor que la de 1976. El presidente pudo también informar con orgullo que el estado de la deuda externa y de la balanza de pagos había mejorado notablemente y que el proceso de fuga de capital se había detenido y aun revertido.<sup>8</sup> Y para el siguiente

<sup>7</sup> Banco de México, *Informes anuales*, 1977 y 1981.

<sup>8</sup> José López Portillo, *Segundo informe de gobierno* y *Tercer informe de gobierno*, México, septiembre de 1978 y septiembre de 1979. En su *Cuarto informe de gobierno*, de septiembre de 1980, el presidente López Portillo corrigió su propia cifra al anunciar que la tasa de crecimiento había sido por segundo año consecutivo de 8%. Véase *Cuarto informe de gobierno*, México, septiembre de 1980, p. 13.

año, convencido de las bondades de su política petrolera, habría de declarar:

El petróleo es nuestra potencialidad de autodeterminación, porque nos hará menos dependientes del financiamiento externo y mejorará nuestras relaciones económicas internacionales.<sup>9</sup>

Durante los dos primeros años de gobierno, López Portillo concentró su mayor esfuerzo en el manejo interno de la crisis. Sin embargo, en el terreno internacional, se vio forzado por la propia crisis a buscar en Estados Unidos el apoyo necesario para enfrentarla. Estados Unidos era no solamente el principal socio comercial de México, sino la primera fuente para la asistencia financiera internacional, tanto por la fuerza de sus propios medios como por su influencia sobre las instituciones financieras internacionales. En consecuencia, durante esos dos primeros años de gobierno, el temor de caer de nuevo en un "excesivo bilateralismo" con Estados Unidos resurgió como una de las preocupaciones básicas de la política exterior mexicana, aunque dada la gravedad de la crisis, era poco lo que podía hacerse en otra dirección.

Sin embargo, ya en septiembre de 1978 López Portillo se sentía suficientemente seguro como para afirmar de nueva cuenta, apoyado en la recién adquirida estatura internacional de México, la tesis de su predecesor sobre la necesidad de desempeñar un papel activo en asuntos internacionales:

[. . .] nuestra doctrina ha ido más allá de las posiciones defensivas que garantizan independencia y afirman soberanía. Participamos, cada vez más resueltamente, en el empeño de transformar el sistema internacional. Queremos un mañana, si la insania no lo impide, de naciones corresponsables y no de superpotencias.<sup>10</sup>

Los recursos petrolíferos hicieron posible también un inicio de diversificación de las relaciones comerciales que finalmente se detuvo. Más tarde también hicieron posible la presencia efectiva de México en las regiones de Centroamérica y el Caribe, mediante un abastecimiento de petróleo otorgado en créditos bastante blandos, conjuntamente con Venezuela, por el Convenio de San José, de 1980. Finalmente, las utilidades petroleras permitieron a México llevar a cabo otro tipo de programas de cooperación económica en dichas regiones. En otras palabras, el petróleo vino a constituir la base material sobre la cual México pudo transitar desde una política exterior activa, pero limitada al nivel declarativo o retórico, hacia una política activa basada en hechos y en

<sup>9</sup> José López Portillo, *Tercer informe de gobierno*, México, septiembre de 1979.

<sup>10</sup> José López Portillo, *Segundo informe*. . .

una presencia efectiva en los asuntos internacionales, principalmente los de la región centroamericana. Este importante cambio ocurrió en 1979, durante el tercer año de gobierno y cuando México se había convertido ya en un exportador de petróleo considerable: Jorge Castañeda, designado ese año secretario de Relaciones Exteriores en sustitución de Santiago Roel, declaró poco después de haber llegado al cargo:

México actúa en los foros internacionales como una potencia media debido a los recursos energéticos con que cuenta el país; por esta razón nuestra política exterior ha pasado a ser *activa*.<sup>11</sup>

Sin embargo, el cambio no fue fácil. El país no tenía tradición ni experiencia de acción política en el extranjero. A pesar de ello, el 20 de mayo de 1979, el presidente López Portillo anunció sorpresivamente su decisión de romper relaciones con el gobierno nicaragüense de Somoza. Ese rompimiento de relaciones era una importante desviación de la política exterior tradicional. En primer lugar porque la medida iba dirigida contra un gobierno establecido y llegado al poder mediante un proceso electoral. Claro está que tales elecciones habían sido de dudosa legitimidad, pero ésa no era razón suficiente para el rompimiento, dado lo común de ese hecho en América Latina y aun en México. Pero no fue éste el argumento que sirvió de base para el rompimiento, sino otro, también novedoso. Al no apoyar su decisión en el origen del gobierno de Somoza sino en sus actos, México se apartó de su tradición de no calificar las acciones de otros gobiernos. En opinión del gobierno mexicano, la violación reiterada de los derechos humanos y un evidente genocidio hacían necesario aislar diplomáticamente a Somoza para precipitar su caída.<sup>12</sup> Otra desviación de la política tradicional fue ir más allá de una acción unilateral y embarcarse en una campaña de proselitismo entre los países de la región para que se sumaran al bloqueo en contra de Somoza. Parecía que México estaba dispuesto a sacrificar su tradicional orientación jurídicista por el compromiso político abierto, y el Departamento de Estado norteamericano advirtió el cambio.

Pero tan importante como determinar si esta acción constituyó o no una desviación significativa en la política tradicional de México es identificar las razones que indujeron al gobierno mexicano a ese cam-

<sup>11</sup> *Información sistemática*, núm. 51, p. 20 (cursivas del autor), citado por Ernesto Wong, *La política exterior de México hacia Centroamérica entre 1977 y 1982*, tesis de maestría, México, FLACSO, 1984, p. 87.

<sup>12</sup> Durante el gobierno de Echeverría, México solicitó la expulsión del gobierno español de Francisco Franco de las Naciones Unidas basándose en razones similares a las esgrimidas en el caso del rompimiento con Somoza. Sin embargo, en el caso de España, se trataba de un gobierno no reconocido por México.

bio. No existe, claro está, evidencia oficial disponible de la razón de fondo de la decisión. Sin embargo, a la luz de ciertos acontecimientos, se puede proponer la hipótesis de que las circunstancias empujaron a México a tomar partido abiertamente en el conflicto nicaragüense. Más aún, es posible conjeturar que fue durante el proceso que llevó a la decisión que el gobierno mexicano fue cobrando conciencia de la importancia de la estabilidad política de Centroamérica para los países vecinos, aunque una vez tomada la decisión del cambio, el gobierno mexicano se haya embarcado en la nueva política con determinación, impulsado por el entusiasmo de su presidente y apoyado en la recién adquirida importancia petrolera. Los riesgos del rompimiento parecían mínimos. El costo político interno y externo de apoyar a la revolución nicaragüense no podía ser muy alto, dados el carácter pluralista del movimiento de oposición y su amplia base social de apoyo, y el hecho de que el gobierno somocista era producto de una dictadura "cuasihereditaria" que se había ganado la antipatía generalizada de la comunidad internacional. Por otra parte, ya el gobierno norteamericano de Carter había decidido abandonar a Somoza a su propia suerte ante la intransigencia de éste para aceptar las proposiciones "más esenciales" de la gestión mediadora de Washington.<sup>13</sup>

Hasta el rompimiento de México con Somoza, la revolución nicaragüense había contado con el apoyo de tres países latinoamericanos: Costa Rica, Panamá y Venezuela. Costa Rica, el país con mayor prestigio democrático, había ofrecido apoyo político y logístico a los revolucionarios sandinistas y había ofrecido también refugio a un gobierno sandinista en exilio; su territorio se había convertido en un santuario seguro para las guerrillas del frente revolucionario del Sur. También el gobierno panameño de Omar Torrijos había otorgado firme apoyo a los revolucionarios nicaragüenses. Pero era el gobierno venezolano de Carlos Andrés Pérez el que podía ayudar económicamente a los revolucionarios, gracias a las divisas obtenidas por sus exportaciones petroleras. Sin embargo, en marzo de 1979, el gobierno de Carlos Andrés Pérez dio fin a su mandato y el nuevo presidente electo, Herrera Campins, provenía del partido opositor, la Democracia Cristiana (Copei). El cambio de gobierno y de partido en Venezuela ponía en peligro el apoyo económico y político a la revolución nicaragüense y, en consecuencia, el resultado de la lucha revolucionaria. Se temía también que esta nueva situación pudiera empujar a los líderes del movimiento revolucionario nicaragüense a solicitar más amplia ayuda de Cuba, posibilidad que conllevaba el peligro de una intervención abier-

<sup>13</sup> Ver declaración del Departamento de Estado norteamericano del 8 de febrero de 1979. Reproducido en *Cuadernos Semestrales* del CIDE, núm. 6, México, junio de 1979, p. 101.

ta de Estados Unidos. La única opción era convencer al gobierno de México, el otro país de la región con una vieja tradición civilista y liberal, y además exportador de petróleo, de llenar el vacío político dejado por Venezuela. Por otra parte, se corría el peligro de que el conflicto se internacionalizara y se convirtiera en parte de la confrontación Este-Oeste.

Todo indica que fue el presidente de Costa Rica, Rodrigo Carazo Odio, el encargado de convencer a México de llenar el vacío dejado por Venezuela. Se convino una entrevista entre los presidentes Carazo Odio y López Portillo para el 20 de mayo de 1979, en Cancún, México. Sin embargo, es posible que el gobierno mexicano haya creído necesario, antes de tomar su histórica decisión, consultar, o al menos informar de sus intenciones al gobierno cubano y a las otras partes involucradas, para evitar interpretaciones equivocadas, y a ese propósito se debió probablemente la sorpresiva invitación a Fidel Castro para encontrarse con López Portillo en la isla de Cozumel, México, tres días antes de la visita de Carazo Odio.

Durante la visita de Castro a México no hubo evidencia alguna de que el gobierno mexicano fuera a romper relaciones con Somoza tres días después. La única posible indicación —sólo visible *a posteriori*— fue una alusión de Castro hacia México como “la trinchera de América Latina”.<sup>14</sup> Carazo Odio llegó a territorio mexicano el 20 de mayo, dos días después del regreso de Castro a Cuba. Durante el banquete oficial que le ofreció ese mismo día, López Portillo anunció su decisión de romper relaciones con el gobierno de Somoza y delineó las razones de su decisión, de las que se da cuenta en páginas anteriores. Sin embargo, algunos días después, ante los líderes de las cámaras de senadores y diputados, que fueron a brindarle su apoyo por esa decisión, declaró que había 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”.<sup>15</sup>

Al mismo tiempo que rompe con Somoza, el gobierno mexicano se embarca junto con Costa Rica en una campaña, sin mucho éxito, de reclutar a otros países de la región en el bloqueo diplomático al gobierno de Nicaragua. Poco después circulan rumores en Washington

<sup>14</sup> Véase discurso de Castro durante la cena oficial del 17 de mayo de 1979. Es importante anotar que algunos observadores norteamericanos atribuyen el rompimiento con Somoza al hecho de que López Portillo sustituyó bruscamente, apenas un día antes de la visita de Castro a México, a su ministro de Relaciones Exteriores, considerado por algunos como pronorteamericano, por Jorge Castañeda, tenido por fuerte nacionalista, con “tintes izquierdistas”. Sin embargo, parece más lógico el razonamiento inverso: una vez que López Portillo llega a la decisión de apoyar a la revolución nicaragüense, decide nombrar a un secretario de Relaciones Exteriores más inclinado a apoyar esta política.

<sup>15</sup> Véase *Excelsior*, México, 25 de mayo de 1979, p. 12-A.

de que el gobierno mexicano proporciona 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 rebeldes nicaragüenses una ayuda mucho más sólida, amplia y efectiva de lo que se ha confesado ahora".<sup>16</sup> En junio de 1979, México encabeza al grupo de países que bloquean en la OEA contra una velada iniciativa de Estados Unidos encaminada a constituir una fuerza interamericana de paz para restablecer el orden y asegurar elecciones democráticas en Nicaragua.<sup>17</sup> Finalmente, el 19 de julio de 1979, triunfa la revolución en Nicaragua y a partir de ese momento México se convierte en el protector internacional del nuevo gobierno: es gestor ante Washington para persuadir al gobierno norteamericano de no intervenir en Nicaragua, y llega a proponer, el 21 de febrero de 1982, un pacto de no agresión con Nicaragua; abastece, junto con Venezuela, el petróleo que demanda la economía nicaragüense; garantiza ante la banca internacional la deuda externa de ese país y suministra al nuevo régimen más ayuda económica y técnica que los otros países donantes. A cambio de todo esto, México no exige abiertamente nada. El mismo presidente López Portillo declara que "la asistencia de México será incondicional". Sin embargo, es obvio que México esperaba que su ayuda a la economía nicaragüense previniera la radicalización del gobierno sandinista y preservara su carácter pluralista. Por otra parte, es obvio también que México esperaba que su participación ayudara a frenar la extensión de los conflictos en Centroamérica y redujera gradualmente la presencia en la región de "las hegemonías de uno y otro signo". En este último objetivo se advierte la intención de México de encontrar una tercera vía para la región, una vía propia centroamericana —no necesariamente a la mexicana— basada en el "nacionalismo revolucionario", concepto suficientemente amplio como para ser reinterpretado a la luz de la realidad de cada país, pero con independencia de las grandes potencias.<sup>18</sup>

Otra importante innovación de la política exterior activa y comprometida del gobierno de López Portillo fue la instauración de programas de asistencia económica para las regiones centroamericana y del Caribe, como se mencionan líneas atrás, incluyendo, para el caso de Nicaragua, algunos proyectos de inversión conjunta. Otra más fue la diplomacia de partido. El Partido Revolucionario Institucional (PRI), con más de 50 años en el poder, asumió el liderazgo dentro de una

<sup>16</sup> Manuel Buendía, *Excelsior*, enero 29 de 1980, columna "Red privada".

<sup>17</sup> Constantine Christopher Menges, *Current Mexican Foreign Policy, Revolution in Central America and the United States*, mimeo., Arlington, junio de 1980, p. 39.

<sup>18</sup> Véase documentos de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPPAL) celebrada en Oaxaca, México, el mes de octubre de 1979, a iniciativa del Partido Revolucionario Institucional (PRI).



federación de partidos "independientes" de la región, con mayor o menor orientación socialdemócrata, en un esfuerzo por encontrar un enfoque de "tercera vía" para enfrentar la crisis centroamericana. Por otra parte, es del dominio público que el PRI fue la primera vía de contacto tanto con los revolucionarios sandinistas como con los de El Salvador.<sup>19</sup>

Sin embargo, una digresión más importante de la política exterior tradicional ocurrió en 1981, en relación con el conflicto interno salvadoreño. En agosto de ese año México expidió en el seno de las Naciones Unidas un comunicado conjunto con el gobierno francés, reconociendo en las organizaciones revolucionarias salvadoreñas la calidad de "fuerzas políticas representativas". El comunicado se desviaba de la política tradicional en dos sentidos. Primero, porque, conforme a la propia interpretación anterior de México, este acto venía a ser una intromisión en los asuntos internos de un país extranjero. Tal vez por ello el gobierno mexicano se apresuró a explicar que el objetivo del comunicado era solamente atraer la atención de la comunidad internacional a una realidad: la de que no podría lograrse solución del conflicto salvadoreño hasta que se reconociera que el movimiento revolucionario era una fuerza política con legitimidad para participar en negociaciones con el resto de las fuerzas políticas. Segundo, porque el comunicado había sido expedido conjuntamente con otro país y, particularmente, con una potencia extracontinental, algo especialmente ofensivo para la tradición interamericana.

En febrero de 1982, López Portillo sometió a consideración de la comunidad regional una importante iniciativa para enfrentar el conflicto centroamericano desde una base multilateral. El plan propuesto por México para lograr un clima político propicio para sentar las bases de un esfuerzo sostenido hacia la paz, la estabilidad, la democracia y el desarrollo en Centroamérica, era una acción más acorde con la tradición política de México y resultó más aceptable políticamente para la comunidad regional, a juzgar por el amplio apoyo que recibió.

Al proponer el plan, el presidente mexicano declaró en forma franca y directa que tres factores clave determinaban cualquier posible salida al conflicto en el área: Nicaragua, El Salvador, "y si se quieren ver las cosas en forma realista, las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos".<sup>20</sup> En consecuencia —añadió— si Estados Unidos y Cuba continuaban las conversaciones ya iniciadas por sugerencia de México,

<sup>19</sup> El uso de la diplomacia de partido se inicia en realidad durante el periodo de gobierno de Echeverría con los múltiples contactos con partidos afines. Sin embargo, no es sino hasta el gobierno de López Portillo cuando el partido oficial se involucra abiertamente en asuntos políticos internacionales.

<sup>20</sup> Ver *El Día*, 22 de febrero de 1982, para esta y siguientes citas del presidente López Portillo en este asunto.

entre el secretario de Estado norteamericano y el vicepresidente cubano, el diálogo podría dar como resultado verdaderas negociaciones. Vale señalar de paso que dichas conversaciones son un ejemplo más del nuevo activismo diplomático de México.

El plan estaba dirigido, antes que otra cosa, a reducir tensiones y a crear un clima propicio que pudiera conducir a negociaciones de fondo. Según las propias palabras del 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.

El plan proponía tres canales de acción: primero, la ya mencionada continuación de las conversaciones entre Cuba y Estados Unidos; segundo, una solución negociada para El Salvador, en la que México, otras naciones amigas y aun los aliados de Estados Unidos otorgaran seguridades a Washington acerca de sus preocupaciones sobre las consecuencias de una paz negociada; y tercero, una serie de pactos de no agresión entre Nicaragua y 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, o "comunicador", como se le llamó oficialmente.

En su presentación del plan, el presidente mexicano hizo hincapié en su reiterada aseveración de que México no pretendía con su política hacia la región hacerle el juego a nadie y que no defendía en el plano externo ninguna ideología, sino que "defendía principios: el derecho de los pueblos a la libre determinación y el respeto a la soberanía de cada país". También reiteró la preocupación mexicana por liberar a la región de la confrontación Este-Oeste:

[. . .] hoy Centroamérica y el Caribe luchan por modificar estructuras internas y externas que en mucho se asemejan al orden colonial que imperaba en aquellos continentes [Asia y África]. De la misma manera que las más de estas luchas asiáticas y africanas no pudieron ser insertadas por la fuerza en la terrible dicotomía este-oeste o capitalismo-socialismo, las revoluciones centroamericanas de nuestros días se resisten a esas clasificaciones maniqueístas.

Las relaciones al plan mexicano de distensión fueron variadas. Nicaragua y Cuba respondieron favorablemente, aun cuando la segunda puso algunas condiciones.<sup>21</sup> El presidente salvadoreño Duarte se lamentó de

<sup>21</sup> Véase la carta de Fidel Castro a López Portillo en *El Día*, México, 24 de febrero de 1982.

lo que calificó como acto de intromisión, mientras que los revolucionarios declararon que apoyaban el plan. Estados Unidos, con la voz del Secretario de Estado Haigh, reaccionó friamente, aduciendo que si bien en el plan "había convergencia de perspectivas", no se trataba adecuadamente el asunto de la ayuda nicaragüense a los insurgentes de El Salvador.

Durante el último año de gobierno, López Portillo tuvo que enfrentar, como su predecesor, una drástica crisis económica, pero entre ambas crisis había dos importantes diferencias. La primera crisis había sido de magnitud, y la segunda fue de mayor profundidad. La otra diferencia fue que en la segunda ocasión no hubo una salida fácil a mano, como fue el petróleo en el primer caso. La caída de los precios del petróleo, el alza de las tasas de interés del capital internacional, la creciente inflación interna producida por las elevadas utilidades petroleras y el gasto público deficitario, se combinaron para generar la peor crisis que México ha tenido que enfrentar en su historia reciente. En consecuencia, el gobierno se vio obligado a devaluar el peso en dos ocasiones dentro de un mismo año, al tiempo que la economía se hundía en una inflación galopante que llegó a una tasa anual de 100% a fines de 1982 y en una recesión drástica, que llevó a un decrecimiento neto de la economía. Por otra parte, el gobierno se vio forzado a entablar negociaciones con el FMI por segunda vez dentro de un periodo de seis años. Pero en esta segunda ocasión la medicina impuesta por el FMI se aplicó en una dosis más fuerte, ya que la deuda acumulada por el gobierno de López Portillo resultó mucho mayor que la de su predecesor, 83 000 millones de dólares, calculada en su momento como la más alta del mundo. La dependencia respecto de Estados Unidos terminó también siendo mayor de la esperada a pesar de los esfuerzos hacia la diversificación, puesto que, aparte del alto componente norteamericano de la deuda externa, para 1982, 75% del valor total de las exportaciones mexicanas correspondían a los hidrocarburos, y 50% de esas exportaciones tenía como destino a Estados Unidos.

#### IV

Miguel de la Madrid, que tomó posesión como presidente en diciembre de 1982, heredó, igual que su predecesor, un país en crisis, pero, como se dice líneas atrás, esta crisis era de mucho mayor envergadura y de más amplias consecuencias. La segunda crisis no era sólo diferente en magnitud, sino además de muy diferente calidad. Los bancos internacionales privados, acreedores de una parte sustancial de la deuda mexicana, no se mostraban muy dispuestos a renegociar dicha deuda porque hacerlo equivalía en buena medida a añadir dinero nuevo al

malo. Pero además, en una última y desesperada acción por controlar la fuga masiva de capital y proteger las últimas reservas del banco central, López Portillo recurrió a la expropiación de los bancos privados y al establecimiento de un sistema de control de cambios, medidas consideradas como herejía tanto por la comunidad bancaria internacional como por el FMI. Por otra parte, gran parte de la ciudadanía estaba enardecida por tener que soportar una segunda crisis dentro de un periodo tan corto. Crecía una indignación popular para quien la debacle económica era resultado de la corrupción gubernamental estimulada por la bonanza petrolera. Además, un sector importante de la opinión pública estaba convencido de que la crisis era en parte resultado de sanciones impuestas a México por Estados Unidos, y debida a una política exterior contraria a los puntos de vista de Washington. En consecuencia, la confianza pública en el gobierno llegó a su mínima expresión.

Ante tan difícil situación, muchos observadores políticos, tanto de México como del extranjero, llegaron a cuestionar la viabilidad misma del nuevo gobierno. Otros, menos drásticos, llegaron a la conclusión de que el gobierno de Miguel de la Madrid se vería forzado al menos a cambiar la dirección de la política exterior ante la fuerte presión que significaba la necesidad de negociar con el FMI, la comunidad bancaria internacional y el gobierno de Washington, sobre "bases más pragmáticas y ortodoxas". Sin embargo, el ya para entonces presidente electo De la Madrid se apresuró a salir al paso de esas especulaciones al hacer declaraciones en el sentido de que su intención era la de seguir la misma línea de política exterior.<sup>22</sup> Algunos observadores interpretaron estas declaraciones sólo como una necesidad del momento, como una necesidad del presidente electo de no contradecir a López Portillo —todavía en el poder— y de mantener la tradicional unidad de la "familia revolucionaria", al menos mientras no asumiera la presidencia y consolidara su propio poder y autoridad.

Sin embargo, las negociaciones de la deuda externa resultaron a la postre menos difíciles de lo que se esperaba. La comunidad bancaria internacional advirtió a tiempo el peligro de que una declaración de insolvencia por parte del gobierno mexicano arrastrara a otros países deudores en esa misma dirección, causando el temido efecto de la caída de fichas del dominó y la desestabilización de toda la comunidad financiera internacional.

Una vez en el poder, el nuevo presidente dedicó su mayor esfuerzo a administrar los problemas internos de la crisis —económicos, sociales y políticos— y negociar términos más liberales para el pago de la deuda con Washington, el FMI y la comunidad bancaria internacional.

<sup>22</sup> Ver declaraciones del 20 de julio y del 19 de agosto de 1982 ante la Comisión de Asuntos Internacionales del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Sin embargo, y a pesar de la concentración de esfuerzo que esta pesada tarea requería, la política exterior no fue, como muchos esperaban, sacrificada o relegada a un segundo plano. Todo lo contrario, desde los inicios del nuevo gobierno se sentaron las bases para continuar la política exterior, particularmente a la política hacia Centroamérica. Ya en su segundo año de gobierno, De la Madrid estaba dispuesto a emprender su primer viaje al extranjero y reafirmar la tesis de sus dos antecesores sobre la necesidad de seguir una política exterior de participación activa en los asuntos internacionales:

En repetidas ocasiones, el Gobierno Federal de la República ha insistido en que México no puede mantenerse aislado de los hechos mundiales ni de los que afectan el curso histórico de su entorno regional. La evolución de la vida internacional influye en la configuración de una parte importante de nuestros problemas y de las soluciones que demandan. No podemos marginarnos de una vida internacional cada día más interdependiente.<sup>23</sup>

Poco después, el secretario mexicano de Relaciones Exteriores reafirmaría y concretaría esta tesis, en obvia justificación del activo papel que México había desempeñado en los esfuerzos de pacificación de Centroamérica:

Actuamos con la convicción de que una política exterior *activa* no es privilegio de las potencias, sino capacidad y derecho de todos los países que, por un criterio fundado de responsabilidad, participan en la comunidad de Estados para preservar una convivencia armónica, benéfica y justa.<sup>24</sup>

En efecto, en materia de política exterior, y desde el inicio mismo de su gestión, el nuevo presidente mostró especial interés en continuar y aun activar los esfuerzos de México para la pacificación de Centroamérica. En aquellos días se sentía con especial fuerza el peligro de que los conflictos escalaran y se internacionalizaran. Se advertía sobre todo el peligro de una confrontación abierta entre Honduras y Nicaragua, debida a un notable aumento de las acciones militares en contra de la segunda por parte de contingentes antisandinistas que operaban desde territorio hondureño con el apoyo económico de Estados Unidos. En consecuencia, a los pocos días de asumir el poder, el gobierno de De la Madrid inicia una campaña diplomática en busca de aliados para un nuevo esfuerzo de distensión en Centroamérica y encuentra respues-

<sup>23</sup> Solicitud al Congreso de la Unión para realizar una gira a Colombia, Argentina, Brasil y Venezuela. *El Nacional*, México, 24 de febrero de 1984.

<sup>24</sup> México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe del Secretario de Relaciones Exteriores*, 1 de septiembre de 1983, 31 de agosto de 1984, México, septiembre de 1984 (cursivas del autor).

tas favorables de parte de Colombia, Panamá y Venezuela. México redobla así sus esfuerzos de pacificación a través de una nueva estrategia: la acción diplomática colectiva.

El 9 de enero de 1983, en la isla panameña de Contadora, los cancilleres de los cuatro países sellan el compromiso de actuar conjuntamente en la búsqueda de este objetivo, después de calificar a otras iniciativas de paz de poco viables por su carácter excluyente, que no tomaba en cuenta a todas las partes involucradas en los conflictos. Emiten también un comunicado mediante el cual llaman urgentemente a los países centroamericanos a reducir tensiones a través del diálogo, expresan su preocupación por la injerencia foránea directa e indirecta, y advierten su rechazo a inscribir los conflictos centroamericanos en la confrontación Este-Oeste. Desde esa ocasión, el grupo de los cuatro países habría de recibir el nombre de Contadora.

Sin embargo, los conflictos siguen agravándose en Centroamérica y, ante esa situación, los presidentes de los cuatro países deciden reunirse el 17 de julio siguiente en Cancún, México, para dar realce a las gestiones de Contadora y demostrar a la comunidad internacional su voluntad para actuar como mediadores de los conflictos. Dentro de ese "espíritu de Cancún", los cuatro presidentes convienen proponer a los cinco países centroamericanos directrices generales para reducir las tensiones políticas e iniciar negociaciones sobre temas específicos en busca de una salida a los conflictos. Adicionalmente, convienen dirigirse a todos los mandatarios del continente americano (Estados Unidos y Cuba principalmente) en busca de su solidaridad y su contribución en favor de soluciones pacíficas para Centroamérica.

Estas directrices generales se convierten en un documento afinado por los cuatro cancilleres de Contadora, titulado *Documento de objetivos*. En él se consolidan en un texto único las directrices generales presentadas por los presidentes de Contadora, así como las formulaciones hechas por Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras de un lado y por Nicaragua del otro. El *Documento de objetivos* se presenta a la consideración de los cinco países centroamericanos y el 9 de septiembre es "adoptado" por todos ellos, aprobado, pues, pero sólo en principio. En consecuencia, las negociaciones continúan, aunque con varios retrasos —unos obviamente deliberados, otros resultantes de la lentitud de todo proceso negociador— y el 8 de enero de 1984 se aprueba un segundo documento: *Normas para la ejecución de los compromisos asumidos en el Documento de objetivos*. Este hecho comprueba que después de varios meses de deliberaciones sigue habiendo insatisfacción entre las partes acerca del primer documento o falta de real voluntad de negociar. El segundo documento da lugar a la creación de un grupo técnico, o cuerpo asesor de las reuniones conjuntas, formado por los vicescancilleres de los nueve países. En realidad este grupo

ya venía funcionando de hecho; el nuevo documento sólo formaliza su existencia. Se crean también tres comisiones de trabajo encargadas de los asuntos de seguridad, de los políticos y de los económicos y sociales.

Buena parte del primer trimestre de 1984 se pasa entre deliberaciones de las comisiones de trabajo y del grupo técnico, y los nueve cancilleres no se reúnen de nuevo hasta el 30 de abril siguiente. En esta reunión se acuerda que a partir de los informes de las comisiones se elabore una propuesta concreta de paz y cooperación. El proceso de negociación de este tercer documento, al que se da el título de *Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica*, vuelve a ser lento y difícil, a juzgar por los propios boletines de prensa, que después de calificarlo como "la culminación" del proceso, pasaron a llamarlo, más modestamente, "el avance más importante". Con todo, se convoca a una nueva reunión conjunta para el 25 de agosto, en la que, una vez más, las partes se abstienen de tomar una decisión formal. El boletín de esa reunión se limita a informar que "... permitió identificar con mayor precisión diferencias que aún subsisten". La aprobación del documento sigue aplazándose.

Finalmente, el 7 de septiembre, se lleva a cabo otra reunión conjunta en la que los cancilleres de Contadora presentan a la consideración de los cinco de Centroamérica un cuarto documento, *La versión revisada del Acta de Contadora*, que recoge sugerencias y observaciones adicionales de los gobiernos centroamericanos. Se fija el 15 de octubre siguiente como fecha límite para que los gobiernos centroamericanos se pronuncien sobre la versión revisada del Acta. Pero el comunicado conjunto de Contadora emitido para esta ocasión refleja pesimismo: "Corresponde ahora a la voluntad política de los gobiernos centroamericanos dar alcance jurídico a los compromisos que se han identificado durante [el] proceso y adoptar, en consecuencia, las fórmulas de conciliación que se juzguen adecuadas."<sup>25</sup>

En efecto, hacia mediados de septiembre de 1984, después de 21 meses de largas y penosas negociaciones (17 reuniones de los cancilleres de Contadora y siete reuniones conjuntas con los de los países centroamericanos, aparte de las del grupo técnico y las comisiones de trabajo), aún se especulaba en los medios internacionales acerca de la viabilidad política de las gestiones de Contadora y de la factibilidad de firma del *Acta revisada*. El Salvador, por la oposición interna de su país a negociar con las guerrillas; Honduras, por sus fuertes compromisos con Estados Unidos. Nicaragua, por su reticencia a negociar con la oposición interna y por el temor a una invasión abierta de Estados Unidos. Costa Rica también por una fuerte oposición interna. Cuba,

<sup>25</sup> Tomado de *El Día*, 9 de septiembre de 1984.

uno de los países "con vínculos e intereses en la región" y por lo tanto invitada a firmar el protocolo de adhesión al *Acta de Paz y Cooperación*, parecía inclinada a aceptarlo dadas sus reiteradas declaraciones en esa dirección, incluidas las del propio Castro. Pero la mayor incógnita era Estados Unidos. Independientemente de consideraciones de otra índole, por el hecho de ser la mayor potencia del mundo, resultaba difícil pensar siquiera que Estados Unidos estuviera dispuesto a atarse las manos mediante su adhesión al tratado.

Para complementar los esfuerzos políticos de Contadora, los países latinoamericanos miembros del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), reunidos en Panamá a mediados de septiembre de 1983, deciden constituir, por sugerencia de México, el Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (Cadesca). Este nuevo organismo, considerado como la "Contadora económica", nace con el propósito de ayudar a promover la cooperación económica internacional en favor de los países centroamericanos, "sin discriminaciones ni condicionamientos". En este sentido, Cadesca podría verse como una respuesta al Plan de ayuda para la Cuenca del Caribe del presidente Reagan, que tenía un carácter excluyente y discriminatorio. Los países de la Comunidad Económica Europea (CEE) acogen favorablemente la iniciativa de Cadesca desde un principio, pero hacen saber a los países de Contadora su interés de brindar asistencia financiera a América Central bajo ciertas condiciones que garanticen estabilidad en el área.<sup>26</sup> Un año después, el 30 de septiembre de 1984, reunidos en San José, Costa Rica, con representantes de los cinco países centroamericanos, de los cuatro de Contadora, así como de España y Portugal, los miembros de la CEE hacen válido su compromiso y ofrecen aumentar el monto de su cooperación de 30 millones de dólares anuales a 45 millones. Sin embargo, el aumento, aunque significativo, resultó menor de lo que se esperaba.

Paralelamente a los esfuerzos de México para la pacificación de Centroamérica, llevados a cabo en el marco multilateral de Contadora, el gobierno de De la Madrid promovió el diálogo directo entre Washington y Managua. Éste fue también un largo proceso de conversaciones directo entre Harry Shlaudeman, el embajador especial de Estados Unidos para Centroamérica y el vicedirector nicaragüense Víctor Hugo Tinoco. Al finalizar 1984, dichos funcionarios habían celebrado nueve rondas de negociaciones a partir de junio anterior, ocho en Manzanillo, México, y una en Atlanta, Estados Unidos, sin resultados concre-

<sup>26</sup> René Herrera Zúñiga y Manuel Chavarría, "México en Contadora: una búsqueda de límites a su compromiso en Centroamérica", *Foro Internacional*, vol. xxiv, núm. 4, México, abril-junio de 1984, p. 474.



tos aparentes. Esto hace pensar que en realidad el interés de Estados Unidos era otro.

Por otra parte, el gobierno de De la Madrid decidió mantener la presencia mexicana en Centroamérica y el Caribe a través del suministro de petróleo conforme al Acuerdo de San José, iniciado por su predecesor. La quinta parte del suministro de petróleo a la región continuó siendo entregado en forma de crédito sobre términos bastante liberales, a pesar de que el nuevo gobierno decidió, junto con Venezuela, ajustar esos términos a las nuevas circunstancias financieras internas y a las del mercado internacional de capital. Sin embargo, México aceptó otorgar una moratoria a las deudas petroleras de Costa Rica y Nicaragua y que parte del recibo petrolero de estos países pudiera ser pagado en especie, a cambio de arroz, azúcar y carne. No obstante, Pemex, la compañía petrolera nacional mexicana, llegó a suspender entregas a Nicaragua no por razones políticas, sino al parecer, por falta de pagos. La explicación oficial aducía como pruebas otros ejemplos similares como el de Costa Rica, país al que también se le llegó a suspender la entrega temporalmente, y Guatemala, que negoció al igual que los dos primeros una moratoria.<sup>27</sup>

Más importante que lo anterior es el hecho de que México y Venezuela decidieron el 3 de agosto de 1984, en ocasión de la firma de renovación del Acuerdo de San José, suspender los envíos de petróleo a los países participantes del Acuerdo que "inicien acciones bélicas contra otros estados del área, en violación de la Carta de las Naciones Unidas". Esta decisión según declaración oficial, se tomó en respaldo de los objetivos del Grupo Contadora, "en especial el de la preservación de la paz".<sup>28</sup>

Sin embargo, la crisis de la economía mexicana tuvo un efecto negativo sobre otros programas de asistencia. Esto ocurrió con la asistencia otorgada al programa nicaraguense de reconstrucción nacional que, como era de esperarse, fue reestructurado conforme a la política de austeridad del gobierno mexicano y sujetado —como los programas nacionales de México— a mayor disciplina y organización. Pero,

<sup>27</sup> Ver notas de Richard J. Meistin en *The New York Times* del 4 y 8 de agosto de 1984 y William A. Orme Jr. en *The Washington Post* del 17 de agosto de 1984. Conforme a la última revisión anual del Acuerdo de San José de agosto de 1984, México y Venezuela convinieron en condicionar la entrega de petróleo al "estricto cumplimiento de las condiciones de pago". Sin embargo y al parecer, México venía aplicando este criterio desde meses atrás. Otra razón aducida por funcionarios de Pemex en relación con los problemas para la entrega de petróleo a Nicaragua fue la dificultad de encontrar barcotanques dispuestos a arriesgarse a viajar a Nicaragua dados los peligros que implicaban las amenazas de los antisandinistas. Venezuela, por su parte, suspendió el total de sus envíos a Nicaragua desde 1982, aduciendo falta de pago.

<sup>28</sup> *Excélsior*, México, 4 de agosto de 1984.

en general, De la Madrid mantuvo los compromisos adquiridos por su antecesor, particularmente en relación con Centroamérica e incluso, como se ha visto, los amplió.

## V

A dos años de iniciado el gobierno de Miguel de la Madrid y a la luz de los hechos consignados en páginas anteriores, puede concluirse que el curso de la política exterior no ha sido cambiado en sus objetivos generales y que el activismo de esa política fue estimulado. No cabe duda de que también hubo cambios importantes, pero fueron más bien de estilo, de enfoque y de táctica. Veamos esto en mayor detalle.

A primera vista podría decirse que con Miguel de la Madrid se da un cambio de estilo hacia una diplomacia activa pero discreta. Sin embargo, algunas intervenciones o declaraciones públicas de funcionarios mexicanos, incluyendo varias del propio presidente, no han dejado de recordar la ostentación de los gobiernos anteriores.<sup>29</sup> Pero es posible que un balance general basado en un análisis más detallado arroje un saldo positivo en favor de una diplomacia más discreta y probablemente más efectiva. Gran parte de la festinación de la política exterior podría explicarse quizá como parte de un objetivo destinado al consumo interno. No cabe duda, al menos, de que la política exterior ha permitido al gobierno la oportunidad de que, en medio de una severa crisis económica y social, se puedan dar noticias positivas de vez en cuando. La política exterior activa e independiente ha tendido a contrarrestar la imagen de un país en crisis, sujetado a las directrices del FMI y de la banca internacional.

Pero más importantes aún son los cambios que se advierten en materia de enfoque y táctica. Con De la Madrid la política exterior se multilateraliza, pone un énfasis especial en la acción diplomática multilateral.<sup>30</sup> Este cambio se advierte desde los inicios mismos del régimen. Surge en enero de 1983 con la constitución del grupo de Contadora y se reafirma posteriormente con el Consenso de Cartagena y otros ejemplos menores. Claro está que la marcha hacia la acción política conjunta no se explica simplemente por la voluntad política del nuevo

<sup>29</sup> El propio ex canciller mexicano Jorge Castañeda, segundo de los dos que funcionaron durante el gobierno de López Portillo, admitió indirectamente la ausencia de una diplomacia "discreta" durante ese periodo de gobierno, al declarar hacia fines de su gestión que en los difíciles años por venir México necesitaría seguir una política de "poco ruido". Citado por Humberto Garza Elizondo, "Desequilibrios y contradicciones en la política exterior de México", *Foro Internacional*, vol. xxiv, núm. 4, p. 456.

<sup>30</sup> A una conclusión similar llega Humberto Garza Elizondo en su artículo citado en la nota anterior.

gobierno para actuar en esa dirección. La decisión mexicana de impulsar la acción colectiva encuentra respuesta favorable gracias a su coincidencia con la coyuntura en que se encuentra América Latina, que ha creado el clima propicio para la concertación de posiciones políticas.

Cuando Miguel de la Madrid llegó al poder, los conflictos de Centroamérica se habían convertido ya en parte de la confrontación Este-Oeste y habían creado en el continente una nueva atmósfera de guerra fría. Por otra parte, dichos conflictos habían dado lugar a que se importaran a la región un sinnúmero de fuerzas políticas y aun religiosas cuya acción tendía a complicar y anarquizar la situación. Finalmente, la creciente presencia en la región de fuerzas y asesores militares extranjeros, además de contingentes irregulares que actuaban en contra de gobiernos establecidos con apoyo externo, tendía a agudizar las tensiones y amenazas con la internacionalización de los conflictos. Todo esto, a su vez, afectaba la estabilidad de los países vecinos. Se necesitaba entonces aislar los conflictos de la injerencia extrarregional e iniciar una gestión de mediación por parte de los países latinoamericanos vecinos a Centroamérica.<sup>31</sup>

Antes del gobierno de Miguel de la Madrid, México ya había concertado ciertas acciones conjuntas con Costa Rica y Venezuela y en menor grado con Panamá. Sin embargo, esta relación se enfrió cuando México, en agosto de 1981, emitió junto con Francia el comunicado referido a El Salvador, ya que los gobiernos venezolano de Herrera Campins y costarricense de Monge apoyaban al presidente de la junta civicomilitar de El Salvador, Napoleón Duarte. Sin embargo, en marzo de 1984, se llevaron a cabo elecciones en El Salvador bajo los auspicios de Washington y Duarte perdió frente a la unión de los partidos de derecha. Este hecho favoreció el reencuentro de las posiciones de México y Venezuela, que el 16 de septiembre de 1982 hicieron un llamado conjunto y urgente a los gobiernos de Estados Unidos, Honduras y Nicaragua 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.<sup>32</sup> En los casos de Panamá y Venezuela había ya antecedentes de concertación, mas no con Colombia, otro de los países vecinos de Centroamérica. Sin embargo, Colombia entró por aquel entonces en una transformación

<sup>31</sup> Al parecer, el presidente Monge de Costa Rica llegó en un momento a no compartir esta tesis ni aprobar la gestión mediadora: "En nombre de los pueblos de América Central reclamo que se nos deje solos para lograr la paz. La consigna es: Centroamérica para los centroamericanos". Discurso pronunciado ante la Organización Internacional del Trabajo (oit), de Ginebra, Suiza, el 12 de junio de 1984, *Excelsior*, 13 de junio de 1984. Obviamente, el discurso de Monge reflejaba la opinión de importantes sectores tanto de Costa Rica, como de otros países centroamericanos.

<sup>32</sup> *Excelsior*, 17 de septiembre de 1982, p. 3-A.

política promovida por su nuevo presidente Belisario Betancurt, hecho que propició el acercamiento conjunto a ese país.

La decisión de México de embarcarse en una política multilateralista es un hecho importante. En primer lugar, porque rompía así con su antigua práctica de no asociación y de no proselitismo.<sup>33</sup> Pero vista la acción en sus efectos a corto plazo puede decirse que con ello México lograba salir del aislamiento diplomático en el continente al que había estado sujeto desde el comunicado conjunto franco-mexicano. Sin embargo, ese aislamiento se había roto en realidad, como hemos visto, durante las postrimerías del gobierno de López Portillo, con el reencuentro venezolano-mexicano. Sin embargo, el tránsito hacia el multilateralismo viene a romper definitivamente con el aislamiento regional que, como se sabe, era en parte resultado de una política deliberada de Estados Unidos. En consecuencia, México ya no puede ser acusado por Washington de "provocador solitario". Pero hay algo más importante todavía. México promueve Contadora a sabiendas de que con ello se verá obligado a negociar sus propios puntos de vista. De otra forma no se podrá obtener el consenso necesario que permita funcionar al grupo en su gestión colectiva. Ejemplo claro de ello es el hecho siguiente. En agosto de 1981 estuvieron a punto de romperse las relaciones entre México y la junta civicomilitar de El Salvador presidida por Duarte, con motivo del comunicado conjunto franco-mexicano; dos años más tarde, en junio de 1984, el nuevo canciller mexicano asiste a la toma de posesión de Duarte, elegido presidente de la República conforme a un nuevo proceso electoral convocado por la Asamblea Legislativa Constituyente, en el que no participaron las fuerzas de izquierda. Un boletín de prensa expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores mexicana el 20 de junio de 1984 explicaba dicha acción en los términos siguientes:

La presencia de una delegación del gobierno de México en San Salvador en la toma de posesión de Duarte obedeció a una decisión de los cuatro países que integran el Grupo Contadora que estimaron que su asistencia a ella serviría para impulsar esquemas de diálogo y negociación políticos.<sup>34</sup>

Otro cambio importante que registra la política exterior con Miguel de la Madrid es que México pasa a desempeñar el papel de mediador activo en los conflictos centroamericanos y no el de simple "comunicador". Este último era el papel que se había autoasignado el gobierno de López Portillo en sus gestiones de paz. López Portillo mismo había

<sup>33</sup> Respecto a la actitud tradicional de México respecto a la diplomacia multilateral, ver Jorge Alberto Lozoya, "México y la diplomacia multilateral", *Foro Internacional*, vol. xxiv, núm. 4, México, abril-junio de 1984.

<sup>34</sup> *Excelsior*, 21 de junio de 1984, p. 17-A.

reiterado en varias ocasiones que el papel de México era el de puente de comunicación entre partes "que han dejado de hablarse" y en su último informe a la nación, al hacer la evaluación de sus propias iniciativas, declaró 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 estas partes lo entienden.<sup>35</sup>

Pero el cambio no se limitó a transitar de comunicador a mediador, sino también de partidario a intermediario, aun cuando en la práctica esa intención se haya realizado menos claramente y con mayores dificultades. Las gestiones de paz del gobierno de López Portillo dejaron en varias ocasiones la impresión de estar encaminadas más a respaldar a Nicaragua frente a acciones de intervención que a tratar de negociar verdaderamente los diferendos entre los países centroamericanos y los del interior de cada uno de ellos. Al asociarse con otros países en un esfuerzo conjunto de pacificación, México, como se ha visto, se vio en la necesidad de moderar sus puntos de vista favorables a los sandinistas y de atemperar su antipatía por los regímenes de los otros países. Es decir, se vio en la obligación de desempeñar un papel más cercano al de verdadero intermediario y de guardar una posición más neutral y equidistante entre las partes en conflicto. Ésta parece ser otra de las razones por las que México se asoció deliberadamente en Contadora con esos tres países. Si bien México contaba con la confianza de los sandinistas, eran los gobiernos de Colombia, Panamá y Venezuela quienes causaban, por esta razón, menos recelos y sospechas entre los otros países centroamericanos. Esto indudablemente hacía más viable el esfuerzo de intermediación. Sin embargo, México no estuvo libre de la acusación de sostener, dentro del proceso de Contadora, posiciones y tesis en favor de Nicaragua. Por lo demás, el hecho mismo de haberse sentido obligado a expedir un boletín de prensa explicando la razón de la presencia de una delegación oficial a la toma de posesión de Duarte, muestra dónde estaban las simpatías del gobierno mexicano.<sup>36</sup>

Sin embargo, la posición mexicana se fue atemperando con el tiempo, en la medida en que Contadora transitaba también hacia una postura más pragmática y menos ideológica. Algunos autores han

<sup>35</sup> José López Portillo, *Sexto informe de gobierno*, 1 de septiembre de 1982.

<sup>36</sup> Hay que aclarar sin embargo que dicho boletín se expidió en momentos en que la prensa internacional especulaba acerca de un cambio drástico en la política exterior mexicana hacia Centroamérica y que este cambio era resultado de presiones de Washington.

advertido este cambio, pero principalmente en relación con Guatemala, país con el que México tiene fronteras comunes. La transición hacia el pragmatismo se advierte también en el caso de Nicaragua, como veremos más adelante. Algunos autores han llegado a la conclusión de que Contadora ha significado para México el principio de un mecanismo de reconocimiento de los intereses de los países centroamericanos cuya perspectiva es diferente de la mexicana. A su vez, estos autores advierten que México tiene interés particular, aunque no declarado, en que Guatemala mantenga la mayor neutralidad posible frente al conflicto de los otros países centroamericanos.<sup>37</sup> En efecto, el caso de Guatemala, debido a la frontera y a la consecuente repercusión de sus problemas en México, trasladó el eje de preocupación de la política de México en Centroamérica, desde un plano de abstracción doctrinaria e ideológica a otro de una realidad concreta, conformada por problemas específicos e inmediatos.

A decir verdad, Miguel de la Madrid había advertido la necesidad de un mayor pragmatismo en las relaciones con Guatemala desde antes de llegar al poder. El peligro de que ocurrieran incidentes graves en la frontera sur era una posibilidad real en aquel entonces. La presencia de cerca de 50 mil refugiados guatemaltecos en campos establecidos a lo largo de la frontera, las acusaciones del gobierno de Guatemala de que esos campos servían de santuario a las guerrillas, y varios hechos de sangre ocurridos en estos campos, atribuidos por algunos observadores a incursiones del ejército guatemalteco, eran las causas concretas de tal preocupación. A todo esto se añadía la inquietud por la seguridad de los campos petroleros, cuya cercanía a la frontera sur los expone a ser blanco fácil de posibles ataques externos. Siendo aún presidente electo, De la Madrid declara:

Respecto de la frontera sur es preciso subrayar e insistir en dos cuestiones: en primer lugar [el respeto al derecho de asilo]; en segundo lugar, vigilemos que desde nuestro territorio no se emprendan acciones políticas que afecten la estabilidad de los países centroamericanos. Con Guatemala queremos esforzarnos por *recobrar* y mantener una relación de amistad [. . .] Las relaciones con Guatemala deben ocupar una alta prioridad en nuestra política exterior.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Ver René Herrera Zúñiga y Manuel Chavarría, "México en Contadora: una búsqueda de límites a su compromiso en Centroamérica", *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 4, México, abril-junio de 1984, p. 461.

<sup>38</sup> Miguel de la Madrid, *De la política exterior. México y sus vecinos: Estados Unidos, Guatemala y Belice*. Comisión de Asuntos Internacionales del Partido Revolucionario Institucional, Documento núm. 8, México, noviembre de 1982 (cursivas del autor). Al usar el término *recobrar*, De la Madrid aceptaba tácitamente que las relaciones de México y Guatemala habían sido poco amistosas.

El cambio hacia un mayor pragmatismo incluye también, por otra parte, un elemento nuevo en la labor de persuadir al gobierno sandinista para que modere sus actitudes políticas. López Portillo había insistido reiteradamente en que la ayuda de México a Nicaragua no era condicionada. Sin embargo, como se expresa líneas atrás, es obvio que México esperaba que su presencia a través de los programas de ayuda evitara la radicalización del gobierno revolucionario nicaragüense. López Portillo había insistido ante los sandinistas en la necesidad de mantener el proceso revolucionario dentro de un marco de pluralismo político y de libertades individuales por una parte y de economía mixta por la otra. Incluso les había llegado a insinuar los peligros de caer en una radicalización a la cubana.

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.<sup>39</sup>

Miguel de la Madrid añade entonces un nuevo elemento a su intento de moderar al gobierno sandinista: las relaciones de Nicaragua con el exterior. Esa iniciativa, que va más allá del pluralismo político y de la economía mixta, es el principio de no alineamiento. El 20 de febrero de 1984, en ocasión del quincuagésimo aniversario de la muerte de Augusto César Sandino, el presidente De la Madrid envía un mensaje que lee el enviado especial mexicano ante el Consejo de Estado de Nicaragua, reunido en sesión solemne, uno de cuyos párrafos dice:

Con esa misma vocación, México ha mantenido sin tregua su apoyo a la reconstrucción nacional de Nicaragua y al compromiso sandinista por consolidar un régimen nacionalista, democrático y no alineado, que se funde en un sistema de economía mixta y en un pluralismo político e ideológico.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Discurso pronunciado en Managua el 24 de enero de 1980, tomado de *El Nacional*, México, 25 de enero de 1980.

<sup>40</sup> Tomado de *El Día*, México, 21 de febrero de 1984.

Más tarde, De la Madrid insiste en el concepto de no alineamiento y en esta ocasión con todas las palabras.

A mí me parece sano que Nicaragua diversifique sus relaciones políticas, económicas y comerciales con varios países del mundo. En la medida en que las diversifique y no se haga dependiente, preponderantemente del bloque socialista, en esa medida disminuye su riesgo de confrontación con los Estados Unidos y en esa medida también tendrá mayor apoyo y simpatía de los demás países latinoamericanos, que no vemos con agrado que haya países latinoamericanos que se afilien, con características de dependencia, a los grandes bloques de poder internacional.<sup>41</sup>

Por otra parte, y aun cuando se haya mencionado páginas atrás, vale la pena recordar, acerca del mayor pragmatismo, el hecho de que si bien De la Madrid continúa el suministro de petróleo a la región centroamericana en términos preferenciales, con base en el Acuerdo de San José, se revisan las tasas de interés conforme a las nuevas circunstancias financieras tanto de México y Venezuela, como del mercado internacional de capital. Además, los programas mexicanos de ayuda a Nicaragua se sujetan a una mayor organización y disciplina. Pero esto, como se decía páginas atrás, pareció obedecer más bien a razones de tipo financiero, emanadas de la política mexicana de austeridad, que a razones de orden político. En cambio, la decisión de México y Venezuela de condicionar la entrega de petróleo a la no iniciación de acciones bélicas, tiene un claro sentido de usar la ayuda como instrumento político.

## VI

No obstante los cambios operados, la política exterior mantuvo sus compromisos básicos e incluso aumentó sus esfuerzos de pacificación de Centroamérica. Esto condujo a que la discrepancia con la posición de Washington se mantuviera y en cierto sentido aumentara. El esfuerzo mediador de Contadora no sólo dejaba afuera a Estados Unidos, sino que rivalizaba con las iniciativas auspiciadas o apoyadas por Washington, porque la mayor parte de sus puntos de vista chocaban con los norteamericanos. Esto, como vimos al principio, llevó a varios observadores a pensar que Washington presionaría a México para que cambiara su política exterior y algunos incluso llegaron a pronosticar posibles sanciones. Sin embargo, no se sabe, al menos públicamente, que haya habido presión abierta ni menos aún sanciones, aunque se hayan

<sup>41</sup> Entrevista con Enrique Loubet, *Excelsior*, 4 de julio de 1984. p. 10-A.



visto algunos signos que podrían considerarse como mensajes indirectos de Washington en esa dirección.

Sin embargo, hacia finales de 1984, el gobierno de De la Madrid era considerado por la comunidad internacional como uno de los más eficientes y responsables entre los países en desarrollo, e incluso era puesto como ejemplo para el Tercer Mundo. El homenaje no era gratuito. Se debía en gran parte a que México se había disciplinado a los criterios del FMI con un programa drástico de austeridad y a que para mediados de 1984 se advertía un inicio de recuperación en su economía. Para la comunidad financiera internacional, el caso de México mostraba el camino a los otros países deudores.

Por otra parte existían razones objetivas para que el gobierno de De la Madrid se sintiera recompensado por los esfuerzos realizados después de dos años en el poder. Si bien es cierto que el programa de austeridad castigó con mayor fuerza a los sectores de menores ingresos, también es cierto que logró detener el crecimiento de la tasa de desempleo, y que, por otra parte, la inflación pudo ser controlada y aun reducida. Pero lo principal es que se logró evitar la caída en lo que se ha dado en llamar hiperinflación. La balanza comercial arrojó un superávit en 1983, a costa de reducir las importaciones, claro está. Sin embargo, para el primer semestre de 1984, las exportaciones de productos no petroleros mostraban una notable recuperación. Las exportaciones mexicanas a Estados Unidos —su principal importador— ascendieron durante ese lapso a 9 095 millones de dólares, de los cuales 56% corresponde a las exportaciones de productos no petroleros. Esto significa que las exportaciones no petroleras aumentaron 29%, comparadas con las del mismo lapso del año anterior. También las importaciones provenientes de Estados Unidos lograron recuperarse y crecieron en la misma proporción que las exportaciones no petroleras durante el periodo anotado.<sup>42</sup> Esto, más los ingresos netos por concepto de turismo, permitieron reconstruir las reservas del banco central y aun aplicarlas. Para el primer semestre de 1984 la economía había logrado transformar la tasa de crecimiento negativa de 1983 en una positiva. Pero lo más importante de todo, para los efectos del presente análisis, es que esa recuperación se haya logrado sin alteraciones significativas de la tradicional estabilidad política del país. Todo esto no quiere decir, sin embargo, que para 1984 el país hubiese logrado salir completamente de la crisis, como lo demuestra el hecho de que el Producto Bruto Interno (PBI) estimado para 1984, con base a las tendencias del primer semestre, resultara todavía menor que el de 1982. Sin embargo, al parecer, lo peor de la crisis había sido controlado.

Todos esos signos positivos dieron seguridad al gobierno de De la

<sup>42</sup> Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos.

Madrid para continuar por el camino inicialmente elegido, a pesar de las fuertes dudas que se sintieron entre los observadores políticos durante el primer año y medio de gobierno. En consecuencia, el presidente mexicano mostró la voluntad política de seguir apoyando la misma línea de política exterior y los esfuerzos de paz de Contadora, aunque la escalada militar fuera complicando cada vez más el conflicto, al grado de que muchos observadores llegaron a la conclusión de que la gestión del Grupo había alcanzado sus límites.

Sin embargo, la política exterior mexicana hacia Centroamérica debe verse en un contexto más amplio. Si bien el objetivo último de esta política ha sido —y sigue siendo— la pacificación total de la región, tiene también metas parciales, como la distensión y la moderación; y Contadora y Manzanillo deben verse, junto con otros esfuerzos menos trascendentes, como instrumentos para lograr esas otras metas.

En primer lugar, hay que decir que Contadora se ganó el apoyo casi universal de la comunidad internacional: la ONU, la OEA, la Comunidad Económica Europea, el Congreso de Estados Unidos, los países latinoamericanos incluyendo a Cuba, el bloque de países socialistas, España, Portugal, Canadá y otros países y organizaciones que sería largo enumerar.

En segundo lugar debe considerarse el hecho, simple pero importante, de que Contadora logró que se sentaran en la mesa de negociaciones, por una parte, los cinco países centroamericanos, y por la otra, Estados Unidos y Nicaragua, a través de las pláticas de Manzanillo. Esa sola disposición al diálogo entre las partes en conflicto significó una forma de distensión.

Por otra parte, habría que señalar también que varios observadores —y aun cancilleres del propio Grupo de Contadora— atribuyen al Grupo haber logrado evitar una conflagración general. Aunque es difícil atribuir ese mérito exclusivamente a Contadora, no cabe duda de que los esfuerzos del Grupo influyeron notablemente. Esto es innegable a pesar de que no se haya logrado detener la escalada de la lucha militar en el interior de los países centroamericanos.

Cuando Contadora llegó a su segundo aniversario, si bien había signos claros de un endurecimiento por parte de Estados Unidos y de Costa Rica, el resto de los países involucrados en el conflicto había avanzado hacia posiciones de mayor moderación o conciliación. Al iniciarse 1985, Washington anunció su "retiro temporal" de las pláticas de Manzanillo y su decisión de descartar el fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya en el proceso en su contra por el minado de puertos nicaragüenses. Costa Rica, por su parte, anunció su decisión de suspender su participación en el proceso de Contadora hasta no arreglar a su satisfacción un diferendo diplomático con Nicaragua surgido en esos días.

Pero, por otra parte, al iniciarse 1985 había también signos concretos de que los otros países habían transitado hacia posiciones de mayor moderación y conciliación. Guatemala había pasado de ser uno de los líderes de la posición "dura" dentro de Contadora, a una postura de equidistancia entre Nicaragua por un lado, y Costa Rica, El Salvador y Honduras por el otro. Honduras, por su parte, dio muestras de un cambio al expresar ante Washington su preocupación por el peligro que significaban para su propia seguridad nacional la presencia en su territorio de cerca de 12 000 guerrilleros "contras" y del fortalecimiento del ejército salvadoreño. Nicaragua, tras el ascenso a la presidencia de Daniel Ortega, en enero de 1985, dio pasos firmes hacia la conciliación nacional y la moderación política, al anunciar, entre otras cosas, un proyecto de constitución pluralista y una amnistía general que alcanzaba incluso a la oposición armada. Por su parte, el gobierno de El Salvador, que había llegado a anunciar también su decisión de no asistir a la siguiente reunión de Contadora, en solidaridad con Costa Rica, había dado muestras de su voluntad de negociar con la oposición revolucionaria y propiciar un diálogo entre las partes desde finales de 1984. Finalmente, Cuba también dio signos de conciliación a principios de 1985, al reiterar su apoyo a Contadora y declarar —por voz del propio Fidel Castro— su disposición a iniciar pláticas bilaterales con Estados Unidos. En consecuencia, al iniciarse el año de 1985 y debido a estas tendencias encontradas, el futuro de la acción mediadora de Contadora era aún incierto, pero la razón de su existencia había aumentado.



# LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA SOBERANÍA MEXICANA ENTRE ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA CENTRAL

SERGIO AGUAYO QUEZADA  
*El Colegio de México*

México vive tiempos difíciles. Por si no bastaran las tan serias dificultades de su economía, el conflicto en América Central crece sin visos de solución pronta. Estados Unidos se agita nervioso y preocupado y profundiza su intervención en toda la región. Es en esta complicada situación que se debaten y definen los rasgos del México futuro, y uno de los frentes de batalla es y seguirá siendo la discusión y definición de nuestra seguridad nacional.

Empecemos por discutir el concepto. La formulación expresada en Estados Unidos durante la segunda guerra mundial dice que en los momentos en que los países sufren agresiones desde el exterior, o serios problemas internos, invocan la seguridad nacional. En su elaboración original, pone de manifiesto nexos entre la política interna y la política internacional que podrían poner en peligro los intereses de toda una nación. Eso, además de un sistema internacional que conecta por mil canales a los diferentes países, produce ambigüedades entre lo que es y no es motivo de seguridad nacional.

Hay consenso en que toda definición de seguridad nacional incluye por lo menos la defensa de la integridad territorial, de la soberanía y del orden establecido. Con el primero no hay problemas evidentes. Pero es más difícil precisar en qué consiste la soberanía en un mundo que ya no reconoce las fronteras en muchos sentidos territoriales. El problema de la deuda o el del flujo de las ideas son ejemplos evidentes de esta indefinición.

También el elemento de la seguridad de una nación, el mantenimiento del orden establecido, se presta a muchos debates porque se lo liga con el grado de legitimidad y de fuerza de un grupo gobernante y del bloque de fuerzas históricas que lo sustenta.

Aunque con estos tres elementos se arman las definiciones de seguridad nacional, son la formación económica, social y política y el momento histórico de cada país los que determinan la importancia que reciba en cada momento cada uno de los elementos enunciados. También influye en esa determinación la ubicación del país en el ámbito internacional, puesto que no todos los países tienen la misma fuerza o importancia.<sup>1</sup> Agreguemos como otro factor decisivo la naturaleza de la amenaza, si va dirigida contra la integridad, la soberanía o el orden establecido. La combinación se reflejará en la definición y ésta determinará los medios que se emplearán para defenderla: policiacos, militares, políticos, económicos, diplomáticos, propagandísticos, etcétera.

En América Latina, el motivo de la seguridad nacional ha sido utilizado, muchas veces para justificar políticas que mantienen el orden establecido (a veces contra toda lógica histórica) de países intrínsecamente inestables. En los países del Cono Sur o en Guatemala (para dar sólo algunos casos típicos), el argumento de la seguridad nacional ha encubierto prácticas policiacas y represivas que aplastan cualquier tipo de disidencia, aun la más moderada y legalista.<sup>2</sup> Consideramos por principio parcial, peligrosa y mal intencionada esta visión del concepto.

En México existe poca experiencia con el uso de este concepto. La crisis económica y América Central lo están obligando a ocuparse de él. El riesgo es que, como en el Cono Sur, se imponga subrepticamente alguna definición de seguridad nacional sin haber sido suficientemente discutida. Que el debate sobre la seguridad nacional debe airearse es evidente porque las políticas que se adopten como resultado pueden afectar a toda la nación. *A priori* nos encontramos con dos definiciones explícitas, con su respectivo público: una elaborada en Estados Unidos y la otra por el gobierno mexicano.

En varios círculos influyentes de Estados Unidos ha aparecido una preocupación explícita por nuestra seguridad nacional.<sup>3</sup> Los análisis

<sup>1</sup> Estos párrafos se apoyan principalmente en Arnold Wolfers, "National Security as an Ambiguous Concept", *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1962; y en Daniel Yerguin, *Shattered Peace. The Origins of the Cold War and the National Security State*, Boston, Houghton Mifflin, 1977, cap. viii.

<sup>2</sup> Margaret Crahan (comp.), "National Security Ideology and Human Rights", en *Human Rights and Basic Human Needs in the Americas*, Washington, D.C., Georgetown University Press, 1982. También ver, Comité Pro Justicia y Paz, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Guatemala*, Ginebra, febrero-marzo 1984, pp. 41-64.

<sup>3</sup> Ver David F. Ronfeldt, *The Modern Mexican Military: A reassessment*, La Jolla: Center for US-Mexican Studies, 1984. Los autores, Ronfeldt y Caesar Sereseres, son consultores de la Rand Corporation, compañía que trabaja para agencias gubernamentales estadounidenses; el teniente coronel Alden Cunningham es director de Estudios Latinoamericanos del Army War College (Carlisle, Pensilvania) de Estados Unidos. Desde mayo de 1985 es agregado militar en Nicaragua.

estadunidenses ponen énfasis en los problemas económicos mexicanos y la guerra centroamericana, y sacan una conclusión fundamental: la estabilidad de México puede verse amenazada y su punto neurálgico es la frontera sur.

Según David F. Ronfeldt, México enfrenta la posibilidad de que surjan "amenazas externas en el sur, especialmente en la frontera con Guatemala".<sup>4</sup> Caesar Sereseres piensa que las "condiciones en el sur mantendrán la tenue presencia de la seguridad nacional como un punto en la agenda de la elaboración de política mexicana".<sup>5</sup> Edward J. Williams nos dice que "muchos en México temen el contagio revolucionario" que viene del sur.<sup>6</sup> Una analista de la influyente organización conservadora, la Fundación Heritage, concluye que la "creciente turbulencia en Centroamérica" es motivo de preocupación porque "ya está afectando la estabilidad de los estados del sur de México".<sup>7</sup> Carl G. Migdail en un reciente número del *U.S. New and World Report* va más allá y afirma que el sureste está al borde de la rebelión.<sup>8</sup>

En el fondo, estos analistas rellenan el supuesto conservador expresado por el presidente Ronald Reagan: la "meta de los movimientos guerrilleros" centroamericanos y de Managua es tan "simple como sinistra: desestabilizar toda la región, desde el Canal de Panamá hasta México".<sup>9</sup> Con una cantidad impresionante de información —sobre gran parte de la cual no habría duda— estos analistas hacen una fascinante y elaborada discusión sobre el nivel de la amenaza, su interrelación con la política exterior y con la interna, y el papel que podría llegar a jugar el ejército mexicano.

Su análisis contiene varias argucias metodológicas muy hábiles. La primera, que la sociedad del sureste mexicano —y México mismo— son, finalmente, meros objetos sin voluntad propia; de ahí sigue que sus posibles demandas sean vistas como sin raíces propias, con origen fuera, en la URSS, Cuba o Managua. Cualquier movimiento interno a favor de algún cambio es, entonces, deslegitimado. Esto es natural porque, para ellos, la seguridad nacional mexicana radica solamente en el mantenimiento del orden establecido. La idea de soberanía no tiene sentido salvo cuando se trata de la de Estados Unidos. En otras pala-

<sup>4</sup> David F. Ronfeldt, "The Mexican Military: An Overview", en *op. cit.*, p. 1.

<sup>5</sup> Caesar Sereseres, "The Mexican Military Looks South", *The Modern Mexican*, *op. cit.*, p. 213.

<sup>6</sup> Edward J. Williams, "The Mexican Military and Foreign Policy: The Evolution of Influence", *The Modern Mexican*, *op. cit.*, p. 192.

<sup>7</sup> Esther Wilson Hannon, "Por qué la política exterior de México todavía irrita a Estados Unidos", *The Background*, Washington D.C., The Heritage Foundation, p. 10.

<sup>8</sup> *U.S. News and World Report*, octubre 7, 1984.

<sup>9</sup> *Discurso de Reagan sobre Centroamérica en la Sesión Conjunta del congreso del 27 de abril de 1983*, Servicio Informativo y Cultural de Estados Unidos, s/f. pp. 9, 11 y 15.

bras, se somete la seguridad nacional mexicana a la de Estados Unidos. El teniente coronel Alden Cunningham lo da a entender cuando dice que la "efectividad de la política de seguridad nacional de México" reviste gran importancia porque "es claro que los Estados Unidos tienen en ellas vitales intereses en juego".<sup>10</sup> Como estadounidenses, esos analistas tienen todo el derecho a defender los intereses de su país, pero lo mismo podemos hacer los mexicanos y una forma de hacerlo es descartar su andamiaje lógico.

Una enorme omisión descalifica gran parte de su argumentación. Para la mayoría de estos académicos, Estados Unidos *no es* un factor importante aun como amenaza teórica o potencial, en la conformación de nuestra seguridad nacional. El teniente coronel Cunningham se justifica en una nota a pie de página diciendo que por "limitaciones de espacio" no pudo tratar otros factores importantes de la seguridad nacional mexicana "como las relaciones México-Estados Unidos".<sup>11</sup> Ronfeldt sólo concede que por la "sensibilidad hacia temas de soberanía nacional e independencia", algunos mexicanos que tienen una perspectiva amplia de seguridad nacional "pueden inclusive ver a los Estados Unidos como una amenaza potencial al desarrollo mexicano".<sup>12</sup> Williams y Sereseres ni siquiera se molestan en justificar al gran ausente de sus análisis. Según ellos, nuestra amenaza viene del sur.

En este ensayo demostraremos cómo la evidencia de los últimos años hace indispensable incluir a Estados Unidos. No se trata de llegar al extremo de muchos latinoamericanos que culpan de todo a Estados Unidos, pero sí de tomar en cuenta el efecto que sus políticas tienen sobre nuestro país. Sin ello, el análisis se hace peligrosamente inocuo. El problema que tratamos trasciende la discusión académica. Si no recuperamos para nosotros el debate —en un ejercicio de la soberanía— es posible que sea el Estados Unidos conservador quien defina por nosotros y nos imponga una definición de nuestra seguridad nacional basada en sus intereses.

El estado mexicano ha adelantado ya una definición alternativa. En 1980, el entonces secretario de la Defensa, Félix Galván López, declaró que la seguridad nacional radica en el "mantenimiento del equilibrio social, económico y político, garantizado por las fuerzas armadas".<sup>13</sup> Ideas similares repite el Plan Nacional de Desarrollo (1983) que define la seguridad nacional como el "desarrollo integral de la Nación, como herramienta esencial para mantener la condición

<sup>10</sup> Lt. Col. Alden M. Cunningham, "Mexico's National Security in the 1980s-1990s", *The Modern Mexican*, op. cit., p. 158.

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> Ronfeldt, op. cit., p. 21.

<sup>13</sup> *Proceso*, septiembre 22, 1980.



de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional".<sup>14</sup> El presidente mexicano ha dicho recientemente que si incorporáramos "el conflicto centroamericano, despreciaríamos esfuerzos para resolver el conflicto, y ello significaría abandonar la responsabilidad histórica de México y estaríamos renunciando a la defensa de nuestro propio interés nacional y seguridad".<sup>15</sup>

Estos pronunciamientos mexicanos incluyen los elementos clásicos: la reivindicación de la integridad territorial y de la soberanía y la reafirmación de su voluntad de defender el orden establecido. Proponen como instrumentos el desarrollo integral y una política exterior hacia América Central y Estados Unidos. Aquí, el nexo entre lo interno y lo internacional es evidente. Lo que puede y debe someterse a discusión es el supuesto implícito de que el actual sistema político representa legítimamente los intereses de toda la nación.

Es claro que la precisión sesgada de los estadounidenses se convierte en generalidad en las definiciones oficiales mexicanas. En este trabajo, continuamos con los análisis realizados por académicos mexicanos sobre el tema.<sup>16</sup> El enfoque es globalizador y, aunque todavía provisional en algunas de sus partes, avanza en la discusión sobre nuestra seguridad nacional. El énfasis de la discusión se da a lo internacional, pero no dejan de establecerse nexos con temas internos.

La presentación se inicia con una categorización del conflicto centroamericano y de los efectos que está teniendo —y que puede tener— sobre México y su relación con Estados Unidos. Dentro de ese marco se bosquejan las posiciones de los principales actores internacionales e internos. Viene luego una recapitulación acerca de cómo la historia de los últimos años nos señala algunos elementos que forzosamente tendrían que incluirse en nuestra definición de seguridad nacional.

### ¿QUÉ PASA EN AMÉRICA CENTRAL?

Sin pretender llegar a conclusiones definitivas sobre un tema tan controvertido como el de las causas, el desarrollo y las implicaciones de

<sup>14</sup> "Plan Nacional de Desarrollo", *El Mercado de Valores*, año XVIII, suplemento del núm. 24, junio 13, 1983, p. 33.

<sup>15</sup> Miguel de la Madrid, "México, nuevos desafíos", traducción del artículo publicado en *Foreign Affairs*, vol. 63, núm. 1, y en *La Jornada*, septiembre 28, 1984.

<sup>16</sup> Olga Pellicer, "National security in Mexico: Traditional Notions and New Preoccupations", en Clark Reynolds y Carlos Tello (comps.), *U.S. Mexico Relations: Economic and Social Aspects*, Stanford, Stanford University Press, 1983; Adolfo Aguilar Zinser, "México y la Crisis Guatemalteca", en Richard R. Fagen y Olga Pellicer (comps.), *Centroamérica. Futuro y Opciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983; René Herrera y Mario Ojeda, *La política de México hacia Centroamérica, 1979-1982*, México, El Colegio de México, 1983.

los conflictos centroamericanos, existen suficientes elementos para dar un diagnóstico general que encauce el argumento.

Sobre una estructura económica intrínsecamente injusta, las poblaciones centroamericanas vieron declinar su nivel de vida durante el decenio de los setenta. Los factores determinantes de ese empobrecimiento fueron el crecimiento de la población, la creciente utilización de tierras para actividades agroexportadoras, el aumento de los precios internacionales del petróleo y las tasas de interés, la inflación, el deterioro en los términos de intercambio y hasta desastres naturales, como los terremotos en Nicaragua (1972) y Guatemala (1976).<sup>17</sup>

Pero lo económico no explica por sí solo el surgimiento del conflicto. En medio del desencanto de las instancias políticas moderadas, aparecieron grupos revolucionarios que con mayor o menor suerte se unieron en organizaciones cúpula (como el FSLN nicaragüense, el FDR-FMLN salvadoreño y la URNG guatemalteca). Aunque en su interior hay corrientes inspiradas en el marxismo, sus pronunciamientos y su práctica denotan un pragmatismo nacionalista que los hace renuentes (a partir de un reconocimiento de su posición geopolítica) a las alianzas internacionales. No deja de ser curioso que parte de la influencia cubana sobre estos grupos haya sido hacerles ver la necesidad de llegar a algún entendimiento con Estados Unidos.<sup>18</sup> La historia de la izquierda internacional de los últimos decenios confirma las tendencias a la independencia, al nacionalismo y a la dispersión más que a la unión. Otro rasgo en la historia centroamericana reciente fue la confluencia de grupos cristianos surgidos a raíz de la revolución en el interior de la cristiandad consolidada por el Concilio Vaticano II.<sup>19</sup>

En suma, detrás de las organizaciones revolucionarias de Centroamérica hay un origen pluralista en el terreno ideológico que ayuda a entender la relativa moderación de los programas y práctica de estos grupos en relación con los de otros movimientos revolucionarios. Es notable su insistencia en la economía mixta, en el pluralismo político, en la tolerancia religiosa, etcétera.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Entre otros materiales nos apoyamos en Edelberto Torres-Rivas, *Interpretación del desarrollo socioeconómico centroamericano*, San José, Costa Rica, EDUCA, 1973, y en *Una política alternativa para Centroamérica y el Caribe*, Managua, INIES-CRIES, 1983.

<sup>18</sup> Ésta es la opinión de académicos conocedores de la realidad cubana. Prof. Piero Gleijeses, entrevistas, Washington D.C., febrero y marzo de 1985.

<sup>19</sup> Entre otros, ver a Jorge Cáceres Prendes, "Radicalización política y pastoral popular en El Salvador: 1969-1979", *Estudios Sociales centroamericanos*, San José, Costa Rica, septiembre-diciembre 1982; y Phillip Berryman, *The Religious Roots of Rebellion, Christians in Central American Revolutions*, Maryknoll, Nueva York, Orbis Books, 1984.

<sup>20</sup> Ver FDR-FMLN, "Producto de integración y plataforma de Gobierno Provisional de amplia participación", *Guazapa*, febrero 10, 1984; y "Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca", "Proclama Unitaria (enero, 1982)", en Comité Guatemalteco de Unidad Patriótica, *Documentos de la Unidad Guatemalteca*, s/f.

Tal vez se hubiera podido evitar el conflicto armado si se hubieran realizado algunas de las reformas originalmente pedidas por las nuevas fuerzas sociales y políticas. Pero los grupos dominantes no aceptaron la necesidad de reformas adecuadas a la magnitud de los problemas y confiaron en el ejército y la policía para controlar la disidencia.<sup>21</sup> Dieron prioridad al elemento policiaco, y así polarizaron y radicalizaron la vida política.

Durante buen número de años estos procesos se dieron en las márgenes de la atención pública internacional. La guerra civil nicaragüense, que terminó con el derrocamiento de la longeva dictadura somocista (julio de 1979), la guerra en El Salvador y las convulsiones guatemaltecas obligaron a que una gran cantidad de fuerzas internacionales se vieran obligadas a pronunciarse y aun actuar en el conflicto.

El supuesto básico de la política oficial mexicana hacia Centroamérica ha sido reconocer que estas fuerzas emergentes en Centroamérica tienen un cierto grado de legitimidad porque se originaron principalmente en factores internos. El actual presidente ha afirmado en repetidas ocasiones que "es en el subdesarrollo, en la injusticia, en donde deben buscarse los problemas profundos de nuestros hermanos" centroamericanos.<sup>22</sup> Y por eso se piensa que los rebeldes centroamericanos pueden ser integrados (cooptados, según algunos) y que el uso de la fuerza sólo los empujará al campo comunista, lo que aumenta los riesgos de una conflagración de dimensiones imprevisibles.<sup>23</sup>

En América Central hay un gran número de actores internacionales en acción (Cuba, Venezuela, Colombia, etc.), pero no hay duda de que el más poderoso es Estados Unidos. Por ello es que le dedicaremos aquí más espacio, a reserva de que en otro trabajo aventajemos en el papel de otros actores. La política de Washington parte del reconocimiento del valor estratégico de América Central y de la importancia económica de la Cuenca del Caribe.<sup>24</sup> Esta consideración no es nueva en Estados Unidos;<sup>25</sup> aunque sí lo es el grado de la amenaza que perciben. Según la administración Reagan, "América Central es de suma importancia para los legítimos intereses nacionales" de Estados Uni-

<sup>21</sup> Entre otros estudios, ver la colección de ensayos en CECADE-CIDE, *Centroamérica: crisis y política internacional*, México, Siglo XXI, 1982; y Tommie Sue Montgomery, *Revolution in El Salvador. Origins and Evolution*, Boulder, Westview Press, 1982.

<sup>22</sup> *Unomásuno*, mayo 14, 1983.

<sup>23</sup> *Financial Times*, agosto 23, 1984.

<sup>24</sup> Margaret D. Hayes, "Dimensiones de seguridad de los intereses de Estados Unidos en América Latina", *Cuadernos Semestrales del CIDE*, núm. 10, 2do. semestre, 1981.

<sup>25</sup> El rango de importancia estratégica de la Cuenca queda claro en un documento secreto elaborado por el ejército estadounidense en 1957. De ocho puntos geográficos vitales para Estados Unidos en América Latina, seis se encuentran en la Cuenca del Caribe. Report by the Joint Strategic Plans Committee to the Joint Chiefs of Staff, "Military Programs for Latin America", febrero 28, 1957.

dos,<sup>26</sup> porque, en su opinión, el conflicto centroamericano va en beneficio de su enemigo, la Unión Soviética.

Según Washington, la URSS y Cuba se aprovecharon de la crisis económica del decenio anterior para convocar, unir, adiestrar, armar y financiar a las izquierdas locales con el propósito de lanzarlas luego contra gobiernos legítimamente establecidos.<sup>27</sup> La respuesta ha sido crear un "escudo protector" integrado por "armas, adiestramiento y apoyo logístico" para "proteger la democracia, el desarrollo y el diálogo" en la zona.<sup>28</sup> Ello explica el constante acoso al régimen sandinista, el apoyo irrestricto al gobierno salvadoreño, el acercamiento a los militares guatemaltecos, la presencia cada vez mayor en Honduras y Costa Rica y las tensiones con México.

En 1980 la administración Reagan veía con optimismo sus posibilidades en la región. A medida que un triunfo total se hizo más difícil y mientras aparecía y se consolidaba una oposición relativamente fuerte en Estados Unidos,<sup>29</sup> los conservadores fueron llevando a niveles ilógicos la amenaza para Estados Unidos. En abril de 1983, el presidente Reagan ya afirmaba que la "meta de los movimientos guerrilleros" y de Managua era "desestabilizar toda la región, desde el Canal de Panamá hasta México". Con ello Estados Unidos no sólo quedaría "en posición vulnerable" sino que la seguridad nacional de "toda América" se vería amenazada. Para dar más fuerza al diagnóstico se resucitó un argumento muy usado en Vietnam: si Estados Unidos no actuara, su "fiabilidad se derrumbaría, se desmoronarían nuestras alianzas y la seguridad de nuestra patria estaría en peligro".<sup>30</sup> En junio del mismo 1983, el presidente Reagan introdujo un elemento más: el triunfo de los marxistas en América Central y México representaría la llegada de millones de "gente de a pie" a Estados Unidos. Un funcionario del Departamento de Estado pondría luego la cifra entre 7 y 9 millones.<sup>31</sup> Estas líneas sobre el conflicto centroamericano y la respuesta estadounidense permiten discutir las consecuencias que puede tener para México estar situado geográficamente en medio de un conflicto.

<sup>26</sup> Servicio informativo y cultural de los Estados Unidos de América, *Política de los Estados Unidos de América en Centro América, Vista General*, s/f.

<sup>27</sup> Esta tesis ha sido repetida constantemente. Para una de sus formulaciones iniciales ver, sobre todo, a Roger Fontaine, Cleto DiGiovanni Jr. y Alexander Kruger, "Castro's Specter", *Washington Quarterly*, otoño 1980.

<sup>28</sup> Servicio Informativo y Cultural, *Política de los Estados Unidos*, op. cit., p. 2.

<sup>29</sup> Ver Sergio Aguayo, "El conflicto centroamericano en la sociedad estadounidense", en *México-Estados Unidos, 1983*, México, El Colegio de México, 1984.

<sup>30</sup> *Discurso de Reagan*, op. cit., pp. 9, 11 y 15.

<sup>31</sup> Para el discurso de Reagan, *Washington Post*, junio 21, 1983. También ver el informe de E. Thomas Coleman, *Central American Refugees: Social and Economic Consequences for the United States*, Washington D.C., House Republican Research Committee, junio 24, 1983.

Hasta ahora, los principales efectos de la guerra centroamericana en México son tres: 1) la llegada de unos 300 mil centroamericanos como refugiados, desplazados o migrantes económicos; 2) las tensiones con Guatemala y Estados Unidos, con la posibilidad de que inclusive se alteren algunos rasgos de la compleja relación México-Estados Unidos, y 3) la utilización de lo anterior como punto de referencia adicional para un debate político interno, ya de por sí tenso por la crisis económica. En realidad, los tres aspectos están complejamente interrelacionados, pero en este momento de la investigación no exploramos todos sus nexos, los utilizamos como variables analíticas útiles para un mayor orden lógico de la discusión.

#### CENTROAMERICANOS EN MÉXICO

En México viven aproximadamente 300 mil centroamericanos.<sup>32</sup> Hay entre ellos 46 mil campesinos guatemaltecos reconocidos internacionalmente como refugiados, que se encuentran en Chiapas, Campeche y Quintana Roo; el resto (en su mayor parte salvadoreños) se encuentran desperdigados por todo el territorio nacional o en viaje hacia Estados Unidos.

Desde 1981 los guatemaltecos que están en México son objeto de un movido debate nacional e internacional. A partir de una tesis inicial de que la mayoría eran migrantes económicos (y por tanto no merecen asilo sino deportación), las autoridades mexicanas fueron aceptando la necesidad, primero, de darles refugio y, después, de integrarlos a la vida económica nacional, fuera de Chiapas. Pese a que ha habido problemas en Campeche y Quintana Roo, la política de protección e integración de los guatemaltecos promovida a través de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados ha ido mejorando gradualmente.<sup>33</sup>

Los centroamericanos en México han provocado dos reacciones internacionales que han afectado nuestra soberanía. Primero, las presiones de diferentes organizaciones internacionales para que México oriente su política en algún sentido. Después, las tensiones que México ha tenido con Guatemala por algunas acciones de este país, también orientadas a influir sobre México. Aquí sólo ampliaremos este último renglón que es el que ha tenido mayor importancia y visibilidad.

<sup>32</sup> Ésta es una cifra aproximada que, aunque tiene bases empíricas, es de difícil comprobación porque la mayoría de los centroamericanos en México tienen una situación legal irregular.

<sup>33</sup> Este párrafo se basa en la obra del autor, *El éxodo centroamericano. Consecuencia de un conflicto*, México, SEP, 1985. Ver también, del autor, "Un problema, humanitario, de política internacional", *La Jornada*, diciembre 26, 1984.

El régimen guatemalteco sostiene que sus 46 mil conciudadanos huyen a México por la violencia del movimiento guerrillero, para buscar trabajo o, la explicación más invocada, porque los emigrantes son guerrilleros.<sup>34</sup> Por ello, desde 1982 ha seguido tres cursos de acción: a) la creación de un cordón sanitario en el lado guatemalteco de la frontera para detener a los que huyen; b) una vigorosa campaña de propaganda y diplomacia para convencer a los refugiados, al gobierno mexicano y a otras instituciones de que los refugiados deben regresar, y c) incursiones en los campos donde viven los refugiados con el aparente propósito de amedrentarlos o, al menos, de forzar su reubicación y lograr la militarización de la frontera.<sup>35</sup> Esto ha sucedido pese a que el gobierno mexicano, a través de su secretario de Defensa, general Juan Arévalo Gardoqui, y de otros funcionarios, ha insistido en que los refugiados no pertenecen a las bases de guerrilleros.<sup>36</sup>

El gobierno guatemalteco ha obtenido algunos éxitos y un gran fracaso. Primero, logró evitar que llegaran más refugiados a México. Segundo, que el gobierno mexicano, ante el incremento de tensiones con Guatemala (en un momento en que la diplomacia mexicana busca la paz en la región) y para evitar la acusación de que los campos de refugiados servían de base para ataques al territorio guatemalteco,<sup>37</sup> decidiera reubicarlos en los estados de Campeche y Quintana Roo. Sin embargo, es un fracaso para Guatemala que los guatemaltecos no quieran regresar.

Los centroamericanos que se encuentran desperdigados en otras regiones de México o en viaje hacia Estados Unidos presentan características diferentes a las de los guatemaltecos. En su mayor parte son salvadoreños, urbanos, viven en condiciones ilegales y son ignorados por el gobierno. La actitud oficial que prevalece hacia ellos es la indi-

<sup>34</sup> Esto ha sido una constante. El general Benedicto Lucas afirmó en 1982 tener "pruebas definitivas que demuestran la existencia de campos de entrenamiento" guerrilleros en México, *Excelsior*, marzo 12, 1982; el general Efraín Ríos Montt repetiría que los campos de refugiados eran bases guerrilleras, *El Día*, enero 30 y febrero 2, 1983.

<sup>35</sup> Debe acotarse que aun cuando el gobierno mexicano jamás ha responsabilizado directamente al ejército guatemalteco de estas violaciones a la integridad territorial, gran número de testimonios fortalecen la tesis de que ellos son los responsables. Hasta junio de 1984 hemos contabilizado 69 incursiones con un saldo de 15 refugiados muertos, 20 secuestrados y siete campesinos mexicanos asesinados, además de daños materiales.

<sup>36</sup> El general Arévalo Gardoqui declaró que los guatemaltecos son campesinos que huyen de la violencia imperante en su país, y "no guerrilleros como mucha gente piensa", *Unomásuno*, enero 10, 1983.

<sup>37</sup> El presidente de México expuso las tesis básicas en su Segundo Informe de Gobierno (septiembre 1, 1984), que fueron precisadas por el embajador Óscar González (coordinador general de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados) en su intervención en el debate del xxxv periodo de sesiones del Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados, mimeo., Ginebra, octubre 10, 1984.

ferencia y/o la de verlos como migrantes económicos.<sup>38</sup> Los cálculos numéricos sobre su presencia van desde los 150 000 a los 300 mil, aunque su misma condición indocumentada impide hacer afirmaciones tajantes. Salvo en medios de comunicación regionales, estos centroamericanos no han recibido la misma atención pública o política que los guatemaltecos.

Se debe conocer más acerca de la presencia centroamericana en México. Un aspecto importante sobre el que tenemos evidencia es que puede crear tensiones entre México y Estados Unidos. En ese país hay aproximadamente unos 500 mil centroamericanos, en su gran mayoría salvadoreños. La administración conservadora del presidente Reagan ha rehusado sistemáticamente concederles el asilo o el privilegio de la "salida voluntaria prorrogada" (*Extended Voluntary Departure*).<sup>39</sup> Se les considera migrantes económicos y se les quiere expulsar por los posibles efectos sociales y políticos que esta migración pudiera tener en Estados Unidos (por ejemplo, han alentado la oposición interna a Reagan); porque Estados Unidos sostiene que El Salvador y Guatemala avanzan hacia la democracia y el respeto a los derechos humanos (y no acepta que una causa del éxodo sea la violencia ejercida por esos gobiernos),<sup>40</sup> y, finalmente, por la tendencia a controlar más las fronteras.

De ahí la afirmación del coordinador de Asuntos de Refugiados del Departamento de Estado, embajador H. Eugene Douglas, acerca de que la política oficial de Estados Unidos está "diseñada para alentar y mantener la tradición de asilo de los países latinoamericanos" en donde ya "existe una larga tradición de otorgar asilo político". También afirma que los "salvadoreños en los Estados Unidos pasaron a través de otros países, antes de que llegaran aquí, y en los cuales deberían de haber obtenido refugio".<sup>41</sup> Esto último se aclara en otros documentos oficiales: por haber "encontrado refugio por cinco meses en México", un solicitante de asilo ya era migrante económico.<sup>42</sup> El

<sup>38</sup> *The New York Times* demuestra esto citando un documento de la Secretaría de Gobernación, junio 22, 1983.

<sup>39</sup> Esta política implica permitir a los ciudadanos de alguna nacionalidad que permanezcan en Estados Unidos en tanto no termine el conflicto en su país de origen.

<sup>40</sup> Para la administración Reagan, la migración centroamericana "no está relacionada directamente con el actual conflicto civil", aunque conceden que las "dislocaciones económicas que se desprenden" de éste "pueden servir como aliento a una mayor migración". Office of the U.S. Coordinator for Refugee Affairs, *Country Reports on the World Refugee Situation. Fiscal Year 1982*, Washington D.C., Departamento de Estado, septiembre 1981, p. 99. Esta tesis se reproduce en otros documentos pertinentes.

<sup>41</sup> H. Eugene Douglas, U.S. Coordinator for Refugee Affairs, *Congressional Briefing Paper and Talking Points on Refugees and Potential Refugees in and from Central America*, Washington D.C., Departamento de Estado, mayo 17, 1983.

<sup>42</sup> United States, Department of State, carta a Iris N. González, Clerk of the Court, U.S. Department of Justice (Miami), abril 10, 1984.

secretario de Estado precisó, en septiembre de 1984, que el mantenimiento de la política de "primer asilo" y el apoyo a los "centros de refugiados localizados en América Central" ayudaba a "reducir la presión de más inmigración ilegal masiva a Estados Unidos".<sup>43</sup>

Sin rodeos, Estados Unidos quisiera que los centroamericanos se quedaran al sur del río Grande. Como andan las cosas en la región, México es el candidato lógico para hospedarlos; algo que no está haciendo, salvo con los guatemaltecos. Además, la política mexicana hacia los centroamericanos se relacionará necesariamente con el asunto de los indocumentados mexicanos en Estados Unidos. Éstos son los elementos a considerar por el gobierno y la sociedad mexicana en la definición de una política migratoria internacional.

#### LAS TENSIONES CON ESTADOS UNIDOS

Además de la migración centroamericana, es la política exterior mexicana hacia toda la región la que puede crear tensiones con Washington.

Durante la guerra civil nicaragüense, el régimen de López Portillo siguió una activa política de repudio a la dictadura somocista, en parte por el deseo de proyectar con más vigor la imagen de aquel México cuyo problema central era la administración de la abundancia. Es importante recordar que esa política concidía con el activismo en favor de los derechos humanos de la administración Carter.

Con Ronald Reagan en el gobierno se acentuó en Washington la tendencia aparecida en los últimos meses de la administración Carter de mayor dureza hacia Managua y los rebeldes salvadoreños. México, al contrario, y pese al fin de la abundancia, ha intentado mantener la política. En agosto de 1981 reconoció, junto con Francia, la representatividad de la oposición salvadoreña; en 1982 lanzó una iniciativa conjunta con Venezuela en favor del diálogo; y a partir de 1983 se iniciaron los esfuerzos del Grupo Contadora. En este punto surge la pregunta: ¿por qué se arriesga México a crear tensiones con Estados Unidos por esa política?

Algunos sectores estadounidenses explican la política exterior de México por el deseo de proyectarse como líder regional; por el peso de la historia y por consideraciones pragmáticas (sobre todo la cooptación de la izquierda nacional). Tienen razón en parte. No hay duda de que la política exterior mexicana, como cualquier otra, está influida por la historia y por la naturaleza del sistema político. En nuestro caso, la autodeterminación de los pueblos, la no intervención y la resolución

<sup>43</sup> George Schultz, *Proposed Refugee Admissions for FY 1985*, Washington D.C., Departamento de Estado, Current Policy 610, septiembre 11, 1984, p. 5.



pacífica de los conflictos tienen raíces muy profundas y comprensibles a la luz de nuestra historia. Además, el sistema político reconoce la legitimidad, en el interior de la clase gobernante, de una corriente que ha tenido líderes del tipo de Lázaro Cárdenas.

Hay razones pragmáticas sin las cuales no se puede entender esta política. En mi opinión, el gobierno de México reconoce las raíces internas del conflicto y concede una cierta legitimidad a las fuerzas emergentes, como condiciones indispensables para iniciar una dinámica de paz y negociación que evite la regionalización del conflicto; y *la regionalización preocupa por sus efectos en México*.

México quiere reducir la migración centroamericana, evitar tensiones con Estados Unidos y Guatemala y quitar fuerza al debate político interno en un momento de crisis económica que puede hacerse crisis política. Es notable la intensidad de la preocupación gubernamental. Un memorándum del Congreso de Estados Unidos señala el interés "casi desesperado" de los países del Grupo Contadora por la "mediación y conciliación".<sup>44</sup> Hay también otros indicadores.

En febrero de 1984, en su primera conferencia de prensa con corresponsales extranjeros, el presidente De la Madrid se pronunció contra la intervención militar de Estados Unidos, porque "en lugar de resolver los problemas, los agravaría y se harían más extensivos en América Central, si no es que a todas las áreas vecinas".<sup>45</sup> Una semana después concedió una entrevista exclusiva al *New York Times*, en la cual dijo que la solución militar sólo aumentaría el problema y podría hacer que se "saliera del control, con pérdidas para todos. Primero para América Central, después para la seguridad hemisférica".<sup>46</sup>

En mayo, frente a Reagan, De la Madrid advirtió sobre el "riesgo de una guerra generalizada, cuya amplitud y duración nadie puede prever".<sup>47</sup> Meses después, por primera vez en la historia, un presidente de México publicó en *Foreign Affairs*, la revista del *establishment* de política exterior estadounidense, un artículo que insistía en lo mismo, y decía que si México ignoraba el "conflicto centroamericano, ello significaría abandonar la responsabilidad histórica de México" con lo cual estaríamos "renunciando a la defensa de nuestro propio interés nacional y seguridad".<sup>48</sup>

Para entender la reacción de Washington ante estas posiciones se debe partir de su definición de interés nacional. En la justificación del presupuesto militar para el año fiscal 1984, el secretario de Defensa,

<sup>44</sup> "Central America File/Contadora Initiative", Memorándum de Bill Alexander, representante de Maryland, a diferentes congresistas, Washington D.C., junio 1, 1983.

<sup>45</sup> *The New York Times*, febrero 8, 1984.

<sup>46</sup> *The New York Times*, febrero 18, 1984.

<sup>47</sup> *The New York Times*, mayo 16, 1984.

<sup>48</sup> Miguel de la Madrid, "México, nuevos desafíos", *op. cit.*

Caspar Winberger incluye, como intereses vitales de su país, "fomentar un orden internacional favorable a los intereses de Estados Unidos", alentar las "instituciones democráticas y la autodeterminación en el mundo", y "proteger el acceso a los mercados foráneos y los recursos de ultramar", con el propósito de "mantener la fuerza de la base industrial, agrícola y tecnológica de Estados Unidos, y el bienestar económico de la nación".<sup>49</sup> Ésta es una definición expansiva de seguridad nacional porque coloca sus intereses fuera de sus fronteras y afecta las soberanías e intereses nacionales de otros países. Éste ha sido un rasgo común entre las grandes potencias y es el fundamento de la lógica y las acciones de la administración Reagan.

Una pregunta es, entonces, hasta qué punto la política exterior de México en América Central es vista en Washington como una amenaza a su seguridad nacional. La evidencia disponible permite formular una tesis central: Washington no está conforme con la política mexicana en América Central pero está dividido sobre la importancia de esa política y de su propia política frente a ella. Para entender la proposición hay que ir, primero, a la estructura de las relaciones bilaterales.

Las relaciones de México con Estados Unidos se han movido en una bidimensionalidad: la relación bilateral ha crecido en intensidad (con México como la parte más débil pero con un modelo económico y una estabilidad política apreciadas por el vecino), pero la diplomacia mexicana ha mantenido una notable independencia. John F. Kennedy sintetizó el arreglo cuando comentó en 1961 que era necesario "preservar la estabilidad política mexicana" en un "mundo de fermento". Por ello se abstuvo de "pedir a México que tomara una línea claramente a favor de Estados Unidos" frente a Cuba.<sup>50</sup> Ésta es la base fundamental del "acuerdo para el desacuerdo" entre México y Estados Unidos.

A esta tradición hay que agregar que, en fechas recientes, los círculos de poder estadounidenses (liberales y conservadores) están muy satisfechos por la forma en que México ha enfrentado la crisis económica y su deuda externa. La renegociación de esta última está dentro de la fórmula favorecida por el vecino, que no vería con agrado la formación de un club de deudores o la reaparición de un Sur militante y activista.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Citado en CIDE-Instituto de Estudios de Estados Unidos, "Los intereses nacionales de América Latina y sus relaciones con Estados Unidos", documento de trabajo para el seminario Las relaciones América Latina-Estados Unidos en la segunda mitad de los ochenta, México, 17-21 de septiembre de 1984.

<sup>50</sup> Citado en *The New York Times*, diciembre 2, 1964.

<sup>51</sup> Ver. Como ejemplo, *Business Week*, agosto 27, 1984; *Newsweek*, septiembre 5, 1984, *The New York Times*, febrero 4, 1985. etc.

En este contexto debe ubicarse la irritación conservadora por la política exterior de México. Esa molestia se origina en la "tolerancia" mexicana frente a Cuba y Nicaragua (Contadora es vista como la protectora de este último país) y porque en México se ha dado espacio a voceros de la insurgencia salvadoreña.<sup>52</sup> Según los conservadores estadounidenses, México subestima la amenaza de la "coalición totalitaria",<sup>53</sup> y "está jugando con fuego" al seguir una política exterior progresista en momentos de crisis económica.<sup>54</sup> Si a ello agregamos sus dudas sobre la estabilidad del orden establecido mexicano, encontramos el marco que explica la definición de seguridad nacional mexicana citada inicialmente.

Existe otro motivo de irritación poco discutida: la posición de México fortalece a los sectores que se oponen en Estados Unidos a la política conservadora hacia América Central. El mismo Consejo Nacional de Seguridad reconoció (en abril de 1983) que la administración Reagan tenía "serias dificultades con la opinión del público y el Congreso de Estados Unidos" para "mantener el curso" de su política hacia América Central.<sup>55</sup>

Daremos algunos ejemplos de esas dificultades. En la primavera de 1981, 100 congresistas estadounidenses pidieron al Departamento de Estado "considerar la iniciativa francomexicana, que respaldaba al Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional y al Frente Democrático Revolucionario como un legítimo grupo político salvadoreño".<sup>56</sup> En junio de 1983, Bill Alexander, representante demócrata y uno de los líderes de su partido, pidió al Congreso apoyar al Grupo Contadora.<sup>57</sup> El *Washington Post* se ha pronunciado en sus artículos editoriales por el Grupo Contadora, como el mejor camino para "reducir la escalada de la guerra".<sup>58</sup> Otro distinguido liberal, Sol Linowitz, también piensa que Contadora puede ser la "única avenida promisoría hacia la paz en la región".<sup>59</sup> Es decir que, efectivamente, la política mexicana ha alimentado las dudas sobre las tesis conservadoras en Estados Unidos. Aunque Estados Unidos influye sobre América Latina, ésta también puede tener un impacto sobre ese país.

De ahí que poderosos sectores de la actual administración de Washington piensan que debe domarse a la política mexicana. La corriente

<sup>52</sup> *The Washington Post*, mayo 16, 1984.

<sup>53</sup> *Idem*.

<sup>54</sup> Susan Kaufman Purcell, "Why Mexico is Coming Around", *The Washington Post*, agosto 1, 1983.

<sup>55</sup> Publicado por *The New York Times*, abril 7, 1984.

<sup>56</sup> Hannon, "Por qué la política", *op. cit.*, p. 5.

<sup>57</sup> "Central America File/Contadora Initiative", *op. cit.*, pp. 18-19.

<sup>58</sup> *The Washington Post*, marzo 2, 1984.

<sup>59</sup> *The New York Times*, marzo 20, 1984.

dura tiene su núcleo en el Consejo Nacional de Seguridad, la CIA y otros sectores.<sup>60</sup>

En febrero de 1984, el general Paul F. Gorman, exjefe del Comando Sur con sede en Panamá, considerado brazo ejecutor de las políticas republicanas, declaró ante el Congreso de su país, que en 10 años más México sería el "problema de seguridad número uno para los Estados Unidos a menos que se diera un cambio dramático" en sus políticas. Afirmó también que México es un "centro para la subversión", que sigue una "política de apaciguamiento, no sólo hacia sus propios izquierdistas, sino hacia influencias izquierdistas internacionales".<sup>61</sup>

La revista *Newsweek* informó en abril de ese año que aun con las objeciones del Departamento de Estado y del embajador en México, John Gavin, el presidente Reagan había firmado la Directiva de Decisión de Seguridad Nacional 124, que ordenaba la elaboración de un "plan maestro de comunicación y diplomacia" para convencer a De la Madrid y sus asesores clave de las "virtudes de la lucha de la administración contra el comunismo en América Central".<sup>62</sup>

En septiembre de 1984 se hizo pública la renuncia de John R. Horton, principal analista para América Latina de la CIA, porque no había aceptado las presiones de William Casey, director de esa organización, para que describiera en términos más dramáticos los actuales problemas mexicanos. La urgencia de Casey era tal que regresó nueve veces el informe que debía contener dicha descripción. Su objetivo era "persuadir a la Casa Blanca de que aprobara un programa de presiones económicas y encubiertas" contra México para "inducirlo a apoyar las políticas de Estados Unidos en América Central".<sup>63</sup>

Simultáneamente, a partir de mayo de 1984, se propagó en Estados Unidos la idea de una mayor moderación en la política exterior mexicana. Juan M. Vázquez, de *Los Angeles Times*, fortaleció esta hipótesis mencionando la presencia del canciller mexicano, Bernardo Sepúlveda, en la toma de posesión del presidente salvadoreño, José Napoleón Duarte.<sup>64</sup> Susan Kaufman Purcel, del *Council on Foreign Relations* de Nueva York, también consideró que "México finalmente parece dispuesto a tomar más seriamente las preocupaciones de seguridad de Estados Unidos".<sup>65</sup>

<sup>60</sup> *The Washington Post*, mayo 16, 1984, y *The New York Times*, septiembre 28, 1984.

<sup>61</sup> *The New York Times*, febrero 28, 1984. El Departamento de Estado se apresuró a decir que eran "opiniones personales" pero queda la duda sobre su significado, sobre todo porque la burocracia tradicional del Departamento de Estado se encuentra debilitada frente a los sectores duros.

<sup>62</sup> *Newsweek*, abril 2, 1984.

<sup>63</sup> *The New York Times*, septiembre 28, 1984, y *Wall Street Journal*, enero 11, 1984.

<sup>64</sup> *Los Angeles Times*, junio 10, 1984.

<sup>65</sup> Kaufman, *op. cit.*

Philip Taubman, del *New York Times*, afirmó que México ya parecía estar "dando marcha atrás en su fuerte apoyo" a los sandinistas y a los guerrilleros salvadoreños.<sup>66</sup> Un documento de la Fundación Heritage insiste en que en México se ha dado un viraje hacia una "posición menos ideológica, una política exterior más pragmática".<sup>67</sup>

La hipótesis conservadora sobre un retroceso en la posición mexicana parece apoyarse en la experiencia de divergencias anteriores entre México y Estados Unidos (Guatemala, 1954; Cuba, 1959-1962; la lucha por un Nuevo Orden Económico Internacional bajo Echeverría, etc.). En todos estos casos, México moderó sus posiciones iniciales.<sup>68</sup>

El gobierno de México ha negado de diferentes maneras la versión de una modificación estratégica fundamental en su política hacia América Central. No se puede negar que la intensidad del activismo mexicano ha menguado. Algunos pueden concluir que es un viraje definitivo, pero, en mi opinión, es sólo un ajuste táctico. Ampliaremos esto último.

Para empezar, todavía en 1985 se mantiene la indignación conservadora frente a México. Durante los incidentes desatados por la muerte del agente de la *Drug Enforcement Authority* (DEA), Enrique Camarena, diversas fuentes bien informadas de Washington afirmaron que la determinación inicial de cerrar la frontera y adoptar una retórica antimexicana profundamente agresiva fue tomada por la DEA y funcionarios de línea dura del Consejo Nacional de Seguridad. En el momento en que el Departamento de Estado retomó el control de la situación, el incidente diplomático volvió a ser policiaco.<sup>69</sup>

El 6 de abril de este año, Robert McFarlane (hombre clave en la formulación de política exterior del segundo periodo de Reagan) aseveró que el proyecto de paz del presidente Reagan —rechazado por Nicaragua— recibió el apoyo de los países centroamericanos y que, "entre los países del Grupo de Contadora, sólo México no respondió favorablemente a la iniciativa".<sup>70</sup>

Aunque tal vez con menor intensidad por la crisis y por la fuerza del ataque conservador, parece continuar en México el esfuerzo por mantener la línea diplomática tradicional. Ello no niega que, como afirma David Gardner, del *Financial Times*, las políticas de Estados Unidos tengan "un efecto inhibitor" en la diplomacia mexicana.<sup>71</sup>

<sup>66</sup> *The New York Times*, septiembre 28, 1984.

<sup>67</sup> Hannon, "Por qué. . .", *op. cit.*

<sup>68</sup> Para el caso de Guatemala ver a Olga Pellicer y Esteban L. Mancilla, *El entendimiento con los Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador*, México, El Colegio de México, 1978, pp. 102-108. Sobre Cuba, Olga Pellicer, *México y la Revolución Cubana*, México, El Colegio de México, 1973. Los otros casos fueron estudiados en una revisión de la prensa estadounidense en el periodo 1946-1979.

<sup>69</sup> Entrevistas realizadas en Washington D.C., en abril de 1985.

<sup>70</sup> *La Jornada*, abril 7, 1985.

<sup>71</sup> *Financial Times*, agosto 23, 1984.

Inhibición que quizá sea definitiva, pero que bien puede ser un acomodo táctico, resultante de una complejidad cada vez mayor y de que, como ya es evidente, los conflictos no tienen visos de solución pronta.

Desde otro punto de vista, parecería ilógico un retroceso de la política mexicana cuando resulta cada vez más evidente que Reagan no tiene consenso en Estados Unidos y de que sólo el tiempo puede aclarar el espacio político real (no retórico) en que se mueve Reagan. Es improbable además que Washington aplique presiones económicas fuertes contra México porque, además de que enfrentaría si lo hiciera una oposición interna fuerte, la estabilidad mexicana sigue siendo una de las preocupaciones centrales de los grupos gobernantes. Es por eso que, de acuerdo al NYT, la "visión dominante" en Estados Unidos sea evitar la aplicación de presiones directas a México.<sup>72</sup> Es curioso que aun analistas conservadores desaconsejen la "presión directa" con el argumento de que eso "solamente unirá las diferentes facciones dentro del gobierno mexicano" y comprometerá a las que de "otra manera apoyarían a políticas moderadas".<sup>73</sup>

En otras palabras, aun cuando en el Estados Unidos conservador ya existe un diagnóstico sobre la naturaleza y las amenazas de la seguridad nacional mexicana, no hay consenso sobre la mejor forma de empujar a México hacia una práctica congruente con la suya. Estas realidades representan espacios amplios para una defensa vigorosa y activa de la política exterior de México, adoptada en un ejercicio histórico de la soberanía.

En suma, la política exterior mexicana no sólo tiene espacios donde actuar sino que tampoco podría ser fácilmente abandonada. La lucha por la paz que libra esta política exterior progresista no sólo busca reducir los efectos de la guerra en México, sino que es causa y efecto del actual sistema político. Reduciendo el argumento al máximo, acabar con la política exterior implica transformar el sistema. De ahí que sea prematuro pensar en un funeral para esa política. Que así es como el régimen actual entiende la seguridad nacional (al menos en el nivel de los pronunciamientos generales) resulta evidente en el artículo del presidente De la Madrid en *Foreign Affairs*.

Este panorama no es inmutable. Dado que Washington basa su política centroamericana en argumentos de seguridad nacional, todavía pueden presentarse tensiones imprevistas con México, sobre todo si la situación centroamericana se deteriorara. Puede hablarse inclusive de que la disputa por la política exterior progresista mexicana llegara a alterar el cómodo arreglo por el cual México y Estados Unidos han separado la relación bilateral de las disputas por asuntos hemisfé-

<sup>72</sup> *The New York Times*, julio 19, 1984.

<sup>73</sup> Hannon, "Por qué. . .", *op. cit.*

ricos. Es decir que la bidimensionalidad podría agotarse en alguna de sus múltiples manifestaciones.

#### LAS POSICIONES CENTROAMERICANAS

Los centroamericanos también se dividen, frente a la política exterior mexicana, en dos grandes corrientes que contienen una gran variedad de posiciones en su interior. Los grupos revolucionarios están generalmente en favor de la política mexicana. El comandante Tomás Borge, ministro del Interior nicaragüense, ha expresado su reconocimiento por la "solidaridad del gobierno de México, respecto hacia nosotros, su defensa de nuestra autonomía y de nuestra soberanía nacional".<sup>74</sup>

El FDR-FMLN salvadoreño, por su parte, ha apoyado públicamente la política exterior del gobierno mexicano y ha reiterado su gratitud por la "generosa hospitalidad, al permitir que miles de salvadoreños encuentren seguridad y refugio en estas tierras". Por esto y por el reconocimiento que los gobiernos de México y Francia hicieron de esos frentes como fuerza representativa de El Salvador, los miembros de esas organizaciones se consideran obligados en el "más alto sentido de la responsabilidad, a mantener conductas que no lesionen los intereses de nuestros pueblos y que no empañen la cordial y fraterna relación política que mantenemos".<sup>75</sup>

También la oposición guatemalteca ha tenido el cuidado de no antagonizar al Estado mexicano. El Comité Guatemalteco de Unidad Patriótica expresó, en 1982, su apoyo a la iniciativa del "gobierno de México de oponerse a una intervención directa en Centroamérica, en el marco del respeto a la libre determinación de los pueblos, actuando como comunicador y propiciando el diálogo".<sup>76</sup> Más importantes han sido sus pronunciamientos por la política oficial hacia los refugiados guatemaltecos en Chiapas. Cuando en julio de 1981 el gobierno de México deportó a 2 mil campesinos, Carlos Cáceres, dirigente de la Agrupación Guatemalteca Democrática, se limitó a señalar que la presencia de refugiados se debía a la "ausencia del respeto a los derechos humanos y al terror implantado por el ejército" de su país.<sup>77</sup> En mayo de 1984, en el contexto de la polémica por la decisión del régimen mexicano de reubicar en Campeche y Quintana Roo a los refugiados guatemaltecos, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (organismo que agrupa a las cuatro fuerzas guerrilleras más importantes) condenó

<sup>74</sup> *El Día*, junio 6, 1983.

<sup>75</sup> *Unomásuno*, agosto 22, 1983.

<sup>76</sup> "Comunicado del Comité Guatemalteco de Unidad Patriótica del 26 de marzo de 1982", en *Documentos de la Unidad Guatemalteca*, op. cit.

<sup>77</sup> *Excelsior*, julio 8, 1981.

la "intención del régimen guatemalteco de internacionalizar su política genocida" y expresó su "respeto a la soberanía del Estado mexicano".<sup>78</sup>

Estas fuerzas tienen motivos muy concretos para considerar fundamental para ellas la política exterior progresista mexicana. Para ellas está absolutamente claro que, aunque puedan, no deben intervenir en política interna mexicana. En los círculos de exiliados latinoamericanos y centroamericanos que viven en México se habla constante y conscientemente de este límite a sus acciones como la "regla de oro del sistema", que siguen puntillosamente. En este sentido, la política exterior mexicana no sólo quita banderas a la izquierda local, también le resta aliados potenciales dentro de su territorio.

Los conservadores centroamericanos tienen una opinión diametralmente opuesta. Alfonso Robelo (líder de la Alianza Revolucionaria Democrática, ARDE, nicaragüense) acusó al gobierno de México en 1983, de "abierta complicidad" con el régimen sandinista, y de "intervenir en los asuntos internos" nicaragüenses.<sup>79</sup> El Partido Conservador Demócrata de ese mismo país ha criticado las acciones del Grupo Contadora.<sup>80</sup> La irritación contrarrevolucionaria quedó también manifiesta a fines de 1983, cuando Edén Pastora, de ARDE, y Edgar Chamorro, del Frente Democrático Nicaragüense, anunciaron que hundirían los buques mexicanos que llevan petróleo a Nicaragua dentro del Acuerdo de San José.<sup>81</sup>

Nos detendremos más en el discurso conservador de Guatemala por la importancia que tiene para México, y porque ilustra lo que se dice en Guatemala sobre los refugiados en México. Además de insistir en que los refugiados pertenecen a las bases guerrilleras, es notoria la tendencia a minimizar el problema o a dejar correr un veneno de anti-mexicanismo, sobre todo en momentos de tensiones bilaterales. El expresidente de Guatemala de 1970 a 1974, Carlos Manuel Arana Osorio, declaró en 1981 que era absurdo decir que el ejército había sacado a los guatemaltecos, porque ellos vivían "aquí en mejores condiciones que en México".<sup>82</sup> Otro expresidente, que funge como embajador en nuestro país, también considera que los trabajadores guatemaltecos en Chiapas "tienen condiciones de vida indignas. Son maltratados, deportados y extorsionados".<sup>83</sup>

La prensa guatemalteca ha reflejado en algunos momentos un tradicional resentimiento hacia el régimen mexicano, al cual las autorida-

<sup>78</sup> URNG, "Comunicado de la URNG ante la Internacionalización de la Política Genocida del Régimen Guatemalteco", mayo 15, 1984.

<sup>79</sup> *El Herald*, mayo 17, 1983.

<sup>80</sup> *Unomásuno*, febrero 2, 1984.

<sup>81</sup> *Unomásuno* y *El Herald*, octubre 2, 1983.

<sup>82</sup> *Prensa Libre*, Guatemala, septiembre 4, 1981.

<sup>83</sup> *Unomásuno*, agosto 28, 1981.



des del vecino país consideran, según fuentes bien informadas, como comunistoide, hipócrita y corrupto. La declaración franco-mexicana de agosto de 1981 fue vista por *Prensa Libre* como una "intromisión. . . en asuntos internos de El Salvador", hecha para favorecer el "imperialismo soviético" y como expediente para "desviar la atención de problemas internos de México".<sup>84</sup> Debe agregarse que parte de esa indignación provenía de la posibilidad de que México llegara a reconocer la representatividad de la oposición guatemalteca.<sup>85</sup>

En ese periodo, *Prensa Libre* opinaba que el petróleo del Pacto de San José, era un "instrumento imperialista" mexicano.<sup>86</sup> Esta imagen de un México agresor y expansionista es recurrente en los momentos de tensiones. El general Arana Osorio afirmó que México siempre ha sido un "país imperialista" que no abandona la "intención de invadir Guatemala".<sup>87</sup> El periódico *La Nación* opinó en un editorial que López Portillo estaba "desarrollando la estrategia imperialista que el Estado mexicano ejecuta desde Iturbide".<sup>88</sup> A López Portillo también se le llamaba "emperador mexicano".<sup>89</sup> Un comentarista notablemente antimexicano, Óscar Clemente Marroquín, consideraba, tiempo después, que la "voracidad mexicana" ya estaba "dispuesta para tratar de dar un nuevo zarpazo contra la integridad de Guatemala".<sup>90</sup>

En estos y en otros ejemplos de la idea guatemalteca acerca de México,<sup>91</sup> la historia aparece como fruto de los negros designios soviéticos, cubanos, mexicanos y hasta estadounidenses (acusaron a Carter y al Congreso de ese país de estar infiltrados por el comunismo). El aislamiento internacional de Guatemala promueve, en cierto sentido, una "mentalidad de *bunker*", una autoimagen de país con gobernantes íntegros y razonables que defienden los valores más sagrados de Occidente frente a las turbas comunistas. El problema es que este último adjetivo es disparado con la misma facilidad con que las fuerzas de seguridad aprietan el gatillo. El funcionario mexicano Víctor Flores Olea, por ejemplo, ha sido llamado "conocido agitador castrista" por el comentarista político M. Arsanfi.<sup>92</sup>

<sup>84</sup> *Prensa Libre*, septiembre 1, 1981. Ver también el editorial de *La Nación* que consideraba la declaración francomexicana una "insolente intervención de México y Francia en los asuntos internos de El Salvador", septiembre 3, 1981.

<sup>85</sup> *Prensa Libre*, septiembre 2, 6 y 8 de 1981.

<sup>86</sup> *Prensa Libre*, septiembre 2, 1981.

<sup>87</sup> *Prensa Libre*, septiembre 4, 1981.

<sup>88</sup> Editorial de *La Nación*, septiembre 3, 1981.

<sup>89</sup> *La Nación*, septiembre 5, 1981.

<sup>90</sup> *La Hora*, octubre 8, 1982.

<sup>91</sup> Dado el control de la prensa que existe en Guatemala, es válido suponer que los ataques contra México que se publican en ese país tienen, al menos, la tolerancia tácita del régimen.

<sup>92</sup> *Prensa Libre*, septiembre 10, 1981.

Dentro de esta perspectiva moralista que proyecta a su opinión pública, el gobierno guatemalteco descalifica por completo la legitimidad del régimen mexicano (o de cualquier otro actor) en los momentos de tensión bilateral. En septiembre de 1981, un candidato presidencial acusó al régimen mexicano de ser la "tiranía más sangrienta que ha conocido la América Latina".<sup>93</sup> Óscar Clemente Marroquín, insistió tiempo después en llamarlo "dictadura".<sup>94</sup> El ya citado general Arana Osorio aseguró que durante los acontecimientos de Tlatelolco el régimen mató a "más de 14 mil personas" y que el 10 de junio los muertos fueron "6 mil".<sup>95</sup> Sin pretender reducir lo terrible de esos hechos de nuestra vida política, es evidente que se distorsionan con el afán de restar fuerza a la política exterior mexicana. Con esa misma intención se cita comúnmente a propagandistas de la derecha mexicana como Luis Pazos, Pedro Gingoire, Agustín Navarro Vázquez, etc.<sup>96</sup> Esta internacionalización de las ideas explica por qué revistas del corte de *Impacto* sean seguidas con atención en los círculos conservadores regionales (las ideas de esta publicación fueron utilizadas en 1976 por los congresistas que escribieron al presidente Gerald Ford acusando a Echeverría de llevar a México hacia el comunismo).<sup>97</sup>

La ferocidad de esas críticas ha disminuido últimamente. En esta distensión influyeron el golpe de estado que llevó al poder al general Óscar Humberto Mejía Víctores, en agosto de 1983, el nombramiento de Fernando Andrade como canciller y la decisión de reubicar a los refugiados guatemaltecos. En julio de 1984 se realizaron elecciones para una Asamblea Constituyente y se lanzó una ofensiva diplomática internacional que dio respaldo a Contadora y abrió la posibilidad de discusiones bilaterales con las autoridades mexicanas. Una de las organizaciones armadas guatemaltecas llegó a aceptar después de estas medidas que el régimen ha ido "superando el aislamiento al crear expectativas, tanto externas como internas".<sup>98</sup> Paralelamente, Washington ha visto este acercamiento entre México y Guatemala con preocupación. Después de todo, según el general Paul Gorman, un objetivo conservador es integrar más a Guatemala en los "esquemas de seguridad regionales".<sup>99</sup>

<sup>93</sup> *Prensa Libre*, septiembre 3, 1981.

<sup>94</sup> *La Hora*, diciembre 23, 1982.

<sup>95</sup> *Prensa Libre*, septiembre 9, 1981.

<sup>96</sup> Como ejemplo ver *Prensa Libre*, septiembre 3 y 7, 1981.

<sup>97</sup> El número de *Impacto* citado es el de abril 28 de 1976; a partir de esa información concluyen los congresistas que "la imagen es la de un terrorismo cínico contra los pequeños propietarios", *The New York Times*, mayo 16, 1976.

<sup>98</sup> Fuerzas Armadas Rebeldes, "Resolución del Pleno Ampliado de la Dirección Nacional de las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR), junio-julio 1984", octubre de 1984, p. 10.

<sup>99</sup> Ver a Sereseres, *op. cit.*, p. 209, y general Paul Gorman, Commander-in-chief,

Pero aun con la relativa normalización de las relaciones México-Guatemala, las condiciones en el vecino país hacen suponer un equilibrio inestable que puede romperse en el ámbito económico, político o militar. La experiencia histórica demuestra que es en los momentos difíciles cuando florecen las tensiones entre México y Guatemala. No puede descartarse un afán guatemalteco por modificar las condiciones en el interior de México. La línea seguida frente a los refugiados en Chiapas ya fue un aviso de lo impacientes y brutales que pueden ser. Otro aviso sería la declaración de uno de los líderes de la Central Auténtica Nacionalista (partido derechista), quien sugirió en 1981 la necesidad de "dar apoyo económico y material a las fuerzas no comunistas que combaten al Partido Revolucionario Institucional".<sup>100</sup>

### EL DEBATE INTERNO

Una tercera consecuencia de estar en medio de la guerra es que el conflicto centroamericano, la política estadounidense, las complejas relaciones México-Estados Unidos, la presencia de refugiados y la política exterior mexicana ya forman parte de un debate nacional que se internacionaliza. La evidencia conocida hasta ahora permite afirmar que la guerra ya se ha normalizado en la discusión y en la participación de sectores sociales de varias nacionalidades, que los sectores progresistas del exterior tienen interés en que se mantenga la actual política exterior mexicana y en que los conservadores, liderados por Estados Unidos, quieren que se modifique con diferentes grados de urgencia. De ahí deducimos que los actores mexicanos, dentro y fuera del estado, toman algunas de sus ideas del exterior, y podemos suponer también que, hasta podrían convertirse en aliados conscientes de esfuerzos externos por influir en la vida política nacional.

Igual que cuando nos referimos a Estados Unidos y América Central, hemos hecho entre los progresistas y los conservadores mexicanos una división gruesa que, aunque útil, no expresa la enorme complejidad de los matices y los intereses representados por los muchos participantes en el debate. Nuestros puntos de referencia han sido sus posiciones sobre los refugiados, América Central, Estados Unidos y la política exterior mexicana, que se articulan en proyectos históricos más globales.

---

U.S. Southern Command, testimonio ante el House Foreign Affairs Committee, Washington D.C., abril 24, 1984.

<sup>100</sup> *Prensa Libre*, septiembre 3, 1981.

## EL DEBATE INTERNO: LA CORRIENTE PROGRESISTA

Frente a los centroamericanos en México, la corriente progresista mantiene la tesis fundamental de que son víctimas de conflictos civiles a quienes se debe proteger en cumplimiento de nuestra tradición de asilo. Detrás de esta posición hay una gran variedad de razones en que se combinan el pragmatismo, la defensa de intereses propios, el humanitarismo, etc. En el interior del estado mexicano la existencia de esta corriente es evidente que puede individualizarse en funcionarios como Gabino Fraga y Luis Ortiz Monasterio (primeros coordinadores de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, creada en 1980).<sup>101</sup>

Grupos de la izquierda de la sociedad civil también han expresado públicamente su apoyo político o material a los centroamericanos. Entre otros, la Universidad Autónoma de Puebla, la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM), la Universidad Autónoma de Guerrero, el Partido Socialista Unificado de México, el Partido Mexicano de los Trabajadores, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, etc.<sup>102</sup> Tampoco pueden ignorarse algunos sectores de la iglesia católica, representados por obispos de la llamada Región Pastoral "Pacífico Sur";<sup>103</sup> los comités mexicanos de solidaridad con el pueblo salvadoreño, guatemalteco y nicaragüense,<sup>104</sup> y ciudadanos comunes y corrientes.<sup>105</sup>

Quienes mantienen esta posición frente a los centroamericanos en nuestro país generalmente respaldan también las revoluciones centroamericanas y apoyan a la política exterior mexicana porque coinciden con su interpretación de la realidad de América Central descrita anteriormente. Entre ellos se encuadra un buen número de funcionarios y políticos que consideran que detrás de los procesos revolucionarios centroamericanos hay fuerzas sociales que deben reconocerse en el mejor interés del sistema político mexicano.

Ahora bien, debe puntualizarse que, aunque la oposición de izquier-

<sup>101</sup> Ver Sergio Aguayo, *El éxodo*, op. cit., cap. viii.

<sup>102</sup> Ver *El Día*, julio 3, 1981, julio 4, 1981, agosto 14, 1981; *Proceso*, julio 6, 1981; *Excelsior*, julio 10, 1981, etcétera.

<sup>103</sup> Comunicado de algunos obispos de la Región Pastoral "Pacífico Sur", *Refugiados guatemaltecos en Chiapas*, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, febrero 27, 1982.

<sup>104</sup> Ver Comité Mexicano de Solidaridad con el Pueblo Salvadoreño, *Documentos sobre la situación de los refugiados salvadoreños en Centro y Norteamérica*, México, marzo 26, 1982; y Primer Congreso Nacional de Solidaridad con el Pueblo de Guatemala, *Documentos Base*, México, noviembre 20-21, 1982.

<sup>105</sup> Jorge Torres Páez, agente municipal del ejido Colonia Cuauhtémoc, en Chiapas, afirma por escrito que "en este ejido no tenemos ningún problema en aceptar que convivan con nosotros el grupo de refugiados guatemaltecos y los recibimos con gusto ya que creemos que es por humanidad y consideramos que lo necesitan", julio, 1982. Éste es un ejemplo entre muchos.

da respaldo la política exterior de México hacia América Central no ha dejado de (o intentado) poner distancias con el gobierno. Sus razones e intereses tienen. Un ejemplo, entre muchos, sería el esfuerzo por crear el Movimiento de Solidaridad con El Salvador y Centroamérica (MOSESA) en noviembre de 1984. Además de buscar que el "pueblo mexicano haga suya la revolución al sur de Chiapas", puntualizan que este organismo "dependerá de las necesidades de la revolución salvadoreña y centroamericana y nunca de las necesidades de ninguna organización política, sindical o de otra naturaleza, sea mexicana, salvadoreña o de cualquier otra parte". Agregan que "mucho menos depende de las necesidades del Estado mexicano o de Estado alguno".<sup>106</sup>

Si en lo anterior hay algunas coincidencias evidentes entre la izquierda social y el estado, en la política hacia Estados Unidos hay diferencias importantes que se derivan, principalmente, de ese carácter bidimensional de la política internacional mexicana. Aunque la diplomacia mexicana disienta con Washington sobre temas regionales, es notorio su esfuerzo por evitar que se alteren las relaciones bilaterales.

Las corrientes de izquierda social, por el contrario, contienen una buena dosis de antinorteamericanismo. Es lógico entonces que su discurso sea más agresivo hacia el vecino del norte. En una amplia convocatoria para una manifestación en favor de la "gestión del Grupo Contadora", por ejemplo, incluyen una enérgica condena a la "agresión imperial" y la "política agresiva belicista y prepotente de la administración norteamericana".<sup>107</sup> De paso habría que decir que parece como si la izquierda nacional no hubiera logrado descifrar y profundizar todavía las implicaciones que tiene para la política interna la vecindad con una gran potencia y la bidimensionalidad existente.

La corriente progresista dentro y fuera del estado coincide también en la voluntad de hacer cambios en México. Sin embargo, no hay consenso sobre el diagnóstico y la génesis de los problemas, ni en los programas para superarlos. Tampoco se puede ignorar que esta corriente tiene coincidencias básicas con grupos revolucionarios, progresistas o liberales del exterior. Esta realidad ha servido a algunos círculos conservadores para deslegitimar, con la acusación de apátrida, a la izquierda mexicana. Aunque este punto no pueda discutirse aquí con amplitud, cabe hacer algunas precisiones. Primero, que en el mundo contemporáneo el flujo de ideas es algo común y también ocurre entre la derecha. Segundo, que si se toma como punto de referencia nuestra historia, la política exterior progresista tiene raíces sólidas y antecede a la división del mundo en dos bloques mortalmente antagónicos que hacen

<sup>106</sup> Octavio Rodríguez Araujo, "Gestación del Moseca", *La Jornada*, noviembre 1, 1984.

<sup>107</sup> *Unomásuno*, mayo 26, 1983.

algunos. Desde esta perspectiva, el apoyo de la izquierda a la política exterior progresista es profundamente nacionalista y la crítica conservadora estaría basada en ideas "exóticas" provenientes del exterior de Estados Unidos.

#### EL DEBATE INTERNO: LA CORRIENTE CONSERVADORA

Igual que en la corriente progresista, los supuestos y posiciones de la derecha mexicana se interrelacionan con algunas del exterior en una visión del mundo bien articulada, con matices divergentes en su interior.

Dentro de esta corriente es una funcionaria, Diana Torres, directora de Asuntos Migratorios durante parte de la administración anterior, quien ha hecho público un discurso más explícito acerca de la reacción ante los centroamericanos. En varias ocasiones la licenciada Torres defendió públicamente el supuesto de que la inmensa mayoría de centroamericanos venía por razones económicas y de que su presencia tendría efectos nocivos en lo económico o en lo político para un México en serios problemas.<sup>108</sup>

La derecha social, por su parte, también ha insistido en la tesis del impacto económico negativo de los refugiados centroamericanos. Algunas organizaciones empresariales del Soconusco chiapaneco han señalado que desplazan a la mano de obra local.<sup>109</sup> Organizaciones como la Unión Regional Ganadera de la Costa de Chiapas, lo han también responsabilizado de un aumento en la delincuencia.<sup>110</sup>

Pero estos argumentos no privan en todo el sector empresarial. Los cafetaleros del Soconusco no ven con desagrado la llegada de centroamericanos, acostumbrados como están a utilizar esta mano de obra dócil, barata y productiva.<sup>111</sup> Los bandazos analíticos del *Diario del Sur* de Tapachula ejemplifican los encontrados sentimientos de los grupos chiapanecos frente al centroamericano.<sup>112</sup>

La mayor preocupación de la derecha es ilustrada por José Luis Coindreau, dirigente de la Confederación Patronal de la República Me-

<sup>108</sup> Diana Torres Arciniega y Ma. Luisa Cabral Bowling, *Migraciones internacionales entre países de Latinoamérica*, ponencia presentada en el Seminario sobre Migraciones Latinas y Formación de la Nación Latinoamericana, Caracas, octubre, 1980; Diana Torres, intervención en la mesa redonda sobre "Corriente migratoria centroamericana a México", organizada por la Tribuna de la Juventud, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, mayo 21, 1981.

<sup>109</sup> *El Sol de México*, febrero 16, 1982.

<sup>110</sup> *El Día*, noviembre 9, 1983.

<sup>111</sup> Entrevista con finqueros de la Unión Regional de Productores de Café, Tacaná, Tapachula, Chiapas, octubre, 1982.

<sup>112</sup> Esta afirmación se basa en un análisis de este periodo durante los últimos dos años. Ha criticado y apoyado alternativamente a los centroamericanos.

xicana, que afirmó que había “infiltraciones guerrilleras en nuestra frontera sur”.<sup>113</sup> Este tipo de análisis ilustra la obsesión conservadora por demostrar una conspiración comunista para el “apoderamiento de toda la región centroamericana como escalón para un eventual ataque a las instituciones mexicanas”.<sup>114</sup>

Este discurso, debe hacerse notar, parte de una lectura de la realidad centroamericana que sigue muy de cerca —y también nutre— las interpretaciones conservadoras estadounidenses y centroamericanas. Así, por ejemplo, deslegítima totalmente a los sandinistas. *El Heraldo* ha afirmado en una editorial que la revolución nicaragüense es “otro gran engaño” y ha llamado a sus dirigentes “comandantes bananeros”.<sup>115</sup> Voceros de esta corriente van más allá en la calificación de los nicaragüenses: “usurpación”, “régimen represor”, “pandilla de asesinos”, “comandantes genocidas”, “locos peligrosos”, son algunas muestras de su interpretación de parte de la realidad centroamericana.<sup>116</sup> De ahí sigue lógicamente, el apoyo a la contrarrevolución. Un editorial de *El Heraldo* concluye que, en Nicaragua, “desafortunadamente las libertades hay que conquistarlas, frecuentemente con las armas”.<sup>117</sup> La interpretación que hacen de El Salvador y Guatemala es, por consiguiente, favorable a los regímenes de esos países.<sup>118</sup>

Su posición frente a la política exterior de México es muy crítica. Los ataques al anterior canciller, Jorge Castañeda, fueron frecuentes y el nuevo secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda, no se ha escapado de ellos. Un articulista piensa que Sepúlveda dedica “gran parte de su tiempo. . . a salvaguardar las fronteras y la soberanía de la Unión Soviética”.<sup>119</sup> *El Heraldo*, aunque cauto en su línea editorial, no ha perdido ocasión para señalar que la política mexicana hacia Nicaragua tiene el “riesgo de comprometer intereses mexicanos internacionales” y va en “desafío a la opinión del pueblo mexicano”.<sup>120</sup>

Demuestran esta irritación en su condena de políticas particula-

<sup>113</sup> *Proceso*, marzo 22, 1982, *El Día*, marzo 18, 1982.

<sup>114</sup> M. Solsona y Romero, “Después de Guatemala sigue México”, *Hoy*, núm. 2143, septiembre 1981. Éste es un ejemplo de un argumento común en estos círculos.

<sup>115</sup> Ver los editoriales de *El Heraldo*, enero 14, 1984, y febrero 8, 1984.

<sup>116</sup> Ver Enrique Fairlie Fuentes, “Esclavizan a su pueblo y temen la invasión de Nicaragua”, *El Heraldo*, enero 12, 1984; Juan de la Borbolla, “Nicaragua es la agresiva con la ayuda de los asesores castristas”, *El Heraldo*, abril 22, 1983; Alejandro Gutiérrez Balboa, “Estados Unidos no protegerá al sandinismo de la ira de su propio pueblo”, *El Heraldo*, mayo 25, 1983, etcétera.

<sup>117</sup> Editorial de *El Heraldo*, febrero 8, 1984.

<sup>118</sup> Ver algunos de los artículos de Mauricio Gómez Mayorga y Guadalupe Santa Cruz de la Mora en *Impacto*, septiembre 23, 1981, septiembre 30, 1981, mayo 5, 1982, etc.

<sup>119</sup> Carlos Lugo, “Superan a Somoza. Represión intensa en Nicaragua”, *El Heraldo*, enero 10, 1984.

<sup>120</sup> Editorial de *El Heraldo*, mayo 10, 1983.

res. Una de las más citadas es la ayuda económica a Nicaragua, como lo demuestran las declaraciones, en diferentes momentos, de José Luis Coindreau y de Alejandro Gurza Obregón (del Comité ejecutivo de la Coparmex).<sup>121</sup> Otra crítica constante ha venido del Partido Acción Nacional, que acusó a la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPPAL), de la cual es fundador y miembro el PRI, de apoyar a "guerrilleros comunistas en Centroamérica".<sup>122</sup>

Un último aspecto a señalar, es que la derecha, como la izquierda, utiliza también a los refugiados y a América Central como instrumento para exorcizar demonios políticos locales. Uno de los blancos de la derecha han sido los obispos de San Cristóbal y Tehuantepec, porque "ambos prelados profesan una mucho más dedicada militancia oculta que el propio Méndez Arceo, sobre quien caen todas las denuncias para proteger a todos los demás sacerdotes que están al servicio del imperialismo soviético".<sup>123</sup> Otro blanco ha sido la izquierda. Un ejemplo es el tratamiento del desconocido ayuntamiento de Juchitán, controlado por la coalición de izquierda COCEI-PSUM. Ya desde 1982 se empezó a afirmar que Juchitán servía de base a guerrilleros centroamericanos.<sup>124</sup> Estos argumentos también son empleados por algunos sectores del PRI. El ingeniero Teodoro Altamirano, militante del tricolor, afirmó en noviembre de 1982 que "un millar de ilegales centroamericanos" estaban "atrincherados en Juchitán" con "armas de alto poder" y, protegidos por el ayuntamiento, imponían un "régimen de terror".<sup>125</sup>

Habría elementos para demostrar que, tanto en su ideario internacional como en el modelo de país que propone, la derecha mexicana sigue de cerca las tesis conservadoras estadounidenses. Ahora bien, en tanto que las fracciones de la derecha centroamericana están entregadas explícitamente a Washington, hay algunos rasgos de nuestros conservadores que les dan un contenido propio. El primero es el cuidado que tienen de no expresar públicamente un apoyo explícito a Estados Unidos, en una actitud nacionalista que puede ser sincera o simplemente táctica (en este aspecto resulta evidente la necesidad de profundizar en su pensamiento, en sus nexos internacionales y en una diferenciación más nítida entre sus partes).

Otro rasgo que define a esta derecha social es que aun cuando critique al sistema y a sus ministros, no toca a la figura presidencial. En una moderación de sus tesis, un editorial de *El Heraldo* afirmó que hay "lecciones históricas que podrían avalar" la tesis presidencial ma-

<sup>121</sup> *El Día*, mayo 10, 1983, y *El Heraldo*, octubre 19, 1983.

<sup>122</sup> *El Financiero*, octubre 4, 1983.

<sup>123</sup> Rubén Salazar Mallén, "Infiltración por el sur, peligro para México", *Excelsior*, agosto 14, 1982; ver también a Víctor Manuel Sánchez, *Impacto*, junio 9, 1982.

<sup>124</sup> Guadalupe Santa Cruz de la Mora, *Impacto*, mayo 5, 1982.

<sup>125</sup> *El Heraldo*, noviembre 1, 1982. Ver también *Unomásuno*, septiembre 9, 1983.



nejada en su entrevista de febrero de 1984 con el *New York Times* acerca de que "si hay mayor asistencia financiera por parte de los Estados Unidos, podría reducirse la dependencia de Nicaragua de Rusia".<sup>126</sup> Pese a que no les guste, los conservadores mexicanos están insertos en un sistema político determinado y a él adecuan su práctica política.

## CONCLUSIONES

Empecemos con la evidencia presentada en las páginas anteriores, teniendo como punto de referencia los tres elementos centrales de la definición de seguridad nacional. Sobre la integridad territorial, es indudable que las violaciones al territorio provienen de un rijo vecino del sur, como parte de su propia campaña de contrainsurgencia.

De igual manera, los intentos explícitos de violar la soberanía —en el sentido de imponernos decisiones desde el exterior— han venido de los sectores conservadores de Guatemala y Estados Unidos.

El punto más difícil de abordar es el del mantenimiento del orden establecido. En este ensayo se partió de un principio fundamental: la soberanía radica en la sociedad, que la deposita en manos de un estado. Es indudable que el actual gobierno está convencido de que aún disfruta de legitimidad y consenso y de que tiene el derecho de preservar el orden establecido frente a los embates de una creciente oposición desde la derecha y la izquierda del espectro político, aunque esa oposición desconozca tal legitimidad del régimen.

Discutir académicamente este punto es irrelevante, porque son las fuerzas sociales y políticas las que irán conformando el sistema político. Hasta ahora, el sistema político mexicano ha resistido los efectos de la crisis económica y la guerra centroamericana descritos anteriormente.

Tal vez una causa de esta resistencia se pueda explicar, en parte cuando menos, por la divergencia del curso en lo interno y en lo internacional que, aunque a veces parezcan contradictorios, se apoyan mutuamente. Esto no implica inmovilidad absoluta para el futuro. En mi opinión, la palabra que mejor define cómo andamos es incertidumbre. Es evidente que la sociedad civil y política se está transformando aceleradamente. Y en esa transformación son importantes —aunque no determinantes— las influencias de la guerra centroamericana, la política de Estados Unidos y la crisis económica.

Especular sobre el futuro es difícil pero necesario. Difícil porque hay muchos actores y cada uno sigue una lógica diferente y a veces antagónica. Necesario porque es la única manera de avanzar en la discusión sobre la seguridad nacional.

<sup>126</sup> Editorial de *El Heraldo*, febrero 15, 1984.

El pronóstico económico, para empezar, sin ser catastrófico, no es halagüeño. El sector privado, nacional y extranjero, pese a todos los estímulos que demanda y obtiene, no invierte; los precios del petróleo tienden a bajar; la inflación no se ha controlado; se mantienen las tasas de interés que determinan la deuda externa, etc. Es posible que haya una cierta recuperación, pero es imposible determinar qué efectos dejará en la sociedad y la política mexicanas.

En lo político hay dos tendencias que vale la pena hacer resaltar. Primero, el fortalecimiento de la derecha en lo electoral. Segundo, que de acuerdo con fuentes bien informadas, en algunos sectores conservadores de Estados Unidos se ha empezado a especular con la idea de que el PRI ya no garantice sus intereses nacionales; el PAN, entonces, se convierte en una alternativa que tal vez estén explorando.

En lo internacional, el conflicto en América Central tiene todos los síntomas de una prolongación y hasta de un agravamiento. Ello implica que las dinámicas revolucionarias en Nicaragua, El Salvador y Guatemala pueden tomar giros impredecibles. A ello debe agregarse que Washington no está dispuesto a cejar en su política, pese a la reciente derrota en la ayuda a los contras nicaragüenses por 14 millones de dólares.

Todo lo anterior permite afirmar que las tendencias apuntan hacia un aumento de los efectos de la guerra sobre México: más refugiados, desplazados o migrantes económicos; más tensiones con Guatemala y Estados Unidos; mayor debate político interno sobre esos temas. Todo esto, en el marco de serias dificultades económicas y de gran expectativa por las elecciones legislativas de julio de este año. Hay elementos para el optimismo y para el pesimismo.

Lo que no se puede ignorar es que estas realidades impondrán retos interrelacionados entre sí. Está claro ya que la discusión sobre nuestra seguridad nacional y nuestra soberanía llegó para quedarse tanto en Estados Unidos como en México. Los mexicanos no podemos permitir que nuestra seguridad nacional se defina desde el exterior —y particularmente desde Estados Unidos—, con ejercicios intelectuales mañosos que dejan fuera algunos de los ingredientes fundamentales. Tan problemática es la crisis interna, como el conflicto en el sur y las políticas del norte. Integrar todos estos elementos en discusiones lo más amplias posibles, es una primera demostración —fundamental— del ejercicio de nuestra soberanía. En esa discusión deben rechazarse las interpretaciones estrechas que sólo resaltan el aspecto policiaco o militar. Siempre habrá esos elementos en cualquier definición de seguridad nacional, pero deben someterse a una perspectiva más amplia.

Detrás de esa discusión estarán irremediablemente, los juicios valorativos sobre la legitimidad del actual sistema político. La pregunta clave es si este sistema político sigue siendo el legítimo representante

de la nación. Para muchos mexicanos, el contenido social de la revolución ha ido deslavándose y las demandas de reformas se hacen cada vez más insistentes.

En ese sentido, soberanamente, la mejor definición de seguridad nacional debería partir de un hecho: son indispensables reformas económicas y políticas que, dentro del marco de la legalidad, corrijan injusticias evidentes. No habría inconformidad con la definición amplia que ha surgido del Estado. De lo que se trata es de darle sentido en la práctica. La seguridad nacional de México debe apoyarse en la verdadera estabilidad, en aquella que trasciende crisis económicas y guerras en la frontera: en políticas que tengan como puntos de referencia la resolución de los grandes problemas económicos de las mayorías y el respeto y profundización de su ejercicio democrático.

Si la sociedad mexicana mantiene o logra un acuerdo inspirado en estos principios, se fortalecerá frente a las dificultades que, en nuestra opinión, vendrán del exterior en los próximos años. Baste un ejemplo. Durante la guerra con Estados Unidos en la que perdimos la mitad del territorio, México estaba desunido y no pudo dar siquiera una resistencia militar decente. Después de 90 años, en 1938, el país se unió en torno a una política nacionalista y popular y realizó, contra todos los pronósticos, la nacionalización del petróleo.



# LAS RELACIONES ENTRE MÉXICO Y COSTA RICA

JOSÉ ANTONIO HERNÁNDEZ GARCÍA

## INTRODUCCIÓN

La conflictiva situación que atraviesa la región centroamericana ha modificado sustancialmente el patrón que tradicionalmente regía las relaciones de México con las distintas naciones de Centroamérica. Esto es particularmente válido en el caso de las relaciones entre México y Costa Rica. Durante mucho tiempo, las relaciones entre estos dos países estuvieron caracterizadas por la estabilidad y la ausencia de discrepancias profundas en sus actos de política exterior. Sin embargo, la activación de la política exterior mexicana hacia el área centroamericana, la agudización de los conflictos internos en algunos países de la región, como Guatemala y El Salvador, y la profundización del proceso revolucionario en Nicaragua, han delineado un nuevo perfil de las relaciones entre los dos estados.

No obstante, el marco en que se desarrollan las relaciones entre México y Costa Rica no está conformado por hechos meramente coyunturales. Existen también factores y condicionantes dentro y fuera de ambos países que circunscriben sus relaciones en un molde que, en la actualidad, revela la existencia de diferencias apreciables. La paradoja que sobresale de manera más notable es que ambos buscan, aparentemente, un mismo fin: la solución política de los conflictos en el área centroamericana. La divergencia está en los medios para conseguirla, y es esa divergencia la que ha ido deteriorando la relación política entre México y Costa Rica.

Para captar cabalmente los términos de la relación entre ambos países, debemos partir de la premisa de que no existe una política mexicana especial hacia Costa Rica. La política exterior mexicana se

dirige de manera global hacia Centroamérica, apegada a una serie de principios rectores que norman algunos de sus actos de solidaridad con algunos países centroamericanos. Es por eso que un acto mexicano de política exterior puede no estar inserto dentro de un esquema de política preferencial hacia un país determinado. Esto se debe también a que México no tiene intereses geoestratégicos en el área centroamericana. Lo que nos importa averiguar aquí es la respuesta costarricense a las políticas del gobierno mexicano que tienen ese telón de fondo. Para ello, es necesario conocer los condicionamientos de la política exterior costarricense y evaluar la posibilidad de sintonizar las dos políticas exteriores frente a la necesidad de encontrar solución a la problemática centroamérica. Esto nos conduce a indagar el reiterado desapego de Costa Rica a las posturas del Grupo Contadora.

#### HISTORIA Y POLÍTICA INTERNA: CAUCES DE LA RELACIÓN

Es necesario comprender algunos aspectos del sistema político interno de Costa Rica para ponderar la trayectoria contemporánea de su política exterior. La actual conformación del sistema tiene su origen después de la guerra civil de 1948, cuando toma el poder José Figueres Ferrer, líder del Partido de Liberación Nacional (PLN), de filiación socialdemócrata. José Figueres domina la escena política durante varias décadas y ocupa la presidencia durante tres periodos: 1948-1949, 1953-1958 y 1970-1974. Muchos de los principios rectores de la política exterior costarricense se desarrollaron al amparo de directrices dictadas por Figueres y, sin duda alguna, es también bajo su cobija que Costa Rica se consolida como una de las democracias más fuertes del área centroamericana. Bajo el mandato de Figueres se disuelven oficialmente las fuerzas armadas, se nacionalizan los bancos y se orienta prioritariamente la acción gubernamental hacia la seguridad social. De ahí que la política exterior costarricense tenga tan firme fundamento en su estructura política interna que podría trazarse una línea de continuidad entre ambas. Lo cierto es que las dos políticas se han dado sustento mutuo, que el pacifismo sostenido en la política exterior ha legitimado internamente la ausencia de ejército y viceversa.

Por otra parte, Costa Rica se erigió como un caso ejemplar de democracia en América Latina, con una población poco numerosa, de elevado nivel educativo, y con un crecimiento económico sostenido. Desde 1960 hasta mediados de la década de los setenta, el producto interno bruto real de Costa Rica creció a una tasa anual media de 6.5%,

<sup>1</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso económico y social en América Latina. El sector externo. Informe 1982*, Washington, D.C.: BID, 1982, p. 244.

con una baja tasa de desempleo abierto y un eventual mejoramiento en el patrón de distribución del ingreso.<sup>1</sup> Todas estas condiciones han hecho de Costa Rica un ejemplo ilustrativo de las bondades de la democracia y es por esa razón que fue bautizada la "Suiza de América".

Sin embargo, la estructura económica internacional, obliga a Costa Rica a insertarse inevitablemente en el mercado internacional como país principalmente agroexportador. Esta limitación es muy grave para un país que ha desechado de antemano cualquier pretensión de *status* militar o de hegemonía territorial en su región. La vulnerabilidad de Costa Rica es evidente, y su capacidad negociadora en el ámbito internacional se ve inmediatamente constreñida por el modelo de desarrollo adoptado a partir de 1950, que tiene como piedra angular el café. A esto debe agregarse la presencia de compañías trasnacionales en el cultivo del banano, que estrecha también los cauces de su política exterior.

El gobierno costarricense estableció en 1954 una moderada tarifa proteccionista, sustituida en 1959 por la Ley de Protección y Desarrollo Industrial. En la misma línea de búsqueda de estabilidad en el comercio exterior, Costa Rica ingresó en 1963 al Mercado Común Centroamericano. El modelo político seguido por las distintas administraciones de Figueres y por las administraciones intermedias ha buscado disminuir la lábil posición de Costa Rica dentro del mercado internacional.

Después, paulatinamente, el PLN fue adoptando un discurso modernizante, fuertemente influido por el pensamiento cepalino, y se concibió un proyecto de sustitución de importaciones que, a la larga, generaría una base empresarial y un núcleo industrial.

Simultáneamente, parecía que el PLN había sabido mediar tan eficazmente en los conflictos sociales que esos conflictos prácticamente no existían. La estabilidad interna se reflejaba en la política exterior que se podía advertir en los distintos organismos multilaterales como la ONU, la OEA y el Mercado Común Centroamericano. La relación con México era exigua, tanto en lo comercial como en lo político. Hay varios factores que pueden explicar esa falta de intensidad: en primer lugar, Costa Rica ha mantenido relaciones más activas con las distintas naciones centroamericanas, con los países europeos y con Estados Unidos, y por eso México jamás representó para ella una alternativa indispensable en término de complementariedad de ambas economías; en segundo lugar, Centroamérica no se había hundido en la serie de crisis que han puesto en entredicho a los regímenes autoritarios de la región y que han activado las políticas exteriores de México y de Costa Rica; finalmente, y en virtud del signo ideológico que ostentan las guerrillas revolucionarias, Estados Unidos ha aumentado una presencia, sobre todo militar, en Centroamérica que hasta mediados de la década de los setenta había sido más limitada.

Dicen los especialistas que la década de los setenta es la época de madurez de la política exterior costarricense.<sup>2</sup> Esto se debe a que el candidato del PLN electo presidente para el periodo 1974-1978, Daniel Oduber Quirós, inició, sin desviarse de los objetivos de política interna planteados por las administraciones de Figueres, una verdadera *estpolitik* que estableció relaciones diplomáticas con los estados socialistas europeos y la Unión Soviética. Esa apertura era congruente con el espíritu pluralista de Oduber, quien además legalizó en el interior del país la situación del Partido Comunista y de otras organizaciones de izquierda, demostrando de nuevo la congruencia entre la política interna y la política exterior costarricense, que en esos momentos todavía no encaraba la severidad de una crisis económica. A pesar de ello, los signos de un posible deterioro de la economía costarricense habían comenzado a aparecer.

Aunque la economía costarricense pudo absorber el alza de precios de petróleo derivada de la crisis de 1973-1974 gracias al crecimiento de la producción agrícola y del sector manufacturero, ya para 1976 el gobierno de Oduber comenzaba a acusar un déficit fiscal equivalente a casi la mitad de los ingresos corrientes. La deuda pública externa costarricense alcanzaba un saldo de 634 millones de dólares y el servicio de la misma era de 76 millones de dólares.<sup>3</sup> El gobierno de Oduber enfrentó esa situación endeudándose con bancos privados del exterior. Sobre todo porque entre 1976 y 1977 los precios del café se cuadruplicaron y también mejoraron constantemente los precios del cacao y del banano.

La diversificación de las relaciones exteriores de Costa Rica, justificada en buena parte por sus necesidades económicas, le daba margen, a pesar de las dificultades, para buscar una posición independiente de Estados Unidos. Los últimos años de la administración de Oduber coincidieron con la mitad del periodo presidencial de James Carter en Estados Unidos, cuya principal carta política en Centroamérica era la promoción de los derechos humanos, y, ya por entonces, la guerrilla sandinista había realizado ofensivas importantes contra el gobierno de Somoza. Esas circunstancias hicieron de Costa Rica un baluarte de la democracia que a Estados Unidos le interesaba conservar como alternativa política de la región.

En 1978 llega a la presidencia de la república Rodrigo Carazo Odio,

<sup>2</sup> Véase por ejemplo: Francisco Rojas Aravena, "Costa Rica 1978-1982: ¿Una política internacional tercermundista?" en *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 2 (oct.-dic. 1983), p. 220, y Manuel E. Araya, "Las relaciones entre Costa Rica y Estados Unidos bajo la administración Carter", en *Cuadernos Semestrales* (publicación del CIDE), núm. 6 (segundo semestre 1979), pp. 33-38.

<sup>3</sup> Manuel Chavarria K., Luis Alberto Monge, *¿un nuevo proyecto político para Costa Rica?*, mimeo., mayo de 1982, p. 2.



de la coalición conservadora formada por el Partido Unidad Opositora (PUO). Aunque el electorado costarricense había elegido esta vez a un candidato que no pertenecía al PLN —los analistas dicen que más que un voto a favor de Carazo Odio se dio un voto en contra del PLN—, y que presentaba un programa económico nuevo, el esquema de política exterior que, igual que los anteriores, fue presa de su propia ambigüedad, de límites impuestos por el esquema mismo.

Hay que conocer el gobierno de Carazo Odio para entender el curso que desde entonces tomaron las relaciones entre México y Costa Rica. En el trasfondo de esa relación se combinan la crisis económica que Costa Rica comienza a padecer desde 1978 y se agudiza hacia 1981, con el momento en que México comienza a dar muestras de visible deterioro en su balanza comercial y en su balanza de cuenta corriente.

Debemos, por lo tanto hacer una referencia especial a las características de la crisis económica costarricense que, junto con las presiones de Washington y la posibilidad de una militarización de Costa Rica, determinan las relaciones entre México y esta nación centroamericana.

#### LA CRISIS ECONÓMICA COSTARRICENSE EN EL MARCO DE LAS RELACIONES CON MÉXICO

Hemos advertido ya que los orígenes de la crisis económica costarricense pueden rastrearse desde mediados de la década de los setenta. Pero el verdadero agravamiento de esa crisis coincide con el inicio del gobierno de Carazo Odio. Entre 1978 y 1979 cayeron rápidamente los precios del café, principal producto nacional, y se elevaron drásticamente los precios del petróleo, con pésimas consecuencias para Costa Rica, importador neto de ese energético. Además, la demanda de productos manufacturados costarricenses por parte de los países miembros del Mercado Común Centroamericano disminuyó notablemente a causa de la inestabilidad de la región. Todo esto hizo que el PIB real disminuyera en ritmo de crecimiento de manera inusitada. Si para 1977 creció a una tasa de 8.9%, para 1978 sólo alcanzó un 6.3%, un 4.9% en 1979, un 0.6% en 1980 y una tasa negativa de 3.6% en 1981.<sup>4</sup>

Las condiciones del mercado mundial hicieron muy difícil la situación interna costarricense. El programa económico de Carazo se basó en premisas neoliberales que se parecen en muchos sentidos a los ajustes hechos por gobiernos militares del cono sur. Las premisas friedmanianas con las que el gobierno del PUO pretendía sanear la economía apuntaban a la eliminación de sobretasas de importación de bienes y con la reducción de algunos impuestos internos se pretendía además

<sup>4</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, *op. cit.*

una reorientación sectorial del gasto público y un aumento de las tasas de interés que diera nuevo rumbo a la política monetaria y financiera.

Aparte de que la coyuntura internacional no favoreciera a un país tan vulnerable como Costa Rica, el programa de Carazo Odio no produjo los resultados esperados. Uno de sus efectos sobresalientes fue el desmedido aumento de la deuda pública externa. Entre 1978 y junio de 1982, el saldo de la deuda pública externa aumentó así:

1978	1 061.0*
1979	1 478.7
1980	2 059.8
1981	2 405.8
1982	2 463.3

\* Millones de dólares.

Fuente: Miguel Sobrado y Miguel Gutiérrez, "Costa Rica. Indicadores socioeconómicos de la crisis", en *Revista de Ciencias Sociales*, 24, p. 29, octubre de 1982, San José: Universidad de Costa Rica.

No sólo disminuyó el PIB real. Otros signos evidentes de la crisis económica eran, por ejemplo, la tasa de crecimiento de precios al consumidor, que pasó de 9.2% en 1979 a 37.0% en 1981, o la tasa de crecimiento de la oferta monetaria, que aumentó en el mismo lapso de 9.4% a 150.6%.<sup>5</sup>

En el transcurso de 1981 el tipo de cambio oficial pasó de 8.60 colones por dólar a 42 colones por dólar, y aumentó la relación de la deuda pública desembolsada y el PIB, que creció de 26% en 1976 a 155% en 1981. Las reservas internacionales costarricenses pasaron de 117 millones de dólares en 1979 a menos de 188 millones en 1981. En agosto de 1981 se suspendieron los pagos de los servicios de la deuda, tanto a los bancos comerciales como a los gobiernos extranjeros. El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos alcanzó en 1980 el equivalente a 14% del PIB.

Es en medio de este sombrío panorama económico que México y Costa Rica empiezan a coincidir en los problemas de política exterior. En mayo de 1979, el presidente mexicano López Portillo rompe relaciones con el gobierno de Anastasio Somoza, argumentando, entre otras tesis, la denuncia dramática hecha por Rodrigo Carazo Odio de la violencia y la continua violación de los derechos humanos en Nicaragua. Ese año se convierte en el punto nodal de las relaciones entre Costa Rica y México, que emprenden ambas una diplomacia más activa.

Bajo la administración de Carazo Odio se hizo patente de parte de Costa Rica un antisomocismo coincidente con las innovadoras pos-

<sup>5</sup> Banco Central de Costa Rica, *Boletín Mensual*, marzo 1982.

turas de la política exterior mexicana, que implicaban un abandono tácito a su tradicional política de no intervención. Sin duda alguna, los intentos de Carazo por llevar a cabo una política exterior más o menos independiente se vieron frustrados por la conducta inducida desde la Casa Blanca.

Desde que inició su gobierno, Carazo Odio ofreció a la causa sandinista<sup>6</sup> un apoyo material y moral que mantuvo hasta 1981. Al parecer, el gobierno costarricense permitió el tráfico de armas hacia Nicaragua y El Salvador. Esta conducta parece haber sido la causa de que, poco antes de que el gobierno costarricense declarara la moratoria en el pago de su deuda externa, el gobierno de Ronald Reagan remitiera a la administración de Carazo Odio al Fondo Monetario Internacional para que fuera esa institución la que aceptara el plan de estabilización económica, negándole una asistencia económica de emergencia. El gobierno costarricense se negó a aceptar el programa de austeridad del FMI, que implicaba el desmantelamiento de los subsidios y la reducción en los programas de gasto social, y por eso no pudo hacer frente a sus obligaciones con el exterior. Este componente político explica en parte la crítica situación a que se llegó en 1981 y que antecede a la llegada al poder de Luis Alberto Monge. Como veremos más adelante, es en esta misma coyuntura económica que México pone en práctica, junto con Venezuela, una política petrolera que pretende aliviar las consecuencias del alza de los precios del petróleo por medio del Acuerdo de San José, firmado el 3 de agosto de 1980.

#### LAS PERSPECTIVAS DE LA MILITARIZACIÓN COSTARRICENSE

Con la llegada de Luis Alberto Monge a la presidencia de Costa Rica, en mayo de 1982, México pierde un aliado para su incipiente activismo diplomático en Centroamérica.<sup>7</sup> Monge es representante del ala derecha del Partido de Liberación Nacional y en su proyecto la ayuda financiera del exterior es una pieza clave. Otros elementos del plan de emergencia propuesto por Monge al iniciar su mandato fueron la estabilización del tipo de cambio, la reorientación del crédito y la disminución del gasto público a través de un programa fiscal.

Sin embargo, el dato más importante para entender el cambio propuesto por Monge es el discurso político estadounidense que, ante la creciente inestabilidad de la región, amenaza constantemente con

<sup>6</sup> "Estados Unidos sigue en Centroamérica: la democracia de los fusiles", en *Informe, Relaciones México-Estados Unidos*, vol. 1, núm. 2 (febrero-junio 1982), p. 170.

<sup>7</sup> René Herrera y Mario Ojeda, *La política de México hacia Centroamérica. 1979-1982*, Jornadas, 103; México D.F.: El Colegio de México, 1983, p. 43.

militarizar a un país cuyo rasgo más relevante es la ausencia de ejército. Pero éste no es un planteamiento unilateral de Estados Unidos. La embajadora de Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Jeane Kirkpatrick, sugirió en 1981 la necesidad de condicionar cualquier ayuda económica de Estados Unidos a Costa Rica a la militarización de este país. Pero también es cierto que el propio Luis Alberto Monge ha buscado fortalecer los cuerpos policíacos costarricenses. Al iniciar su mandato, aprovechó una visita a Washington para entrevistarse con el primer ministro israelí, Monachem Begin. Como la legislación estadounidense prohíbe la ayuda directa a las fuerzas policíacas de otros países, se habló de la posibilidad de que Israel canalizara los fondos de Washington, tal y como se había hecho un año antes con El Salvador.<sup>8</sup> Algunos medios informativos llegaron a asegurar que hasta se había negociado un acuerdo con Israel para el área de inteligencia y la colaboración antiterrorista.<sup>9</sup>

También es muy significativo el acercamiento que desde el inicio de su gestión tuvo Monge con el gobierno de Reagan. Tal acercamiento puede advertirse claramente en la defensa reiterada que el presidente costarricense hizo del viaje de Reagan por Latinoamérica en noviembre de 1982, y que culminó con la firma de un convenio de extradición entre Costa Rica y Estados Unidos, cuando el mandatario estadounidense se encontraba en San José.<sup>10</sup> Son estos datos los que hacen temer un fortalecimiento militar en Costa Rica. Un funcionario costarricense anunció también la instalación, por parte del FBI, de una escuela de policía para Centroamérica y el Caribe, en territorio de Costa Rica.<sup>11</sup> En enero de 1984 se hizo pública la presencia de nuevos ingenieros militares que estudiarían la posibilidad de construir un camino a lo largo de la frontera con Nicaragua. El hecho de que fueran ingenieros militares estadounidenses pareció confirmar una ayuda directa de Washington a Costa Rica sin la intermediación israelí.

Dentro del país ha surgido la necesidad de fortalecer los cuerpos policíacos. La confiscación de varios dispositivos terroristas, un atentado contra el personal de la embajada de Estados Unidos en Costa Rica, una agresión contra la Radio Noticias del Continente,<sup>12</sup> y el sur-

<sup>8</sup> *Latin America Regional Reports*, 9 de julio de 1982, p. 6.

<sup>9</sup> En dicho acuerdo, supuestamente, Israel y Estados Unidos celebrarían un plan de defensa y colonización de la franja norte de Costa Rica, fronteriza con Nicaragua, cuyo costo se estima en 500 millones de dólares. Tal acuerdo incluiría una red vial estratégica, granjas militarizadas y una barrera electrónica para interferir a la radio sandinista. Véase: Álvaro Echeverría Z., "Israel en Centroamérica", en *El Día*, México, D.F., 10 de octubre de 1984, p. 4.

<sup>10</sup> *Unomásuno*, México D.F., 5 de diciembre de 1982, p. 7.

<sup>11</sup> Declaración de Rodrigo Castro, director del Organismo de Investigación Judicial, *La Nación*, San José, 20 de septiembre 1984.

<sup>12</sup> José Luis Vega Carballo, "Costa Rica: deterioro político y crisis económica",

gimimiento de más de una docena de grupos paramilitares de izquierda y de derecha, crearon las condiciones para que el estado costarricense iniciara una escalada policial, a pesar de que la Guardia Civil y la Guardia Rural no tienen, juntos, más de 10 000 efectivos y de que el presupuesto destinado para las fuerzas de seguridad no es más que 7% del total del presupuesto gubernamental. Sin tomar en cuenta que este presupuesto es uno de los más bajos, o quizá el más bajo del área centroamericana, es muy significativo que el gobierno de Monge haya adquirido cerca de 3 mil rifles M-16, así como morteros y bazucas.\*

Aun sin desconocer las necesidades internas de Costa Rica para buscar ese fortalecimiento militar y la presión de las fuerzas de paz de la OEA para proteger su frontera con Nicaragua, que desde marzo de 1984 y, de manera insistente, desde principios de 1985, era el Tratado Interamericano de Ayuda Recíproca (TIAR), es un hecho ostensible que la administración Reagan desea actuar concretamente en ese sentido, sobre todo después de las recomendaciones hechas por la denominada Comisión Kissinger, creada por el presidente estadounidense para buscar apoyo a su política centroamericana desde una perspectiva bipartidista.

De acuerdo con la Comisión Kissinger:

Aunque el gobierno de Costa Rica ha proclamado una política de estricta neutralidad militar en los conflictos de la región, encontramos también en ese país una sensación de presagios respecto de la carrera armamentista en Nicaragua. Costa Rica no tiene fuerzas armadas, sólo una pequeña guardia civil y una policía rural. Estas fuerzas deben patrullar una frontera peligrosa y resguardar una democracia amenazada por las turbulentas corrientes políticas de Centroamérica. Los términos de la ley de los Estados Unidos de América bajo los que no se puede dar ningún tipo de ayuda a organismos policiales generan una situación particularmente absurda en el caso de Costa Rica.<sup>13</sup>

De cualquier manera, y para evitar suspicacias, el gobierno de Luis Alberto Monge aseguró al iniciar el año 1984 que desde ese momento las fuerzas antisandinistas comandadas por Edén Pastora no gozarían de ningún privilegio territorial para incursionar en Nicaragua desde bases guerrilleras instaladas en Costa Rica. El presidente Monge había proclamado la "neutralidad permanente, activa y no armada" de Costa Rica, y había aceptado que se estableciera bajo el patrocinio de Contadora

---

en Donald Castillo (comp.), *Centroamérica más allá de la crisis*, México, D.F.: SIAP, 1983, p. 163.

\* La compra de este equipo cobra especial importancia si recordamos que durante 1984 alrededor de 3 000 trabajadores de la industria bananera se pusieron en huelga; hubo hechos violentos en contra de las centrales obreras.

<sup>13</sup> Comisión Kissinger, *Informe de la Comisión Nacional Bipartita sobre Centroamérica*, México, Diana, 1984, p. 133.

una Comisión de Supervisión y Prevención de Incidentes Fronterizos entre Costa Rica y Nicaragua. Pero todo resultó inútil. Partidarios costarricenses de Pastora y del ARDE —incluso algunos funcionarios del propio gobierno— brindaron un apoyo amplio a la contrainsurgencia nicaragüense y la lucha de hostigamiento al gobierno revolucionario de Nicaragua pudo continuar desde la frontera con Costa Rica.

#### CONVERGENCIA Y DIVERGENCIA

Las convergencias y divergencias entre México y Costa Rica son de distintas dimensiones.

Si observamos inicialmente cuál ha sido la tradición en la política exterior costarricense, apreciamos una gran similitud entre sus principios y objetivos con los de la política exterior mexicana. Si para México los principios rectores son la solución pacífica de las controversias, la igualdad jurídica de los estados, la no intervención, la libre determinación de los pueblos y la cooperación internacional,<sup>14</sup> los de Costa Rica no son muy diferentes.

La tradición costarricense de política exterior ha plasmado patrones de conducta que consagran el derecho de asilo y el refugio político, el respeto a los derechos humanos y el derecho a la vida, la renuncia al ejército como institución y la búsqueda del desarme y el impulso a la tesis de la solución pacífica de los conflictos; además, Costa Rica jamás ha buscado la expansión territorial.<sup>15</sup> Podemos argumentar, sin embargo, que en ocasiones la defensa de la democracia representativa y pluralista ha constituido un punto rector de los actos costarricenses de política exterior. Esto resulta evidente sobre todo bajo el gobierno de Luis Alberto Monge y es un planteamiento implícito en su política hacia Centroamérica.<sup>16</sup>

En el terreno de las finanzas y del comercio exterior, la actitud de México hacia Costa Rica también ha sido poco conflictiva. En 1970 adquirió la empresa Fertilizantes de Costa Rica (Fertica), cuyas instalaciones se encontraban en Costa Rica. Después de enfrentar innumerables problemas, como la falta de protección arancelaria, la incapacidad para multinacionalizarse y las pérdidas registradas por las filiales de Fertica, México se deshizo de la empresa en 1981.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Bernardo Sepúlveda Amor, "Reflexiones sobre la política exterior de México", en *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 4 (abril-junio 1984), p. 409.

<sup>15</sup> Rojas Aravena, *op. cit.*, p. 221.

<sup>16</sup> Véase el mensaje de Luis Alberto Monge poco antes de tomar posesión de la presidencia, *La Prensa Libre*, 3 de mayo de 1982, pp. 16-17.

<sup>17</sup> Gabriel Rosenzweig, *La política de México hacia Centroamérica entre 1960 y 1982*, tesis profesional, México, El Colegio de México, 1983, pp. 56-4.

Un caso más reciente de cooperación económica es el de la Naviera Multinacional del Caribe (Namucar). Namucar fue fundada en diciembre de 1975 como una sociedad en la que participaron como accionistas Cuba, Jamaica, Colombia, Panamá, México, Nicaragua, Venezuela y Costa Rica. Después de que se retiraron Colombia y Panamá, Namucar comenzó a ser considerada por algunos sectores de la opinión pública costarricense como un instrumento "de política exterior de México y Cuba". Después de que se rumoró que un buque de Namucar había servido para transportar armas para la guerrilla salvadoreña, y de que un barco propiedad de Namucar sufrió una colisión, Costa Rica anunció su retiro de la empresa aduciendo incapacidad para pagar sus cuotas atrasadas, que sumaban un monto de 469 000 dólares, y cuotas extraordinarias que alcanzaban la cantidad de 750 000 dólares.<sup>18</sup>

Un renglón muy interesante también en materia de cooperación económica es el que se refiere a la industria petrolera costarricense. El 13 de marzo de 1982 se estableció jurídicamente un contrato de perforación petrolera entre Petróleos Mexicanos y la Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope), que costaba 10 millones de dólares al gobierno de Costa Rica. Pemex se comprometía a perforar dos pozos que fueron denominados San José I y San José II. Debido al alto costo y a los exiguos resultados obtenidos, el proyecto fue finalmente cancelado. Algunos periódicos costarricenses vieron con entusiasmo el retiro de los técnicos mexicanos. En los medios de comunicación se despertó inclusive un cierto sentimiento antimexicano.

No obstante estas diferencias, México no ha usado su política financiera como instrumento de presión. Antes bien, ha facilitado a Costa Rica recursos financieros en situaciones de emergencia.

La crisis económica obligó finalmente a Costa Rica a acudir a órganos como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Agencia para el Desarrollo Internacional. Entre otras condiciones, el FMI pidió la reducción del déficit fiscal hasta 2% y exigió cambios en la Ley de Moneda y en la Ley que rige al Banco Central. También pidió, como se esperaba, la reducción del gasto público y la cancelación de programas de asistencia social, así como la no interferencia de la banca nacionalizada en la banca privada. Por su parte, la AID condiciona la entrega en 1984 de unos 190 millones de dólares a cambio de reformas a la legislación sobre moneda. Como la Asamblea legislativa se encontraba en periodo de receso, México concedió en marzo de 1984 un "crédito puente" de 50 millones de dólares, que permitió a Costa Rica cubrir sus necesidades más apremiantes. Desde esta perspectiva, la política mexicana hacia Costa Rica tiene alcances más

<sup>18</sup> *La República*, San José, 20 de septiembre 1984, p. 3, y *La Nación*, 26 de septiembre de 1984, editorial.

generales: no se trata de una política preferencial hacia Costa Rica, sino de un principio de solidaridad y cooperación con las naciones latinoamericanas, tal y como demostró el préstamo a Argentina por las mismas fechas.

A finales de 1984, la deuda de Costa Rica con México ascendía a más de 90 millones de dólares, de los cuales 65 millones correspondían a deuda comercial, 23 millones a deuda relacionada con el pago de la factura petrolera y 5 millones a saldos comerciales por cubrir a través de la Cámara de Compensación. Si consideramos que al finalizar 1984 la deuda pública costarricense contratada en el exterior era de alrededor de 4 000 millones de dólares, vemos que los préstamos mexicanos han tenido un sentido político más que económico y, sobre todo, han sido muy oportunos.

Como podrá apreciarse en el anexo, el comercio entre México y Costa Rica es de poca importancia, aún dentro del esquema general del comercio mexicano con los países del Mercado Común Centroamericano. A pesar del escaso intercambio comercial, concentrado principalmente en las exportaciones petroleras mexicanas, México y Costa Rica ratificaron a mediados de 1984 un acuerdo que concede preferencias arancelarias y de otro tipo a 120 productos costarricenses. Se acuerda también reactivar un acuerdo de cooperación técnica entre el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) y el Centro de Promoción de Exportaciones e Inversiones (Cenpro).

Dentro del mismo marco de cooperación comercial, se llevó a cabo en el mes de julio de 1983 la V Reunión de Cooperación Científica y Técnica entre México y Costa Rica, que aprobó un programa de 1983 a 1985 y 45 proyectos en distintas áreas: agropecuaria, comercial, de desarrollo urbano y municipal y asentamientos humanos, de salud, ciencia y tecnología, y de energía eléctrica.

Finalmente, en el campo exclusivamente económico, parecía que México y Costa Rica podrían tener fricciones por un convenio atunero patrocinado desde Estados Unidos, del cual forman parte Guatemala, Honduras, Panamá y Estados Unidos, y que Costa Rica firmó en abril de 1983, aunque no ha sido ratificado por el Congreso, porque ese convenio pretende la facilidad de extender permisos para la pesca de atún en el océano Pacífico oriental, lo que a la larga perjudicaría a México.

#### EL DETERIORO DE LA ARISTA POLÍTICA DE LA RELACIÓN

Es el lado político de la relación entre México y Costa Rica el que ha provocado un cierto distanciamiento originado en la distinta interpretación que ambos gobiernos dan al conflicto centroamericano. El gobierno costarricense ha mantenido una ambigüedad ostensible con



respecto a la política exterior mexicana promovida a través del Grupo Contadora. El presidente Monge ha apoyado en algunas ocasiones de manera abierta las gestiones de Contadora, pero manifiesta por otra parte un decidido acercamiento con Estados Unidos. A decir verdad, el gobierno costarricense ha mostrado siempre un gran pesimismo hacia la gestión de Contadora y preferencia por la organización regional interamericana. Las declaraciones del ministro de Seguridad de Costa Rica, Fernando Berrocal, en una visita a México en agosto de 1984, son bastante elocuentes:

No se puede ocultar que las negociaciones no avanzan. Cuando se pasó de lo general a lo específico y se comenzó a tratar el acta de paz, las conversaciones se detuvieron, [Costa Rica respalda al grupo Contadora pero] es necesario revitalizar el movimiento hemisférico representado por la OEA.<sup>19</sup>

Desde la creación del Grupo Contadora, Costa Rica mantuvo una prudente distancia de la política exterior mexicana. En parte debido a que el Grupo Contadora surgió como respuesta a la convocatoria de Washington para la celebración de un Foro para la Paz y la Democracia en San José, Costa Rica, en octubre de 1982. El Foro era más bien un arma para aislar a Nicaragua y excluía a ésta y a Guatemala, que no se consideraban democráticas. Contadora era más bien un esfuerzo de negociar y por lo tanto no excluía a ninguna de las partes.

La discrepancia en cuanto a la óptica política no impide que Costa Rica siga siendo parte beneficiaria del Acuerdo petrolero de San José, que hasta ahora ha sido el mecanismo económico político más exitoso de la relación entre ambos países, aunque ese éxito a veces se vea ensombrecido por la incapacidad costarricense de pagar a tiempo las exportaciones mexicanas de petróleo y, en consecuencia, la eventual negativa mexicana de enviar suministros.

Fueron quizá esas asperezas las que motivaron el cambio del embajador costarricense en México. Desde el 11 de agosto de 1983 hubo en Costa Rica una "crisis de gabinete" que hizo renunciar a 16 ministros y viceministros, y a 18 presidentes de instituciones autónomas. Tres meses después renunció también el ministro de Relaciones Exteriores, Fernando Volio Jiménez, quien sería sustituido por Carlos José Gutiérrez. La renuncia de Volio Jiménez es de suma importancia para las relaciones entre México y Costa Rica, pues a pesar de su evidente simpatía por Estados Unidos, fue él quien intentó incluir dentro de la constitución costarricense la proclama de neutralidad, que meses después sería retirada por el propio Monge. El propio Volio Jiménez dio cuenta,

<sup>19</sup> *Excelsior*, 31 de agosto 1984.

en distintas ocasiones, del gradual deterioro político en las relaciones entre México y Costa Rica y se quejó de que Costa Rica hubiera dejado de ser "la niña bonita" de México.\*

Los cambios ministeriales repercutieron tardíamente también en México. En septiembre de 1984, el embajador costarricense en México, Danilo Jiménez Prieto, fue sustituido por Ángel Edmundo Solano Calderón, que en ese momento dejaba de ser Ministro de Seguridad Pública. Solano Calderón siempre había sido objetado por la iniciativa privada costarricense porque había mantenido abiertos los canales de comunicación con Nicaragua. Se trataba pues de un embajador progresista, que en muchos sentidos podía coincidir con las posturas mexicanas.

Lo cierto es que el deterioro político en la relación entre ambos países persiste. El presidente Monge ha declarado que existen algunos desacuerdos con México, aunque también parece haberse encontrado cierta afinidad de las respectivas políticas exteriores durante la visita del mandatario costarricense a la ciudad de México, en octubre de 1983.<sup>20</sup>

Otra arista del deterioro puede advertirse desde el frustrado viaje del presidente costarricense para recibir una condecoración de la principal agrupación obrera mexicana, la CTM, de la que el propio Monge formó parte en la década de los cincuenta.

La situación actual parece apuntar, sin embargo, a un paulatino alejamiento de las orientaciones de la política exterior mexicana hacia Centroamérica. Como hemos visto, a los límites históricos, políticos y económicos de la relación se imponen también circunstancias de deterioro político específico.

Los acontecimientos entre Costa Rica y Nicaragua: en primer lugar, el reclamo costarricense por un asilado político nicaragüense en la embajada de Costa Rica en Nicaragua, en enero de 1985, y la posibilidad de una invasión nicaragüense a playas costarricenses, parecen tensar nuevamente los puntos de vista de México y de Costa Rica con respecto a la problemática centroamericana.

Estos incidentes fueron aducidos por Costa Rica como razones para condicionar, junto con Honduras y El Salvador, su participación en la reunión de Contadora programada para el 14 de febrero siguiente. Esa reunión, convocada para tratar de compaginar el documento de Tegucigalpa con el Acta revisada de Contadora para la paz en Centroamérica, tuvo que ser finalmente cancelada. Aunque no lo manifes-

\* Ver, por ejemplo, nota de Armando Reyes Velarde, *El Universal*, 15 de febrero de 1984.

<sup>20</sup> Declaración Conjunta México-Costa Rica, *La Nación*, San José, octubre 20, 1983.

taron públicamente, esta acción causó irritación entre los miembros de Contadora, porque la reunión se estimaba como una concesión a los tres países firmantes del Documento de Tegucigalpa. Ese documento contenía nuevas exigencias de parte de Honduras, Costa Rica y El Salvador para la firma del Acta de Paz de Contadora, que ya había sido revisada con anterioridad. Por otra parte, la planeación de la reunión había requerido una labor paciente de convencimiento a Nicaragua de aceptar discutir una vez más un tratado que se consideraba, en septiembre de 1984, aprobado en principio por todos los implicados.

Sin embargo, cuando Nicaragua liberó al asilado en cuestión y lo puso a disposición de Contadora, el gobierno de Costa Rica mostró disposición a regresar a las negociaciones. Por otra parte, el presidente Monge, en una extensa entrevista concedida a un periodista mexicano después del accidente, procuró suavizar las discrepancias con México y pareció dispuesto a mejorar, en el tono al menos, las relaciones entre los dos países.

## ANEXO

*Balanza comercial de México con el Mercado Común Centroamericano  
(Miles de dólares)*

	<i>Costa Rica</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Honduras</i>	<i>Nicaragua</i>	<i>MCCA</i>
1979						
Exportaciones	35 501	25 140	52 843	19 101	3 939	136 724
Importaciones	685	581	9 969	807	975	11 017
Saldo	+ 34 816	+ 24 759	+ 42 874	+ 18 294	+ 2 964	+ 21 707
1980						
Exportaciones	96 581	11 610	59 201	18 987	43 286	228 665
Importaciones	854	1 260	25 876	3 871	186	32 047
Saldo	+ 94 727	+ 10 150	+ 33 325	+ 25 116	+ 43 100	+ 196 613
1981						
Exportaciones	103 429	86 538	129 618	20 490	97 063	437 138
Importaciones	17 247	1 182	73 184	1 016	9 844	102 473
Saldo	+ 86 182	+ 85 356	+ 56 434	+ 19 474	+ 87 219	+ 334 665
1982						
Exportaciones	77 210	68 616	107 078	9 482	140 920	398 306
Importaciones	13 848	399	38 358	498	11 172	64 275
Saldo	+ 58 362	+ 68 217	+ 68 720	+ 8 984	+ 129 748	+ 334 031
1983						
Exportaciones	67 638	89 344	68 740	22 170	154 001	401 981
Importaciones	58	14	13 660	3 341	9 235	26 308
Saldo	+ 67 580	+ 89 330	+ 55 080	+ 18 829	+ 144 766	+ 375 585

Fuente: IMCE, *Boletín Mensual*, Indicadores de Comercio Exterior.

# **LAS RELACIONES ENTRE EL SALVADOR Y MÉXICO**

**MANUEL A. CHAVARRÍA K.**  
*El Colegio de México*

El 8 de agosto de 1980, un disparo de arma larga segó la vida de Ignacio Rodríguez Terrazas, periodista mexicano, en una de las calles de San Salvador. Pero los días más difíciles de ese mes en ese país todavía estaban en gestación, y la movilización política por un paro general convocado por el Frente Democrático Revolucionario, los días 13, 14 y 15 de ese mes, no se cumplió plenamente. Como parte de una rutina diplomática, el gobierno mexicano exigió una explicación o aclaración de la muerte de Rodríguez Terrazas. Fuera de toda práctica diplomática, se produjeron simultáneamente tres respuestas oficiales disímiles: una verbal de Napoleón Duarte, en su calidad de miembro de la junta democristiana gobernante, otra de la cancillería salvadoreña y una tercera del Ministerio de la Defensa. Pero no hubo la unificación de criterios pedida por el gobierno mexicano y a México no le quedó entonces más alternativa que la de retirar a su embajador a manera de protesta.

## **1. EL PASO INMEDIATO**

Hasta ese momento, en las relaciones entre los dos países no había ocurrido nada especialmente significativo. Había poca relación económica, se habían guardado la cordialidad y la armonía políticas de la vecindad hemisférica y nada más. El Salvador había tenido dos presidentes militares autoritarios que habían promovido entre 1972 y 1979, reformas y contrarreformas con los métodos represivos de uso común dentro del panorama latinoamericano de esos años. Hasta pocos días después del golpe militar de octubre de 1979, que derrocó a Carlos Humberto Romero, los embajadores mexicanos se habían limitado a estudiar el

medio y la situación política salvadoreños y sólo en muy pocos casos las circunstancias habían exigido que desempeñaran papeles más importantes. La situación política salvadoreña no era estable. Aunque la violencia todavía no se hubiera desatado, el repudio popular al régimen se mostraba en manifestaciones cotidianas, y en tomas de iglesias o de embajadas.

En busca de espacios de expresión política, y como consecuencia del cierre de las vías institucionales, los grupos opositores introdujeron tácticas de lucha, desconocidas en el país y muy cambiantes. La comprensión del proceso salvadoreño empezaba a demandar flexibilidad e ingenio a los miembros del cuerpo diplomático acreditado en el país. Sin embargo, la diplomacia mexicana no pareció interesarse en un principio en la revolución que se gestaba en El Salvador y concentró sus esfuerzos en asuntos económicos, como procurar vender al gobierno salvadoreño una planta de fertilizantes comprada por el gobierno de México a la Esso Chemical en 1970.<sup>1</sup>

Vistas las cosas desde una perspectiva actual, el nombramiento de un embajador de México bisoño, hacia fines de 1979, en momentos en que El Salvador vivía una transición política bastante incierta, parece estar en contradicción con el giro que aparentemente había tomado la política exterior mexicana desde mayo de 1979, cuando se nombró a Jorge Castañeda secretario de Relaciones Exteriores y se rompieron relaciones con el régimen de Somoza. Pero en aquellos momentos todavía se vislumbraba la posibilidad de que en El Salvador hubiera una verdadera apertura democrática y ese país no tuviera que pagar una alta cuota de sangre para lograr un nuevo orden social, más adecuado a las necesidades de las grandes mayorías. Era un momento propicio para que México materializara algunos objetivos de su política exterior. Pero se esperó demasiado. Fue la tragedia del periodista la que redefinió la naturaleza de la relación entre El Salvador y México.

En México algunas fuerzas políticas se sintieron confundidas porque no se rompían relaciones igual que con Somoza. Algunos sectores políticos habían sugerido al presidente López Portillo la conveniencia de aislar al gobierno salvadoreño a causa de sus reiteradas violaciones de los derechos humanos.<sup>2</sup> Interrogado sobre ese punto y sobre el tema del reconocimiento de gobiernos, el canciller mexicano manifestó que en política exterior no había criterios generales sino casos específicos

<sup>1</sup> Sobre el caso de Fertilizantes de Centroamérica, véase el artículo de Gabriel Rosenzweig, "La cooperación económica de México con Centroamérica a partir de 1979. Perspectivas para los próximos años", en Olga Pellicer (comp.), *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, Ensayos del CIDE, México, pp. 235-272.

<sup>2</sup> Véase *Inforpress Centroamericana*, núm. 405, Guatemala, 14 de agosto de 1980, p. 1A. Véase también "Desconocimientos y reconocimientos, El Salvador y otros casos", *Razones*, México, 25 de agosto-7 de septiembre de 1980, p. 25.

y que "se rompen relaciones cuando conviene que se rompan". Quizá esta actitud se comprenda mejor si se tiene presente que México había roto relaciones con el régimen de Somoza en un momento en que la presencia norteamericana en Centroamérica era débil, en tanto que cuando murió el periodista mexicano, la junta democristiana contaba con todo el apoyo del gobierno estadounidense. Más aún, el mismo secretario de Relaciones Exteriores expresó que la situación cambiaría mucho si los grupos opositores salvadoreños pudieran actuar como gobierno en el exilio o tuvieran control de una parte del territorio de El Salvador,<sup>3</sup> y en esta declaración se puede advertir ya formado el criterio que inspiró acciones posteriores.

## 2. EL ACUERDO PETROLERO MÉXICO-VENEZUELA PARA CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE

En agosto de 1980 México se hizo presente en El Salvador de una manera más efectiva. En esa fecha firmó junto con Venezuela un convenio para garantizar el suministro de petróleo a los países de Centroamérica y el Caribe. El convenio otorgaba a los países compradores condiciones ventajosas que no consistían en la reducción de los precios sino en créditos blandos.<sup>4</sup> Ese tratamiento financiero favorable consistía en abastecer 160 000 barriles diarios de petróleo crudo, y en otorgar, a través de entidades oficiales de México y Venezuela, créditos a los países beneficiarios (inicialmente los cinco países de América Central, Panamá, Barbados y Jamaica) que permitían pagar 30% de las facturas petroleras en un plazo de 5 años y con una tasa de interés de 4% anual; el restante 70% se pagaría en la forma acostumbrada. Si los países beneficiarios destinaban esos recursos para atender proyectos prioritarios de desarrollo, en especial los relacionados con el sector de energía, dichos créditos podrían convertirse en otros de hasta 20 años, a una tasa de interés anual de 2%.<sup>5</sup> La tasa real de interés de los créditos era de

<sup>3</sup> *Inforpress Centroamericana*, op. cit. Cabe llamar la atención sobre el hecho de que el rompimiento con el régimen de Somoza se hizo sobre la base de una valoración de los actos políticos y no teniendo en consideración el origen de su gobierno. René Herrera y Mario Ojeda, *La política de México hacia Centroamérica, 1979-1982*, México, El Colegio de México, 1983, p. 54. El presidente López Portillo, al referirse a los casos de Somoza y Pinochet, dejó entrever juicios de valor al decir que se rompió relaciones con el primero porque era genocida y con el segundo porque era traidor, *Razones*, op. cit.

<sup>4</sup> La cooperación económica de Venezuela con Centroamérica se da desde finales de 1973, cuando el Fondo de Inversiones de Venezuela brindó asistencia financiera en términos muy similares con los del actual Pacto de San José. El esquema de ayuda, en esa ocasión, se acordó conjuntamente con los países centroamericanos.

<sup>5</sup> Véase Presidencia de la República, *El Gobierno Mexicano*, núm. 45, agosto de 1980, pp. 127-128.

hecho negativa, porque la tasa de inflación mundial era de dos dígitos. Como país centroamericano, El Salvador fue uno de los beneficiarios de este convenio.

Gracias a sus crecientes ingresos petroleros, México comenzó a aumentar tímidamente sus importaciones de algunos productos agropecuarios centroamericanos, alentados algún tiempo después por acuerdos especiales de compra de carne, azúcar y granos básicos.<sup>6</sup> Sin embargo, la continuidad de su presencia comercial siguió siendo incierta en El Salvador hasta fines de 1984. La verdad de las cosas es que si no se busca deliberadamente la manera de que México aumente sus importaciones de la región, el creciente superávit comercial que tiene con los cinco países del convenio petrolero, unido al servicio de una deuda en aumento, puede desembocar en el futuro en serios problemas de pagos y en perjuicio de unas relaciones bilaterales no siempre buenas.<sup>7</sup>

### 3. UNA VISIÓN SUMARIA DE LA CRISIS SALVADOREÑA

Hacia mediados de 1980 las relaciones entre México y El Salvador se habían enfriado. Los tímidos intentos de conducir a El Salvador por un cauce democrático sucumbieron ante el hecho de que el poder continuaba en manos de un estamento militar que redujo rápidamente a la impotencia a sus miembros inclinados al cambio. En enero de 1980, como resultado de un enfrentamiento de los elementos civiles del gabinete y el ministro de la Defensa, cayó la Junta Revolucionaria de Gobierno. Hacia el día 10 de ese mes, los coroneles Adolfo Majano y Jaime Abdul Gutiérrez llegaron a un entendimiento con el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y se conformó una nueva junta de gobierno en la que participaban José Antonio Morales Erlich y Héctor Dada Hirezi, miembros prominentes del PDC, y José R. Ávalos, un médico civil hasta entonces poco conocido en el medio político. Los grupos empresariales reclamaron mayor representación en la nueva junta, que continuaba las reformas económica y financiera de la anterior: nacionalización de la banca (más bien estatización de la misma), nacionalización del comercio exterior y reforma agraria.

La rápida recuperación de la derecha salvadoreña, que en octubre de 1979 se había replegado para recuperar, gradual pero seguramente,

<sup>6</sup> René Herrera y Mario Ojeda, *ibidem*, p. 88-94.

<sup>7</sup> En el transcurso de 1984 se conoció el problema que tuvo Costa Rica para cancelar un crédito puente por 50 millones de dólares y de los problemas de disponibilidad de divisas que tiene para pagar unos créditos vencidos a Pemex. También han circulado muchos rumores en torno a las moras de Nicaragua, trueque compensado; por falta de liquidez debemos buscar todas las opciones: Gómez, *Excelsior*, México, 13 de enero de 1984.



sus antiguos espacios políticos, era ya para entonces suficientemente fuerte como para frenar —aunque no para cancelar— la prontitud y la oportunidad de las reformas, que finalmente se adoptaron en marzo, aunque a costa de la renuncia de Héctor Dada y ante la amenaza de una grave división en el seno de la democracia cristiana salvadoreña y la consiguiente pérdida de legitimidad del gobierno. El vacío dejado por Dada en la junta es llenado por el líder más conocido del PDC, el ingeniero José Napoleón Duarte, que se recuperaba de un prolongado exilio en Venezuela. De todas formas, los elementos más progresistas del PDC se separan (Roberto Lara Velado, Francisco Díaz, Héctor Dada, Rubén Zamora, Alberto Arene y Francisco Paniagua), y la junta se vio en dificultades para conformar el gabinete hasta entonces incompleto.

Hacia mayo de 1980, la fuerza de la derecha era ya manifiesta, y la ola de sangre y terrorismo por ella creada se hizo tangible y creciente. La actividad de los representantes visibles de la derecha en los medios masivos de comunicación era cada vez más patente. En ese mes se hizo evidente la debilidad del coronel Majano en las fuerzas armadas: después de que sus hombres capturaran al mayor D'Aubuisson y a otros militantes de la derecha salvadoreña en plena actividad conspiratoria, el día 7 de mayo, no logró el respaldo necesario para procesarlos. El 10 de mayo, la oficialidad anunció, a través del ministro de la Defensa, que el mando de las fuerzas armadas, compartido hasta entonces por los coroneles Majano y Gutiérrez, sería detentado únicamente por este último. Tres días más tarde, D'Aubuisson y los otros 23 conspiradores eran liberados.

La rápida recomposición de la Junta terminó de cerrar a los grupos opositores toda posibilidad de expresión. Se entra así en un periodo de violencia e inestabilidad extremas que se inicia con la manifestación masiva de las fuerzas opositoras del 22 de enero, continúa en marzo con la muerte de monseñor Óscar Arnulfo Romero, en abril con el surgimiento del Frente Democrático Revolucionario, en agosto con el fracaso del llamado a una huelga general, con el asesinato en masa de los dirigentes del FDR en noviembre, y en diciembre con el asesinato de cuatro religiosas norteamericanas y la expulsión y persecución de Majano. Finalmente, el 10 de enero de 1981, los grupos guerrilleros que conforman el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, inician su "ofensiva final".

Esas variaciones de la situación política se reflejaron en las relaciones internacionales salvadoreñas, especialmente con Estados Unidos. Washington había guardado una relación fría y distante con las tiranías de Molina y Romero, a causa de sus violaciones de los derechos humanos y de otros incidentes, pero cambió de actitud ante la posibilidad de "una segunda Nicaragua". El Departamento de Estado

decidió entonces presionar al gobierno de Romero para que satisficiera las demandas de la oposición sobre disolución de los escuadrones de la muerte, amnistía general, regreso de los exiliados y retorno a un estado de derecho, mientras buscaba una alternativa de subsistencia para ese gobierno en proceso de descomposición. Sin embargo, la administración de Carter pareció olvidar que El Salvador no era Nicaragua: que no tenía un Somoza, que las diferencias entre las clases sociales eran más agudas, y que la tradición y la experiencia políticas eran otras. Fracasaron sus esfuerzos por conformar una alianza entre el PDC y los empresarios y, en su desesperación, el gobierno estadounidense trató de aglutinar a todas las fuerzas opositoras en un solo bloque, sin considerar las diferencias entre ellas que impedían la alianza buscada.<sup>8</sup> Sin embargo, y a pesar de la deficiencia de su representante en el país, la presencia norteamericana era cada vez más notoria.<sup>9</sup>

La ayuda norteamericana empezó a fluir hacia El Salvador y alivió las presiones financieras de la junta democristiana. Hacia el mes de marzo de 1980, el gobierno salvadoreño empezó a hacer en Suiza las primeras gestiones para pignorar las tenencias de oro del banco central y en abril se negoció un crédito de contingencia ante el FMI. Monseñor Romero expresó ante el gobierno norteamericano sus temores por la continua violación de los derechos humanos y el destino de la ayuda económica. Pero el secretario de Estado, Cyrus Vance, manifestó que la junta daba muestras de moderación, que estaba interesada en realizar las reformas necesarias y que Estados Unidos aseguraría que los recursos que aportaba no fueran desviados de sus fines originales.<sup>10</sup> De cualquier manera, la ayuda norteamericana incluyó equipos para los cuerpos de seguridad, acusados de cometer de manera encubierta la mayor parte de las matanzas cotidianas. Esa ayuda se suspendió brevemente a raíz del asesinato de cuatro religiosas norteamericanas, a principios de diciembre, pero fue rápidamente reanudada a consecuencia de la llamada ofensiva final de los grupos opositores. La ayuda a los cuerpos de seguridad continuó, a pesar de que el 10 de enero de 1980 fuera asesinado Rodolfo Viera, presidente del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, junto con Michael P. Hammer y Mark D. Pearlman, asesores provenientes del American Institute for Free La-

<sup>8</sup> Sobre estos aspectos de la política exterior norteamericana, véase el libro de Enrique A. Baloyra, *El Salvador in Transition*, Chapel Hill, Londres, The University of North Carolina Press, 1982, pp. 75-124.

<sup>9</sup> Véase el libro escrito por el propio embajador estadounidense para comprender cómo hasta una superpotencia es capaz de cometer errores crasos en el nombramiento de sus representantes, Frank J. Devine, *El Salvador: Embassy Under Attack*, Nueva York: Vantage Press, 1981.

<sup>10</sup> Véase *Estudios Centroamericanos (ECA)*, núms. 377-378, San Salvador, marzo-abril de 1980, pp. 379-381.

bor Development. Además de otorgar esa ayuda, Estados Unidos participó en la redacción de la ley de reforma agraria, lo cual hace dudar de los propósitos redistributivos de la misma y realza la función de contrainsurgencia que pudiera desempeñar, especialmente si se considera que el marco de la ley fue diseñado por Roy Prosterman, experto agrícola responsable de los esquemas de pacificación rural en Vietnam.<sup>11</sup>

#### 4. LA DECLARACIÓN FRANCOMEXICANA

Bajo las circunstancias internas y externas antes descritas, extrañó a muchos observadores la falta de una presencia significativa de México, similar a la que tenía en Nicaragua. No había en el caso de El Salvador congruencia política con el Pacto de San José. Sin embargo, hubo muestras de simpatía oficial del régimen lopezportillista hacia los grupos opositores salvadoreños. Con el consentimiento del gobierno mexicano, esos grupos montaron una oficina de representación en la ciudad de México, como lo había hecho el Frente Sandinista cuando se encontraba en la oposición. Para muchos observadores, sin embargo, esta política externa era progresista sólo en apariencia y, al igual que en el pasado, servía además al propósito de distraer o desarmar la oposición al partido dominante.

Los cuatro puntos que, según el canciller Castañeda, definían la política de México hacia Centroamérica eran: 1) el reconocimiento de que la nueva situación en el área era resultado de la legítima aspiración de los pueblos por transformar arcaicas y anacrónicas estructuras de poder; 2) la defensa del derecho de los pueblos a darse la forma de organización política, económica y social que mejor correspondiera a sus aspiraciones; 3) el pleno respeto al principio de no intervención, y 4) el diálogo abierto con todos los países del área acerca de que "estas luchas de los pueblos no deben ser consideradas como parte de la competencia ideológica y política entre las superpotencias".<sup>12</sup> Si bien algunas expresiones de la retórica política podían sugerir que el gobierno mexicano se inclinaba a apoyar a los movimientos revolucionarios, los lineamientos anteriores, unidos al hecho de que México mantenía relaciones con gobiernos derechistas como el de Guatemala o que no rompía relaciones con la junta democristiana de El Salvador, no parecían corroborarlo. Se trataba, pues, de una actitud de prudencia que en el

<sup>11</sup> Prosterman, en coautoría con Jeffrey M. Reidinger y Mary N. Temple, redactó un artículo sobre el punto, "Land Reform and the El Salvador Crisis", *International Security*, vol. 6, núm. 1 (verano de 1981), pp. 53-74.

<sup>12</sup> "La lucha en Centroamérica, legítima: Castañeda", *Unomásuno*, México, 26 de octubre de 1980.

caso de El Salvador casi era una posición pasiva de ver y esperar.<sup>13</sup>

Esa actitud de relativa pasividad del gobierno mexicano parece que-  
brarse con la declaración que emite junto con el nuevo gobierno socia-  
lista francés de François Mitterrand, el 28 de agosto de 1981. En esa  
declaración, ambos firmantes manifiestan su preocupación por la si-  
tuación del pueblo salvadoreño, a quien —dicen— corresponde de modo  
exclusivo buscar la salida de su crisis. Pero lo más importante de la  
declaración es el reconocimiento de que la alianza entre el Frente  
Democrático Revolucionario y el Frente Farabundo Martí para la Li-  
beración Nacional, “constituye una fuerza política representativa dis-  
puesta a asumir las obligaciones y ejercer los derechos que de ello se  
derivan. En consecuencia, es legítimo que la alianza participe en la ins-  
tauración de los mecanismos de acercamiento y negociación necesarios  
para una solución política de la crisis”.<sup>14</sup> A continuación hablan de  
la restructuración de las fuerzas armadas, de “la creación de condicio-  
nes necesarias para el respeto de la voluntad popular expresada me-  
diante elecciones auténticamente libres [sic] y otros mecanismos propios  
de un sistema democrático”, necesarios para establecer un nuevo orden  
interno.<sup>15</sup>

Existen diversas versiones sobre el origen de esta declaración. Una,  
que proviene del mismo presidente López Portillo, sugiere que la ini-  
ciativa fue mexicana y que Francia avaló y suscribió esa iniciativa.<sup>16</sup>  
Los medios europeos insinuaron una versión diferente, más elaborada.  
Dieron a entender que la iniciativa fue francesa y que surgió en el tran-  
curso de la reunión sostenida por Claude Cheysson y Jorge Castañeda  
a fines de julio, en la cual el primero expuso al segundo los riesgos de  
la volatilidad de la situación salvadoreña, que podía “transformar a  
América Central en un polvorín similar al Medio Oriente y en un foco  
de enfrentamiento entre las dos grandes potencias”. Para obtener la  
aprobación mexicana, Cheysson adelantó dos argumentos de peso:  
1) “la declaración sellaría la amistad y cooperación política entre am-  
bos países”, lo cual es muy relevante si se tiene en cuenta que a princi-  
pios de dicho mes México había suspendido las ventas de petróleo a

<sup>13</sup> Véase el trabajo de Edward J. Williams, “México’s Central America Policy: Re-  
volutionary and Prudential Dimensions”, presentado en la reunión anual del Caribbean  
Studies Association, en Saint Thomas, Islas Vírgenes, mayo de 1981.

<sup>14</sup> Centro de Investigación y Docencia Económica, *Cuadernos de Política Exte-  
rior Mexicana*, año 1, núm. 1, México, mayo de 1984, pp. 203-204.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Al hablar de la declaración francomexicana, el presidente López Portillo dice  
textualmente: “. . . es un esfuerzo que tiene un pueblo que encuentra solidaridad en otro,  
el de Francia, para abrir la conciencia de la humanidad y evitar que se sigan destruyendo  
estérilmente entre sí los salvadoreños. . .” “Amplía el presidente la declaración sobre  
El Salvador y revierte acusaciones”, *Proceso*, México, 14 de septiembre de 1981.

Francia,<sup>17</sup> y 2) por esa vía se afirmaría la posición tercermundista de Francia en vísperas de la reunión Norte-Sur a realizarse en Cancún, en la que —según dejó entrever Cheysson— Mitterrand podría cerrar filas con el presidente López Portillo para convencer a las potencias industrializadas de aceptar una negociación económica global.<sup>18</sup>

##### 5. LAS REACCIONES A LA DECLARACIÓN FRANCOMEXICANA Y SU DEFENSA

Estados Unidos, aunque resintiera la declaración, evitó reaccionar bruscamente para no tener un elemento de fricción con Francia en torno a la instalación de cohetes Pershing-2 y misiles Cruiser, prevista para 1983. La declaración socavó la legitimidad internacional de la junta de gobierno de El Salvador y restó exclusividad a la iniciativa diplomática ejercida hasta entonces por Estados Unidos y la Internacional Demócrata Cristiana.<sup>19</sup> La protesta se hizo sentir por otro lado: en Venezuela, que había respaldado desde principios de 1980 a la junta democristiana por su afinidad política con el gobierno de Luis Herrera Campins. La posición de la política exterior venezolana ya había dado señales de diferencia con respecto a la de México. En la reunión de Nassau, donde junto con Canadá y Estados Unidos ambos países habían explorado la posibilidad de poner en marcha una especie de plan Marshall para el área centroamericana, el canciller venezolano, José Alberto Zambrano, habría dicho al de México estas palabras: “Invocar los principios de la autodeterminación y no intervención para justificar una negativa de acceso a equipos militares por parte de los gobiernos de la región, no es el resultado de un cándido apego a los principios, sino una velada y sutil forma de intervención”. El canciller mexicano habría replicado al parecer que la posición era jurídicamente aceptable, pero que la asistencia brindada a un gobierno que está en guerra civil “es una forma de intervención impropia, inadecuada” y en el fondo —se refería explícitamente a El Salvador— “políticamente indeseable porque prolonga el conflicto”.<sup>20</sup> Por otra parte, y a iniciativa de Venezuela, los cinco países andinos suscribieron una declaración conjunta en respuesta al comunicado francomexicano, manifestando su apego al “principio de no intervención y censuraron la intromisión extranjera en El Salvador”. La expresión fue la siguiente: “dos go-

<sup>17</sup> El problema se debió a que la agencia francesa encargada de importar el crudo lo quiso adquirir dos dólares más bajo del precio al que lo vendía Pemex.

<sup>18</sup> *América Latina. Informe Político*, Londres, 4 de septiembre de 1981.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Pablo Hiriarte y Carlos Fazio “México-Francia: sorpresivo golpe a la junta salvadoreña. Choque frontal con Estados Unidos y sus dictaduras aliadas”, *Proceso*, México, 7 de septiembre de 1981.

biernos amigos y celosos defensores de los principios medulares del derecho internacional, inexplicablemente han decidido intervenir en los asuntos internos de El Salvador, favorecer a uno de los extremos subversivos que operan en dicho país en su lucha por la conquista del gobierno". Los gobiernos firmantes añadían que la declaración francomexicana "tácitamente invita a otras entidades extranjeras a pronunciarse en favor de los elementos extremistas que son parte de la crisis".<sup>21</sup>

Lo que suscitó la polémica anterior fue el hecho de que México y Francia dieran a los grupos opositores y a la guerrilla salvadoreña un reconocimiento que en realidad no llegaba a otorgarles la calidad de beligerantes, similar al que los países del Pacto Andino habían extendido al Frente Sandinista antes del triunfo de la revolución en Nicaragua.<sup>22</sup> Pero aunque en el derecho internacional no existe de hecho una figura como la empleada en la declaración francomexicana, el comunicado no dejaba de tener contenido real. Las oficinas de representación de los grupos opositores salvadoreños funcionaron a partir de entonces casi como representaciones diplomáticas. Sin embargo, bien vale aclarar dos cosas: las relaciones de Francia y de México con el gobierno de El Salvador nunca llegaron al extremo de un rompimiento, se mantuvieron en un punto de enfriamiento, que ya era pronunciado en el caso de México; segundo, ninguno de los dos países firmantes canalizó recursos reales o financieros para apoyar a los sectores rebeldes.<sup>23</sup> Aparentemente, la declaración pretendía detener en alguna medida la masacre en El Salvador, sugiriendo la posibilidad de una paz negociada y otorgando reconocimiento político a los grupos opositores salvadoreños, sin llegar a darles un *status* jurídico.

La acusación de intervencionismo que varios países latinoameri-

<sup>21</sup> "Gratifica a Washington la declaración de los nuevos países latinoamericanos", *El Día*, México, 4 de septiembre de 1981. El texto completo de la declaración de Caracas fue reproducido en *Estudios Centroamericanos* (ECA), núm. 395, San Salvador, septiembre de 1981, p. 922.

<sup>22</sup> Los países del Pacto Andino reconocieron al Frente Sandinista de Liberación Nacional un mes antes del triunfo, el 19 de junio de 1979.

<sup>23</sup> En enero y febrero de 1984 aparecieron artículos de dos columnistas sugiriendo que el gobierno mexicano había apoyado indirectamente al FMLN-FDR. En realidad se trató de fondos que un sindicato orientó a brindar ayuda a esa coalición opositora, al tiempo que recibía fondos del gobierno. Las averiguaciones no condujeron a una acusación precisa. Véanse los siguientes artículos: "Portafolios: Sutin subsidio a la guerrilla salvadoreña", *Excelsior*, sección financiera, México, 31 de enero de 1984; "Frentes políticos: Pide Dantón [Rodríguez] que se investigue a Oteyza", *El Día*, México, 3 de febrero de 1984; "Portafolios: ¡No nos volverán a saquear! (5 millones de Durazo en Canadá y EU, y recursos públicos a Nicaragua)", *Excelsior*, sección financiera, México, 3 de febrero de 1984; y "¿Qué pasa allí? Ilegales y guerrilleros", artículo de Margarita Michelena, *Excelsior*, México, 20 de febrero de 1984.

canos hicieron a México y Francia fue rebatida con denuedo tanto por el canciller mexicano como por el presidente mismo, pero ello no impidió que México llegara a sufrir cierto grado de aislamiento hemisférico. Brasil que no había firmado la declaración promovida desde Caracas, manifestó que el precedente sentado por el comunicado francomexicano podía ser peligroso en el futuro. Las relaciones de México con Argentina eran entonces muy frías a causa de las gestiones poco exitosas y prolongadas de la embajada mexicana en Buenos Aires para que el expresidente de ese país, Héctor J. Cámpora, pudiera salir de la embajada a México, después de muchos años de permanecer en ella junto con su hijo. Las relaciones con Chile habían quedado rotas como consecuencia del golpe militar de septiembre de 1973. En consecuencia, el impacto mayor de la declaración se sintió en las relaciones con Colombia y particularmente con Venezuela, país con el que México había sostenido una alianza de puntos de vista. En Venezuela, sin embargo, sectores importantes de Acción Democrática protestaron por lo que consideraban errores del gobierno venezolano en política internacional y su aparente alianza con la política exterior estadounidense.<sup>24</sup> República Dominicana y Costa Rica se abstuvieron de firmar la Declaración de Caracas, tal vez para no crear puntos de fricción con México, que les abastecía 50% de sus necesidades de petróleo en un momento en que no disponían de divisas.<sup>25</sup> Grupos derechistas guatemaltecos reaccionaron en forma tan virulenta que amenazaron cometer actos violentos contra representantes gubernamentales mexicanos. Esta reacción influyó probablemente en el ánimo del gobierno de Lucas García para cancelar, con el acuerdo de México, la visita que el mandatario mexicano habría programado hacer a dicho país.

Las defensas del gobierno mexicano contra las acusaciones lanzadas fueron de contenido y énfasis diversos. El propio presidente López Portillo salió al paso de las acusaciones. Su argumento más importante fue que el pueblo salvadoreño se encontraba en una situación de guerra civil y que las fuerzas de oposición eran de una naturaleza tal que el gobierno de El Salvador "ha pedido y ha admitido la intervención de un país extranjero, el cual así ha reconocido dichas fuerzas". Añadió que la acción de México no era intervencionismo, sino "un esfuerzo que tiene un pueblo que encuentra solidaridad en otro, el de Francia,

<sup>24</sup> Las relaciones de México con este país se tensaron al punto de que sus compañías aéreas estatales suspendieron los vuelos entre Caracas y México, los cuales fueron posteriormente reiniciados.

<sup>25</sup> Sin embargo, la simpatía del gobierno costarricense por el gobierno de Duarte quedó expresada en un discurso del embajador de Costa Rica ante la Asamblea General de la ONU en el que manifestó su convicción de que el régimen salvadoreño buscaba una solución pacífica y definitiva al conflicto que lo embarga, razón por la cual le brindaba su apoyo.

para abrir la conciencia de la humanidad y evitar que se sigan destruyendo estérilmente entre sí los salvadoreños. . .”<sup>26</sup>

La defensa del canciller Castañeda fue un poco más elaborada. Señaló que la autodeterminación era un principio contenido en el documento conjunto con Francia cuando decía que sólo al pueblo salvadoreño correspondía resolver su crisis, y que su objetivo era expresar la preocupación de los gobiernos firmantes por llamar la atención del mundo sobre la crisis de El Salvador y la necesidad de que en la búsqueda de la solución a la misma participaran todas las fuerzas representativas: “No se reconoció a la oposición como gobierno legítimo, o siquiera como beligerante, sino solamente como fuerza representativa que debe participar en las negociaciones si sinceramente se busca una solución política”. Remataba sus argumentos así: “Lejos de poderse interpretar como un acto de intervención, la declaración conjunta franco-mexicana es un esfuerzo por asegurar la libre autodeterminación del pueblo salvadoreño. El gobierno de México jamás ha apoyado a ninguna de las partes en conflicto con armas o con ayuda económica, ni tampoco a ninguno de los partidos políticos en ese país”.<sup>27</sup>

El gobierno salvadoreño resintió el daño causado a su imagen en el exterior. Duarte calificó la iniciativa de “duro golpe” contra el régimen.<sup>28</sup> A fin de contrarrestar los efectos que la misma pudiera tener en los diferentes sectores de la sociedad estadounidense, la junta promovió, conjuntamente con la administración del presidente Reagan, una gira de diez días del propio Napoleón Duarte por distintas ciudades de Estados Unidos, que incluía una parada en la Asamblea General de la ONU. En las Naciones Unidas Duarte proclamó que los problemas de El Salvador debían implicar sólo a los salvadoreños.<sup>29</sup> De todas maneras, la declaración de México y Francia alcanzó en gran parte su cometido porque logró atraer la atención de importantes sectores políticos y de opinión a la necesidad de una solución negociada para El Salvador. En efecto, algunos sectores del Congreso estadounidense, así

<sup>26</sup> “Amplía el presidente la declaración sobre El Salvador y revierte acusaciones”, *Proceso*, México 14 de septiembre de 1981.

<sup>27</sup> “Precisa Jorge Castañeda la política hacia Centroamérica. México y Francia no quieren una solución militar en El Salvador”, *El Día*, México, 5 de septiembre de 1981.

<sup>28</sup> Algunos atribuyen al gobierno de Washington que horas más tarde Duarte declaró que Fidel Castro era el responsable intelectual de la declaración francomexicana. Véase el artículo antes citado de Pablo Hiriart y Carlos Fazio, *Proceso*, México, 7 de septiembre de 1981.

<sup>29</sup> A este foro internacional concurren a hacer públicas sus aclaraciones y opiniones sobre el comunicado francomexicano, entre otros, el canciller mexicano, el presidente de Venezuela, el presidente de Panamá, las fuerzas salvadoreñas de la coalición opositora FDR-FMLN, a través del representante de Nicaragua, así como representantes del Movimiento de Países no Alineados.



como círculos políticos europeos y la prensa internacional modificaron sus enfoques iniciales a raíz de la declaración antes citada.<sup>30</sup>

Lo que al principio los gobiernos de El Salvador y Estados Unidos habían juzgado como una osada aventura de un grupúsculo de terroristas, promovida y auspiciada por Cuba y la Unión Soviética, que se podía sofocar fácilmente mediante algunas dosis de asesoría y entrenamiento en contrainsurgencia y una adecuada canalización de recursos, resultó ser algo mucho más complejo.<sup>31</sup> La guerrilla sobrevivió al fracaso de la "ofensiva final", capitalizó la experiencia adquirida y montó una complicada máquina de guerra que fue creciendo con un ritmo y una fuerza iguales o superiores a los del ejército gubernamental.

## 6. PROPUESTA MEXICANA DE PAZ PARA LA REGIÓN

En consecuencia, los compromisos adquiridos por Estados Unidos en El Salvador, que inicialmente parecían transitorios, asumieron con el paso del tiempo un carácter permanente y estructural. A principios de 1982 el apoyo de Estados Unidos se había convertido ya en un elemento sin el cual el régimen salvadoreño no era capaz de sobrevivir. Los intentos fallidos del Departamento de Estado de comprobar la participación cubana y soviética en el proceso político y social salvadoreño, no tuvieron en realidad más que el propósito propagandístico de mantener con vida la animosidad contra la guerrilla salvadoreña. Ésta, por su parte, había empezado a comprender que faltaba mucho para alcanzar la fase de la insurrección: pudo enterrar su triunfalismo inicial y aceptar que la guerra iba a prolongarse por mucho tiempo. Se iniciaba el periodo de la guerra prolongada.

Parecería que los políticos mexicanos hubieran comprendido lo inestable de la prolongación de esa guerra antes que sus actores salvadoreños. No en balde tenían la experiencia de la revolución mexicana. Tal vez por eso advirtieron que la presencia estadounidense allende su frontera sur no iba a ser tan transitoria como se hubiese deseado, y el

<sup>30</sup> Véase Bruce M. Bagley, *Regional Powers in the Caribbean Basin: Mexico, Venezuela and Colombia*, Occasional Paper, núm. 2, SAIS, The John Hopkins University, mimeo., Washington, D.C. pp. 120-121, enero de 1983.

<sup>31</sup> El gobierno estadounidense preparó en los primeros meses de 1981, lo que se llamó el "Libro blanco sobre El Salvador, en el que pone de manifiesto su concepto de lo que era la guerrilla salvadoreña. Posteriormente, periodistas del *Washington Post* y del *Wall Street Journal* pusieron en evidencia que el documento había sido preparado sobre información falsa con propósitos políticos. Véase *Communist Interference in El Salvador*, United States, Department of State, Special Report, núm. 80 (febrero 23, 1981); Jonathan Kwitny, "Tarnished Report?", *TWSJ*, junio 8, 1981; Robert Kaiser, "Further Blots on the White Paper: Doubts about Evidence and Conclusions", *TWP*, junio 9, 1981.

gobierno de México empezó a buscar la forma de distender la situación regional. Los primeros pasos los dio la cancillería, buscando reducir la tensión entre Cuba y Estados Unidos. Con ese propósito, el canciller Castañeda logró reunir en noviembre de 1981 al vicepresidente de Cuba, Carlos Rafael Rodríguez, con el secretario de Estado norteamericano, Alexander Haig. La reunión pareció suscitar algunas esperanzas, puesto que en febrero de 1982 el presidente López Portillo, con motivo de su segunda visita oficial a Nicaragua, presentó un plan de paz para los conflictos de Centroamérica.

En esa oportunidad, el mandatario mexicano señaló tres puntos neurálgicos que definían la crisis: Nicaragua, El Salvador y la relación entre Cuba y Estados Unidos. México insistió en que las causas de la crisis centroamericana se encontraban en la profunda desigualdad imperante en la región, a lo que se podían agregar unos pocos elementos del conflicto Este-Oeste, y no a la inversa, como pretendía la administración de Reagan.

México pensaba que el diálogo entre Cuba y Estados Unidos era crucial para la distensión en Centroamérica. El mandatario mexicano señaló que en la transformación del diálogo en negociación podía encontrarse la solución al problema, pues "si se quieren ver las cosas de frente, las relaciones entre Cuba y Estados Unidos" son uno de los nudos del conflicto. El diálogo parecía concedido como una serie de complejas concesiones mutuas que su país podía y quería propiciar, pero el presidente mexicano no dio mayores detalles de esa concepción.

Con respecto a El Salvador, López Portillo señaló que había punto intermedio entre "elecciones sin negociación y negociaciones sin elecciones", en el que se podía encontrar una salida al conflicto interno. En relación con las inquietudes que podía tener Estados Unidos acerca de una salida negociada a la crisis de ese país, dijo que "México y otros países amigos y aún aliados de Estados Unidos podrían estar en condiciones de dar seguridad al respecto".<sup>32</sup>

La salida de la difícil situación nicaragüense tenía, según el mandatario mexicano, tres aspectos fundamentales: 1) que Estados Unidos hiciera a un lado "toda amenaza o uso de la fuerza dirigida contra Nicaragua"; 2) "una reducción equilibrada de efectivos militares en el área", y 3) la celebración de pactos de no agresión entre Nicaragua y Estados Unidos y entre Nicaragua y sus vecinos.

El presidente López Portillo señaló que el proyecto no era un plan global para la región. "Se trata —dijo— de plantear por canales sepa-

<sup>32</sup> José López Portillo, "Discurso pronunciado por el presidente José López Portillo en la Plaza de la Revolución en la ciudad de Managua, Nicaragua, 21 de febrero de 1982", Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPPAL), *Boletín Informativo*, año 3, núm. 11, p. 28, julio de 1982.

rados, aunque cercanos y posiblemente convergentes a mediano plazo, los mecanismos de negociación, de intercambio de concesiones y de formalización de las mismas, que pueden ser conducentes a un clima de distensión, de paz, de democracia, de estabilidad y de desarrollo".<sup>33</sup>

México continuó sus esfuerzos en busca de una salida negociada a la crisis centroamericana. La visita del general Walters a Fidel Castro, a principios de marzo siguiente, parece haber sido resultado de ese empeño, frente al que el mandatario cubano habría reaccionado favorablemente, en tanto que el gobierno norteamericano habría guardado sus distancias.<sup>34</sup>

## 7. LAS ELECCIONES EN EL SALVADOR PARA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Las elecciones realizadas en El Salvador para conformar una asamblea constituyente demostraron que San Salvador y Washington buscaban soluciones distintas de las propuestas por el presidente de México. El 10 de marzo de 1982 México había solicitado, junto con otros seis países, que se aplazaran los comicios.<sup>35</sup> Dichas elecciones y sus resultados crearon un ambiente de confusión y duda entre propios y extraños. La ausencia en ellas de los movimientos de izquierda y las condiciones de anormalidad en que se llevaron a cabo les restaron validez nacional y legitimidad internacional.<sup>36</sup> Pero de todos modos las elecciones del 28 de marzo de 1982 marcan dos acontecimientos reales importantes: el fin del gobierno de transición de los militares y la democracia cristiana y la recuperación y triunfo de las fuerzas conservadoras y reaccionarias. Estas fuerzas decidieron el nombramiento de quien ocuparía la presidencia de la república hasta las siguientes elecciones, que se habrían de convocar en un futuro no determinado y, al mismo tiempo, colocaron como presidente de la Asamblea Constituyente al líder de la extrema derecha, Roberto D'Aubuisson. Sin embargo, las elecciones lograron parte de los objetivos buscados: su sola realización vistió de aparente democracia al nuevo gobierno, aunque el problema de la guerra civil siguiera como si nada hubiera pasado.

Desde el punto de vista internacional, las elecciones marcaron cam-

<sup>33</sup> *Ibidem.*, p. 27.

<sup>34</sup> Véase la carta de Fidel Castro a José López Portillo, *El Día*, México, 24 de febrero de 1982.

<sup>35</sup> El canciller mexicano declaró el 11 de marzo que las elecciones en El Salvador estaban condenadas al fracaso.

<sup>36</sup> Es necesario recordar que en dichas elecciones una parte significativa de las fuerzas políticas de oposición no estuvieron presentes: el Movimiento Nacionalista Revolucionario, la Unión Democrática Nacionalista y otros más. El proceso los excluyó y, a la vez, ellos no quisieron participar por considerar que las condiciones prevaletientes no permitían un normal ejercicio de la libertad de expresión.

bios importantes. Sin obligaciones con el nuevo gobierno salvadoreño, el gobierno de Herrera Campins en Venezuela quedó en libertad de redefinir su política hacia Centroamérica; en realidad, su respaldo a la anterior junta de gobierno lo había desgastado en lo interno y en sus relaciones internacionales. El fin de su compromiso con el gobierno salvadoreño trajo también un importante debilitamiento de la Comunidad Democrática Centroamericana que, con aire triunfalista, Venezuela había conformado en febrero de ese mismo año con Honduras, Costa Rica, Colombia y El Salvador, para dar vida a una idea inspirada y respaldada por el gobierno estadounidense.<sup>37</sup> Ese desgaste se hizo sentir en lo interno por el rompimiento del consenso tradicional de que había gozado la política exterior venezolana, especialmente como consecuencia del disenso de fracciones importantes de Acción Democrática.<sup>38</sup> El aparente compromiso de cooperación de Venezuela con Estados Unidos se rompió con el estallido de la guerra de las Malvinas entre Inglaterra y Argentina, en la que Estados Unidos manifestó su respaldo a la corona inglesa, pasando por alto los tratados hemisféricos. Venezuela apoyó entonces a la Argentina en un conflicto que le recordaba sus propios reclamos por el territorio de Esequibo o ante Guayana.

La ruptura de las alianzas existentes y la recomposición del panorama centroamericano llevaron a México y Venezuela a estrechar, como en los años setentas, su cooperación en los asuntos hemisféricos que tuvieran serias implicaciones para su seguridad nacional. A ello contribuyó también, en alguna medida, la crisis económica y financiera de América Latina, que propiciaba las acciones concertadas frente al mundo industrializado. Como prueba de su alejamiento de la política exterior de Estados Unidos, Luis Herrera Campins viajó a Managua en el mes de julio para asistir a la celebración del triunfo de la revolución sandinista y envió señales de acercamiento a Cuba.<sup>39</sup>

México trató, a partir del plan de paz presentado en Managua, de concretar la parte del mismo referida a las relaciones entre Cuba y Estados Unidos y procuró mediar entre este último y Nicaragua. Sus esfuerzos, sin embargo, no tuvieron mucho éxito, no obstante el aparente interés inicial del Departamento de Estado. Todavía en mayo, junto con seis jefes de Estado de América Latina, México había suscrito una declaración conjunta en Costa Rica, en ocasión de la toma de posesión

<sup>37</sup> Guatemala fue excluida por su régimen militar, en tanto que Panamá, México y Nicaragua se ausentaron por sus simpatías con la búsqueda de una solución negociada con la crisis salvadoreña y algunas fuerzas opositoras.

<sup>38</sup> Véase Bruce Bagley, *op. cit.*, pp. 53-59.

<sup>39</sup> Alan Riding, "Mexico and Venezuela in Central American Plea", *The New York Times*, 16 de septiembre de 1982.

presidencial de Luis Alberto Monge, en la que se condenaba el armamentismo y se apoyaba la no intervención en el área. Hacia fines de junio, con la renuncia de Alexander Haig y el nombramiento de George Shultz como su sustituto en el Departamento de Estado, un nuevo giro en la política hacia Centromérica hace prever un endurecimiento del gobierno de Reagan para con Nicaragua y Cuba y un acentuamiento de su presencia militar en la región.

#### 8. LA COOPERACIÓN MEXICANOVENEZOLANA

En septiembre siguiente, José López Portillo y Luis Herrera Campins firman conjuntamente tres cartas, muy similares en contenido, que envían respectivamente al presidente hondureño, Roberto Suazo Córdova, al presidente Reagan y al jefe de la junta sandinista, Daniel Ortega Saavedra. En ellas exhortan a los jefes de gobierno a buscar soluciones a los problemas entre los países aceptables para todos, que excluyan el uso de la fuerza.<sup>40</sup> Manifiestan también su preocupación por "el peligro de que los conflictos actuales se extiendan a toda la región", especialmente el que existe entre Honduras y Nicaragua.<sup>41</sup> Se advierte en esas misivas un giro en la política de ambos países, especialmente con respecto a El Salvador, país que figuraba clara y específicamente en la política exterior de los dos países y que ahora se dejaba fuera. Aparentemente, México ya no insiste en hacer pasar por La Habana los caminos de la solución del conflicto centroamericano, que ahora circunscribe a Honduras y Nicaragua. Esa toma de distancias por parte de México y Venezuela obedece a la búsqueda de un punto de entendimiento entre ambos en torno a la problemática centroamericana, pero obedece también a la falta de viabilidad para la mediación entre Estados Unidos y Cuba, así como entre las partes contendientes en el interior de El Salvador.

Ricardo de la Espriella, presidente panameño que accede al poder a raíz de la repentina renuncia de Aristides Royo, el 30 de julio anterior, manifiesta, a comienzos de octubre, su apoyo al llamado de paz hecho por México y Venezuela.

En virtud de su relativo aislamiento en la región, Estados Unidos responde conformando con otros cinco países el Foro pro Paz y Desarrollo para Centroamérica, que pretende, además de tratar el diferendo

<sup>40</sup> Los textos completos de las tres cartas, con fechas 7 de septiembre, fueron publicada en *El Día*, México, 25 de septiembre de 1982.

<sup>41</sup> La escalada de tensiones entre los dos países aumenta no obstante que Honduras había promovido no mucho tiempo un plan de paz para el área.

entre Honduras y Nicaragua,<sup>42</sup> atender otros problemas. El presidente Reagan contesta así las cartas de los mandatarios mexicano y venezolano, diciendo en el fondo que el suyo es un plan global, puesto que abarca las muchas aristas de la crisis regional y no sólo una de ellas.<sup>43</sup> El Foro logra de inmediato convencer a Honduras de no asistir a una reunión en Caracas, convocada por México y Venezuela, a la que sólo concurre Nicaragua. Esa reunión tenía el propósito de dar seguimiento a las cartas de exhortación de López Portillo y Herrera Campins y discutir la situación difícil que privaba en la zona fronteriza entre Honduras y Nicaragua.<sup>44</sup> Por otra parte, el Foro subraya la necesidad regional de promover elecciones democráticas, a la vez que pide se combata el trasiego de armas y se reduzca el número de asesores militares, puntos, todos ellos, dedicados obviamente a Nicaragua. Esto pareció implicar más bien una tática política para evitar negociar con Nicaragua, prohibiendo una salida militar.

## 9. EL GRUPO CONTADORA

Frente a esa situación, se reúnen en la isla panameña de Contadora a instancias de México, los cancilleres de México, Venezuela, Panamá y Colombia, para analizar la situación prevaleciente en Centroamérica. En el comunicado conjunto que firman los cuatro cancilleres se hace "un llamado urgente a todos los países del área centroamericana para que, a través del diálogo y la negociación, se reduzcan las tensiones y se establezcan las bases para un clima permanente de convivencia pacífica y respeto mutuo entre los Estados".<sup>45</sup> Comienza así una cooperación en materia de política exterior que ha sobrevivido serios reveses a lo largo de más de dos años de existencia. A través de Contadora, México y Venezuela han ido encontrando los límites de su compromiso en la región, al tiempo que Panamá, y especialmente Colombia, han ampliado y profundizado el horizonte de su política exterior centroamericana.<sup>46</sup>

<sup>42</sup> Los países firmantes son los siguientes: Estados Unidos, Colombia, Costa Rica, Honduras, El Salvador y Belice. El texto de la Declaración de San José firmada por ellos apareció íntegra en *El Día*, México, 6 de octubre de 1982.

<sup>43</sup> Steve R. Weisman, "Latin Peace Plan Stirs U.S. Interest", *The New York Times*, 7 de octubre de 1982.

<sup>44</sup> Alan Riding, "Honduras chief 'Too Busy' to Attend Peace Talks", *The New York Times*, 10 de octubre de 1982.

<sup>45</sup> "Declaración de los cancilleres en Contadora. Resulta indeseable inscribir el conflicto de Centroamérica en el contexto Este-Oeste", *El Día*, México, 10 de enero de 1983.

<sup>46</sup> Véase René Herrera Z. y Manuel A. Chavarría K., "México en Contadora: una búsqueda de límites a su compromiso en Centroamérica", *Foro Internacional*, núm. 96, México, pp. 458-483, abril-junio de 1984.

Las preocupaciones de México y Venezuela fueron centrándose, como se dijo antes, en el problema Honduras-Nicaragua y ocasionalmente en las fricciones recurrentes en torno a la presencia de elementos armados antisandinistas en ambas fronteras de Nicaragua. En consecuencia, los asuntos concernientes a los conflictos internos de El Salvador y de la propia Nicaragua, fueron siendo relegados a un segundo plano. Por otra parte, Panamá fue acercándose cada vez más a Centroamérica de una manera activa, después del prolongado paréntesis ocasionado por la muerte de Omar Torrijos.<sup>47</sup> Gracias al dinamismo y el entusiasmo de su nuevo presidente, Belisario Betancur, Colombia probaría ser el promotor por excelencia del proyecto de Contadora. Betancur promovió junto con Luis Alberto Monge la búsqueda de una salida al conflicto interno salvadoreño. El presidente colombiano procuró también una conciliación entre las diferentes partes que definen el conflicto interno en Nicaragua. Su gestión más conocida en este sentido es la búsqueda de un entendimiento entre el grupo Misurasata, encabezado por Brooklyn Rivera, y el gobierno sandinista.<sup>48</sup> La intención de las gestiones del presidente Betancur fueron congruentes con los actos de su gobierno en lo interno.<sup>49</sup>

En la medida en que el Grupo Contadora fue entrando a la fase sustantiva de su gestión en Centroamérica, encontró cada vez más obstáculos y su avance se hizo lento y costoso. Así, del establecimiento de un esquema de diálogo regional, se pasó a la presentación de un complejo proyecto de Acta de Paz y Cooperación, en el que se trató de definir los problemas económicos, sociales, políticos y, en especial, militares y señalar sus soluciones. También se buscó delimitar la naturaleza y alcance de los compromisos que deberán suscribir los países centroamericanos. Sin embargo, algunos de los países miembros han manifestado sus diferencias con respecto a la idea que tienen del Grupo y la negociación ha llegado a tener tonos ásperos en algunas ocasio-

<sup>47</sup> Torrijos fue el gran conductor de la política exterior panameña en Centroamérica. Fue él quien se comprometió con las fuerzas del cambio en Nicaragua y él, en su calidad de egresado de la academia militar salvadoreña, buscó la manera de encontrar una solución política al conflicto interno de ese país mediante la formación de alianzas entre sectores civiles y militares que propiciaran el cambio por la vía de reformas a las estructuras socioeconómicas. La nueva política del gobierno de Ricardo de la Espriella parte de un enfoque más institucional y más acorde a las vías normales a través de las cuales conduce un estado sus asuntos externos. El camino panameño de acceso al seno de la vida militar salvadoreña se cerró con la muerte de Torrijos.

<sup>48</sup> Véase el trabajo de René Herrera Zúñiga en este mismo volumen en torno a los buenos oficios colombianos y de otros países y organizaciones tendientes a establecer un equilibrio sociopolítico y económico en el seno de la sociedad nicaragüense.

<sup>49</sup> Véase "Estados en el camino hacia la paz. ¡Nuestra firma lo confirma! Acuerdo de cese al fuego y diálogo nacional", *El Espectador*, Bogotá, 29 de agosto de 1984; y "Acuerdos de paz", *Solidaridad*, Bogotá, septiembre de 1984.

nes.<sup>50</sup> Las diferencias acerca del proyecto original del Acta obligan a una primera revisión de la misma, especialmente en lo tocante a los problemas políticos y militares. En septiembre de 1984 se elabora un nuevo documento revisado y se fija el 15 de octubre siguiente como fecha límite para que los gobiernos centroamericanos se pronuncien sobre el mismo. Nicaragua, en un gesto prematuro e inesperado, manifiesta la aceptación del texto revisado tal cual y expresa su disposición a firmarlo.<sup>51</sup> El gobierno estadounidense resulta al parecer el más sorprendido, lo cual obliga al Departamento de Estado a promover sus propias observaciones al texto del Acta por medio de los cancilleres de El Salvador, Honduras y Costa Rica, quienes formulan una redacción alternativa. Al terminar 1984, el Grupo Contadora se encontraba todavía buscando la forma de incorporar estas observaciones sin una alteración brusca y asimétrica del documento original.

En la gestión de Contadora se advierten intentos de diluir compromisos adquiridos anteriormente, entre los cuales resaltan los de México y Venezuela. Esto no pasa inadvertido para Fidel Castro, quien hace saber de diversas maneras que la solución de la crisis regional tiene necesariamente que pasar por El Salvador.<sup>52</sup> Colombia y Costa Rica ya habían encaminado con anterioridad sus esfuerzos en esa dirección y, en consecuencia, respaldan el diálogo entre grupos opositores y el gobierno salvadoreño, que se inicia en La Palma el 15 de octubre de 1984.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> El proyecto original del Acta de Contadora presentado en junio, que alcanzó en algunos de los países del Grupo visos de ser secreto de Estado, fue publicado íntegramente en un periódico costarricense un mes después. Véase *La Nación*, San José, 12 a 18 de julio de 1984.

<sup>51</sup> El texto de esta versión del Acta fue hecho público, contra las recomendaciones del Grupo, por el gobierno de Costa Rica después de que los cancilleres de Contadora entregaron el mismo al secretario general de las Naciones Unidas. Posteriormente fue publicado en México: *El Día*, 15 a 18 de octubre de 1984.

<sup>52</sup> Castro señala así, de modo directo, que Contadora no contribuye en mucho a encontrar una salida para el conflicto interno de El Salvador, en donde si bien las partes del conflicto son influidas por Estados Unidos y Cuba misma, los gobiernos de éstos no están en la posibilidad de gobernarlas. Véase "Cuba no es una potencia bélica; es una nación que lucha por la paz", *El Día*, México, 25 y 26 de agosto de 1983. Carlos Rafael Rodríguez, vicepresidente de Cuba, reiteró el punto recientemente, dejando ver que su gobierno insiste en que la solución a la crisis de Centroamérica tiene que pasar por ese país. "El Salvador, eje fundamental de la política en el área", *El Día*, México, 26 de junio de 1984.

<sup>53</sup> Ya anteriormente los tres países habían manifestado su inconformidad con algunos aspectos de las gestiones del Grupo. Los tres países mencionados —Guatemala en esa oportunidad no estuvo presente— se reunieron dos días antes de una junta convocada por los cancilleres del Grupo y firmaron una declaración conjunta que hacen pública. Su cuidadosa lectura pone de manifiesto una serie de problemas en las tres áreas en que opera Contadora: asuntos económicos y sociales, de política interna y asuntos



#### 10. EL ASCENSO DE JOSÉ NAPOLEÓN DUARTE A LA PRESIDENCIA: UNA APROXIMACIÓN FRUSTRADA

México hace un aparente intento de normalizar sus relaciones con El Salvador en junio de 1984, con motivo de la toma de posesión del recién electo presidente, Napoleón Duarte. El canciller mexicano concurre a ese acto, junto con los otros tres cancilleres del Grupo Contadora. Se esperaba entonces que México cubriera el vacío dejado en su misión en San Salvador a raíz del retiro de su embajador en 1980, cuando fue asesinado el periodista mexicano, pero esto no sucedió. Sin embargo, el trato general de la Secretaría de Relaciones Exteriores respecto a los asuntos salvadoreños, denotó una significativa mejoría. No obstante, el hecho de que la prensa internacional hubiera atribuido a las presiones de Washington la presencia del canciller mexicano en la toma de posesión de Duarte, obligó a la Secretaría de Relaciones Exteriores a emitir un comunicado especial, que daba primacía a los propósitos internos que cumple la política exterior. En ese comunicado se explicaba que por acuerdo conjunto del Grupo Contadora, el canciller Sepúlveda Amor había concurrido a San Salvador con el propósito de contribuir "a la creación de un clima de confianza y entendimiento" y en atención a que "el propio gobierno de El Salvador ha manifestado claramente su deseo de emprender un proyecto" de reconciliación entre las partes en pugna.<sup>54</sup>

Los cambios de actitud de México hacia los gobiernos de El Salvador no se han reflejado necesariamente en las relaciones que mantiene con la coalición FDR-FMLN. Por ejemplo, después del comunicado franco-mexicano, el tratamiento que recibió esta coalición descendió contradictoriamente de nivel. Esto se hizo más evidente con el cambio de administración presidencial, en diciembre de 1982. Desde entonces, el tratamiento concedido por el gobierno mexicano a los miembros de la Comisión Político-Diplomática de la oposición salvadoreña ha sido cambiante. El doctor Guillermo Manuel Ungo, presidente de Frente Democrático Revolucionario y de su propio partido (el pequeño pero influyente Movimiento Nacionalista Revolucionario), ha sido en ocasiones recibido por el secretario o el subsecretario de Relaciones Exteriores; en otras, por funcionarios inferiores dentro del escalafón. Para la reunión que celebraron los miembros de la mancuerna FDR-FMLN y el gobierno salvadoreño en La Palma, los delegados de FDR y un miembro del FMLN viajaron en un avión facilitado por el gobierno de Méxi-

---

de seguridad. Hay en ella una sutil acusación conjunta de los cancilleres de Costa Rica, El Salvador y Honduras, inserción pagada en *Excelsior*, México, 28 de abril de 1984.

<sup>54</sup> "Sepúlveda fue a El Salvador por Contadora: SRE. Hubo acuerdo para que asistiera a la toma de posesión de Duarte", *Unomásuno*, México, 21 de junio de 1984.

co. Las oficinas que mantiene la coalición en la ciudad de México siguen siendo importantes y sus miembros no han sido molestados en modo alguno por el gobierno. Sin embargo, es notorio que el fiel de la balanza se ha movido considerablemente hacia el mediodía.

En el tratamiento del gobierno salvadoreño hacia la embajada mexicana en San Salvador hay tensiones que resultan de la influencia y del peso específico de algunos personajes de la vida política salvadoreña. Sus rencores, derivados de la declaración francomexicana, no han perdido fuerza ni actualidad. En la conformación de la actitud gubernamental han influido mucho las opiniones y recomendaciones de Adolfo Rey Prendes, ministro de la Presidencia y amigo y confidente de Napoleón Duarte, así como las de Roberto D'Aubuisson, expresidente de la Asamblea Legislativa y líder del poderoso partido de ultraderecha Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). La influencia de estos personajes, sumada a la de otros menos importantes, pero de la misma posición política, pesan en conjunto de manera importante. Estos personajes han sido y siguen siendo parte importante de la vida política salvadoreña. Ante estas circunstancias, la reanudación de relaciones en el nivel de los embajadores no ha sido fácil, ni lo será en el futuro. Tanto en México como en El Salvador prevalecen condiciones que impiden realizarla.

Las elecciones presidenciales en El Salvador, de marzo de 1984, no se desarrollaron en un clima óptimo. Estuvieron marcadas por el estado de sitio y la violencia que han caracterizado al país desde hace cuando menos cuatro años. Pero aún así, dichas lizas electorales son un claro indicador de que el gobierno ya no es arbitrariamente manejado por el estamento militar. El solo hecho de que la Asamblea Constituyente haya funcionado primero como tal y después como congreso legislativo durante dos años, es una muestra importante de que la vida política nacional tiende a alejarse de los círculos castrenses. Sin embargo, resulta por demás evidente que los sectores de la izquierda política salvadoreña tienen casi cinco años de ausencia en el juego político y que el pacto social contenido en la nueva constitución política los excluye. De manera que la situación prevaleciente dista de ser normal. La población salvadoreña, sin embargo, no ha dejado de lado sus quehaceres cotidianos en espera del retorno de la normalidad. Más aún, la coalición de fuerzas opositoras ha iniciado con el gobierno de Duarte conversaciones que aspiran a convertirse en negociaciones. El gobierno, por su parte, reconoce que la sociedad se desenvuelve en condiciones de anormalidad, que su voz no llega a todos los rincones del mapa nacional, que no ejerce control sobre partes importantes del territorio y que no puede someter militarmente a los opositores armados. Ésa es, muy a grandes rasgos, la realidad política prevaleciente y es sobre esta realidad que se debe actuar con ánimo constructivo.

## 11. LOS REFUGIADOS ILEGALES

Otro punto importante de las relaciones entre México y El Salvador es el número elevado, aunque no precisado, de salvadoreños que han emigrado hacia el septentrión buscando salvar la vida o encontrar un horizonte económico mejor. Cálculos gruesos indican que su número en el territorio mexicano rebasa los 100 mil, y que los convierte en el más importante grupo de extranjeros indocumentados. Sin embargo, los medios masivos de comunicación poco o nada dicen de ellos. A pesar de que la migración por desplazamiento no constituye un delito en sí misma, la prensa sólo se ocupa de ellos en la página roja, haciendo resaltar los hechos delictivos que suscita o la prostitución que ejerce una parte de la población de mujeres salvadoreñas. Esto, además de dañar la imagen de los propios migrantes, es un elemento más de fricción tanto con el gobierno salvadoreño como con los grupos opositores. La ayuda oficial a los refugiados como tal no alcanza de modo visible para los salvadoreños, los hondureños o los nicaragüenses; se limita y circunscribe casi exclusivamente a los grupos indígenas guatemaltecos que emigran en masa hacia los campos establecidos a lo largo de la frontera.

Los salvadoreños indocumentados en México están más bien de paso: al igual que muchos mexicanos, su objetivo es ubicarse en el mercado de trabajo de Estados Unidos. Sus condiciones, en tanto no alcanzan su meta, son de incertidumbre y debilidad. Esta circunstancia los convierte en fácil presa de diversos grupos, que se aprovechan de su situación para explotarlos. Así actúan, por ejemplo, los agentes mexicanos de migración, que exigen dinero para dejarlos entrar al territorio mexicano y el de los "coyotes", que cobran altas comisiones por hacerlos llegar al territorio norteamericano. Se sabe, sin embargo, que otros sectores de la población les brindan ayuda para viajar hacia Estados Unidos o para encontrar empleo y radicarse en México. En este caso están algunos sectores de la iglesia católica y ciertos grupos asistenciales. Los consulados salvadoreños, simplemente no se ocupan de ellos.<sup>55</sup>

<sup>55</sup> El lector que quiera darse una idea de lo que pasa puede percibir acaso la sombra leyendo una queja del cónsul guatemalteco, cuyo gobierno no es precisamente muy respetuoso de los derechos humanos, quien ha documentado un conjunto de casos que hará del conocimiento de las autoridades mexicanas correspondientes, aunque sabe de antemano que no se hará nada al respecto. "Guatemala participará en la reunión de plenipotenciarios: Méndez Montenegro", *Excelsior*, México, 25 de enero de 1985.

## 12. EL ESTADO PRESENTE DE LAS RELACIONES ENTRE EL SALVADOR Y MÉXICO

México parece no tener una política exterior concreta hacia El Salvador. Fuera del convenio petrolero de San José y las gestiones de Conatadora, en los que El Salvador engarza bajo un esquema multilateral, la relación política bilateral se ha dejado caer en un vacío oficial. Lo mismo puede decirse del gobierno salvadoreño con respecto a México. La ausencia de una política mexicana concreta parece deberse a un error de cálculo. Obviamente se pensaba que la experiencia de Nicaragua —un triunfo relativamente rápido de la revolución y un amplio apoyo internacional a ella— se repetiría. El problema no ha sido tanto trabajar sobre una hipótesis errónea, sino más bien no tener una hipótesis alternativa. En la medida en que las fuerzas en pro del cambio no pudieron hacer adelantar su proyecto y los partidarios del *status quo* pudieron recuperar buena parte del poder perdido, el conflicto en El Salvador se tornó franco y prolongado. El gobierno mexicano no atinó a ajustar su política a la nueva situación y desde entonces ha improvisado.

Un ejemplo de ello es el caso de Adolfo Majano, exmiembro de la primera junta revolucionaria de gobierno. Cuando el conflicto en El Salvador permitió pensar en la posibilidad de una distensión entre las partes, se hizo necesario un gobierno de transición. México pensó que Majano podría desempeñar un papel en ese gobierno, y por eso lo invitó a radicar temporalmente en México. Sin embargo, al advertir que no tenía objeto insistir en mantener abierta la opción de un gobierno de transición, las autoridades mexicanas retiraron su apoyo a Majano, quien tuvo que salir del país para radicar en Estados Unidos.

Otra expresión tangible de la falta de perseverancia de la política exterior mexicana se observa en la ruta efímera y errática de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPPAL), que surgió en Oaxaca, en 1979, auspiciada por México. El proyecto era interesante por el solo hecho de que aglutinaba un mosaico de partidos políticos del continente, cuyo único denominador común parecía ser su orientación nacionalista y democrática. Se creyó que el partido dominante de México buscaba por ese camino establecer vínculos más o menos estables con algunos partidos políticos del hemisferio con los que tenía afinidades, sin caer en compromisos transnacionales contrarios a la tradición, como una afiliación a la Internacional Socialista. Se esperaba superar mediante este foro algunas limitaciones de la política exterior gubernamental y promover un diálogo entre las partes en conflicto en El Salvador y, eventualmente, en Nicaragua, pero el proyecto en su conjunto parece haber caído en un periodo de hibernación desde el cambio de gobierno, a fines de 1982.

México puede ayudar a sus vecinos del sur a salir de la crisis socio-política que los embarga, si tiene la voluntad política para ello. Faltaría

entonces únicamente un ingrediente para que la presencia de México fuera tomada en cuenta seriamente: la perseverancia. Para ello es necesario definir los objetivos de las relaciones bilaterales que convengan al interés nacional, sin que ello vaya necesariamente en detrimento de su relación con Estados Unidos. El asunto dista mucho de ser fácil, a causa del volátil aire político que se respira en el istmo centroamericano. Las bases reales de esa aproximación ya están sentadas mediante el Acuerdo de San José y la todavía tímida apertura comercial. Estas bases podrían ampliarse en la medida en que México diera un contenido político a ese acercamiento económico. Sin embargo, hace falta ver la dimensión real que le piensa dar México a sus relaciones bilaterales con cada uno de los países istmeños, ya que Contadora es sólo una parte, aunque sea la multilateral y visible de las relaciones.



## LAS RELACIONES ENTRE HONDURAS Y MÉXICO

RODOLFO PASTOR  
*El Colegio de México*

Honduras y México tienen mucho en común; tanto, que los denominadores comunes oscurecen frecuentemente sus diferencias. Ambas son naciones hispanohablantes y mestizas, de estirpe mesoamericana. Ambos países son también católicos y subdesarrollados, tropicales y montañosos, y gozan regímenes de democracia restringida. Los dos comparten la difícil vecindad de Estados Unidos, donde se juntan sus pobres más audaces en busca de una suerte mejor, mientras sus propias tierras, relativamente pacíficas, son buscadas por inmigrantes temporales de Guatemala y El Salvador. Pero Honduras y México comparten de muy distinta manera esos modos de ser. Diferencias de pesos y de masas (de poblaciones y territorios) alejan a estas naciones hermanas y cercanas hacia visiones y posiciones distantes que dificultan el trato y contrato.

México tiene una población equivalente a 20 veces la hondureña, produce casi todo lo que necesita y exporta petróleo, bienes manufacturados y bienes de capital. Honduras, en cambio, tiene que importar casi tres cuartas partes de lo que consume, desde el petróleo hasta la música popular. La mayoría de los hondureños (70%) es gente rural y la mayoría de los mexicanos son urbanos. Honduras no padece monolingüismo indígena, pero tiene más analfabetos que México, donde muchos más estudiantes alcanzan educación media y superior. El ingreso per cápita del hondureño es la mitad del mexicano, aunque haya menos miseria en el pequeño país centroamericano, porque hay menos desproporción en la distribución de lo que se gana. Pero aunque no haya tanto contraste entre los extremos de la distribución del ingreso, los pobres están más abandonados en Honduras, porque la mortalidad infantil (76 por mil) es allí 25% más elevada que la mexicana (60%).

El territorio de Honduras no es más grande que muchas provincias mexicanas; quizá ni siquiera tenga la población de la colonia Roma,

ni disfrute de mayor independencia económica que el estado de Jalisco. Pero es un país independiente, el segundo más grande de Centroamérica, con una vida institucional y política mucho más compleja que la de una provincia, con representación y voto en los foros internacionales y con la autonomía de un estado soberano, aunque esa autonomía esté condicionada por su dependencia económica. Las relaciones entre Honduras y México son, en primer término, relaciones políticas entre dos estados preocupados por los problemas centroamericanos, cuya política internacional surge de contextos políticos inmediatos. Aunque, en principio, coinciden en sus metas teóricas, la paz y la autodeterminación, ambas naciones entienden esos conceptos de manera diferente. A México le interesa más la paz internacional que la tranquilidad interior de los países centroamericanos, a Honduras le preocupa más la auténtica autodeterminación de los pueblos hermanos frente a sus propios gobiernos, y no le angustia mucho la tradicional influencia estadounidense en su istmo. Para ambos países, por lo demás, la relación mutua es de segunda importancia, viene después de la relación con Estados Unidos y con sus vecinos inmediatos. Las conformaciones políticas que dictan el rumbo de sus directrices y las circunstancias internacionales que modulan y enmarcan la política externa de ambos países son muy distintas y a veces encontradas.

En Honduras hay desde hace mucho tiempo, desde los años treinta, un movimiento popular, sindical y campesino, muy independiente y con una gran fuerza política, aunque poco ideologizado. Las hondureñas son las más poderosas organizaciones populares de Centroamérica.<sup>1</sup> A su manera, Honduras es, como ha declarado hace poco tiempo el embajador mexicano en Tegucigalpa, "un país verdaderamente democrático", donde los ciudadanos expresan libremente sus opiniones y pueden organizarse como quieren.<sup>2</sup> Los hondureños han votado por los menos en cinco elecciones libres durante los últimos 35 años y han gozado sin interrupción de una prensa libre y de un ambiente político abierto, pese a la dictadura militar que los gobernó desde 1963 hasta 1980. Aun las dictaduras militares han sido en Honduras respetuosas y atentas a la opinión popular. Desde 1981 se restituyeron, al menos formalmente, la democracia electoral y el juego partidista suspendido desde 1972. Si bien el proceso de retorno a un régimen civil y democrático sigue amagado por fantasmas y rumores de "golpe", el proceso eleccionario ha seguido su curso normal.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Vid. la evaluación que hace de ellas Le Feber, *Inevitable Revolutions. The United States in Central America*, p. 263.

<sup>2</sup> Declaración del embajador de México, general Plutarco García Barragán, en ocasión de su despedida, publicadas por la prensa hondureña en agosto de 1984.

<sup>3</sup> Los hondureños deberán elegir nuevo congreso y presidente en noviembre de 1985.



La precariedad del control civil conlleva la insuficiencia de fuerzas humanas y materiales del gobierno y su necesidad de proceder con cautela frente a militares poderosos. De ahí deriva una inestabilidad que debilita al gobierno ante las amenazas y las influencias externas y le hace difícil la tarea de articular una política exterior realmente nacional.<sup>4</sup> Honduras convive, además, con tres vecinos fronterizos armados hasta los dientes, dos de ellos reñidos entre sí e inmersos en guerras civiles, y tiene, finalmente, una balanza de pagos crónicamente deficitaria, porque desde que subieron los precios no ha alcanzado a pagar su cuenta petrolera.

El actual gobierno ha procurado mejorar la situación económica de la nación. Ha conseguido mantener una estabilidad cambiaria y recientemente ha logrado también bajar la tasa de inflación (de 18% en 1980 a 5.6% en 1984) y renegociar gran parte de la deuda externa en buenas condiciones.<sup>5</sup> Pero las deficiencias de la economía nacional, agudizadas por la crisis mundial y el déficit comercial, presionan sobre el valor de la moneda y esa presión precipita a su vez las especulaciones y alimenta un círculo vicioso de virtual devaluación, lo que resulta catastrófico en vista de la estructura de comercio externo del país. La economía marcha con muletas, sin que parezca haber perspectivas de remedio. El déficit fiscal asciende a la mitad del raquíptico presupuesto nacional y se financia sobre todo con crédito externo. La bienvenida a la ayuda y la influencia norteamericana deben comprenderse en ese contexto.<sup>6</sup> Se ha calculado que 60% de la economía del país está controlada por tres empresas trasnacionales ligadas a la producción de alimentos.<sup>7</sup>

México ha logrado en cambio forjarse un sistema político muy estable y marginar a los militares del gobierno, aunque esto haya ocurrido a costa de la predominancia de un solo partido. El régimen del PRI ha conseguido cooptar a la izquierda beligerante y neutralizar los gérmenes de lucha guerrillera radical a cambio del apoyo oficial mexicano a las causas internacionales de izquierda. El mexicano no tiene que preocuparse por la guerra; es demasiado débil frente a Estados Unidos y demasiado poderoso para Guatemala. En el terreno económico, una diversificada planta productiva garantiza bienestar a largo plazo. Y aun-

<sup>4</sup> Paz Aguilar, Ernesto, "Evolución reciente de la política exterior de Honduras", mimeo., FIU, Miami, 1984, p. 6.

<sup>5</sup> La tasa oficial de cambio es de dos lempiras por dólar, pero el Banco Central sólo vende una pequeña cantidad de dólares a ese precio a los importadores autorizados y en el mercado negro el dólar fluctúa entre 2.25 y 2.50 lempiras. La deuda externa de Honduras asciende a 1833 millones de dólares, cifra 1.4 veces mayor que el PIB de 1983.

<sup>6</sup> Estados Unidos dio a Honduras alrededor de 400 millones de dólares en préstamos blandos durante 1984.

<sup>7</sup> Paz Aguilar, "Evolución de la política externa", p. 24.

que México acaba de pasar por un auge petrolero sin duda desconcertante y desequilibrador, la crisis posterior se ha estabilizado y se ha conseguido mantener una balanza comercial favorable que ha valido al gobierno mexicano, desde hace unos cuantos meses, fama de administrador competente y responsable.

Esos profundos contrastes explican en buena medida una distancia entre las declaraciones y las políticas respectivas de los dos gobiernos, que persiste aun después de haber aceptado ambos, en principio, el Acta de Contadora.

Para México, Nicaragua es una protegida y la revolución sandinista es la hija consentida en quien ha invertido recursos y esperanzas y en la que quiere ver —dígase lo que se diga— una emulación y una confirmación de la revolución mexicana que, en última instancia, sigue siendo la justificación histórica del actual régimen mexicano. Una Nicaragua promotora de confrontaciones y alineada con la URSS es un peligro inmediato para la región y, a largo plazo, un obstáculo para la integración centroamericana —única esperanza para la independencia económica del istmo— pero mientras se logra un acuerdo de convivencia pacífica regional, Nicaragua no pone en peligro la estabilidad de México ni trae inconvenientes a su gobierno. Y al gobierno mexicano tampoco le resulta del todo escandaloso que el Frente Sandinista pretenda subordinar totalmente a la oposición política interna. Para México, después de todo, Nicaragua representa un problema teórico, de principios jurídicos y planteamientos ideológicos.

Para Honduras, en cambio, Nicaragua no puede dejar de ser uno de los tres vecinos con los que ha tenido media docena de guerras defensivas en lo que va del siglo. Desde la perspectiva del gobierno hondureño, la revolución sandinista, justificada en un primer momento por la rigidez de la dictadura de Somoza (Honduras permitió a los rebeldes usar como refugio el territorio fronterizo<sup>8</sup>), se ha convertido ahora en otra dictadura militar colegiada, cuyos atropellos y persecuciones han lanzado al territorio hondureño a varias docenas de miles de nicaragüenses de todos los colores y partidos y de todas las extracciones sociales, salvo la de los muy ricos, que pueden y prefieren irse a Estados Unidos. Después de conseguir restablecer con esfuerzos el juego electoral y sus derechos civiles, los hondureños no pueden ver con buenos ojos el desafuero del Frente Sandinista armado contra las organizaciones políticas de oposición. Aceptar tácitamente esos abusos sería una burla para los principios de filosofía política, los cimientos

<sup>8</sup> Durante la guerra de insurgencia, los sandinistas y sus vituallas cruzaron la frontera hondureña como ahora los "contras"; sus líderes usaban la Universidad Nacional de Honduras como oficina propia, la prensa hondureña apoyaba al sandinismo, el gobierno militar hondureño se cruzó de brazos y la ciudadanía en general simpatizó con la revolución.

de un sistema que tanto ha costado. Éste es, pues, según los hondureños, el punto fundamental de su derecho frente a Nicaragua.

Honduras comparte además con Nicaragua la jurisdicción estatal sobre la Mosquitia, territorio que ha dado hogar y patrimonio a los misquitos, los sumos y los payas, que se identifican ante todo por su pertenencia étnica y que se han valido siempre de todos los medios a su alcance (y en especial de la ayuda inglesa y norteamericana) para preservar su informal autonomía. Una guerra de castas o de raza en la parte nicaragüense de esa región, donde la frontera es un río y una línea topográfica convencional, amenaza también los derechos y el control de Honduras sobre su parte de la Mosquitia.<sup>9</sup> Gradualmente ha resultado obvio, además, el hecho de que el régimen sandinista se ha convertido en el principal alentador y proveedor de la lucha guerrillera radical en Centroamérica. Esa lucha, independientemente de cualquier neutralidad formal, amenaza directamente a la estabilidad hondureña, y por lo mismo, propicia, justifica y demanda un poderío militar local equivalente al del contrario y cancela las condiciones necesarias para un desarrollo democrático anhelado. El aliento sandinista a una aventura guerrillera alarmó por igual a los militares y a los civiles en Honduras. El fracaso rotundo y el cese ulterior de los intentos nicaragüenses por avituallar un movimiento guerrillero en Honduras, así como la interrupción o disminución de los envíos nicaragüenses de armas a la insurrección armada en El Salvador es visto en Honduras, pues, como resultado de las presiones internacionales y de la contrarrevolución y no como una demostración de buena voluntad.<sup>10</sup> Es de conocimiento público que varios presuntos líderes de la fantasmagórica guerrilla hondureña viven hoy asilados y protegidos en Nicaragua.

Pese a su neutralidad formal, México ha buscado afianzar la posición del gobierno de Managua y de la oposición armada en El Salvador. Honduras, en cambio, ha proseguido —con sus aliados naturales— una política de contención de la revolución nicaragüense y de colaboración para neutralizar la guerrilla en El Salvador. Cada una de esas políticas ha sido consecuente con el interés nacional de su país y las contradicciones entre ambas reflejan las contradicciones nacionalistas dentro del área. Sin embargo, desde una perspectiva ajena a

<sup>9</sup> A raíz del desalojo y la persecución de las tribus en Nicaragua, los misquitos han comenzado a hablar de fundar un estado, una nación independiente sobre el territorio que ocupan a ambos lados de la frontera.

<sup>10</sup> *Vid.* diarios hondureños de 1981 que narran la triste historia de esa banda de guerrilleros. Fuentes privadas aseguran que los sandinistas no querían apoyar la aventura pero se pensaron comprometidos cuando vieron la determinación de su líder, Mata, lo cual no excusa su irresponsabilidad. Hasta entonces, el desarrollo de la "contra" era mínimo en Honduras, pero desde ese momento hay poca resistencia al crecimiento de la "contra" nicaragüense.

las circunstancias de cada país, esas políticas parecen inconsistentes. A Honduras se le acusa a menudo, en la prensa internacional de izquierda, de ser un simple peón alquilado al imperialismo yanqui. A la política mexicana se le recrimina, desde otra posición, que busca mediar como árbitro en una contienda donde al mismo tiempo defiende como procurador a una de las partes involucradas en el conflicto, propósitos teóricamente contradictorios entre sí. Parece, pues, paradójico que mientras las intenciones declaradas ("internacionalizar la paz" y negociar una salida política) de ambos países coincidan, sus ideas, sus intereses y sus prácticas resulten irreconciliables. Las suspicacias y los desencuentros que han caracterizado a la relación entre México y Honduras se derivan de esa paradoja y de una serie de prejuicios mutuos estereotipados. Basada en estereotipos periodísticos, la política exterior mexicana ha subestimado la autonomía relativa pero real y los resortes internos de Honduras y ha sobreestimado, por otro lado, la autonomía potencial de los países centroamericanos en conjunto. Por parte del gobierno hondureño, la comprensión de los complejos determinantes internos y externos de la política exterior mexicana y de la particular sensibilidad mexicana frente a Estados Unidos ha sido pobre.

No obstante, antes de abrazar la solución norteamericana, sobre cuyas consecuencias nunca se hizo ilusiones,<sup>11</sup> Honduras buscó un contacto directo con México, intentó un acercamiento que apuntalara su propio proyecto de pacificación regional, sin conseguir que se la escuchara. Últimamente, después de haber abrazado sin titubeos a los nicaragüenses y a su versión de las cosas, México ha recapacitado y puede reconocer que las distintas partes afectadas en el conflicto alrededor de Nicaragua tienen una visión propia e intereses legítimos, aunque parece tarde para que Honduras pueda quitarse totalmente de encima las bases militares, los campos de entrenamiento y otros compromisos adquiridos con Estados Unidos.<sup>12</sup> Quizá Honduras tomó como desaire mexicano a sus planes de paz y como manifestación de condescendencia mal intencionada, lo que más bien era un resultado involuntario de la inexperiencia diplomática en el área. (México, que había permanecido generalmente aislado de Centroamérica desde la época de su revolución, no ha logrado librarse del estereotipo de Honduras como peón de ajedrez estratégico norteamericano.) Honduras ve a México como ingenuo partícipe de una confabulación internacional. Como para

<sup>11</sup> El desarrollo de la "contra" en Honduras está relacionado con un aumento de la delincuencia y el contrabando en la zona fronteriza; representa a la larga la amenaza de un segundo ejército (mercenario y extranjero) fuera del control del gobierno civil y compromete la neutralidad oficial, provocando incidentes alarmantes y peligrosos.

<sup>12</sup> En la actualidad Honduras y Estados Unidos están en proceso de renegociar globalmente su cooperación militar, pero no es del todo claro hasta qué punto esa negociación limitará o ensanchará la colaboración futura.

los demás países centroamericanos, la pretensión mexicana de juzgar y definir desde afuera y con criterios ajenos las alianzas que un país puede o no puede hacer, su obligatoria "solidaridad latinoamericana", sus obligaciones jurídicas internacionales y el tamaño de su ejército resultaba para Honduras una insolente injerencia externa. Y, como le es difícil concebir unas circunstancias bajo las cuales México, por ejemplo, aceptara tales condiciones, la pretensión de imponerlas en Centroamérica es vista en Honduras como lo que el excanciller costarricense Fernando Volio ha llamado hace poco tiempo una pretensión de hegemonía regional.<sup>13</sup> El problema es que todavía hoy la política mexicana en Centroamérica pretende encarnar un interés latinoamericano, despreciando las dificultades que semejante pretensión implica.

Presiones internas y externas en ambos países han condicionado el estereotipo que cada uno tiene del otro y las circunstancias han exacerbado esas percepciones insuficientemente fundadas. La retórica internacionalista de fines de los setenta reforzaba la imagen de México como entrometido más que como preocupado y el sabotaje del general Álvarez Martínez a la política oficial de neutralidad hondureña hacía aparecer a esa política como hipócrita y tramposa. En realidad, las políticas de los dos países eran y siguen siendo incomprensibles en esos términos. México promovió negociaciones y criticó el armamentismo de Managua desde 1980 y, últimamente, el canciller mexicano asistió a la toma de posesión del presidente electo de El Salvador. Por otro lado, hasta la primavera de 1983, Tegucigalpa buscó una "detente" con Managua. No sin desesperar de vez en cuando, la cancillería hondureña ha manifestado repetidamente su esperanza de que Contadora encuentre una salida satisfactoria a la confrontación. Pero un análisis más profundo, orientado hacia las coincidencias entre las políticas de ambas naciones, exigía una amplitud de comprensión que no era posible para ninguna de las dos partes.

Las consecuencias de esas suspicacias e incomprensiones mutuas se reflejan en todos los niveles y se manifiestan en pequeñas fricciones e incidentes al parecer sin importancia. No existe la reciprocidad necesaria para que los diplomáticos de cada país utilicen los aeropuertos del otro sin pagar impuestos y esos funcionarios reciben visas más restringidas que las otorgadas a los turistas por la mayoría de los gobiernos modernos. Los ciudadanos de ambos países necesitan para visitarse visas mensuales, deben pagar derechos tan elevados que parecen multas y rebasar los obstáculos de consulados que parecen siempre empeñados en frustrar la visita. Consta que "la migra" mexicana extorsiona

<sup>13</sup> Se trata de un sentimiento regional. Un funcionario salvadoreño señala, por ejemplo, que México hubiera rechazado cualquier apreciación de otro gobierno sobre la representatividad de la guerrilla cristera, la de Jaramillo y la de Lucio Cabañas.

y atropella al migrante centroamericano en general, que los aduaneros de ambos países molestan a los visitantes del otro casi como por consigna, y todo ello es síntoma de una persistente y diversa animadversión no del todo solapada.

Quizá una de las manifestaciones más dramáticas y populares del consecuente sentimiento antimexicano en Centroamérica y Honduras es el apoyo mutuo de las porras futbolísticas hondureñas y salvadoreñas, tradicionalmente rivales entre sí, cuando sus respectivos equipos deben enfrentarse al mexicano. Bien puede haber en esas reacciones ingenuidad popular o manipulación, pero son también resultado de la idea, no totalmente errada, de que el mexicano se comporta en Centroamérica como el norteamericano en México, de manera prepotente, arrogante e insensible. Y de que se comporta con el centroamericano en México como el gringo con los latinos en Estados Unidos. Esa percepción se traduce en actitudes de mutuo antagonismo que refuerzan la incomprensión y repercuten sobre las ya deterioradas relaciones.

La comunicación entre Honduras y México parece imposible hasta en las reuniones técnicas o académicas. Los periodistas mexicanos publican desplegados exigiendo respeto a los derechos humanos en Honduras, mientras México aparece en la prensa hondureña como un país donde "los obreros le tiran bombas al presidente" y los periodistas independientes son asesinados. Las verdades se quedan siempre a medias; los interlocutores están cada vez más sordos. En los mapas de la televisión oficial mexicana Honduras aparece reducida a la mitad de su territorio reconocido internacionalmente (la pérdida es a favor de Nicaragua), y por ese mismo medio se muestran las detenciones temporales —como punto de honor herido que hay que reivindicar con sentimentalismo nacionalista—<sup>14</sup> que las autoridades navales hondureñas hacen de barcos narcotraficantes y contrabandistas con bandera mexicana.

Pero, pese a todo, Honduras y México tienen intereses comunes. A ninguno de los dos le favorecería un triunfo guerrillero en El Salvador o Guatemala; a ninguno —tampoco— convendría el colapso de la revolución nicaragüense o que una intervención norteamericana la cancelara. A ambos —quizá más que a nadie a Honduras— les conviene una solución negociada en Nicaragua que desemboque en una apertura política y un desarrollo democrático integradores y estabilizadores de la región. Ambos países luchan por intereses coincidentes, cada vez con más claridad y eficacia. Han intentado últimamente remediar las causas inmediatas de las fricciones innecesarias. De un tiempo hacia

<sup>14</sup> Vid. el reportaje del noticiero "Siete Días" sobre dicho incidente; en mayo de 1984, el mismo noticiero presenta, noche con noche, los mapas adulterados y ha rehusado contestar la protesta de la embajada hondureña en México.

acá han tratado de intercambiar embajadores con la categoría y la competencia correspondientes a la importancia de sus relaciones y recabar información técnica de fondo antes de tomar decisiones en las relaciones mutuas. La revisión que ha emprendido Honduras de los pactos militares suscritos con Estados Unidos a la luz del Acta de Contadora y el reconocimiento, por parte de México, de los intereses legítimos de Honduras y de su derecho a proponer cambios operativos a dicho documento, acercan a ambos gobiernos a posiciones desde las que —por fin— se vislumbra un encuentro. Hay signos positivos de que la relación ha mejorado en el último año, aunque las expectativas de esa mejoría deben ser prudentes.

Entre dos países que tienen tantos problemas de comunicación, no todas las relaciones pueden ser buenas, aunque ello sea especialmente lamentable ahora, cuando —como dijo recientemente el canciller Sepúlveda— “la crisis favorece a la unidad latinoamericana”. Hay, desde luego, una relación económica. Desde la década pasada, inversionistas hondureños han buscado aprovechar las elevadas tasas de interés bancario mexicanas, que siguen siendo atractivas para algunos pese a las pérdidas acarreadas por las sucesivas devaluaciones y el control de cambios. También hay inversiones mexicanas directas en Honduras, donde varias empresas (desde constructoras hasta funerarias y compañías papeleras) operan con utilidad desde hace un par de décadas. Pero el intercambio económico entre los dos países resulta mal equilibrado. En los últimos años, Honduras importa desde México entre 20 y 30 millones de dólares anuales y, en cambio, exporta hacia México entre 500 mil y un millón, con un déficit que tiende claramente a agravarse en los últimos años, desde que la factura petrolera se ha sumado a las importaciones tradicionales.<sup>15</sup>

Desde diciembre de 1980 Honduras suscribió con México un contrato de compraventa de petróleo bajo los términos del Acuerdo de San José. Pero sólo recientemente ha podido aprovechar bien la ayuda petrolera de México, porque las refinerías locales no tenían al principio la capacidad técnica o la voluntad económica para procesar el crudo de tipo pesado —maya— que México ofrecía. Ultimamente Honduras importa la mitad de su petróleo desde México. Y, a pesar de que la revisión del pacto de San José redujo la proporción de la factura cuyo pago podía demorarse (en la actualidad 20%) y aumentó los intereses de 4 a 8%, esa ayuda sigue siendo una sustancial manifestación de cooperación económica regional, la más importante hasta la fecha en el área. La posibilidad de demorar el pago resulta un gran alivio para las presiones de la balanza internacional de un país como Honduras, perseguido por otros acreedores. Aunque esta cooperación puede ser afec-

<sup>15</sup> Vid. *Honduras en cifras*, Banco Nacional de Honduras, 1983.

tada por la crisis que se vislumbra en el mercado petrolero internacional, la importación de 12 mil barriles de petróleo por día es por hoy el principal renglón del intercambio comercial bilateral y el crédito petrolero la principal ayuda mexicana a Honduras, que ha correspondido a esa buena voluntad con pagos responsables y regulares. Mientras esa ayuda concrete una voluntad de ayuda, Honduras seguramente se las arreglará para reconciliarse con las líneas generales de la política mexicana en el área.

En el resto del comercio, a decir verdad, prevalece al contrabando. Honduras importa por contrabando cada vez mayores volúmenes de manufacturas cuya compra ha vuelto ventajosa la devaluación del peso mexicano. Caravanas de pequeños comerciantes hondureños cruzan regularmente las fronteras hacia México, donde el uso del español les facilita los tratos, y regresan con equipajes aéreos y terrestres cargados con medicinas, productos plásticos, calzado, discos, planchas, electrodomésticos y ropa para mayorear entre sus congéneres y menudear en sus tiendas. Este tipo de comerciante opera fácilmente con los volúmenes reducidos de divisas que pueden comprar bajo las actuales condiciones de restricción cambiaria y hace turismo al mismo tiempo que ahorra intermediarios, impuestos y costos de transporte. México importa desde hace varios lustros carne hondureña, pero sin saberlo, por decirlo así, ya que la importa ilegal e indirectamente a través de Guatemala, adonde se lleva por contrabando desde Honduras. En tiempos recientes las autoridades mexicanas han legalizado la importación de carne desde Guatemala, para aprovechar mejor las ventajas relativas y el valor superior de su ganado norteno, que se puede exportar a mejor precio al supermercado americano. Pero el gobierno guatemalteco objeta el tráfico y la importación directa a México desde Honduras no se ha autorizado aún.

El intercambio potencial entre los dos países rebasa con mucho a los renglones del contrabando. Poco se ha preocupado por cultivar este intercambio debido a que México, por un lado, tenía hasta hace relativamente poco, un potencial limitado de producción para exportar y Honduras es un mercado pequeño, que no llama la atención de los ambiciosos. Por otra parte, una serie de trabas penalizan y vuelven muy costoso el comercio legal. La crisis debería de hacernos reflexionar sobre nuestras ventajas relativas complementarias, la cercanía y la necesidad de aprovechar todos los mercados posibles. La diversificación de los proveedores y compradores beneficiaría a los dos comercios. Para agilizar el intercambio económico hace falta sobre todo una actitud más abierta de parte de ambos gobiernos, que deberán hacer más flexibles sus restricciones a la importación y exportación sin pretender una reciprocidad arancelaria imposible e injusta. Honduras suele tener a disposición del comprador externo excedentes de varios productos agrí-



colas (granos) que México regularmente importa. Si fuera posible equilibrar la balanza y desburocratizar las operaciones de cambio monetario, México podría exportar a Honduras volúmenes importantes de materiales de construcción (vidrios, acero, aluminio), todo tipo de maquinaria (tractores, carros, bombas y motores) y artículos electrodomésticos que Honduras importa normalmente —caros— desde Estados Unidos, Japón y Europa. También en este sentido se observa recientemente un progreso.

Una manifestación prometedora de la voluntad de ambos países de mejorar sus relaciones es el acuerdo que está en vías de negociación para facilitar la importación de una serie de (96) productos hondureños entre los que se destaca la carne.<sup>16</sup> El acuerdo tendría el propósito explícito de equilibrar la balanza comercial. Los dos países han suscrito recientemente —además— un convenio financiero, mediante el cual el Banco de Comercio Exterior Mexicano extendió al Banco Central de Honduras una línea de crédito refaccionario para la compra de productos mexicanos por un valor de 10 millones de dólares.<sup>17</sup>

Un renglón nada despreciable del intercambio económico actual es el turismo, en el que México tiene cierta ventaja estructural. El turismo en Honduras es demasiado caro, incluso para los hondureños, que no tienen que pagar las tarifas leoninas del transporte aéreo, debidas sobre todo al monopolio de la aviación local. El servicio, escaso y malo, que se ofrece al turista en Honduras está planeado para quitar dólares a quien tiene muchos y los mexicanos no caben en esta categoría; esto no tiene remedio a corto plazo. México, en cambio, ofrece una gran variedad de servicios a precios muy variados y es, consecuentemente, uno de los pocos lugares fuera de Centroamérica que atrae al turismo de las clases medias hondureñas. Esta actitud tiene además importantes repercusiones culturales.

Las relaciones culturales no son un aspecto más, para el caso secundario, de los vínculos entre los dos países. Resultan importantísimas porque establecen las bases para la mutua imagen, los implícitos de la comunicación. Es en la medida en que nos conocemos mutuamente que podemos, si tenemos buena voluntad, comunicarnos con eficacia. Hay sin duda nexos antiguos entre la cultura de Centroamérica y la del sur de México. Quizá por eso muchos mexicanos suponen, porque la desconocen, que la cultura popular ajena (centroamericana) es igual a la cultura mexicana de provincia, y esa ignorancia engendra despreo-

<sup>16</sup> Está por firmarse un "Convenio de Alcance parcial" entre Honduras y México conforme a los lineamientos del Tratado de Montevideo (ALADI), que otorga un tratamiento preferencial a los países centroamericanos.

<sup>17</sup> Convenio firmado el 16 de julio entre Bancomext y el Banco Central de Honduras sobre una línea de crédito por 10 millones a tasas de interés relativamente bajas y plazos variables según tipo de importación.

cupación. Pero entre los hondureños y los mexicanos existen profundas diferencias culturales —históricamente determinadas— que no son fáciles de captar y con frecuencia pasan inadvertidas y que —por eso mismo— se convierten en obstáculos y malos entendidos para la comprensión mutua.

Cada cultura está cifrada en un código particular —derivado de su trasfondo histórico— sin cuyo desciframiento resulta imposible penetrarla o incluso comunicarnos con ella; cada cultura enfatiza unos valores más que otros. Para comprender nuestras respectivas realidades sociopolíticas y mejorar la relación entre ambos pueblos es preciso entender esas diferencias. Entender por ejemplo que en Honduras existe una actitud muy distinta hacia Estados Unidos, en principio porque ese país nunca se ha apropiado territorio centroamericano. Entender que no puede hablarse de oligarquía entre los hondureños, porque casi todos son de extracción campesina (desde el presidente y los jefes militares hasta los académicos y los artistas, pasando por los ministros de gabinete), ya que hasta hace medio siglo todavía no había arrancado en Honduras el proceso de diferenciación social moderna. Aunque los hondureños tienen hoy por hoy un presidente devoto y los mexicanos un estado laico, estos últimos son en general piadosos y disciplinados en materia de creencias, mientras que los hondureños —mal evangelizados— creen poco y están normalmente indispuestos a sacrificarse por las cosas que creen a medias. Así, el mexicano cree auténticamente en el nacionalismo revolucionario como un valor supremo, mientras que para el hondureño la tranquilidad y la libertad personal están por encima de cualquier valor ideológico. México es una nación fundada por juristas y misioneros en el territorio de un antiguo imperio; Honduras una república cimentada sobre una colonia de aventureros, herejes y cimarrones, en donde nunca hubo, antes del español, un gobierno unificado o un control estatal y cuya cultura política rechaza, junto con el autoritarismo, muchos de los valores propios del patriotismo civilizado.

Hay que decir también que si México tiene una ventaja natural en lo que concierne al turismo, los hondureños la tienen en lo que respecta al conocimiento mutuo, en parte —precisamente— porque muchos más hondureños conocen México que mexicanos Honduras. Aunque no sólo por eso. Hay hondureños que escriben México con “j”; pero muy pocos que no tengan alguna idea de ese país. En cambio, hay funcionarios mexicanos, obligados por su circunstancia a ser más propios, que recurren últimamente al barbarismo latinizante de decir América Central en vez de Centroamérica y que saben muy poco de la región en general. La costumbre centroamericana de educarse en México sigue vigente hoy y se ha desplazado significativamente a las clases medias de la población estudiantil centroamericana. Varios miles de estudian-

tes hondureños estudian en la UNAM, en el Politécnico, en la Universidad Autónoma de Guadalajara y en el Tecnológico de Monterrey; en el proceso de adquirir una formación o una especialización profesional, esos estudiantes entran en contacto directo y cotidiano con la realidad mexicana y aprenden a manejarla como su segunda cultura. México ha servido asimismo de refugio temporal más o menos prolongado a intelectuales hondureños como Rafael Heliodoro Valle y Alfonso Guillén Zelaya, más recientemente el escultor Zamora, que obtuvo un premio nacional de arte en México.

Aun cuando no hayan viajado a México los hondureños en general saben acerca de la cultura popular mexicana por lo menos lo que aprenden a través de la música industrializada o del cine comercial. Pero no creo que haya más que un mexicano (me consta la solitaria excepción) que conozca al campesino hondureño, su cultura, sus expresiones plásticas y sus prácticas sociales. Hace sólo un par de años que una institución académica mexicana ha comenzado a desarrollar estudios centroamericanos. El punto de diferencia es que en Honduras el profesionista, el turista reincidente y el universitario entienden lo que leen en la prensa acerca de México, entienden al hombre de negocios y al técnico viajero o al diplomático mexicano, saben filtrar la información con el prisma de su experiencia directa y, en cambio, pocos mexicanos pueden entender realmente la información que les llega de Centroamérica en general y en particular acerca de Honduras.

Los hondureños políticamente conscientes o activos tienen ideas bastante precisas, y sobre todo funcionales, acerca de lo que es México. Saben casi siempre los nombres de las ciudades importantes, del presidente en turno y a veces de algunos de sus secretarios; saben siempre un poco de su mitología, algo de su historia (antigüedad mesoamericana, colonia, independencia, imperio anexionista, intervenciones extranjeras, niños héroes, Porfirio Díaz y la revolución) y lo suficiente de su sistema político actual. En cambio, los mexicanos que tienen un conocimiento aunque sea superficial (fáctico) acerca de Honduras no pasan de unas docenas y suelen ser académicos desconectados de la relación entre los dos países. Funcionarios de todas las categorías fundamentan sus declaraciones sobre los informes periodísticos, aunque la mayoría de los periodistas que se pronuncian semanalmente en México sobre Honduras y Centroamérica en conceptuosas columnas, que profesan sentidas opiniones y firman manifiestos humanitarios, no saben en absoluto de qué hablan y parecen convencidos de que leerse entre sí les basta para comprender la compleja realidad ístmica. Aun en lo que toca a la información crónica, los hondureños tienen una relativa ventaja, porque saben por un lado lo que reporta sobre México la prensa internacional de cadenas —obligada a cierta objetividad, pese a lo que diga la UNESCO— y, por otra parte, lo que escriben autores como Car-

los Fuentes y Octavio Paz, Luis Spota y Luis Pazos, a quienes distintos sectores (intelectuales y empresarios) de la opinión pública hondureña admiran, y que, después de todo, hablan con conocimientos directos de causa. Mientras muchos mexicanos se conforman fácilmente con corroborar en el primitivismo *naif* de la prensa comercial americana, los reportajes tendenciosos sobre Centroamérica de cierta prensa local se refieren explícitamente a "cualquier" o a "algún lugar" del área, sin que ni ese mínimo grado de especificidad quede del todo demostrado.

Hasta la más exclusiva familia política mexicana puede leer y profesar sobre Centroamérica (como demostración de su actitud progresista) opiniones de periodistas a menudo incompetentes, nutridas abstracciones sobre la injusticia cósmica (que sólo marginalmente aceptan que afecte también a México), digerir sin dificultad clichés y tautologías vacunas y quedarse contenta creyendo que esa amorfa amalgama de opiniones y sentimientos —puesto que es ideológicamente coherente— refleja de algún modo la compleja problemática del istmo. Ello tampoco tiene un remedio aparente a corto plazo. (Trate usted de convencer a un subsecretario, a un diputado o a un columnista mexicano de que sabe muy poco sobre Centroamérica y sabrá lo que son la firmeza diplomática y la sutil condescendencia.) Y, sin embargo, urge empezar a dialogar.

Contribuiría a mejorar las relaciones entre México y Honduras que los medios oficiales de difusión mexicanos fuesen más conscientes y más respetuosos. Esa mejora supone, sin embargo, un acto de voluntad previo, una toma de decisión por parte del país más grande y poderoso para acercarse al chico y débil; implica el propósito decidido de sustituir la actual imagen del mexicano prepotente y condescendiente con la de un hermano mayor, que no lo puede todo pero que tiene buena disposición para ayudar. México ha ganado una experiencia colectiva (frente a los países ricos) que puede aprovechar para aprender a tratar con sensibilidad y respeto, con dignidad y benevolencia, a los más débiles. Ganaría con ello mucha buena voluntad en el vecino más importante de su segundo vecino. Por otra parte, una buena relación de colaboración con México podría ayudar a la diplomacia hondureña a ensanchar la autonomía posible y a fincar, en el nicho abierto por la contradicción entre los intereses de las potencias, una política de auténtica independencia, única alternativa capaz de resolver su triste dilema actual. Honduras estaría entonces en capacidad de establecer, junto con Costa Rica, un campo magnético que estabilizara la volátil situación centroamericana.

15 de septiembre de 1984  
Hacienda El Coyol, La Libertad  
Sta. Bárbara, Honduras

## BIBLIOGRAFÍA ELEMENTAL

- Arancibi, Juan, *Honduras: un estado nacional*, Tegucigalpa, Editorial Guaymuras, 1984.
- Banco Central de Honduras, *Honduras en cifras*, Tegucigalpa, 1983.
- IV Congreso Nacional de Economistas, *La crisis económica actual de Honduras y sus posibles soluciones*, Tegucigalpa, 1983.
- Dierckxsens, William y Paulo Campanario, *Economía y trabajo en Honduras*, Tegucigalpa, Editorial Guaymuras, 1983.
- Herrera, R. y M. Ojeda, *La política de México hacia Centroamérica 1979-1982*, México, El Colegio de México, 1983.
- Mayorga, Román, *El crecimiento desigual de Centroamérica*, México, El Colegio de México, 1981.
- Meza, Víctor, *Historia del movimiento obrero hondureño*, Tegucigalpa, Editorial Guaymuras, 1980.
- Langley, Lester, "The United States as Policeman in Central America, 1900-1932", LACSA (convención de), México, 1982.
- Le Feber, William, *Inevitable Revolutions. The United States in Central America*, New York, Norton, 1983.
- Leonard, Thomas, "United States and Central America Since 1945", LACSA (convención de), México, 1982.
- Morris, James, "Honduras: The Borden of Survival", en *Central America: Crisis and Adaptation*, Steve Ropp y James Morris (comps.), Albuquerque, UNMP, 1984.
- Paz Aguilar, Ernesto, "Retos y desafíos del futuro centroamericano", Tegucigalpa, 1984.
- Rosenberg, Mark y Philip Shepherd, "Two Approaches to an Understanding of US-Honduran Relationships", Miami: Latin American and Caribbean Center, Florida International University, 1983.



## LAS RELACIONES ENTRE NICARAGUA Y MÉXICO

RENÉ HERRERA ZÚNIGA  
*El Colegio de México*

### I

A partir de 1978, como consecuencia inmediata del asesinato de Pedro Joaquín Chamorro, las fuerzas civiles de la oposición política enfrentadas a Somoza adoptan una actitud progresista inspirada en las jornadas callejeras de enero y febrero de ese año. El deslizamiento hacia la izquierda de esos sectores no sandinistas tiende a acentuarse en los meses siguientes, pero junto a esa tendencia corre, para frenarla, la sensación de que una lucha abierta contra Somoza ofrece un riesgo difícil de sortear: todo antisomocismo tiende a fortalecer al sandinismo. La calle, llena de un pueblo en busca de liderazgo, ofrecía un contenido real a la propuesta insurreccional del sandinismo, en su versión tercerista. La oposición política civil carecía de la gloria de las armas y tampoco tenía una tradición en la tarea de movilizar a las masas. Su experiencia política se limitaba a la capacidad de negociar con el Estado, no con las masas ni los sindicatos y menos aún con las organizaciones armadas del sandinismo. Sin embargo, la calle empujaba hacia una posición militante frente a Somoza y esos sectores opositores civiles confundieron la identidad de su principal adversario. Entre la confusión y la militancia fueron perdiendo el liderazgo de los acontecimientos. En buena medida la actitud de Estados Unidos produjo en ellos mayor confusión. Los sandinistas aprovecharon la doble fragilidad de la dominación global, la de la burguesía y la de Estados Unidos, para intensificar su lucha contra Somoza. En esa intensificación influyó especialmente la idea que los sandinistas daban al mundo occidental de que ellos tenían un proyecto nacional y que, en consecuencia, los sectores opositores no debían temer la aparición repentina de

un sandinismo revanchista, cargado de resentimientos de clase y dispuesto a romper las alianzas hechas para derrocar a Somoza. Muchos países occidentales consideraron que la oferta sandinista era suficientemente sincera y que el proyecto de los sandinistas terceristas no ponía en riesgo el proyecto de una solidaridad internacional más profunda. La presencia de grupos o líderes nicaragüenses ligados a organizaciones partidarias internacionales, como la Internacional Socialista y la Internacional Demócrata Cristiana, favoreció el acercamiento de esas organizaciones con el sandinismo. Países de América Latina como Venezuela, Costa Rica, Panamá, y más tarde México, aportaron, con su apoyo abierto y militante, una base racional a la conciliación ofrecida en el discurso sandinista.

En Nicaragua, los sectores políticos opositores aceptaron la inversión de la coyuntura y buscaron afirmar, con el patrocinio latinoamericano, la posibilidad de las alianzas con el sandinismo. Confiaban en que el padrinazgo latinoamericano, que sustituía el abandono y la indecisión del viejo patrocinio norteamericano, era suficiente garantía para que la revolución conservara, en caso de triunfar, su rumbo plural y nacionalista. Numerosos acontecimientos perturbaron, sin embargo, esa labor de alianzas, nunca concertadas con suficiente claridad. Dos de ellos afectarían el ritmo y la profundidad del acercamiento entre las fuerzas civiles y las fuerzas del sandinismo: el anuncio de la reunificación de las tres tendencias del sandinismo bajo patrocinio cubano, en mayo de 1979, y el anuncio de un repunte del vigor de Estados Unidos contra el sandinismo a causa de la crisis. Ambos acontecimientos fortalecieron los polos de una previsible confrontación ideológica. Los sectores civiles se vieron nuevamente envueltos en la confusión y la incertidumbre. Como fuerzas que siempre habían servido de plataforma a los acontecimientos políticos nacionales, confiaron en la posibilidad de un arreglo interno bajo la presión internacional conducida por Estados Unidos. Se equivocaron. Los sandinistas habían encontrado en el patrocinio cubano una salida oportuna a sus vicisitudes y conflictos internos y afirmaron la alianza revolucionaria. Eso contrastaba con la débil alianza entre los sectores políticos internos y Estados Unidos. El repunte norteamericano en mayo de 1979 resultó fugaz y endeble. A partir de ese momento, la posibilidad de un triunfo político se resquebrajó rápidamente. El sandinismo unificado, pese al radicalismo ideológico de esa unión, profundizó su oferta nacionalista y conciliatoria. En la calle se decía "cualquier cosa, mejor que Somoza". La mesa estaba servida. El sandinismo unificado pudo ampliar sus horizontes, multiplicar sus contactos y facilitar su desplazamiento; y pudo, además, convencer a los gobiernos latinoamericanos de la fidelidad de su compromiso político.

Temerosos del incendio revolucionario, los países latinoamerica-



nos aceptaron la promesa sandinista y procuraron obtener al máximo todas las garantías de que el pluralismo, la economía mixta y el no alineamiento, sustentos de la promesa sandinista, serían respetados. La guerra nicaragüense fue para esos países una guerra contra Somoza y no contra la nación en su contexto geopolítico. Ese presupuesto ideológico significaba que los sandinistas no debían "sacar a Nicaragua" de la política del mundo occidental y descartaba la idea de otra Cuba. De cualquier manera, Venezuela, Costa Rica, Panamá, algunos países del grupo andino, algunas organizaciones partidarias internacionales y, desde mayo de 1979, México, trataron de adelantarse diplomáticamente a ese peligro. Temían que la revolución se radicalizara y por ello la reconocieron aun antes de que triunfara. En la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, de junio de 1979, desconocieron al gobierno de Somoza y reconocieron prácticamente en seguida al régimen revolucionario. Esa legalización intentaba atajar a la revolución en su composición interna y en su dimensión y su extensión territorial. México y otros países invocaron en la Reunión de Consulta el principio de la no intervención, máxima según la cual una revolución ya desencadenada no debía ser interferida desde el exterior, y lo volvieron una variante de la intervención para proteger a los revolucionarios. La no intervención asumió así la forma de una autorización concedida a los insurrectos, a cambio de que éstos aceptaran los criterios políticos latinoamericanos. Con ello, el principio de no intervención, según había sido entendido hasta entonces, resultaba doblemente violado, puesto que se desconocía a un gobierno constituido y se reconocía a un gobierno de insurrectos. Mediante esa aplicación del principio de no intervención se pretendía condicionar sin decirlo el principio de la autodeterminación, puesto que se pretendía la coopción del movimiento insurrecto, al menos mientras Estados Unidos no estuviera dispuesto a tomar sus propias medidas. La revolución sandinista triunfó entonces políticamente bajo la jurisdicción protectora de los países latinoamericanos, acompañados de un amplio respaldo de la comunidad internacional del mundo occidental. Para algunos países, ese respaldo habría de resultar, antes de no mucho tiempo, una responsabilidad llena de complicaciones y hasta de contradicciones importantes. La tarea de cooptar un movimiento al que se concedían ventajas para el acceso al poder, en un país profundamente afectado por la guerra interna, exigía paciencia política y disposición para pagar con recursos materiales el trámite diario de la coopción. De ahí el especial interés de analizar las relaciones bilaterales de algunos de los países latinoamericanos con Nicaragua. El caso de México resulta particularmente adecuado para estudiar cómo han funcionado las relaciones con Nicaragua. No se trata para México de la primera experiencia en relaciones bilaterales con un país vuelto objeto y sujeto de un conflicto ideológico interna-

cional. En el pasado se han presentado ya otras situaciones en las que México, fortaleciendo su tradición jurídicista, ha tomado posiciones activas: Guatemala (1954), Cuba (1959-1964) y República Dominicana (1965).

En todos esos casos México adoptó posiciones de defensa de los principios sustentadores de su política exterior; y también en todos esos casos la relación entre la defensa airada de los principios y una relación bilateral sustancial y sostenida fue débil. Nicaragua parece diferente porque el compromiso mexicano alcanza esta vez importantes relaciones económicas, comerciales, financieras y políticas. Sin embargo, las evidencias demuestran que México ha ido matizando la intensidad de dichas relaciones y reacomodándose en su tendencia tradicional de mantener distancia de los regímenes de países conflictivos, aunque se comprometa ardientemente en la defensa de su derecho a existir. En el caso nicaragüense hay variantes nuevas. Por su contigüidad territorial con el resto de los países vecinos de México, que son países inmersos en conflictos político-militares, Nicaragua ha sido especialmente atendida por México, según los principios antes señalados. El abandono sutil pero efectivo de algunas promesas del gobierno nicaragüense ha influido también, junto con otros motivos, particularmente mexicanos, para que México busque el retorno a sus posiciones tradicionales, que hacen distinción entre la defensa de los principios y el establecimiento de compromisos bilaterales.

## II

Existe una diferencia esencial entre una actitud de política exterior que asume la defensa de principios y la de las relaciones bilaterales que establece un país con otro que es objeto de su defensa. En la defensa de principios, México ha logrado establecer una identidad que le ha permitido desarrollar libremente y hasta su mayor alcance sus capacidades nacionales. Su configuración geopolítica —la vecindad con Estados Unidos— y la naturaleza de sus fuerzas políticas internas —conscientes de un alineamiento básico con Occidente— han sido los límites de ese mayor alcance. Su actuación en los foros internacionales, especialmente en el sistema interamericano, cuando se han discutido los casos de Guatemala en 1954, de Cuba, entre 1959 y 1964, de República Dominicana en 1965 y de Nicaragua en 1979, lo deja ver muy claramente.

Esa actitud de firme y sostenida defensa de los principios no ha sido utilizada para clasificar, predecir y controlar los acontecimientos recurrentes que pueden darle origen. De ahí que cuando el análisis de la política exterior se traslada al nivel de las relaciones bilaterales con

los países en conflicto, los resultados puedan desconcertar o parecer propios de una actitud distante y convencional. Esto parece una contradicción, pero no lo es. En realidad, es una combinación que ha sido llevada a cabo con muy buen éxito por México en las últimas décadas. Desde Guatemala, pasando por Cuba hasta llegar a Nicaragua, la dirección general es la misma. Los tiempos y la distancia tomados en cada conflicto han sido dictados por la naturaleza de las reales necesidades de cada país involucrado en la relación bilateral. México no dejó de dar un lugar a Cuba en su línea de defensa de los principios, pero se abstuvo de dársele en sus prioridades políticas, cuando ese país abandonó su política de reformas dentro de las líneas democráticas y occidentales y México vio en tal abandono un atentado contra sus propios intereses de consenso político y los de sus relaciones internacionales dominantes. Entonces la relación con Cuba se enfrió, se volvió distante y, después, los caminos se apartaron. México logró retener vivos los principios sin comprometerse con los riesgos y virtudes del camino adoptado por Cuba. Muy poco puede encontrarse de novedoso y estimulante en las relaciones entre México y Cuba entre 1964 y 1979. Ni las relaciones económicas, ni las culturales, ni las tecnológicas, ni las de otros órdenes, dejan ver nada de aquella ardiente defensa mexicana del derecho de Cuba a la autodeterminación.

Mario Ojeda señala que "la política de defender a toda costa su derecho a reconocer oficialmente al gobierno de Castro y de rechazar todo intento de injerencia unilateral o colectiva en los asuntos internos de la isla, no encontró equivalencia en el campo de las relaciones bilaterales con Cuba. En efecto, durante la casi totalidad del periodo en que México se batió en la OEA en contra de la política de condena a Cuba, mantuvo al mismo tiempo en sus relaciones bilaterales con ésta, una actitud de frialdad y de reserva".<sup>1</sup>

En el análisis de los acontecimientos que dan lugar al triunfo sandinista de 1979 en Nicaragua, y de la reacción de México frente a ellos, tanto en los foros internacionales como en el escenario político interno, hay que hacer importantes referencias al pasado. El desarrollo de la posición mexicana frente a Nicaragua y su actuación como soporte económico y político del proceso nicaragüense sólo pueden entenderse si se relacionan con la experiencia de México frente al caso cubano; en el plano de una referencia histórica, desde luego, puesto que ambas revoluciones, sus circunstancias y sus inicios son diferentes. A México le interesa, naturalmente, hacer resaltar esas diferencias para respaldar su posición.

<sup>1</sup> Mario Ojeda, "Las relaciones de México con el régimen revolucionario cubano", *Foro Internacional*, núm. 56 (abril-junio 1974). Véase también esta tesis en Olga Pelli-cer, *México y la revolución cubana*, México, El Colegio de México, 1972, p. 19.

En las declaraciones previas a la visita de López Portillo a Managua, y especialmente en su discurso de Managua en enero de 1980, como en la entrevista que el presidente mexicano concedió a los periodistas durante el vuelo de regreso a México, la tesis mexicana de la tercera vía para Nicaragua fue el eje de la posición oficial.

Por eso ustedes, nicaragüenses —dijo en Managua luego de referirse a que ni México ni Cuba eran la opción a escoger—, a final de este siglo, con esos dos goznes precedentes en el laberinto de Latinoamérica, significan la posibilidad responsable de que libertad, justicia, igualdad y seguridad puedan ser conjugadas y ser expectativa abierta a nuestro porvenir.<sup>2</sup>

De esa manera queda planteada la posibilidad de reproducir la combinación entre alta y sostenida defensa de principios y baja y reservada relación bilateral. En la medida en que la revolución sandinista dejara de ser "la posibilidad responsable", "la salvación del pluralismo", la posición mexicana sería menos elástica frente al proceso y limitaría su acción a lo que le permitiera su interdependencia de otras fuerzas del sistema internacional de poder. Sin alterar la costumbre de defender los principios, se reducirían los márgenes de la posición y del campo de acción en las relaciones bilaterales. El peso mayor de la responsabilidad para mantener la intensidad de la relación bilateral recaía así en la contraparte y México quedaba protegido histórica y políticamente.

Especialmente en los casos de Nicaragua y Cuba, México ha cuidado en todo momento que sus acciones en política exterior queden inscritas en la búsqueda de respaldo del mundo occidental. En una entrevista con periodistas de la agencia de noticias soviética *Novosti*, el presidente de México señaló que "los principios que norman la política exterior de México —autodeterminación, no intervención y solución pacífica de las controversias— constituyen lo que podríamos llamar una política defensiva de la soberanía nacional, pero activa".<sup>3</sup> Con ello trataba de que los soviéticos no interpretaran su posición frente a Nicaragua y Cuba como un activismo explotable desde la perspectiva de la confrontación ideológica Este-Oeste.

En el mismo sentido se puede interpretar el anuncio de la visita, finalmente cancelada, de López Portillo a Guatemala, a comienzos de 1980, como un intento de compensación por el apoyo mexicano al sandinismo. Los acontecimientos de la Embajada de España, el 31 de enero de 1980, en la ciudad de Guatemala, impidieron la realización de esa visita, que hubiese balanceado la que había hecho a Managua en días anteriores (en enero de ese año) y que hubiera aclarado además

<sup>2</sup> Discurso de José López Portillo en Managua, *El Nacional*, México, 25 de febrero de 1980.

<sup>3</sup> *Unomásuno*, México, 2 de diciembre de 1980, pp. 1 y 6.

el papel mexicano en relación con la escalada de violencia en El Salvador, país vecino de Guatemala.

El tránsito de la posición mexicana durante el gobierno de López Portillo a la posición mexicana bajo el gobierno de De la Madrid ha seguido en buena medida ese patrón, con ritmos diferentes. El carácter y el curso de esos cambios dejan ver al observador el equilibrio entre las relaciones de la política de principios y la política bilateral derivada de la defensa concreta de tales principios. Para Nicaragua, la contraparte en este caso, los cambios de la política mexicana dejan en claro algo importante: que en un contexto de efectiva no alineación, el grado de vulnerabilidad de sus relaciones internacionales depende del desarrollo de sus luchas internas y del manejo de las limitaciones geopolíticas de la revolución.

Frente a México, así como frente a Venezuela y los propios países centroamericanos, Nicaragua había podido acreditarse como un país fuera de la confrontación ideológica internacional. Pero en procesos como el nicaragüense, la imagen de una revolución solitaria, que existe por sí sola y se apoya en sí misma, es poco aceptable. Al principio, se liga fácilmente a la revolución con las visiones heroicas del poder, pero el síntoma ideológico en la percepción histórica de los protagonistas revolucionarios está siempre latente y obstruye el camino para clasificar las relaciones internacionales en plazos más largos. La tendencia a vincularse con otros procesos revolucionarios de trasfondo histórico conflictivo, pero semejante, se impone casi naturalmente, creando interdependencias y configuraciones específicas en el plano internacional. No se pueden evitar el alineamiento ni sus riesgos, aun cuando puedan encubrirse internamente por medio de campañas en favor del "sacrificio patriótico".

En 1980 empezaron a notarse las diferencias entre el proceso nicaragüense real y lo que esperaban de él los gobiernos y sociedades geográficamente vecinas y políticamente cercanas: Costa Rica y Honduras por un lado y México y Venezuela por otro. La revolución empezaba a ver que necesitaba una confrontación con el imperialismo que sustituyera la confrontación entre las mismas fuerzas sandinistas, o que al menos la retrasara. Una vez encontrado el enemigo común y principal —lo que no era difícil—, toda defensa fue válida, toda agresión recibida se volvió necesaria y a ratos hasta indispensable para la sobrevivencia: "El imperialismo norteamericano es indudablemente la cabeza de dirección de todas las acciones contrarrevolucionarias en Nicaragua y por lo tanto es nuestro enemigo fundamental y el más peligroso de la humanidad."<sup>4</sup> La lucha del poder se traslada de esta manera al exte-

<sup>4</sup> Tomado de la declaración de la Secretaría Nacional de Propaganda y Educación Política del FSLN, *Barricada*, Managua, 12 de marzo de 1980.

rior. La ubicación de Estados Unidos en uno de los lados de la confrontación empieza a ser instrumento de consideración para el dominio y la distribución del poder interno. Los moderados, para no romper el equilibrio, deben parecer más radicales que los propiamente radicales. El país sublevado, dispuesto a romper con las injusticias estructurales de la sociedad, es sustituido por el país agredido, dispuesto a todo para derrotar al enemigo. Las convicciones preconcebidas ya tienen símbolos, razones históricas, justificaciones aceptables. Y negar que Nicaragua tiene razones históricas para justificar su antiimperialismo es tan ingenuo que hace difícil plantear la conciliación interna en un escenario de lucha por el poder. La ruptura con los aliados internos no sandinistas favorece la postergación de definiciones en la lucha dentro del sandinismo.

La construcción ideológica que Estados Unidos hace de la revolución nicaragüense es casi igual, sólo que ya estaba establecida y los revolucionarios la conocían. La tarea de Estados Unidos era precisamente forzar la caída del contrario en la trampa, forzar a que las funciones secundarias de la ideología y el poder pudieran finalmente dominar sobre las funciones primarias: el cambio político y social. México y Venezuela, para quienes los revolucionarios no debían caer en la trampa de la confrontación, empezaron a preocuparse. Se preocupaban porque eran ellos quienes habían tratado de borrar el peligro, de moderar a las partes, y quienes hasta habían asumido el papel de proveedores de bienes materiales: petróleo, líneas de crédito, asesoría y donaciones. Sin embargo, renunciar a la confrontación hubiera significado, tanto para los revolucionarios como para sus opositores relevantes y para Estados Unidos, una pérdida de oportunidades de poder y de prestigio.

Entre 1979 y 1980, la lucha por el poder dentro del sandinismo fue silenciosa y discreta. Se limitó a romper las alianzas de afuera a cambio de no forzar las rupturas internas entre las tres tendencias. Las fuerzas opositoras que debían haber sido incorporadas y no lo fueron y las que debían haberse conservado como aliadas y tampoco se conservaron, terminaron siendo relegadas porque las luchas de poder entre la dirigencia triunfante no se resolvían en favor de una u otra tendencia. La búsqueda de otros conflictos no era difícil. En enero de 1980, oficiales sandinistas tomaron una radiodifusora en la ciudad de Boaco y emitieron una proclama en la que calificaron como burgués al comandante Pastora. El comandante Borge mandó a buscarlos y les dijo que las tendencias del pasado ya habían desaparecido “y no resurgirán porque eso sería herir de muerte a la revolución. La unidad del FSLN —dijo— es monolítica”.<sup>5</sup> La indefinición del poder que esa unidad su-

<sup>5</sup> *Unomásuno*, México, 8 de enero de 1980, p. 8.

ponía postergó la conciliación nacional, por el riesgo de que los moderados se impusieran sobre los radicales, que desde la toma del poder se habían afianzado en posiciones militares y de seguridad y negaban la necesidad de conservar alianzas de dudosa validez para el proceso revolucionario. Definida frente a la oposición, pero no frente a sí misma, la revolución fue cayendo en posiciones ideológicas preconcebidas. Esto facilitó el asedio de Estados Unidos y ofreció lo único que Washington necesitaba para hacer funcionar su propia visión ideológica: una base social —la oposición interna desplazada— y una base internacional, el desconcierto, la incertidumbre y el temor de los países vecinos a Nicaragua. Los países que ofrecieron y cumplieron la tarea de promover un proyecto democrático al estilo occidental se vieron enfrentados a lo que pretendían evitar. En 1982 ya era evidente que esos países debían replantear su posición frente a Nicaragua. El discurso que daba cobertura al respaldo mexicano de un proyecto pluralista capaz de “construir con su responsabilidad revolucionaria una salida para el continente”,<sup>6</sup> empezó a ceder lugar a la justificación del papel originalmente jugado: “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”.<sup>7</sup> A pesar de que México favorecía la conciliación interna, cayó también en el juego de considerar a los factores externos como fundamentales para la definición del proceso sandinista.

El esfuerzo por construir fórmulas o alternativas políticas fue también desplazado del centro del conflicto —la lucha por el poder no resuelta dentro de la revolución misma— hacia la conciliación nacional y externa. Los esfuerzos de los países latinoamericanos para encontrar una salida política interna en Nicaragua y una fórmula que permitiera a ese país reacomodar sus posiciones frente a Estados Unidos derivaron hacia lo regional. Venezuela se adelantó a México, pero éste fue en su búsqueda para restablecer un nuevo consenso regional. La iniciativa de Contadora reflejó con claridad ese esfuerzo por no abandonar la legitimidad de la política original a través de la defensa de los principios y la necesidad de prevenir los daños de la continuación de los conflictos sobre los intereses nacionales de seguridad y de consenso político interno.

Contadora fue para México el puente de regreso a las posiciones tradicionales de defensa de los principios, desde donde podía promover la defensa del sandinismo. Ese regreso incluía, de paso, una disminución de los compromisos bilaterales con Nicaragua y, como compen-

<sup>6</sup> Del discurso de López Portillo en Managua, el 24 de enero de 1980.

<sup>7</sup> José López Portillo, *Sexto Informe de Gobierno*, 1 de septiembre de 1982.

sación de políticas anteriores, una mayor atención a los otros países centroamericanos. Algunos de éstos, más cercanos al interés y la seguridad nacional de México, como Guatemala, pero también, en alguna medida, El Salvador, Honduras y Costa Rica. En esa transición, que se advierte lenta y complicada, se están incubando las características de las relaciones bilaterales futuras con Nicaragua, cualquiera sea el desenlace final de las complicadas luchas internas en ese país y la manera en que influyan en la política internacional, especialmente en el vecindario más cercano a México.

Para México esta posición ofrece riesgos cada vez menores. Si su persistente defensa logra que los moderados se consoliden en Nicaragua, habrá alcanzado un éxito político indudable. En ese caso, su responsabilidad económica será importante, pero podrá sostenerla dentro de un marco de responsabilidades compartidas. Además, Estados Unidos retomaría un papel dominante en las relaciones de la región. Si eso no sucede, México parece estar preparado para conservar sus relaciones bilaterales con Nicaragua en un nivel frío y reservado, salvaguardando su prestigio internacional.

### III

Durante los dos primeros años del gobierno de López Portillo, la política exterior mexicana se tornó discreta y silenciosa. Estaba encaminada a borrar la retórica tercermundista del régimen anterior y se notaba preocupada por redefinir el marco político de las relaciones con Estados Unidos a la luz de dos fenómenos nuevos: la crisis económica y su entrada en la arena petrolera internacional.

Fueron esos años difíciles para México, que deseaba aprovechar su nuevo *status* petrolero para redefinir el proyecto económico nacional y sabía que ello implicaba resistencias de Estados Unidos, que proponía una "relación especial" con México para aprovechar en su favor la nueva situación mexicana.

La actitud mexicana frente a los acontecimientos internacionales empezó a cambiar en los primeros meses de 1979, cuando sintió que había aumentado su poder económico. Encontró entonces en la tenencia de energéticos un arma económica estratégica útil para la redefinición de sus relaciones con Estados Unidos y el resto del mundo, y consideró el caso de Nicaragua cercano y oportuno para la reactivación de su política exterior. Había condiciones favorables: la lucha política en Nicaragua tenía definido el campo perdedor. El gobierno de Carter había abandonado a Somoza, aunque no encontraba aún la fórmula para impulsar la formación de un nuevo gobierno. Países latinoamericanos como Venezuela, Panamá y Costa Rica estaban abiertamente



comprometidos en la lucha antisomocista, y Cuba se manejaba con hábil discreción frente a la crisis nicaragüense. Ya para 1979, México tenía canales de comunicación abiertos con fuerzas militares de la insurrección sandinista y era una base política importante del sandinismo. La decisión de romper con Somoza, el 20 de mayo de 1979, se tomó precisamente cuando Estados Unidos se encontraba atrapado y sin salida en su política hacia Nicaragua. Era el momento adecuado para que México enseñara su nueva capacidad negociadora, especialmente frente a Estados Unidos, sin incurrir en riesgos excesivos. Y era cuando México tenía ya listas, además, las bases para su nueva estrategia de política internacional.

A raíz del anuncio de la visita de Fidel Castro a Cozumel, México, en mayo de 1979, el entonces canciller Santiago Roel declara a la prensa que la visita debe de inscribirse en "un plan muy importante que se propondrá en un plazo no lejano, para reforzar las relaciones de México con el área del Caribe".<sup>8</sup> Dos días después, Jorge Castañeda, el hombre escogido para ejecutar el plan, es nombrado canciller en sustitución de Roel. Al día siguiente, luego de la visita de Castro y con la presencia de Carazo Odio, presidente de Costa Rica, el presidente López Portillo, al lado de su nuevo canciller, anuncia el rompimiento de relaciones con Nicaragua.

La mejor prueba de que la determinación que tomó el Presidente de romper relaciones con Nicaragua fue oportuna y por lo tanto eficaz, fue que dos meses después ocurrió la caída de Somoza y el triunfo de la revolución. Contribuyó al efecto político que se buscaba: el aislamiento político y diplomático del régimen de Somoza. Cumplió este propósito por su oportunidad: fue el momento adecuado, no antes, no después.<sup>9</sup>

Una vez tomada la decisión de romper con Nicaragua, el gobierno mexicano llevó adelante una serie de medidas importantes en relación con Nicaragua. Dentro del espectro de la oposición al somocismo, se identificó abiertamente con el sandinismo armado y, según versiones, primero norteamericanas y luego mexicanas, proporcionó a esa organización una ayuda mucho más sólida, amplia y efectiva de lo que se ha confesado hasta ahora.<sup>10</sup> Tomó la iniciativa al lado de Costa Rica para orquestar una campaña diplomática en favor de un bloqueo latinoam-

<sup>8</sup> *Unomásuno*, México, 16 de mayo de 1979, p. 7.

<sup>9</sup> Jorge Castañeda, entrevista publicada en *Proceso*, México, diciembre de 1980, pp. 6-10.

<sup>10</sup> Manuel Buendía, columna Red Privada, *Excelsior*, México, 29 de enero de 1980. Fidel Velázquez, líder de la CTM, declaró a la prensa que estaba dando apoyo económico a los exiliados nicaragüenses (sandinistas), *Unomásuno*, México, 11 de mayo de 1979, p. 7.

mericano al régimen de Somoza. Esta campaña incluyó visitas a Colombia, Panamá, Jamaica, República Dominicana y Venezuela, y urgió a Estados Unidos para que terminara sus ligas con Somoza.

Con motivo de la XVII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, en junio de 1979, convocada por Venezuela para considerar los acontecimientos que ocurrían en Nicaragua, el canciller mexicano impugnó abiertamente la posibilidad de que Estados Unidos impusiera desde el organismo regional OEA un arreglo condicionado para la salida de Somoza y el ascenso de la oposición al poder. Esta impugnación se hacía porque la propuesta de Estados Unidos dejaba abierta la posibilidad del envío de una fuerza interamericana y el establecimiento de un gobierno representativo de "todos" los sectores nacionales.

Nos opondremos, por instrucciones expresas del Presidente de México, a cualquier intento de que la OEA negocie —no tiene título alguno para ello— con el gobierno de Somoza sobre las condiciones en que debe abandonar el poder, ni con las fuerzas de oposición acerca de cómo deben acceder a él. . . Ésta es una posición general y de principio. Pero además estimamos que un intento semejante tendría por resultado en la práctica —aunque no acusamos a nadie de que ésa sea la intención— el permitir que el tirano se retire, pero permanezca la estructura y base de su régimen. Sólo el pueblo nicaragüense puede decir si desea un somocismo sin Somoza. . .

México no podría contestar una acción colectiva que pretenda imponer a ese pueblo un gobierno —por benéfico que se le suponga— que se aparte de la voluntad popular, expresada con claridad y denuedo singular en los ensangrentados campos y ciudades nicaragüenses durante los últimos meses.<sup>11</sup>

La propuesta norteamericana fue finalmente contrarrestada por una iniciativa de los países del grupo andino, respaldada por México, y que, con algunos cambios, terminó siendo aprobada. Uno de los cancilleres que votó en contra diría después que la resolución adoptada "era un entierro de lujo al principio de la no intervención".<sup>12</sup>

También en el orden interno el gobierno mexicano tomó medidas importantes. El grueso de la información sobre los sucesos nicaragüenses y las muestras de solidaridad de las organizaciones populares, fueron traducidas a una campaña prosandinista encabezada por los medios informativos oficiales y del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El Canal 13 de televisión, y el diario *El Nacional*, por un lado, y las instancias organizativas del partido, por otro, se encargaron de

<sup>11</sup> Del discurso de Jorge Castañeda, reproducido en *Unomásuno*, México, 22 de junio de 1979, p. 10.

<sup>12</sup> *El Día*, México, 24 de junio de 1979, p. 13.

canalizar el respaldo a la lucha sandinista en contra de Somoza. Algunos líderes de los comités de apoyo al sandinismo eran hombres cercanos a los medios oficiales y del partido. Esto fijó límites a la acción de los grupos de izquierda, que en los casos de Guatemala (1954) y Cuba (1959-1962) habían conducido las campañas y las movilizaciones de apoyo popular y político. La acción en favor de los sandinistas provino de todas las fuerzas políticas, pero la iniciativa fue siempre conservada por los medios oficiales o cercanos a ellos. Con ello, el estado logró no sólo señalar límites a la acción de los grupos de la izquierda, sino también prevenir campañas de oposición de los grupos de derecha de corte anticomunista. El liderazgo del estado en las campañas de soporte público al sandinismo colocó también barreras claras a los militantes sandinistas residentes en México y dejó sentadas las bases para las relaciones entre esos militantes y las fuerzas políticas mexicanas de izquierda. Esta tendencia estaría presente también en la fase de soporte político a la revolución nicaragüense hecha gobierno. Sería el PRI quien organizaría y promovería la campaña de solidaridad entre los partidos políticos latinoamericanos. La creación de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPPAL) resultó ser la expresión más clara de ello, pues también se mantuvo en contacto abierto con los partidos socialistas europeos.

Ya instalado el gobierno sandinista, las delegaciones mexicanas, tanto políticas como técnicas, fueron de las más visibles en Nicaragua. Ese empeño de México en hacerse presente de manera rápida y efectiva tenía el claro propósito de fortalecer la imagen pluralista con la cual el sandinismo se había presentado a la comunidad de Occidente. México, Venezuela y Costa Rica, no sólo llegaron primero que los cubanos, sino que asumieron la responsabilidad principal de trabajar asesorando en la definición de las nuevas políticas, mientras sus técnicos iniciaban la reconstrucción de los servicios públicos. El envío de materiales y de personal técnico mexicano permitió el restablecimiento de los servicios telefónicos y de alumbrado público. Las misiones de apoyo mexicano incluyeron asesorías de alto nivel en materia económica y financiera, en la organización del abasto de bienes de consumo y en el análisis de proyectos de urgencia para la reconstrucción y capacitación del personal nicaragüense. La relación con el gobierno nicaragüense se manejó en el más alto nivel. Los más altos funcionarios de las secretarías de Hacienda, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y Recursos Hidráulicos, iban y venían con incensante entusiasmo para mantener abiertos los canales de cooperación. Los comandantes sandinistas y los funcionarios del gobierno revolucionario —a su vez— entraban y salían del despacho presidencial mexicano y de las dependencias oficiales con inusitada frecuencia. “Los muchachos tenían las puertas abiertas.”

Al mismo tiempo, decenas de organizaciones públicas y privadas recogían ropa, libros, medicinas, etc., para enviarlos a Nicaragua. Las bodegas de la embajada nicaragüense en México estaban atestadas de donativos. Algunos de los vuelos para transportar esa carga se realizaban a cargo de la fuerza aérea mexicana. La entrega era total. El cuidado gubernamental de no proporcionar información detallada de esa ayuda dio una apariencia de desorden, de espontaneidad, de falta de coordinación. Las anécdotas contadas por los funcionarios y los técnicos que iban y venían de Managua dieron a la ayuda mexicana un sabor de solidaridad apasionada que daba sentido a la revolución mexicana. Sin embargo, vista desde hoy, esa entrega no se ve tan desordenada. Las masas nicaragüenses supieron corresponder a la solidaridad mexicana. En Managua, seis meses después de la victoria, la multitud, reunida en la Plaza de la Revolución —antes Plaza de la República— aclamó y aplaudió a López Portillo como a un héroe. Esa misma mañana, sin embargo, México puntualizó en forma indirecta los límites de su cooperación: ni libertad sin justicia, ni justicia sin libertad: ni México, ni Cuba.<sup>13</sup>

Los sandinistas sabían interpretar el mensaje, y lo aceptaron, en el conocimiento de que México era un aliado confiable, de que su posición de apoyo no ofrecía los riesgos de un viraje repentino. Era ciertamente muy difícil que México, una vez comprometido en su apoyo al gobierno revolucionario, pudiera retirarlo bruscamente, tanto por orgullo frente a Estados Unidos, como por sus necesidades internas. Adoptar una posición que pudiera ser acusada de anticomunismo le era imposible. En consecuencia, el apoyo mexicano era para los sandinistas oportuno y funcional, como un paraguas que los protegiera del “imperialismo” de Estados Unidos y como sustituto temporal pero eficiente de los países socialistas. El mundo occidental quería cooptar la revolución y los sandinistas no dudaron en utilizar esa cobertura, al menos en la primera fase de consolidación mientras las luchas por el poder interno no se definieran.

El presidente López Portillo había señalado que:

Frente a muchas salidas falsas, Nicaragua puede construir con su responsabilidad revolucionaria una salida para el continente.<sup>14</sup>

El esfuerzo mexicano se concentraba así en evitar la radicalización del sandinismo. Para el seguimiento de ese esfuerzo, México impulsó una abierta y sostenida ayuda económica a Nicaragua. Los hechos siguieron al discurso. México no sólo brindó un respaldo retórico, sino tam-

<sup>13</sup> Discurso de López Portillo en Managua, 25 de febrero de 1980, Managua, Nicaragua.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

bién político y económico. Lo que no sucedió con Guatemala en los cincuenta y con Cuba en los setenta, sucedía ahora con Nicaragua. Entre julio de 1979 y febrero del 82, cuando se inicia la crisis de su economía, México se constituye en el líder del soporte económico y político del sandinismo. Durante ese periodo, Nicaragua recibe, entre préstamos, líneas de crédito y donaciones, un total de 1 552.7 millones de dólares. Volumen impresionante de recursos para un país como Nicaragua. Del total de 417.6 millones de dólares que los países del mundo proporcionaron a Nicaragua en líneas de crédito, México otorga 65.4 millones (31.7%); del total de 261.6 millones de donaciones, México aporta 43.0 millones (16.5%); sólo en el rubro de préstamos, México no ocupa el primer lugar entre los países y organismos internacionales señalados, pues de los 873.5 millones, aporta 25.8 millones (3%). En total, durante los primeros 30 meses del sandinismo, México proporcionó, sin incluir el petróleo, una suma de 133.8 millones de dólares.<sup>15</sup> El pluralismo, la libertad y la justicia, objetivos impulsados por México en Nicaragua, tenían un fuerte respaldo económico. El Acuerdo Petrolero de San José, de agosto de 1980, cuyo costo no se incluye en las cantidades arriba anotadas por tratarse teóricamente de una transacción comercial, fue una importante ayuda adicional. Se tiene conocimiento de que la factura petrolera no fue cubierta por Nicaragua en los términos previstos. La deuda acumulada de Nicaragua con México —incluida la petrolera— llegó, a fines de 1982, a los 450 millones de dólares.

La insistencia de algunos países europeos y latinoamericanos, en particular de México, por convencer a Estados Unidos de dar tiempo para evitar la radicalización de Nicaragua, se derivaba de la impresión de que los moderados llegarían a consolidarse y de que si Estados Unidos no intervenía ni fomentaba una agresión contra el sandinismo, esa consolidación ocurriría más pronto. Hasta donde es posible comprobar por los hechos, Estados Unidos concedió, en efecto, una moratoria, a medias al menos. Entre julio de 1979 y marzo de 1981, periodo que incluye el cambio de Carter a Reagan, la oposición nicaragüense estaba reducida, como fuerza real, a grupos de exmilitares, carentes de alternativas, que empezaron a organizarse en pequeñas bandas asentadas en la frontera con Honduras. La verdadera oposición estaba dentro del mismo sandinismo. Sin embargo, lenta, pero efectivamente, recrudecieron las luchas por el poder. Los aliados originales de la

<sup>15</sup> División Planificación Estudios y Control, Nicaragua: Fondo Internacional para la Reconstrucción, 1982, cit. por Arturo Cruz Sequeira. "Nicaragua: crisis económica, radicalización o moderación?", en Donald Castillo Rivas (comp.), *Centro América más allá de la crisis*, México, Ediciones SIAP, 1982, p. 448. También en René Herrera Zúñiga y Mario Ojeda Gómez, *La política de México hacia Centroamérica*, México, El Colegio de México, 1984.

facción moderada del sandinismo (terceristas) terminaron siendo desplazados, para que los moderados pudieran, sin su alianza, enfrentarse con la "legitimidad revolucionaria" de las facciones más radicales. El juego de alianzas y contraalianzas dentro del mismo sandinismo sustituyó al riesgo de alianzas externas con otros sectores. Los moderados pudieron así mantener cierta ventaja en la lucha de poder. En esta perspectiva, la salida de Edén Pastora, Alfonso Robelo, Violeta Chamorro, Arturo Cruz, Alfredo César y otros más, vino a liberar a los moderados dentro de la dirección sandinista de una relación desventajosa en su lucha principal: el enfrentamiento con los radicales. La "unidad monolítica" del sandinismo, que esconde hacia afuera las luchas interiores, sólo pudo expresarse en la eliminación de los aliados no sandinistas. Con ello se aplazó el conflicto de poder y los moderados (tendencia tercerista o insurreccional) confiaron en que el sacrificio temprano de sus aliados les permitiera en el mediano plazo, una vez consolidadas sus posiciones, recomponer las alianzas. El Frente Sur de Pastora y Robelo se constituyó así como una reserva para el futuro.

El aplazamiento del conflicto y el acercamiento retórico entre las tres tendencias trajo, sin embargo, numerosas complicaciones, especialmente en la arena internacional. Cada uno de los sectores originalmente aliados al sandinismo en el nivel local tenía su "padrinazgo" externo. La democracia cristiana y la socialdemocracia, en sus versiones latinoamericanas, fueron las más golpeadas en la primera ronda de las luchas de poder. Venezuela reaccionó amenazando con el corte de suministros financieros;<sup>16</sup> Costa Rica atribuyó los conflictos laborales de su zona bananera a la participación de comunistas apoyados por Moscú, motivo que llevó a la expulsión de tres diplomáticos soviéticos. El elemento anticomunista empezó a jugar un papel creciente en la zona. Honduras, por su parte, asumió la protección de los exguardias nacionales de Nicaragua para tratar de ganar protección frente a los sandinistas.

El recrudecimiento en Nicaragua de medidas confiscatorias y la satanización de sectores locales allegados a Pastora y Robelo, que incluían a grupos empresariales, desencadenó críticas en países latinoamericanos y europeos. A su regreso de una gira por Centroamérica en 1981, los empresarios mexicanos, instados por su propio gobierno a crear un

<sup>16</sup> En diciembre de 1980 Venezuela ya estaba advertida de que sus aliados estaban siendo castigados y presionó a Nicaragua por el pago de su deuda. En esa fecha, Venezuela aceptó ampliar hasta enero de 81 el plazo. México empezó a interceder por Nicaragua ante Venezuela. En ese mismo mes de diciembre, Castañeda viajó a Caracas para tratar problemas relacionados con el suministro petrolero y declaró a la prensa que "el gobierno de Managua merece la pena de que se consolide", *Unomásuno*, 2 de diciembre, 1980.

ambiente de relaciones de negocios en esa zona, declararon su desilusión del proceso nicaragüense. Para Estados Unidos el tiempo se estaba agotando y aumentaban las razones para intervenir. En consecuencia, decidió usar como referencia la base social del antisandinismo que se estaba organizando y la creciente incertidumbre de Costa Rica y Honduras para iniciar una ofensiva contra el sandinismo. A partir de entonces, la oposición adquirió fuerza en el norte del país y los disidentes sandinistas del sur empezaron a plantearse también un esquema de lucha político militar. Las Fuerzas Democráticas Nicaragüenses (FDN) en el norte y la Alianza Revolucionaria Democrática (ARDE) en el sur completaron un cuadro de oposición importante al sandinismo. La dinámica de la lucha de poder dentro del propio sandinismo no se detuvo, sino que se descompuso y fueron los radicales quienes supieron aprovechar mejor el tiempo y las circunstancias. Fijando en Estados Unidos el enemigo principal, el país sublevado contra las injusticias se tornó en el país agredido por el imperialismo y la reacción. Nicaragua se dividió entre patriotas y traidores vendepatrias. Para no perder el paso, los moderados radicalizaron su retórica y tomaron decisiones que los mantuvieran a la cabeza del proceso, pero siguieron anulados en su proyecto de conciliación nacional. Los amigos del exterior empezaron a alejarse. La Internacional Socialista se fue acercando a la crítica de la Democracia Cristiana, aunque los europeos mantuvieron en un principio parte de su vocación socialista, dado lo periférico que era para ellos un país como Nicaragua. Venezuela, Costa Rica y Panamá enfrentaron la radicalización política de los sandinistas sin cerrar totalmente la esperanza de que los moderados pudieran, pese a su retórica, retomar la iniciativa y salvar el "nuevo modelo".

México no se manifestó directamente acerca de las luchas del poder, pero reflejó, en su condena a las acciones de Estados Unidos, su respaldo al sandinismo moderado.<sup>17</sup>

Por otra parte, México empezó, calladamente, a ejercer presiones sobre la dirigencia sandinista. A partir de 1982, el interés mexicano por reducir el apoyo económico a Nicaragua se volvió manifiesto, basado en las razones de su situación de crisis. También disminuyó la retórica prosandinista y, en algunos momentos, se aflojó el control gubernamental sobre los medios de comunicación social para que la opinión pública pudiera conocer más sobre la situación interna nicaragüense, en su aspecto de lucha por el poder. En ese contexto se ubica la notable difusión de entrevistas televisivas y de prensa a líderes de la oposición, como la celebrada con Edén Pastora y la amplia difusión del pensamiento crítico que en relación al sandinismo han expresado Octavio Paz, Gabriel Zaid y otros intelectuales. También se observa, desde 1982,

<sup>17</sup> Véase discurso de José López Portillo, Managua, 1982.

una marcada disminución de las visitas que con tanta frecuencia hacían los dirigentes sandinistas a México y de las misiones mexicanas a Managua. Conservando su tradición, el gobierno de México no hizo público el estado de las relaciones económicas con Nicaragua. Sin embargo, se tiene conocimiento por fuentes oficiales no publicadas, de que la ayuda se ha frenado en proporciones importantes. Las líneas de crédito han sido suspendidas, el suministro de petróleo ha sido ocasionalmente interrumpido y las donaciones han sido prácticamente canceladas.

A pesar de ello, México persiste en su negativa de permitir que las organizaciones opositoras al sandinismo hagan relaciones públicas en México. En 1983, a raíz del recrudecimiento de la lucha político militar en Nicaragua, los distintos grupos de oposición intentaron abrir canales de comunicación informativa con personeros gubernamentales. En esos intentos, realizados con poco éxito, se vieron envueltos dirigentes de FDN y ARDE. La declaración de uno de los voceros de las FDN en Honduras, acerca de que los barcos petroleros mexicanos serían hundidos si seguían abasteciendo de crudo a Nicaragua, afectó esa comunicación, que se había iniciado a través de personalidades de la empresa privada. La expulsión de México de Alfonso Robelo de ARDE, cuando intentó llevar a cabo una entrevista para la prensa extranjera en la ciudad de México, cerró la comunicación que se había iniciado oficiosamente con funcionarios mexicanos. Ésta había sido posible debido a que muchos sandinistas originales, ahora incorporados al ARDE, habían mantenido buenas relaciones con personalidades gubernamentales de México antes del triunfo sandinista. En 1984, el líder de la oposición no armada nicaragüense, Arturo Cruz, manifestó su interés por visitar México, pero tal interés no tuvo correspondencia. Es probable, sin embargo, que México mantenga cierta información respecto de la oposición nicaragüense a través de Contadora, donde están presentes países que sí mantienen una comunicación fluida y activa con los dirigentes de oposición: Venezuela, Colombia y Panamá.

En algunos casos, esa falta de comunicación informativa es explicada privadamente en México con el argumento de que de otra forma se afectaría la política de pedir moderación a los sandinistas, a cambio de una "colaboración responsable". En sentido contrario, debe decirse que muchas de las críticas que se hacen a México en los países centroamericanos (excepto Nicaragua) se deben a su rígida y cerrada defensa del sandinismo. La prensa de esos países recoge abundante información de críticas provenientes de fuentes privadas y gubernamentales, en relación con la posición mexicana.

El hecho de que México no hubiera nombrado embajadores en Honduras y El Salvador fue interpretado por esos países como una muestra de la parcialidad mexicana en el conflicto de la región. Los



incidentes negativos en las relaciones con Costa Rica, país clave en el juego político centroamericano, han sido frecuentes. El manejo de esas relaciones, especialmente en 1981 y 1982, afectó muchísimo la imagen que tenían de México los costarricenses y dejó seriamente afectadas las posibilidades de que Costa Rica pudiese ser un buen comunicador mexicano en la zona. El caso de Guatemala tiene ribetes especiales, porque es un país fronterizo y porque México tiene especial interés geopolítico en evitar complicaciones que por el momento tampoco convienen a Guatemala. En todo caso, las relaciones de México con los sandinistas han dejado a México en una difícil posición frente al resto de los países de la zona, y han acumulado resentimientos quizá permanentes.

Como conclusión, podría decirse que desde 1982 México parece concentrar su esfuerzo en hacer recaer la responsabilidad de la defensa del sandinismo moderado en una vía diplomática multilateral. La creación del Grupo Contadora parece llevar consigo, desde su inicio, la voluntad política de conservar viva la estrategia original de impulsar la consolidación del sandinismo moderado, sólo que bajo un sistema de presiones más sutil y complejo y de menor costo político para México. La esperanza mexicana de que los sandinistas moderados puedan retomar la iniciativa, a partir de las elecciones presidenciales de diciembre de 1984, no ha desaparecido. La aceptación de Estados Unidos del consejo mexicano de abrir comunicación bilateral con Cuba y reanudarla con Nicaragua, al tiempo que se agota la instancia de Contadora, mantiene viva la esperanza mexicana de que el sandinismo, bajo las presiones combinadas, políticas y militares, terminará encontrando una fórmula de conciliación nacional. En previsión de lo contrario, México ha reactivado la estrategia de compensar su apoyo al sandinismo, con una política de franco acercamiento a Guatemala y de disminución de tensiones con El Salvador, Honduras y Costa Rica.

*Las relaciones de México  
con los países de América Central*  
se terminó de imprimir en septiembre de 1985  
en los talleres de Programas Educativos, S.A. de C.V.,  
Chabacano 65-A, 06850 México, D.F.  
La fotocomposición y la formación  
se hicieron en Redacta, S.A.  
Se imprimieron 3 000 ejemplares,  
más sobrantes para reposición.  
Diseñó la portada Mónica Díez Martínez.  
Cuidó la edición el Departamento  
de Publicaciones de El Colegio de México.





*En esta obra, compilada por el profesor Mario Ojeda Gómez, se atienden los temas centrales de las relaciones de México con los países de América Central en un marco bilateral.*

*En 1979 México se enfrentó al problema de decidir la política exterior que seguiría frente a la crisis centroamericana, sin duda la crisis internacional más cercana a sus intereses nacionales. La pauta de dicha política fue marcada por el proceso de toma de decisiones iniciado con la ruptura de relaciones con el gobierno nicaragüense en 1979, confirmada con la posición asumida frente al conflicto salvadoreño en 1981 y finalmente resumida en una estrategia global, con la creación del grupo Contadora.*

*Las reivindicaciones de México por una estabilidad en Centroamérica basada en la negociación pacífica de las controversias, han asumido diversas formas de la diplomacia multilateral, sin menoscabo de la tarea de fortalecer sus relaciones con cada uno de los países centroamericanos.*

*En esta perspectiva, el análisis de las relaciones de México con los distintos países centroamericanos enriquece la discusión sobre el papel de los actores internacionales en la crisis centroamericana.*

Fotografía: Jorge Contreras Chacel

