

LA POLITICA DE MEXICO EN LA REGION DE CENTROAMERICA

RENÉ HERRERA
y MARIO OJEDA
El Colegio de México

Antecedentes históricos

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

Esto ha sido particularmente cierto respecto a las relaciones económicas y políticas, ya que, por otra parte, México siempre ha tenido una gran influencia cultural en la región y las corrientes artísticas y académicas han alcanzado niveles importantes. Pero, por ejemplo, el comercio nunca ha sido significativo. La excepción se dio durante el período de la Segunda Guerra Mundial, cuando las exportaciones mexicanas a Centroamérica llegaron a alcanzar el 12% del total y las importaciones el 5%. Pero una vez concluida la guerra, ambas partes volvieron a comerciar con sus antiguos socios y el intercambio entre ellas descendió nuevamente. Las relaciones diplomáticas a nivel bilateral estuvieron siempre dominadas por asuntos de rutina, con excepción de la materia de asilo político, que debido a los frecuentes golpes de estado típicos de la región, México tuvo la oportunidad de distinguirse como uno de sus más activos practicantes.

A nivel multilateral, por el contrario, sí hubo un mayor dinamismo y México desempeñó un papel de cierta significación. Por lo general, México apoyó los esfuerzos tendientes a desarrollar una política común

para la defensa conjunta de los intereses económicos de los países del área y para mejorar los términos de tratamiento a la región de parte de las grandes potencias y de los organismos económicos internacionales. Ejemplo de ello es el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), organismo creado en 1975 para la defensa y promoción de las economías latinoamericanas que contó, desde su concepción, con el decidido apoyo de México, conjuntamente con Venezuela y Costa Rica. Otro ejemplo concreto y particular a la región que nos ocupa es la Naviera del Caribe, empresa multinacional constituida en 1976 por países con litorales en dicho mar, incluyendo Cuba, con el objeto de fomentar el comercio directo entre estos países y liberarlos de los medios de transporte ajenos a la región para el intercambio intrazonal. Sin embargo, es bien conocido el relativo éxito que en la práctica han tenido los esquemas de cooperación en la América Latina.

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

Las causas que explican esta actitud tradicional de pasividad oficial de México ante Centroamérica y el Caribe, son varias. En primer término está la política de aislamiento deliberadamente fomentada por los gobiernos de México. La preocupación esencial de los gobiernos postrevolucionarios estuvo centrada en la estabilidad y en el desarrollo internos. De aquí que la atención prestada a los asuntos externos —con excepción de aquellos relacionados con los Estados Unidos los que por razones obvias se veían forzados a tomar en consideración— fuera mínima. Pero por otra parte, la experiencia histórica misma sufrida por México en materia de intervención extranjera, que dio pie al surgimiento de la autodeterminación y la no intervención como los principios básicos de la política exterior, llevó a confundir en la práctica a la no intervención con el aislacionismo, pensándose tal vez, que la mejor forma de evitar intervenciones del exterior era reducir al mínimo la necesidad de verse mezclado en asuntos extranjeros.

Un elemento adicional que ayuda a explicar el poco interés que México tuvo para fomentar las relaciones con otros países del globo es el magnetismo que han ejercido sobre el país los Estados Unidos, particularmente a partir de la Segunda Guerra Mundial. Este magne-

tismo tendió a actuar como una especie de cortina que impedía apreciar en toda su amplitud el valor que tiene la diversificación de las relaciones internacionales. En este sentido podría decirse que las relaciones exteriores de México se vieron dominadas, durante los treinta años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, por un desmedido bilateralismo con los Estados Unidos. Podría argumentarse tal vez que la fuerte atracción que ejerce la gran potencia sobre su vecino del sur no es, en esencia, distinta a la que sufre la mayor parte de los otros países del mundo. Sin embargo, en el caso de México esta influencia se ve notablemente magnificada por la proximidad geográfica.

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

Sin embargo, durante el período de gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, 1964-1970, hubo un ensayo de cambio en la política de México hacia Centroamérica en su conjunto. Durante estos años México tomó la iniciativa para incrementar las relaciones con los países del istmo centroamericano. Las razones del interés mexicano por la región obedecieron, al parecer, a la convergencia de dos causas: una nueva política mexicana de diversificación de mercados y la decisión de los gobiernos de Centroamérica de acelerar el proceso de integración económica de la región hacia un verdadero Mercado Común Centroamericano, lo que creaba el peligro de que México quedara fuera del intercambio comercial de dicho esquema.¹ En consecuencia, México empezó a exportar capital de inversión a Centroamérica con el propósito de evadir las altas barreras arancelarias impuestas por el nuevo tratado centroamericano de integración a terceros países, que obstaculizaban el intercambio comercial entre ambas partes. Este capital, en su mayor parte, tomó la forma de inversión conjunta en partes casi iguales de capital mexicano y capital local. Adicionalmente, México ofreció garantías de que las inversiones mexicanas en el área serían consideradas por México dentro de los mismos lineamientos de su política sobre inversiones extranjeras, en el sentido de que, a más de ser conjuntas, éstas podrían ser compradas por capital local y aun ser expropiadas, sin por ello temer injerencias del gobierno mexicano. Por otra parte

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

y para incentivar el interés centroamericano para este acercamiento, México ofreció otorgar tratamiento preferencial a los productos de la región, sin esperar reciprocidad. Pero esta última concesión nunca llegó a materializarse, al menos en el corto plazo, pues para ello se requería del consentimiento —nunca otorgado— de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), de la que México era parte. México otorgó también créditos al Banco de Integración Centroamericana para ayudar a aliviar los desequilibrios de la balanza comercial con México, créditos que para 1972 ascendían a 15 millones de dólares.

Sin embargo y a pesar de los esfuerzos oficiales, este acercamiento entre México y Centroamérica, nunca llegó muy lejos. A más de haber tenido que enfrentar obstáculos de tipo técnico como el mencionado líneas atrás, hubo otros problemas tales como acusaciones por parte de ciertos sectores políticos centroamericanos en el sentido de que el interés mexicano escondía un designio imperialista. Pero principalmente, fue el desmoronamiento del proceso de integración centroamericana, que se inició con la “guerra del fútbol” entre El Salvador y Honduras en 1969, lo que dio el golpe final a este acercamiento. Sin embargo, en el fondo de todo subyace un hecho que constituía el impedimento real para la intensificación de relaciones entre ambas partes: las economías de México y Centroamérica lejos de ser complementarias, eran en realidad competidoras y aquellos pocos bienes industriales que México podía exportar a precios competitivos por no ser fabricados en países centroamericanos, eran los mismos que éstos esperaban producir al estímulo de la integración.

En consecuencia, a pesar de los esfuerzos de México por aumentar las relaciones económicas con Centroamérica, poco fue lo que se logró en realidad. Si bien las exportaciones mexicanas a la región crecieron de 90 millones de pesos en 1960 a 265 millones en 1970, y las importaciones de 6.5 millones de pesos en 1960 a 35 millones en 1970, en términos relativos esto fue poco significativo dentro del total del intercambio de México con el mundo. Las exportaciones a la región pasaron del 0.98% del total de las exportaciones de México de 1960, al 1.8% del total de 1970; mientras que las importaciones crecieron del 0.04% del total de 1960, al 0.11% del total de 1970. Para Centroamérica esto significó también un aumento poco significativo en términos relativos a su comercio con el resto del mundo. Las ventas centroamericanas a México significaron en 1969 apenas si el 0.15% de las exportaciones totales y las compras a México el 1.8% del total de las importaciones para ese mismo año. Por otra parte, la inversión mexicana en la región también resultó mucho más pequeña de lo que habría podido suponerse. Para 1972 se estimaba que ésta alcanzaba la cifra de 89 millones de dólares.² En realidad una cifra muy baja

² *Ibid.*, p. 31.

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

La nueva política de México hacia la cuenca del Caribe

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

Este nuevo dinamismo de la política exterior mexicana en la cuenca del Caribe ha sido motivo de muchas especulaciones de parte de los observadores políticos, particularmente norteamericanos, ya que los puntos de vista de México han tendido a disentir de los de Washington. Para unos, México está haciendo ingenuamente el juego a Cuba y a la Unión Soviética, puesto que el último y verdadero objetivo de la estrategia comunista en la región es precisamente México.³ Para otros, por el contrario, México está tratando de comprar la neutralidad comunista en los asuntos mexicanos internos, a través de una política

³ Citado en *Hanson's Latin American Letter*, núm. 1826, Washington, D.C., marzo 15, 1980.

de apaciguamiento.⁴ Un tercer grupo sostiene la interpretación de que el gobierno mexicano desea simplemente aplacar a los grupos nacionales de izquierda.⁵ Una cuarta interpretación aduce el deseo de México de obtener pleno reconocimiento de su nueva estatura de potencia regional derivada de su riqueza petrolera.⁶ Una quinta tesis concluye que en el fondo México desea substituir la influencia de los Estados Unidos en la región, por la suya propia.⁷ Finalmente, existen los que piensan implícitamente que la política de México es, en parte, simplemente el resultado de una especie de "nostalgia revolucionaria".⁸

Esta breve revisión de las distintas interpretaciones que se han dado en los Estados Unidos acerca de las razones de la activa participación de México en los asuntos políticos de la región tiende a demostrar, a más de lo contradictorio de las suposiciones, el interés y aun sorpresa que ello ha despertado. Esto no parece sino natural, si atendemos al hecho de que, por ejemplo, contrariamente a Venezuela, que ha estado activamente involucrada en la política de la cuenca desde hace muchos años, México, como se ha visto con anterioridad, es en realidad un recién llegado. Esto, naturalmente, tiende a provocar especulaciones acerca de los verdaderos motivos de México. Sin embargo, la política mexicana parece derivarse de una razón muy simple y sencilla: la necesidad de eliminar un foco de tensión que pueda derivar en un conflicto internacional próximo a sus propias fronteras, que tarde o temprano lo lleve a involucrarse en él más directamente y por otra parte a alterar la prioridad de su hasta ahora poco significativa política de defensa nacional.

En consecuencia, el objetivo estratégico de México en la región a corto y largo plazos es la estabilidad política. Pero según la óptica mexicana la estabilización de la cuenca a largo plazo requiere de cambios políticos y sociales de profundidad, así como de una mayor viabilidad de las precarias economías de la región. De aquí que México no nada más esté dispuesto a aceptar estos cambios, sino aun de propiciarlos y hacer posible que éstos sean viables a largo plazo a fin de que sean perdurables. Pero para ello es necesario, ante todo, la estabilización a corto plazo y ello requiere, a su vez, de desescalar la confrontación política y el conflicto bélico. En consecuencia, los objetivos tácticos de México a corto plazo son varios. En primer lugar,

⁴ Ronald ates, "Appeasement: López Portillo Following Course Set by Neville Chamberlain". *Houston Post*, 1º de abril de 1981.

⁵ Constantine Christopher Menges, "Current Mexican Foreign Policy, Revolution in Central America and the United States", mimeographed, The Hudson Institute, Arlington, Va., junio de 1980, p. 3.

⁶ Alan Riding, *New York Times Magazine*, 11 de enero de 1981, p. 22.

⁷ Charles Maynes, *Los Angeles Times*, 1º de marzo de 1981. Citado por Jorge Bustamante, *Uno más Uno*, México, D.F., 2 de marzo de 1981, p. 2.

⁸ Martin C. Needler, "Hegemonic Tolerance: International Competition in the Area", *Caribbean Review*, vol. xi, núm. 2, primavera de 1982, p. 56.

moderar a los sectores revolucionarios en cuanto a sus acciones y objetivos a fin de viabilizar los cambios, al evitar el riesgo de la intervención de los Estados Unidos. Segundo, atemperar la actitud de los Estados Unidos, a fin de evitar la radicalización de las acciones de los sectores revolucionarios y en consecuencia, la intervención abierta de Washington y la conflagración general e internacionalizada. Tercero, propiciar el diálogo entre todas las partes en conflicto, al interior de los países y al interior de la región, a fin de desescalar la confrontación, evitando que ésta desemboque en una guerra generalizada y generando, en cambio, un clima de distensión, que eventualmente conduzca a negociaciones de fondo y a la solución pacífica de los conflictos. Cuarto, fomentar la neutralización de los conflictos regionales respecto de la confrontación este-oeste a fin de brindar seguridades a los Estados Unidos en cuanto al no involucramiento soviético y evitar, en consecuencia, su intervención. La búsqueda de la neutralización podría verse también como un intento para liberar el cambio social en la región, del conflicto ideológico capitalismo-socialismo y en última instancia como la búsqueda a más largo plazo de la emancipación regional de la influencia de las grandes potencias. Este último punto podría considerarse también como otro objetivo estratégico de México a largo plazo: la búsqueda pragmática de un modelo político distinto, no necesariamente el mexicano, sino una tercera vía propia de la región, que reconozca la realidad específica de cada país y que sea independiente de las grandes potencias.⁹

En cuanto a los medios o instrumentos de los que México se ha valido para promover estos objetivos, cabe destacar la acción diplomática, tanto a nivel oficial como a través del partido en el poder. El uso del partido oficial para promover abiertamente los objetivos de la política exterior es también algo nuevo en México, aun cuando ya desde el gobierno de Luis Echeverría se empezó a advertir esta tendencia. La diplomacia de partido obviamente le da a México una mayor flexibilidad en su política exterior y podría explicarse como respuesta a la injerencia creciente en la región de partidos políticos internacionales de varios signos ideológicos. Sin embargo, para muchos observadores, aun dentro de los simpatizantes, esto le resta ortodoxia a la política de México y en consecuencia legitimidad. Otro instrumento importante ha sido la asistencia económica y técnica, algo que también es reciente en cuanto a su monto y continuidad. La asistencia económica se ha otorgado a través de convenios regionales multilaterales, como es el caso del Acuerdo de San José para el abastecimiento de petróleo para toda la región, otorgado en parte en términos con-

⁹ Ver respecto de este último punto los documentos de la reunión de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPPAL) celebrada en la ciudad de Oaxaca, México, el mes de octubre de 1979, bajo la organización del partido mexicano en el poder, PRI.

cesionales y conjuntamente auspiciado con Venezuela. Pero también se ha otorgado a través de programas bilaterales. Caso típico de esto último es la ayuda a Nicaragua para la reconstrucción nacional.

Esta nueva diplomacia mexicana, que un observador ha caracterizado de "protectora",¹⁰ ha buscado persuadir a los Estados Unidos de atemperar sus afanes intervencionistas; a Cuba de moderar su celo de solidaridad internacional revolucionaria; a Nicaragua de no radicalizar sus procesos de cambio; a las partes en conflicto en El Salvador, de desistir de soluciones militares y avenirse a la negociación política; y a los otros gobiernos del área, de coadyuvar en la tarea colectiva de estabilización regional. Por otra parte, la diplomacia mexicana ha buscado actuar como puente de comunicación a fin de reducir las tensiones, fomentar el diálogo entre las partes y propiciar un clima favorable a la negociación a largo plazo.

Únicamente en el caso de Guatemala la política mexicana no ha sido tan explícita como en el resto de la región, tal vez debido a su contigüidad territorial que hace que los problemas sean cualitativamente distintos. Hasta ahora, las tácticas parecen haber sido dos principalmente: convencer a los militares en el poder de que México no auspicia santuarios para las guerrillas guatemaltecas y disuadir a cualquiera de las partes en conflicto de una posible aventura de provocación, mediante mostrar el nuevo poderío militar mexicano. El incremento del potencial militar mexicano es también algo reciente y consecuencia directa de la nueva riqueza petrolera y del clima de inseguridad creciente que hoy día vive la región. A esto debe añadirse el asilo territorial otorgado a refugiados guatemaltecos cuyo número, al menos de los estacionados en los campos creados por el gobierno mexicano en la propia frontera, se calculaba en 30 000 a fines de 1982.

En cuanto a la asistencia económica, puede decirse que México ha buscado con ello ayudar a aliviar las economías de la región y a remover las causas inmediatas del malestar social y la inestabilidad política, mediante la reducción de cuellos de botella externos, como es el caso del abastecimiento de petróleo. En el caso de Nicaragua —revolución hecha gobierno— además de lo anterior, México ha tratado de evitar que ésta se radicalice en sus relaciones externas, debido a presiones de estrangulamiento económico venidas del exterior. Veamos esto en mayor detalle.

El surgimiento de una diplomacia activa

A finales de los años sesentas se inicia el agotamiento del modelo de modernización limitado impulsado en la región centroamericana

¹⁰ Vaughan A. Lewis, "The U.S. and the Caribbean; Issues of Economics and Security", *Caribbean Review*, vol. xi, núm. 2, primavera de 1982, p. 50.

por los Estados Unidos, las agencias internacionales, el capital extranjero y las élites cívico-militares de los distintos países centroamericanos.

En buena medida la modernización, aun cuando limitada, generó las bases para modificaciones sustanciales en las relaciones y formas tradicionales de la dominación política que habrían de plantearse después. El reforzamiento del control político por la vía del autoritarismo militar, como exigencia de la contención ideológica al triunfo revolucionario en Cuba, anuló la posibilidad de que la modernización económica fuese absorbiendo políticamente los efectos que se generaban de la ampliación de las fuerzas sociales emergentes. Éstas surgirían sin encontrar canales de expresión política que les permitieran constituirse en parte efectiva y real del proyecto modernizador. En consecuencia, ni los grupos dirigentes, ni los grupos empresariales que se beneficiaron de la modernización, ofrecieron la posibilidad de una conducción estable bajo la bandera de un proyecto nacional de desarrollo.

La óptica limitada de una política económica de crecimiento, desarrollada bajo una férrea política de contención ejercida por los gobiernos militares, dejó sin posibilidad de absorber políticamente las contradicciones sociales a que dieron paso las nuevas formas y contenidos de la industrialización sustitutiva y la economía agrícola de exportación. Por otra parte, las tres formas que asume el modelo de modernización, esto es, la sustitución de importaciones, el desarrollo agroindustrial y finalmente el de subcontratación industrial para la exportación o industrias maquiladoras, entrarán en franca crisis a mediados de los años setenta.¹¹ A ello vendrá a agregarse el encarecimiento de las importaciones, particularmente de petróleo, lo cual aumentará la carga de la deuda externa y contribuirá a hacer menos viable el modelo de desarrollo.

Los nuevos sectores políticos con intereses de clase más definidos, habrían de aprovechar las condiciones de la crisis económica para incentivar procesos de democratización. Dado el carácter inicialmente moderado de las reivindicaciones sugeridas por esos sectores, resultaba fácil que éstas tuviesen a nivel internacional una amplia receptividad. La impopularidad internacional del régimen somocista en Nicaragua, así como en menor escala la del régimen militar en El Salvador, aumentó aún más la posibilidad de que las reivindicaciones de los grupos políticos emergentes fuesen adoptadas por amplios sectores de la comunidad internacional. Centroamérica era redescubierta en el exterior.

¹¹ Dos interesantes análisis del modelo de modernización económica en Centroamérica se encuentran en los trabajos de Donald Castillo, *Acumulación de capital y empresas transnacionales en Centroamérica*. Siglo XXI Editores, México, 1980; y Román Mayorga, *El crecimiento desigual en Centroamérica*. El Colegio de México (en prensa).

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

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

México, en su pasividad tradicional frente a Centroamérica, si bien no podía en realidad sustraerse a la crisis no deseaba involucrarse en ella directamente. Una política exterior basada en una interpretación tradicionalista de los principios cardinales de no intervención y autodeterminación, le parecía aún la más adecuada. Cuba estaba ahí presente como el caso límite de sus posibilidades de involucramiento internacional. El caso nicaraguense, sin embargo, no implicaba, en ese momento, riesgos extraordinarios para la política exterior mexicana. Y menores aún serían al futuro los riesgos, si se aceleraba la caída del régimen de Somoza antes de que el conflicto se constituyera realmente en una abierta confrontación internacional. En esta apreciación parecían coincidir Venezuela, Costa Rica, Panamá y Cuba misma. El cambio de gobierno en Venezuela en marzo de 1979, país que soportaba el peso financiero del apoyo a la revolución nicaraguense, forzó en gran medida una participación más activa de México. La alternativa era que los sandinistas se vieran en la necesidad de solicitar a Cuba un apoyo más decidido, a lo cual ésta podía difícilmente negarse, lo que a su vez significaba el peligro de una participación directa de los Estados Unidos. El bloqueo diplomático contra Somoza surgió entonces como una opción efectiva y menos costosa para una estrategia de seguridad colectiva. México apoyó dicha medida al cobrar conciencia de la importancia político-estratégica que la estabilidad del área centroamericana tiene para su propia seguridad. Además, el recién adquirido *status* internacional, que le había dado el petróleo, permitía una política de mayor involucramiento en la zona.

Por otra parte, para esas fechas ya se había hecho patente el fracaso del gobierno del Presidente Carter en su política de "democracias viables o restringidas" que se había definido como orientación priori-

taria para las naciones centroamericanas. La visita del Presidente Carter a México, iniciada el 14 de febrero de 1979, se da justo después de que el Departamento de Estado había anunciado oficialmente que su gestión mediadora en el conflicto nicaragüense había fracasado: "El grupo de negociación ha llegado a la conclusión de que no puede romper el obstáculo insuperable entre el gobierno y la oposición causada por la falta de voluntad del Presidente Somoza de aceptar los elementos esenciales de la proposición más reciente de los mediadores".¹²

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

El 20 de mayo de 1979, el Presidente López Portillo anuncia sorpresivamente su decisión de romper relaciones con el gobierno de Somoza, tres días después de una visita de Fidel Castro a la isla de Cozumel y el mismo día de la visita del Presidente costarricense Carazo Odio a Cancún. La coincidencia entre el anuncio del rompimiento con Somoza y la visita de los mandatarios de Cuba y Costa Rica es importante. Sugiere que México, antes de embarcarse en la acción, consideró importante hacer un deslinde previo de intenciones y responsabilidades con los otros líderes interesados. Particularmente es expresivo de ese deslinde, las conversaciones sostenidas con Fidel Castro, líder lógico de la izquierda revolucionaria nicaragüense, antes de entrevistarse con Carazo Odio, quien había venido impulsando, junto con Torrijos de Panamá y Carlos Andrés Pérez de Venezuela, el apoyo a los sectores liberales dentro de la oposición a Somoza.

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

El 19 de julio de 1979, dos meses después del rompimiento de México con Somoza, triunfa la revolución en Nicaragua. A partir de ese momento, la diplomacia mexicana dirigirá sus esfuerzos en dos sentidos: tratar de proteger al nuevo gobierno revolucionario de Nicaragua de los embates de la política exterior norteamericana y tratar de mo-

¹² Texto oficial de la Declaración del Departamento de Estado, del 8 de febrero de 1979, reproducido en *Cuadernos Semestrales* del CIDE, núm. 6, México, junio de 1979, p. 101.

derar al nuevo gobierno nicaragüense a fin de que conserve el carácter pluralista de la revolución. En palabras del propio Presidente López Portillo:

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

A principios de este siglo el gozne histórico le corresponde a México, libró y ganó la primera revolución social de este siglo, la convertimos en acción; buscamos por el camino de la libertad, el de la justicia; pero en ocasiones se ha empantanado y la justicia ha sido sacrificada en nombre de la libertad. [...] A mediados de este siglo otra revolución significa el gozne histórico en este laberinto latinoamericano, la revolución cubana. Por el camino de la justicia ha querido ganar la libertad y en ocasiones parece que se empantana. Por eso ustedes, nicaragüenses, a final de este siglo con esos dos goznes precedentes en el laberinto de Latinoamérica, significan la posibilidad responsable de que la libertad, justicia, igualdad y seguridad puedan ser conjugados y ser expectativa abierta a nuestro porvenir.¹³

Con el transcurso del tiempo, la política exterior de México se va a ver complicada con dos eventos posteriores al triunfo sandinista: la escalada de la revolución en El Salvador a partir de 1980 y el ascenso al poder en Washington de Ronald Reagan, en enero de 1981. En efecto, en 1981 el escenario centroamericano se complica aún más. La ubicación que hace Estados Unidos del conflicto centroamericano como caso típico de confrontación este-oeste, empieza a generar problemas a la posición de México. Por otra parte, México va a perder dos importantes aliados: Costa Rica y Venezuela, que se tornarán críticos del gobierno revolucionario nicaragüense y apoyarán al de Napoleón Duarte en El Salvador.

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

La insistencia de Estados Unidos en una estrategia de aniquilamiento de las guerrillas no parecía rendir resultados. Por el contrario, la violencia revolucionaria no sólo no era contenida, sino que tendía a incrementarse, tanto en El Salvador como en Guatemala. El peligro de regionalización de la guerra, agudizada por la política de Estados

¹³ Discurso pronunciado en Managua el 24 de febrero de 1980. Todo de *El Nacional*, México, 25 de febrero de 1980.

Unidos colocaba a México frente a una difícil situación. O se buscaba una salida negociada al conflicto o éste escalaría a niveles peligrosos para la paz regional. Si la violencia salvadoreña y la guatemalteca terminaban integrándose en un solo conflicto, los efectos resultarían explosivos y habría que responder entonces con una nueva política. La solución negociada del conflicto interno de El Salvador podría frenar esa peligrosa conexión. Es dentro de este contexto crítico que el gobierno de México emite, el 28 de agosto de 1981, un comunicado conjunto con el gobierno de Francia. El comunicado, que es presentado ante las Naciones Unidas, solicitaba que se advirtiera la representatividad que tienen, como fuerza política para negociar, las organizaciones revolucionarias salvadoreñas. El comunicado franco-mexicano procuraba introducir una salida intermedia entre el planteamiento guerrillero y el de la Junta cívico-militar que era el mismo que el de los Estados Unidos. En otras palabras, se procuraba llegar a las elecciones para una Asamblea Constituyente salvadoreña, convocada para marzo de 1982, pero con la participación de sectores de amplia alianza ligados a los frentes guerrilleros.

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

Al proponer el plan, el presidente mexicano expresó su punto de vista en forma directa y franca, al decir que son tres los nudos del conflicto en la zona: Nicaragua, El Salvador "y si se quieren ver las cosas de frente, las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos".¹⁴ Consideraba, en consecuencia, que si estos dos últimos países continuaban las conversaciones ya iniciadas bajo la sugerencia de México, entre el Secretario norteamericano de Estado y el Vicepresidente cubano, el diálogo podría convertirse en negociación.

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

¹⁴ Discurso pronunciado en Managua el 21 de febrero de 1982. Tomado de *El Día*, México, 22 de febrero de 1982.

...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.¹⁵

El plan sugería tres canales de acción: primero, la ya mencionada continuación del diálogo entre Cuba y los Estados Unidos; segundo, una solución negociada para El Salvador en la que México y otros países amigos y aún aliados de los Estados Unidos, otorgaran seguridades a Washington en cuanto a sus preocupaciones sobre las consecuencias de una paz negociada; y tercero, una serie de pactos de no agresión entre Nicaragua y los Estados Unidos por una parte y entre Nicaragua y sus vecinos por la otra. Finalmente y para poner en práctica estos mecanismos, México se ofrecía como conducto.¹⁶

Las reacciones al plan mexicano de distensión fueron variadas. Nicaragua y Cuba reaccionaron favorablemente, aun cuando la segunda bajo ciertas condiciones.¹⁷ El presidente salvadoreño Duarte, se lamentó de lo que calificó como acto de intromisión, mientras los revolucionarios declararon que apoyaban el plan. Los Estados Unidos, por voz del Secretario de Estado Haigh, reaccionaron fríamente, aduciendo que si bien "había convergencias de perspectivas" en el plan, por otra parte no se trataba adecuadamente con el asunto de la ayuda nicaragüense a los insurgentes de El Salvador. Esta fría actitud escondía, obviamente, el interés de los Estados Unidos por aguardar los resultados de las elecciones en El Salvador.¹⁸

El 28 de marzo siguiente se llevaron a cabo las elecciones salvadoreñas. El gobierno de Reagan había puesto grandes esperanzas en este acto, esperando, por una parte, que la sola participación numerosa de los ciudadanos restaría legitimidad a los revolucionarios y por la otra, que la Democracia Cristiana, partido de Napoleón Duarte, resultara triunfadora. Las guerrillas trataron de frustrar las elecciones con ataques en diversos puntos, aunque con escaso éxito y la participación resultó en efecto alta. Voceros del movimiento revolucionario adujeron que una gran mayoría de los ciudadanos había ocurrido a votar presionados por amenazas de parte del gobierno y de organizaciones políticas rivales. Sea cual fuere la razón, lo más importante para el presente análisis es que quienes resultaron triunfadores en las elecciones fueron los partidos de derecha, los que al decidir coaligarse, derrotaron a la Democracia Cristiana de Napoleón Duarte. Este hecho va a tener dos

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Ver carta de Fidel Castro a López Portillo en *El Día*, México, 24 de febrero de 1982.

¹⁸ *The Guardian*, Londres, 8 de marzo de 1982, p. 6.

consecuencias importantes: primero, la continuidad de la ayuda militar norteamericana al nuevo gobierno de El Salvador va a encontrar nuevas dificultades al interior de los Estados Unidos y ante la opinión mundial; y segundo y más importante para el presente análisis, va a reunificar la antigua alianza de puntos de vista entre Venezuela y México.

El 16 de septiembre de 1982, ante noticias reiteradas de que había indicios serios de una inminente conflagración armada entre Honduras y Nicaragua —todo ello a pesar de un reciente plan de distensión hondureño presentado ante las Naciones Unidas— los mandatarios mexicano y venezolano decidieron enviar cartas separadas, pero idénticas, a los presidentes de Estados Unidos y Honduras y al coordinador de la Junta de Reconstrucción Nacional de Nicaragua. En dichas misivas hacían un llamado urgente para frenar la “actual y preocupante” escalada bélica en Centroamérica y a no desperdiciar las vías que aún están abiertas para la solución pacífica de la crisis en la región.¹⁹

La política regional de México: evaluación de sus resultados

Evaluar los resultados obtenidos por la política exterior de México en la práctica es tarea muy difícil, puesto que es casi imposible determinar cuál pudo ser su peso específico al lado de otros factores y circunstancias, en la determinación del rumbo que han tomado los eventos políticos. Si se considera, por ejemplo, que el objetivo principal de México era evitar la generalización del conflicto, podría decirse que hasta septiembre de 1982 ello se había logrado. Sin embargo es casi imposible dilucidar hasta qué punto México contribuyó a ello. En lo que hasta esa fecha no parecía haber sido muy exitosa la diplomacia mexicana es en su objetivo de desescalar el clima de tensión. Pero aquí otra vez cabe preguntarse, en primer término si las tensiones no podrían ser mayores de lo que ahora son y segundo, si para ello la contribución mexicana fue importante o fueron otros los factores que tendieron a prevalecer, aun en conjunción con la política mexicana. ¿Hasta qué punto los Estados Unidos no han intervenido más directamente en El Salvador en función de la diplomacia mexicana o en función de sus propias limitaciones internas de orden político? ¿Hasta qué punto Cuba ha moderado su actitud en razón de gestiones mexicanas y hasta qué punto lo ha hecho por temor de incitar represalias de Estados Unidos y alterar su propia seguridad? Estas y otras preguntas semejantes son difíciles de contestar. Lo único seguro en estos casos es que ni Estados Unidos ni Cuba contarían con el apoyo de México en una intervención abierta de cualquiera de los dos y lejos de ello, encontrarían un fuerte obstáculo, un país dispuesto a denun-

¹⁹ *Excélsior*, México, 17 de septiembre de 1982, p. 3 A.

ciar internacionalmente, con toda la fuerza de su diplomacia, tales actos de intervención.

Terreno menos difícil de evaluar, aunque no por ello enteramente seguro, es tratar de determinar hasta qué punto la diplomacia mexicana fue exitosa en moderar las acciones de los gobiernos centroamericanos. En el caso de Nicaragua es posible que la influencia mexicana haya sido en grado importante. Esto obedecería al hecho fundamental de que México ha sido su principal —si no único— intermediario frente a los Estados Unidos. Por otra parte, las entregas de petróleo, parte de ellas a precios concesionales, así como otros financiamientos, le han sido importantes para no desequilibrar aún más su balanza de pagos. Sin embargo, ni aun las ventas de petróleo en términos concesionales han sido capaces de promover la influencia mexicana en otros países de la región, cuando estos programas de cooperación han encontrado el contrapeso de programas norteamericanos de asistencia económicos de volumen mayor. Casos típicos de esto último serían Costa Rica y El Salvador.

El propio presidente López Portillo, en su último informe de gobierno del 1º de septiembre de 1982, hizo su propia evaluación de los resultados de la política regional de México. En aquella ocasión, refiriéndose al acuerdo de San José, firmado conjuntamente con Venezuela para el abastecimiento de petróleo a los países de la cuenca, dijo lo siguiente:

El acuerdo petrolero de San José que firmamos con Venezuela ha resistido el paso del tiempo y el peso de la crisis. Entre 1980 y 1982 la ayuda económica de México a los países del área por este concepto ha sumado 700 millones de dólares. En términos anuales, este monto es idéntico al del plan de ayuda a la cuenca del Caribe propuesto por Estados Unidos, siendo incommensurables las capacidades y condiciones de nuestras dos economías.²⁰

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

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

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

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

No obstante, un balance más substantivo muestra algo de importancia indudable [...] Nadie podrá negar que México le ganó tiempo a la solu-

²⁰ José López Portillo, *Sexto Informe de Gobierno*, 1º de septiembre de 1982.

ción 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.²¹

En cuanto al futuro de la política exterior mexicana en la región y de si ésta se verá afectada con el cambio de gobierno en México a partir de diciembre de 1982, podría adelantarse la apreciación siguiente. Más que verse afectada por el cambio de gobierno, la política exterior de México podría ser influida por la grave crisis económica que vive el país a partir de febrero de 1982. Con la deuda externa más alta del mundo, calculada en 82 millones de dólares, la falta de liquidez internacional agravada por la baja en los precios internacionales del petróleo, la falta de competitividad de las exportaciones no petroleras y de los servicios turísticos debido a la inflación interna —mucho mayor que la de los Estados Unidos primer socio comercial— y la fuga masiva de capital, México se ha visto en la necesidad de tomar medidas drásticas que han afectado su tradicional solvencia económica. En 1982 han habido dos devaluaciones, una en febrero y otra en agosto. A pesar de ello, la fuga de capital continuó y la captación de divisas no petroleras (y de remisiones de trabajadores migratorios) no reaccionó como era de suponerse. Esto llevó al gobierno mexicano a tomar dos medidas drásticas que hubiesen sido inconcebibles apenas si dos años antes, cuando el país vivía el período de plena bonanza petrolera: el control de cambios y la nacionalización de la banca. A pesar de que con estas medidas se espera contener la fuga de divisas, éstas, por el contrario, obstaculizan las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional y la banca privada extranjera, para la restructuración de la deuda externa y la contratación de nuevos empréstitos de alivio.

Ante esta situación muchos observadores piensan que México habrá de cambiar drásticamente su política exterior y plegarse a los dictados de Washington. La crisis es grave en verdad. Sin embargo, por otra parte habría que considerar otros factores que tienden a influir en sentido contrario. Uno de ellos son los cambios que se vienen operando en el subsistema internacional de la región. México no puede abandonar su participación en el nuevo esquema político que se está gestando, a menos de que esté dispuesto a su vez a abandonar el destino de la región a otras fuerzas externas y a sacrificar sus propios objetivos político-estratégicos que apuntan hacia la estabilidad del área. Por otra parte, todo dependerá también de la magnitud de los acontecimientos futuros, como puede ser una abierta guerra civil en Guatemala o un conflicto bélico generalizado de la región.

²¹ *Ibid.*

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

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

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