

# TENDENCIAS GENERALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID

CLAUDE HELLER

## INTRODUCCIÓN

EN ESTE ARTÍCULO SE PRESENTAN LOS principales elementos de la política exterior de México en el periodo 1982-1988. No es una evaluación global —tarea demasiado ambiciosa que requeriría el análisis sistematizado de sus capítulos fundamentales—, sino una aproximación que muestra la racionalidad de la acción internacional de México en esta década. Del recuento del periodo considerado podrá desprenderse un panorama general tanto de los méritos de esa política como de sus limitaciones.

Situar el debate sobre política exterior en el plano histórico resulta no solamente obvio, sino que constituye un acto ineludible para comprender la naturaleza de la tarea emprendida en respuesta a los desafíos que vivía el país a principios de este decenio. Al iniciarse el periodo de De la Madrid, México enfrentaba una severa crisis interna que coincidía con el agravamiento de las relaciones internacionales en su conjunto.

Baste recordar que varios acontecimientos a lo largo de 1982 mostraron el grado de deterioro de la situación mundial. Las dos grandes potencias, a la vez que impulsaban el desarrollo de nuevos armamentos nucleares y ampliaban el ámbito de su uso eventual al espacio ultraterrestre, no estaban en condiciones de abordar una negociación sustantiva en las pláticas que se venían celebrando en Ginebra tanto sobre las armas estratégicas como las de alcance intermedio emplazadas en Europa. Más grave aún, los conflictos en Afganistán, Kampuchea, el Golfo Pérsico y otras partes del mundo demostraban la tendencia cada vez más frecuente a la violación de las normas básicas del derecho internacional y al uso de la fuerza como medio para dirimir las controversias.

En 1982, las guerras en Líbano y el Atlántico Sur se agregaron a la lista de una compleja agenda diplomática. Dentro de esa crisis agravada desde finales de la década anterior por el enfrentamiento Este-Oeste, se originaron otras a causa del atraso económico y social, y por falta de procesos políticos que garantizaran la estabilidad interna. En el área más próxima a México creció la amenaza de un conflicto armado, cuyas consecuencias afectarían sin duda su seguridad y desarrollo.

En las relaciones económicas, la brecha entre países ricos y pobres se ensanchaba en todos los terrenos, a la vez que el problema de la deuda, principalmente de México y de los países latinoamericanos, adquiría la dimensión política que tiene en nuestros días. El aumento de las tasas de interés, las medidas proteccionistas de los países industrializados, la caída de los precios internacionales del petróleo y de otras materias primas estratégicas ocurrieron cuando se suspendió todo diálogo consistente entre el Norte y el Sur.

En 1982, el concepto mismo de negociación carecía de contenido específico tanto en la búsqueda de soluciones a conflictos concretos como en la diplomacia multilateral. Así como el segundo periodo extraordinario de la Asamblea General de Naciones Unidas dedicado al desarme (junio de 1982) concluyó en rotundo fracaso, los magros —por no decir inexistentes— resultados de la reunión de Cancún de octubre de 1981 sobre cooperación para el desarrollo, simbolizaron la poca viabilidad de la construcción del “nuevo orden económico internacional” al que habían aspirado con particular empeño los países en vía de desarrollo desde mediados de los años setenta.

Esta breve referencia al estado de la política mundial no tiene otro propósito que precisar las condiciones externas cuando se iniciaba un sexenio en México y apreciar el valor y alcance de las iniciativas en las que participaría. La gravedad de la crisis mexicana de 1982 llevó a más de un observador a especular acerca de la capacidad del país para mantener una política exterior activa y a afirmar que el nuevo gobierno se vería en la necesidad de modificar líneas de conducta, sobre todo en áreas susceptibles de provocar fricciones con otros países, como podría ocurrir en relación con el conflicto centroamericano, con el objeto de concentrar sus esfuerzos en la atención de los problemas internos.

Sin desconocer que la relación con el exterior define los márgenes dentro de los cuales se desenvuelve todo proceso nacional, los hechos demostrarían la falta de relación automática y fatalista entre vulnerabilidad económica e imposibilidad de una política exterior independiente. México no sólo no retrajo su actividad externa sino que mostró nuevamente la fuerza de una política de principios y ensayó nuevos métodos de acción que le permitieran responder con eficacia a los requerimien-

tos más inmediatos de su ubicación en el escenario internacional.

El gobierno del presidente De la Madrid reconoció explícitamente la estrecha relación entre política exterior y proceso interno. Así, desde 1983 el concepto de seguridad nacional fue incorporado al lenguaje diplomático oficial, más allá de su estricto sentido estratégico-militar. Con ello se procuró insistir en que un desarrollo nacional independiente, estable y sostenido requería crear un marco internacional favorable. La diplomacia se convertía así en instrumento privilegiado para buscar espacios que permitieran preservar la soberanía nacional y respaldar los esfuerzos internos en favor del desarrollo económico y social. La viabilidad del proyecto nacional suponía necesariamente una política exterior que no podía limitarse a reaccionar frente a los acontecimientos externos sin plan alguno, sino que debía procurar, en función de sus posibilidades reales, construir un orden mundial compatible con su interés nacional.

#### LAS PRIORIDADES: ESTADOS UNIDOS Y CENTROAMÉRICA

La política exterior se propuso enfrentar los efectos inmediatos de la crisis y actuar ante situaciones de orden económico y político que interesaban legítimamente a México. Las relaciones con Estados Unidos y el tema centroamericano ocuparon el lugar preponderante de la política internacional mexicana. En el segundo caso se reconoció la importancia que había adquirido la frontera sur, no sólo por Guatemala y los flujos masivos de refugiados que desde 1980 venían de ese país, sino también por el desarrollo del conflicto centroamericano y sus consecuencias para las relaciones interamericanas. Las relaciones con Estados Unidos fueron capítulo esencial, porque, además de darse entre vecinos desiguales que comparten una extensa frontera, abarcan los aspectos más variados. Se trata al mismo tiempo de la coexistencia entre países que se ven en la necesidad de resolver una amplia gama de problemas y que mantienen actitudes propias sobre asuntos importantes de la política mundial, específicamente de la región latinoamericana.

Miguel de la Madrid contó con una plataforma que le permitió fundamentar sus iniciativas. En primer lugar, la sólida tradición de una política de principios aplicada a situaciones concretas, más allá de su exaltación ritual, justificaba una clara definición en los casos en que esos principios estaban en juego. Se trataba de un capital político que había dado a México prestigio y autoridad moral. Incluso se fue más lejos que en otros gobiernos en lo que a principios se refiere, al reformar el artículo 89 constitucional para consagrarlos en la Carta Magna

como criterios rectores de la política exterior de México. En ese mismo sentido, resulta interesante notar que, además de los principios tradicionales —no intervención, autodeterminación de los pueblos, solución pacífica de controversias, proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, igualdad jurídica entre los Estados y cooperación para el desarrollo—, se añadió el relativo a la lucha por la paz y la seguridad internacionales, el cual está íntimamente asociado a las gestiones con las que se comprometió el gobierno de México en los últimos seis años.

En segundo lugar, y teniendo en cuenta lo señalado arriba, la política exterior se benefició del impulso de las decisiones adoptadas por gobiernos anteriores. Aparte de los matices sexenales, puede hablarse de un ciclo 1970-1982 a lo largo del cual la participación de México en la política internacional adquirió un nuevo carácter. En el sexenio 1970-1976 México se reconoció a sí mismo como parte integrante del Tercer Mundo y lanzó iniciativas en esa dirección, principalmente la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados; en el periodo 1976-1982 el gobierno decidió comprometerse de manera más activa en la política mundial con la decisión de ingresar al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, después de 34 años de ausencia voluntaria, y definió nuevas bases de la diplomacia con Centroamérica cuando advirtió que la frontera sur era área vital para el interés nacional.

Así pues, la herencia del pasado inmediato más que la situación que prevalecía en la relación con Estados Unidos y en la región centroamericana condicionó de manera decisiva el margen de maniobra del gobierno mexicano. Como podrá apreciarse no se trató de una mera continuidad, producto de la inercia; al contrario, la política exterior adquirió nuevos rasgos de forma y fondo.

Cuando De la Madrid asumió sus funciones en diciembre de 1982, Reagan, que llevaba casi dos años en el poder, mantenía serias diferencias con el gobierno de México tanto por asuntos estrictamente bilaterales (petróleo, comercio, narcotráfico, nacionalización de la banca y “clima de confianza”, etc.) como de tipo regional. Centroamérica —El Salvador en primera instancia y posteriormente Nicaragua— se había convertido en materia de alta prioridad para la política exterior norteamericana. México no sólo no compartía el punto de vista de Washington —según el cual la crisis centroamericana era nítida expresión del conflicto Este-Oeste—, sino que además adoptó iniciativas que Estados Unidos percibía como contrarias a sus objetivos de seguridad nacional. Debe recordarse que desde 1979 México había desplegado una intensa actividad en la vida regional. La posición del gobierno en la XVII Reunión de Consulta de la OEA sobre Nicaragua en el ocaso de

la dictadura somocista, la estrecha relación con el régimen sandinista, la declaración franco-mexicana sobre El Salvador en agosto de 1981, las propuestas de Managua en febrero de 1982, formuladas por el presidente López Portillo para la pacificación de Centroamérica, y la iniciativa conjunta con Venezuela en octubre de ese año para encauzar el conflicto entre Honduras y Nicaragua, fueron antecedentes sin los cuales no habría sido posible crear el Grupo Contadora y una nueva política hacia la zona.

Al revisar el sexenio parecería desprenderse una imagen de conflicto y enfrentamiento entre México y Estados Unidos. Un análisis riguroso llevaría probablemente a matizar esa conclusión. En todo caso, y dejando de lado el estado de la relación final del gobierno de López Portillo, el hecho fundamental es que la agenda creció en tamaño y complejidad. Los problemas estructurales en comercio, finanzas, energía y agricultura tuvieron cambios en función de la crisis económica de México. En migración, la lucha por el control de la frontera que había propuesto el gobierno de Reagan culminó con la aprobación de la Ley Simpson-Rodino. Con ello se confirmó, una vez más, la concepción unilateral norteamericana del fenómeno migratorio y la falta de sensibilidad hacia el punto de vista mexicano, el cual, si bien no negaba el derecho soberano de Estados Unidos a dictar sus propias leyes, recordaba las implicaciones económicas, sociales y humanitarias que tiene la migración para ambos países.

Otra cuestión no particularmente novedosa, la del narcotráfico, adquirió una dimensión inusual que la convirtió incluso por momentos en centro de controversia. Tan fue así que el gobierno de México se vio obligado a rechazar categóricamente las acusaciones formuladas por legisladores norteamericanos de que México no cooperaba bastante en la lucha contra el narcotráfico, razón por la cual el país merecía ser objeto de sanciones.

Al margen de las cuestiones mencionadas, nuevos temas asociados tanto a la política exterior como a la política interna se agregaron a la agenda bilateral. En primer lugar, el conflicto centroamericano absorbió la atención de ambos gobiernos dada la importancia que le atribuyeron en función de su interés nacional respectivo, manteniendo diferencias a las que me referiré posteriormente. En segundo lugar, el gobierno de Reagan decidió convertir en asunto bilateral las diferencias entre México y Estados Unidos en los foros internacionales. En tercer lugar, la estabilidad interna de México, a partir de las posibles consecuencias sociales y políticas de la crisis, pasó a ocupar la atención de círculos del gobierno norteamericano. A este respecto, cabe mencionar los contactos establecidos por la Embajada de Estados Unidos en

México con el Partido Acción Nacional y con miembros de la jerarquía eclesiástica, que desataron intensas polémicas en la prensa nacional acerca del intervencionismo norteamericano y de la evaluación que del futuro de México hacían sectores del gobierno estadounidense que consideraban al PAN como alternativa de cambio democrático. Es oportuno recordar que la Secretaría de Relaciones Exteriores rechazó en términos enérgicos, mediante presentación de notas diplomáticas, los capítulos correspondientes a México del informe sobre la situación de los derechos humanos en el mundo que anualmente presenta el Departamento de Estado al Congreso; objetó en ellas su contenido crítico y opinó que el informe era inaceptable por constituir una intromisión en los asuntos internos del país. Las acusaciones de corrupción, fraude electoral y narcotráfico, persistentes en los medios de comunicación estadounidenses —frecuentemente atribuidas en México a voceros del gobierno norteamericano—, envenenaron el ambiente de la relación en más de una ocasión.

Sin embargo, como ya se señaló líneas atrás, es necesario matizar la visión negativa y conflictiva señalando que, por encima de toda diferencia, ambos gobiernos reconocieron siempre la necesidad de mantener una relación estable proporcional a la importancia que se conceden mutuamente. Fue significativo que De la Madrid y Reagan se reunieran en seis ocasiones y mantuvieran el contacto cuando la situación así lo mereció. Además, a lo largo del sexenio se suscribieron numerosos acuerdos de cooperación bilateal en diversas áreas.

Mucho se habló de la “contadorización” de la política exterior, queriendo decir con ello que México concentraba la mayor parte de su atención y sus esfuerzos en el conflicto centroamericano, incluso en detrimento de asuntos juzgados por algunos sectores de la sociedad como prioritarios. Se llegó a argumentar que el protagonismo de México en las gestiones del Grupo Contadora representaba alto costo político para las relaciones con Estados Unidos cuando la crisis económica obligaba a fortalecer los vínculos con el poderoso vecino del norte.

A reserva de examinar con detalle estas apreciaciones, y sin negar que la adopción de toda actitud política tiene repercusiones tanto internas como externas, cabe una observación preliminar: la agenda bilateral iba mucho más allá de las diferencias entre México y Estados Unidos sobre la crisis centroamericana, y hubo incluso cuestiones que provocaron gran irritación en ambos lados y que no tenían relación directa con los acontecimientos regionales. El narcotráfico fue un buen ejemplo de ello.

Asimismo, resulta legítimo preguntarse si una actitud diferente del gobierno de México en Centroamérica, menos antagónica con las polí-

ticas de la administración Reagan, hubiera significado automáticamente un trato diferente a México en temas como migración, narcotráfico y comercio, entre tantos otros. Al mismo tiempo, es oportuno señalar que las políticas exteriores de ambos gobiernos tuvieron en cuenta, en lo que a relación bilateral se refiere, elementos fundamentales que estuvieran por encima de las divergencias en el ámbito centroamericano.<sup>1</sup>

Como ha notado con acierto un estudioso de la relación bilateral, ninguno de los gobiernos perdió de vista su aspecto más amplio, como lo demostraron, entre otros hechos, la ayuda económica brindada a México con motivo de la crisis financiera de 1982 y el respaldo del Departamento del Tesoro para un préstamo de 12 500 millones de dólares en un paquete de reestructuración de la deuda en 1986-1987. Dice el mismo autor que “pese a toda la retórica, la política general estadounidense mostró que la estabilidad política y el desarrollo económico de México eran mucho más importantes para los intereses norteamericanos que la política mexicana en Centroamérica”.<sup>2</sup>

¿Por qué la participación activa de México en esa región? La evolución política en Nicaragua y El Salvador y el riesgo de que se extendiera el conflicto con una posible intervención militar extranjera, hacían necesario afirmar la incipiente presencia mexicana en la zona, iniciada en 1979. La fuerza de los acontecimientos —no el capricho de un gobierno y mucho menos de un secretario de Estado— convirtieron el tema centroamericano en capítulo fundamental del quehacer internacional de México.

Nuestro país partió del reconocimiento de que tenía intereses propios en Centroamérica y se definió en favor de una solución negociada congruente con una política exterior orientada a preservar su independencia y soberanía. El quebrantamiento del orden jurídico internacional, la inestabilidad política más sus consecuencias sociales (flujos de refugiados), la presencia militar extranjera y los riesgos de una intervención foránea de grandes proporciones afectaban el desarrollo nacional. El gobierno de De la Madrid determinó su política centroamericana de acuerdo con sus propios intereses, que podían coincidir con, o contraponerse a los de otros países.

Desde Contadora, México procuró una solución negociada que re-

<sup>1</sup> Se examina ampliamente el tema en mi artículo “La política exterior de México y Estados Unidos hacia Centroamérica”, en *La política exterior y la agenda México-Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, pp. 187-229.

<sup>2</sup> Jorge G. Castañeda y Robert A. Pastor, *Límites en la amistad: México y Estados Unidos*, Joaquín Mortiz, México, 1989, pp. 151-152.

considerase los derechos legítimos de los cinco Estados centroamericanos, incluido Nicaragua, y que se fundamentara en el estricto respeto de los principios de no intervención y libre determinación de los pueblos. En momento alguno el gobierno mexicano puso en duda la legitimidad de los gobiernos del área y mucho menos intentó condicionar el logro de un acuerdo regional al cambio del régimen político en cualquiera de los países centroamericanos.

México siempre procuró la conciliación y no ignoró que Estados Unidos tenía intereses de seguridad en la región. Fue así que intentó promover la normalización de las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Nicaragua. El gobierno de Reagan bloqueó la negociación regional —en la que México era visto como pieza central—; no le dio la oportunidad de demostrar las bondades que podría tener incluso para los intereses norteamericanos, como lo demostraría toda lectura cuidadosa del Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica —documento central en la negociación diplomática de 1984 a 1986. El Grupo Contadora, consciente de sus limitaciones y de los intereses en juego, no dejó de insistir en que la solución de la crisis centroamericana requería no sólo de la voluntad de los gobiernos del área sino también de la cooperación constructiva de otros Estados con vínculos e intereses en la zona.

Las gestiones del Grupo Contadora fueron expresión de una visión histórica de largo alcance. Los gobiernos latinoamericanos reconocieron las raíces estructurales del conflicto centroamericano e insistieron en la necesidad de evitar la guerra y reducir las tensiones militares para crear las condiciones que permitieran superar el subdesarrollo. En este diagnóstico de la situación regional se fundamentaron las iniciativas del Grupo Contadora tanto en el ámbito de la seguridad militar como en el de la cooperación económica y social.

La experiencia del Grupo Contadora fue un mecanismo político sin precedentes, que permitió establecer el diálogo entre las partes, identificar los asuntos que debían ser objeto de la renegociación e idear procedimientos novedosos que respondieran a las necesidades de la misma. La flexibilidad de sus métodos, la búsqueda permanente del acuerdo, por encima del aislamiento del contrario y la capacidad para enfrentar de manera cíclica nuevos desafíos, le permitieron conservar su capacidad de convocatoria a pesar de la intolerancia.

Frente a los riesgos de agotamiento de la vía diplomática en momentos críticos del proceso, Contadora tuvo la imaginación y energía que permitieron dejar abierta la perspectiva de una solución negociada y contrarrestar tendencias que favorecían el uso de la fuerza y la ruptura del orden jurídico en Centroamérica. Demuestran esto la creación

del Grupo de Apoyo, la iniciativa de Caraballeda en enero de 1986 y la vinculación con los secretarios generales de Naciones Unidas y de la OEA, que permitió reunir en una misma causa a los responsables de los dos organismos (el mundial y el regional) a los que se había intentado antagonizar en el pasado bajo el supuesto de conflicto de competencias. También ha de acreditarse a Contadora el haber despertado la atención de la comunidad internacional sobre las implicaciones de la crisis centroamericana. Seis años después de iniciadas las gestiones de Contadora, el tema centroamericano forma parte de diversas iniciativas concretas en los organismos internacionales (Plan de Cooperación Económica y Social para Centroamérica aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en mayo de 1988; conferencia internacional en mayo de 1989 para atender la problemática de los refugiados; mecanismo de control en materia de seguridad bajo los auspicios de la ONU) y de grupos regionales como la Comunidad Europea, con la cual se estableció un diálogo sistemático a nivel ministerial.

La tarea desarrollada de 1983 a 1987 sentó las bases de las reuniones de Esquipulas, donde los gobiernos centroamericanos, a pesar de todas las dificultades que tuvieron hasta enero de 1989 (parecidas, por no decir idénticas, a las que enfrentó el Grupo Contadora) asumieron la responsabilidad directa de las negociaciones. En efecto, el ciclo Contadora-Esquipulas-Sapoa sentó las bases para pacificar la región, una vez superados los escollos de interferencias externas y del inicio de una nueva fase de las relaciones interamericanas con la renovación de gobiernos en varios países de Centroamérica, Contadora y Estados Unidos.

## LA POLÍTICA MULTILATERAL

La política multilateral mereció particular atención en el curso de los últimos años. Ello no es novedoso si se toman en cuenta las contribuciones de México en las Naciones Unidas y otros organismos desde 1945, pero la participación de México en los foros internacionales adquirió rasgos nuevos con iniciativas diplomáticas originales que, bajo el signo de la concertación, se desarrollaron al margen de la diplomacia tradicional.

México ha reconocido siempre que, en relaciones asimétricas de poder, la política multilateral permite ejercer un contrapeso y obtener un mayor margen de maniobra; representa además un sistema de cooperación que canaliza recursos considerables en beneficio del desarrollo económico y social.

De manera invariable, México defendió los principios de no intervención, autodeterminación de los pueblos, solución pacífica de controversias e igualdad jurídica entre los Estados. Fue bajo estos criterios que México votó a favor de las resoluciones relativas a los conflictos existentes en Centroamérica, Afganistán, Medio Oriente, Kampuchea,<sup>3</sup> Sudáfrica e Islas Malvinas, y que apoyó sin reservas el derecho a la autodeterminación del Sahara Occidental y de la población de Nueva Caledonia. Asimismo, México favoreció el tratamiento de los derechos humanos —tanto en la Asamblea General como en la Comisión de Derechos Humanos— promoviendo proyectos de resolución sobre la situación en Chile y El Salvador, evitando que otros casos, como el de Cuba, fueran tratados con claros fines políticos por encima de aspectos humanitarios. México continuó promoviendo diversas iniciativas sobre desarme orientadas a estimular, entre otras cuestiones, la suspensión de los ensayos con armas nucleares, la congelación de los armamentos nucleares, la consolidación de América Latina como zona desnuclearizada y la prevención de la carrera armamentista en el espacio ultraterrestre. En el ámbito económico, con grandes dificultades se siguió insistiendo en la necesidad de entablar negociaciones globales en favor de la reestructuración del orden económico internacional y de reconocer la dimensión política de la deuda externa, cuyo tratamiento no debería limitarse al marco de las instituciones financieras internacionales creadas en la posguerra.

En Naciones Unidas, México ha encontrado el foro apropiado para contribuir, con equilibrio y espíritu constructivo, a solucionar los grandes problemas contemporáneos. Desde la perspectiva mexicana, la interdependencia de los Estados y la corresponsabilidad en la solución de problemas tan diversos como son, entre otros, la deuda, el narcotráfico, el medio ambiente, la alimentación y la carrera armamentista, exigen la formulación de políticas concertadas multilaterales. Frente a las posiciones derivadas del enfrentamiento, México ha procurado siempre la conciliación en nombre del interés común y por encima de posiciones determinadas por un bloque ideológico. En ese sentido, es aún válida la afirmación de Padilla Nervo, en los primeros años de la ONU, de que el papel de la Organización debería ser exami-

<sup>3</sup> En este caso cabe señalar que hasta 1987 México se abstuvo, dado que, si bien la resolución consideraba la violación de los principios de autodeterminación de los pueblos y de no intervención como resultado de la invasión vietnamita, implícitamente se reconocía al gobierno de coalición en el que participaban los responsables de la política de genocidio contra la población kampucheano bajo el régimen del Pol Pot. En 1988 México modificó su voto a la luz de la evolución de la situación regional.

nar las controversias entre las grandes potencias, y que países como México estaban destinados a actuar como fuerza moderadora para evitar "los abusos del poder".

En el curso de los últimos seis años, México y Estados Unidos no coincidieron siempre en el tratamiento de diversas cuestiones en foros internacionales de carácter universal y regional. Además de diferencias tradicionales derivadas de la posición que ocupen ambos países en la estructura de poder mundial, es preciso señalar que esa situación fue también producto de la profunda revisión que hizo el gobierno de Reagan en los términos de la participación de Estados Unidos en los organismos internacionales.

El mandato que se atribuyó a sí mismo el gobierno norteamericano en la política mundial, y el carácter marcadamente ideológico de sus posturas, afectaron la marcha del sistema multilateral. El severo cuestionamiento del papel de las Naciones Unidas se expresó no sólo en la retención de cuotas contraídas conforme a tratados, sino también en la decisión de no reconocer la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia respecto a una demanda sobre actos de intervención presentada por un Estado soberano, y en el desconocimiento de negociaciones internacionales en las que Estados Unidos había participado activamente (la Convención del Derecho del Mar de 1982 o el Plan de Independencia de Namibia, contenidos en la resolución 435 del Consejo de Seguridad). Al retirarse de la UNESCO, Estados Unidos ilustró su pretensión de introducir correctivos a la marcha del organismo desde una posición de fuerza y no mediante el diálogo y el acuerdo con los demás Estados miembros. La actitud estadounidense generó un ambiente de enfrentamiento en el que toda disidencia corría el riesgo de ser interpretada como enemistad hacia Estados Unidos.

El intento de condicionar la política multilateral y de subordinarla a las relaciones bilaterales que mantiene Estados Unidos con diferentes países fue inusitado, no sólo porque carecía de precedentes, sino porque negó el fundamento mismo de la participación libre de los estados en los foros internacionales.

En estas condiciones las fricciones fueron inevitables. Mientras que la política norteamericana tuvo un giro notable, México desarrolló una activa diplomacia multilateral, fundamentada en el apoyo estricto de sus principios rectores de política exterior. Las iniciativas adoptadas en materia de desarme, derechos humanos y la solución del conflicto centroamericano, entre otras cuestiones, fueron compartidas por países de las más diversas tendencias políticas y recibieron el amplio respaldo de la Asamblea General. Cabe destacar que, en contactos de alto nivel, el gobierno de México expresó la necesidad de mantener

una comunicación fluida, basada en el respeto mutuo de la posición que mantienen ambos gobiernos sobre los diversos asuntos multilaterales y en la imposibilidad de coincidir plenamente en todos los casos.

En Naciones Unidas México reivindicó, por medio de sus votos, su facultad soberana de decisión frente a las cuestiones planteadas, en función del valor intrínseco de los temas y de los efectos potenciales de la resolución. En ese mismo sentido, México favoreció la aplicación específica de los principios de su política exterior sin admitir excepción o interpretación casuística alguna. Esa consistencia se reflejó prácticamente en todas las situaciones que implicaron una intervención extranjera, como lo demostró la posición de México tanto en los casos de Granada y Nicaragua como de Afganistán y Líbano.

#### HACIA UNA NUEVA DIPLOMACIA MULTILATERAL

En la medida que significó el debilitamiento del multilateralismo y la parálisis de toda negociación significativa, el decenio actual puede considerarse perdido.

La participación de México en el Grupo de los Seis, el Grupo Contadora y el Consenso de Cartagena y la creación del Mecanismo Latinoamericano de Concertación Política fueron una respuesta innovadora ante los riesgos de la inercia y la imposibilidad de los foros internacionales para atender con eficacia cuestiones prioritarias de nuestro tiempo.

La rivalidad entre las grandes potencias y la lucha por imponer una pretendida paridad estratégica generaron una nueva escalada de la carrera armamentista que ha desbordado y puesto en peligro varios acuerdos bilaterales y multilaterales sobre control de armas nucleares alcanzados a lo largo de los años sesenta y setenta.

La política multilateral no pudo escapar a los límites impuestos por la lucha entre las grandes potencias nucleares. El deterioro de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y la Unión Soviética y la consiguiente parálisis de sus negociaciones sobre armamentos impidieron, desde principios de los ochenta, todo acuerdo multilateral. La proliferación de numerosas resoluciones en la ONU, promovidas por países no alineados e independientes, tuvo poca incidencia en la realidad sin dejar de representar una presión política y moral en favor del desarme.

A causa de la evolución de la política mundial, a principios de esta década creció la amenaza de la destrucción total. Asimismo, México comenzó a enfrentar una situación totalmente nueva: el conflicto regional en la frontera sur, que significaba una amenaza para su seguri-

dad. El agravamiento de la situación mundial y el desarrollo del conflicto centroamericano explican que el desarme nuclear y el desarme convencional hayan recibido particular atención de la diplomacia mexicana de los últimos años. La participación de México en la iniciativa del Grupo de los Seis y en el proceso auspiciado por el Grupo Contadora tuvieron por común denominador el propósito de encontrar nuevas vías de entendimiento que permitan acuerdos que reconozcan los intereses de las partes conforme al derecho.

La iniciativa del Grupo de los Seis surgió como respuesta al vacío creado en las negociaciones entre las grandes potencias nucleares, que desde 1980 no tuvieron progreso en sus conversaciones bilaterales y a fines de 1983 y durante 1984 suspendieron todo diálogo bilateral. Particularmente significativo fue que, por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, un presidente norteamericano no se reuniera, en el curso de su mandato institucional, con el más alto dirigente soviético en turno. En 1985 volvió a entablarse la comunicación entre las grandes potencias.

Además de reivindicar el derecho de todos los pueblos a expresar sus preocupaciones sobre temas que interesan a la humanidad entera, la iniciativa del Grupo de los Seis subrayó la necesidad de prevenir la carrera de armamentos en el espacio y de concertar un tratado de prohibición completa de los ensayos de armas nucleares como pasos inmediatos en favor del desarme. Pero además del valor político que ha representado este nuevo esfuerzo que ha contribuido a alertar la conciencia de amplios sectores de la opinión pública mundial en favor de la paz y el desarme; el Grupo de los Seis lanzó propuestas concretas. En la reunión de Ixtapa se dieron a conocer los fundamentos de un sistema de verificación internacional de la prohibición completa de los ensayos de armas nucleares, elaborado por científicos de los seis países miembros. De esta manera, el Grupo de los Seis intentó abordar un problema de suma importancia: el de la verificación, frecuentemente enunciado en el pasado como obstáculo para lograr un tratado al respecto.

La importancia que México ha concedido a los acuerdos respecto a desarme nuclear no significó que el país relegara a segundo plano el desarme convencional. Al contrario, el tema formó parte de una de las iniciativas diplomáticas más importantes, la del Grupo Contadora. Cabe destacar que esta iniciativa latinoamericana, que propició un enfoque integral para la solución negociada de la crisis centroamericana, reconoció el hecho de que el desarme convencional no puede operar en el vacío y que, en consecuencia, los acuerdos dependen de que se creen condiciones políticas propicias y se superen las causas que dieron lugar

a la carrera armamentista. En diversos pronunciamientos, pero sobre todo en la negociación del Acta para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, el Grupo Contadora propuso un conjunto de medidas que, en caso de concretarse, permitirían reducir las tensiones en el área y ofrecer genuina seguridad a todos los Estados.

Contadora favoreció dos áreas principales de negociación; la primera, orientada a eliminar la presencia militar extranjera en sus diversas manifestaciones (maniobras, bases y asesores), y la segunda, a destacar los compromisos que los propios gobiernos centroamericanos deberían adoptar en materia de armamentos fijando límites y prohibiendo introducir armas que modifiquen cualitativa o cuantitativamente los arsenales de cada país. Al mismo tiempo, y como condición indispensable para iniciar el proceso de desarme, se insistió en la necesidad de que las partes acuerden compromisos que pongan fin a prácticas violatorias del derecho internacional, como han sido el apoyo a fuerzas irregulares que utilizan el territorio de un Estado para atacar otro, el tráfico de armas y, en general, todos los actos que desestabilicen los gobiernos del área. La misma importancia se concedió a la creación de mecanismos eficaces e imparciales de verificación y control de los acuerdos.

Es oportuno señalar que las iniciativas de Contadora en Centroamérica, el Grupo de los Seis en materia de desarme y el Consenso de Cartagena sobre deuda, no tuvieron en momento alguno el propósito de vulnerar o debilitar el papel de los organismos multilaterales: siempre se procuró estimular su presencia, complementar sus acciones o cubrir sus insuficiencias dada la parálisis de esta década. No se soslayó la importancia de la colaboración política y económica con terceros países ni la de la participación de México en esos foros.

Fue así que el proceso de concertación latinoamericana tuvo también expresión institucional en la OEA al impulsar un conjunto de reformas jurídicas de la Carta de la Organización para adecuarla a las aspiraciones y necesidades de sus Estados miembros. En diciembre de 1985, la Asamblea General de la OEA adoptó el Protocolo de Reformas de Cartagena de Indias. El gobierno de México promovió el fortalecimiento del principio de no intervención reafirmando la prohibición de la injerencia de la Organización en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados y del derecho a la libre determinación. Defendió también la necesidad de evitar el supuesto conflicto de competencias entre foros universales reconociendo la facultad soberana de los Estados de acudir a aquellas que juzgue convenientes, de trasladar a la Carta los principios sobre seguridad colectiva que estableció el protocolo de reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y de adoptar normas para acrecentar la cooperación interame-

ricana. El Protocolo de Cartagena consagró el principio del pluralismo ideológico como base de las relaciones interamericanas e incorporó la disposición de que la Organización no puede intervenir en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados.

También se modificó el artículo 8 a fin de superar los obstáculos jurídicos que impedían el ingreso de Belice y Guyana a la OEA en virtud de las reclamaciones que sobre dichos territorios han mantenido los gobiernos de Guatemala y Venezuela, respectivamente. En lo que se refiere a solución de controversias, además de incorporar el derecho de todo Estado a recurrir al organismo internacional que le convenga, se confirieron al secretario general facultades que le han permitido desempeñar un papel activo, como lo han revelado las actividades del embajador João Baena Soares en las negociaciones de paz en Centroamérica.

El gobierno de México participó en otros foros y alianzas. Si bien México conservó su *status* de observador en el Movimiento de Países No Alineados, contribuyó a que las principales iniciativas de las que fue copartícipe (Centroamérica, desarme) fueran debidamente recogidas en los planteamientos del Movimiento en ocasión de las VII y VIII Reuniones Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, celebradas en 1983 y 1985 en la India y Zimbabwe respectivamente. Prueba del valor concedido al Movimiento fue la presencia del secretario de Relaciones Exteriores y de altos funcionarios de la Cancillería en las reuniones más importantes celebradas durante el periodo. En estos años, por el mayor interés latinoamericano en el Movimiento (resultado, entre otros factores, del ingreso de nuevos Estados miembros como Colombia y de los cambios de política exterior de países que, como Argentina, regresaron a la senda de la democracia), su agenda refleja de manera más precisa las posiciones de la región.

Aunque México no ingresó a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) mantuvo relación estrecha con la Organización y contribuyó, junto con otros productores independientes, a estabilizar el mercado petrolero internacional.

Característica esencial del sexenio de Miguel de la Madrid fue el acercamiento a América Latina. Más aún, México salió del aislamiento relativo en el que se encontraba gracias a dos factores. En primer lugar, promovió la búsqueda de una solución negociada del conflicto centroamericano a partir de los principios básicos que habían inspirado sus iniciativas previas en 1979-1982. Ello le permitió proyectar con más fuerza su política, pero también le llevó a moderar, en aras del compromiso regional, posiciones que había mantenido frente a casos específicos. En segundo lugar, la democratización en América Latina

permitió estrechar los lazos con nuevos gobiernos constitucionales y revisar el estado de las relaciones entre los países latinoamericanos. Por ello fue posible convertir coincidencias de principios y de objetivos en acciones específicas conjuntas en nombre de la paz, el desarrollo y la justicia. Por eso se crearon el Consenso de Cartagena en 1984 y el Grupo de Apoyo a Contadora en agosto de 1985, y en diciembre de 1986 se formalizó el Mecanismo de Consulta y Concertación Política conocido como Grupo de los Ocho.

Dique de contención frente a políticas que negaban el valor de la negociación y procuraban imponer soluciones unilaterales por medio de la fuerza, Contadora formó parte del patrimonio latinoamericano y permitió a América Latina definir intereses propios y revisar los términos de sus relaciones con el mundo. La confluencia de propósitos y acciones de los países integrantes del Grupo de Contadora y del de Apoyo permitió establecer el Mecanismo de Consulta y Concertación Política, el cual, trascendiendo el tema centroamericano, amplió la agenda de interés regional a otros campos cuando América Latina procuraba una nueva inserción en las relaciones internacionales.

No se puede negar que se trata de un esfuerzo incipiente que requiere ser consolidado y que continuará enfrentando problemas de acuerdo con la evolución del proceso político interno de cada uno de sus integrantes. El accidente panameño de febrero de 1988, que suspendió temporalmente su gobierno, demostró los riesgos de fracturas a partir de criterios divergentes sobre la responsabilidad del Grupo de los Ocho en la promoción de la democracia y en la interpretación del principio de no intervención. Lo más importante es que, por primera vez en muchos años y fuera del marco de la OEA, se institucionalizó el proceso esencialmente político que fue Contadora mediante la creación del mecanismo que permitió celebrar dos reuniones cumbres a nivel presidencial y diversas reuniones periódicas de ministros de relaciones exteriores y de otras carteras.

La concertación no significa adoptar posiciones conjuntas sobre todos los asuntos. A más de los matices existentes en las relaciones bilaterales de los gobiernos latinoamericanos y de los procesos de integración subregional (por ejemplo, Argentina-Brasil-Uruguay), hay un conjunto de temas en los que el acuerdo no abarca a todos los miembros del Grupo de los Ocho. Buen ejemplo de lo anterior fue, en 1988, cuando en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, los gobiernos de Argentina, Colombia, México y Perú decidieron presentar una resolución mediante la cual la Comisión aceptaba la invitación del gobierno de Cuba para que una misión observara la situación de los derechos humanos en ese país. La iniciativa no fue patrocinada por Brasil

ni por Venezuela. En 1989, en el mismo caso de Cuba, Colombia, México, Perú y Panamá (quien fue elegido miembro de la Comisión) patrocinaron un texto ante el que se abstuvieron Argentina, Brasil y Venezuela. Existen otros temas como los del desarme nuclear y convencional, la no proliferación y la creación de zonas libres de armas nucleares, en los que las posiciones son divergentes. Sin embargo, las acciones emprendidas desde 1986 iniciaron un nuevo diálogo latinoamericano que ha sentado las bases para una concertación mayor en el futuro.

## LA HERENCIA

Al gobierno de Miguel de la Madrid le tocó vivir una era de transición en el escenario internacional. Sus inicios y buena parte del sexenio transcurrieron entre conflictos y tensiones mundiales; la última etapa (1987-1988) coincidió con una nueva fase de distensión entre las grandes potencias y acuerdos negociados para algunos de los principales conflictos regionales que se habían suscitado desde fines del decenio 1970. El diálogo soviético-norteamericano que hizo posible el tratado para eliminar armas de alcance intermedio en Europa y reanudar las negociaciones sobre control de armamentos, el acuerdo de Ginebra de mayo de 1988 para retirar las tropas soviéticas de Afganistán el cese al fuego en el Golfo Pérsico y los acuerdos de Esquipulas en Centroamérica simbolizaron, entre otros acontecimientos, la creación de una nueva atmósfera y de un reacomodo global de fuerzas.

Fue un periodo de transición pero también de cambios profundos en diversas sociedades del Norte como del Sur, cuyas consecuencias están aún por conocerse en toda su dimensión. Las transformaciones emprendidas en la Unión Soviética por Mijail Gorbachov, el dramático proceso en China, las crisis de Argelia y Yugoslavia, han contribuido a modificar los términos de la política mundial. En América Latina, el retorno a los regímenes constitucionales se ensombreció por la crisis social y la aparición de sorprendentes manifestaciones de lucha armada.

No puede dejarse de lado que en el ámbito de la economía mundial, junto con las tendencias negativas que afectan al Tercer Mundo, ha proseguido la conformación de nuevos conglomerados tanto en América como en Europa y Asia.

La política exterior mexicana enfrentó, por las razones expuestas, condiciones sumamente adversas. Fue un periodo de resistencia y de defensa de los principios fundamentales frente al desprecio por el derecho internacional y las tentaciones intervencionistas de las grandes po-

tencias. Por la fuerza de las circunstancias y los hechos, Centroamérica —junto con las relaciones con Estados Unidos— fue centro de atención fundamental. Pero México no dejó de lado otras áreas de actividad; lejos de eso, el gobierno captó la importancia de las mutaciones internacionales y preparó el terreno del futuro adoptando decisiones de suma importancia, como fue su ingreso al Acuerdo General de Aranceles y Comercio. Procuró también diversificar las relaciones con Europa y reconoció en la Cuenca del Pacífico un polo de comercio, desarrollo e innovación tecnológica con el cual México debe aumentar sus vínculos bilaterales y regionales.

Un examen objetivo de los años estudiados muestra un balance positivo de la política internacional de México. El Grupo Contadora cumplió una función útil, sin la cual no habría sido posible la pacificación de Centroamérica en los términos convenidos en el Acuerdo de Esquipulas. La creación del Mecanismo de Consulta y Concertación Política, a pesar de sus debilidades y contradicciones, ha permitido sentar las bases de una nueva relación entre los países latinoamericanos e iniciar el diálogo con otras naciones y grupos regionales. El compromiso de México con la causa de las Naciones Unidas y la defensa de sus posiciones en ese foro no fue gesto inútil, porque hoy se reconoce nuevamente el valor de la política multilateral para solucionar los problemas de la paz, el desarme y el desarrollo económico y social.

En síntesis, la política exterior de México se comprometió con la defensa de sus principios fundamentales, pero también, con una visión más amplia, alentó nuevos recursos diplomáticos capaces de responder a los desafíos de su tiempo y adoptó iniciativas cuyas bondades y limitaciones deberán ser valoradas a la luz de los acontecimientos por venir.