

# La política exterior de México hacia Centroamérica en la década de los ochenta: un balance *ex-post-facto*

MÓNICA TOUSSAINT RIBOT

## Resumen

El objetivo fundamental de este artículo consiste en analizar, desde el punto de vista político, el comportamiento de la política exterior mexicana hacia el istmo centroamericano en el periodo de 1979 a 1988.

El artículo se divide en dos grandes apartados: el activismo en la política exterior que caracteriza al sexenio de José López Portillo y la multilateralización de dicha política exterior durante el gobierno de Miguel de la Madrid.

Con ello se pretende entender la dinámica del fenómeno de las relaciones México-Centroamérica en un momento histórico en el que México optó por el activismo en su política exterior y por otorgar su apoyo a los procesos de cambio social en la región.

## Abstrac

The main purpose of this article is to analyze the political events that shaped the Mexican foreign policy towards the Central American nations during a crucial period: 1979-1988.

This text covers two important issues: the activist character of José López Portillo's foreign policy and later the multilateral actions taken by Miguel de la Madrid's government.

Through this analysis it is possible to grasp the importance of some of the events that took place on a historical time in which Mexico adopted an activist position towards the social change movements in the Central American area.

---

**L**a dinámica de las relaciones México-Centroamérica desde el punto de vista político, en el periodo de 1979 a 1988, experimentó un giro radical, adquiriendo un perfil activo sin precedente. México optó por el activismo en su política exterior hacia la región centroamericana y por otorgar su apoyo a los procesos de cambio social, aunque con matices específicos en los diferentes sexenios. Este ciclo parece haber concluido

---

y, más allá de los análisis de corte coyuntural, se impone una evaluación global que nos permita hacer un balance de un periodo tan activo de la diplomacia mexicana.

La política exterior mexicana tuvo en los años ochenta especial relevancia en el contexto latinoamericano, particularmente su política hacia los países de América Central. Ello se debió a varios factores: la tradición democrática mexicana, la vecindad geográfica con Estados Unidos y la capacidad de encabezar iniciativas conjuntas. Asimismo, el endurecimiento de la política exterior norteamericana hacia la región confirió a México un papel de vital importancia en las negociaciones de los conflictos.

A partir de fines de los años setenta, la política exterior mexicana se caracterizó por tres elementos de cambio: una marcada vocación centroamericanista, un mayor activismo y un cambio de lugar de los principios.

Podemos ubicar cuatro causas fundamentales que explican este comportamiento. En primer lugar, la crisis política centroamericana hizo evidente la importancia geopolítica de la región para México y, por lo tanto, la necesidad de jugar un papel activo en la solución del conflicto lo que, a la larga, le daría una mayor posición de fuerza. En segundo término, la riqueza petrolera mexicana dio al gobierno de México la posibilidad de ampliar su margen de acción internacional y tener una presencia real en la región, al contar con los recursos materiales para impulsar programas de cooperación. Además, a partir de 1970, el gobierno mexicano empezó a considerar que su relación con Estados Unidos, tradicionalmente directa y estrictamente bilateral, colocaba a México en una posición de gran desventaja, por lo cual se hacía necesario inyectar otros elementos ajenos a la relación que ampliaran el marco de negociación y modificaran la correlación de fuerzas.<sup>1</sup> Por último, el cambio en la política exterior norteamericana con el advenimiento al poder de Ronald Reagan, intensificó la situación de crisis en la región, por tanto al gobierno mexicano resultó indispensable evitar la regionalización del conflicto porque éste podría poner en peligro su propia estabilidad.

<sup>1</sup> Esta afirmación contradice la versión oficial que sostenía que México no había tenido una relación especial con Estados Unidos en ningún momento: "Sin restar mérito a la acción internacional desarrollada a partir de 1971, considero necesario negar que México haya aceptado, al menos en este siglo, la existencia de una relación especial con los Estados Unidos, como sí la aceptó por ejemplo, la Gran Bretaña". Antonio Carrillo Flores, "Reflexiones y testimonio acerca de la política exterior y la diplomacia mexicanas", en *Política Exterior de México. 175 años de historia*, México, SRE, 1989, tomo IV, p. 13.

La nueva política exterior mexicana buscaba tres objetivos. El primero, crear una esfera de influencia en la región centroamericana y del Caribe. Ello resultaba factible por la cercanía geográfica, cultural e histórica; además, el descontento social y el deseo de cambio hacían posible una alianza entre el gobierno mexicano y los grupos ubicados a la izquierda del espectro político centroamericano. A su vez, México podría ejercer un liderazgo latinoamericano desde una posición de mayor fuerza. El segundo, convertir a México en un interlocutor válido para Estados Unidos en asuntos no exclusivamente mexicano-estadunidenses y, con ello, desbilateralizar la relación. Y el tercero, cumplir con una función de legitimar al sistema político mexicano por medio de una política nacionalista y abierta que diera cabida a ciertos sectores progresistas de la sociedad mexicana.

A partir de 1983 la política exterior mexicana experimentó nuevos cambios. Se multilateralizó y comenzó a tener como eje de su actividad la promoción de instancias y acciones conjuntas, como lo fue Contadora, que se convirtió en la salida de México a nivel internacional para no alinearse totalmente a Estados Unidos y mantener una diplomacia relativamente activa. De este modo, México optó por la concertación diplomática con otras naciones para conservar su influencia a nivel regional. Se adoptó una posición más centrista y, en lugar de apoyar a la revolución en Centroamérica, México se limitó a desempeñar el papel de mediador entre los revolucionarios centroamericanos y Estados Unidos.

A su vez, esta nueva actitud encuentra su explicación en varios factores: la crisis económica mexicana que debilitó su capacidad negociadora; el deterioro en las relaciones bilaterales México-Estados Unidos; el permanente temor del gobierno mexicano en el sentido de que el problema centroamericano influyera de manera negativa en las negociaciones sobre la deuda externa; la oposición de ciertos sectores a la política exterior mexicana,<sup>2</sup> debido a cierto anticomunismo y proamericanismo en la mayoría de los casos aunque, muchas veces, sólo se oponían a la política exterior cuando la situación económica no era favorable.

---

<sup>2</sup> El Partido Acción Nacional (PAN), la prensa de derecha, la jerarquía eclesial, los empresarios privados y parte de la burocracia.

---

---

## Una política exterior activa: el sexenio lopezportillista

José López Portillo arribó a la presidencia de México con la pesada herencia de un país en crisis. La crítica situación de las finanzas públicas y el sector externo de la economía, la profundización del estancamiento económico y la desconfianza del sector privado nacional provocaron que los márgenes de maniobra y negociación, tanto en el nivel interno del país como en el exterior, se redujeran de manera considerable y la legitimidad del sistema político se viera erosionada, la preocupación inmediata de López Portillo consistió en restablecer la confianza de los mexicanos en su gobierno.

Frente a la falta de solidez económica y de consenso político, el petróleo se presentó como el recurso salvador de la difícil coyuntura por la que atravesaba el país.<sup>3</sup> Pero para elevar la producción petrolera, fue necesario el financiamiento internacional adicional, gracias al cual se logró un incremento vertiginoso en el valor de las exportaciones.<sup>4</sup> Esto implicó el refuerzo de la dependencia hacia Estados Unidos<sup>5</sup> y por ello surgió de nueva cuenta la preocupación por el excesivo bilateralismo en la relación.

Condicionada por una vecindad no siempre fácil, la convivencia de México y Estados Unidos ha de contemplar en una sola visión los problemas comerciales, financieros, monetarios y demográficos, en sus aspectos legales e ilegales con sus implicaciones y sus impactos. Establecer bases y fórmulas de una nueva relación fue el propósito de nuestra visita a Washington. Se convino para poder seguir conviniendo en asuntos específicos y negociaciones generales. En ella dejamos claramente sentada nuestra posición de dignidad, respeto mutuo y trato equilibrado ante el poderoso amigo.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Una síntesis del debate en torno a la política petrolera de López Portillo puede encontrarse en Mario Ojeda, *El surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP, 1986, pp. 111-123.

<sup>4</sup> Las exportaciones petroleras aumentaron de 1 019 millones de dólares en 1977 a 13 305 millones de dólares en 1981.

<sup>5</sup> Estados Unidos era el principal socio comercial de México, la fuente primordial de asistencia financiera externa y, además, tenía una gran influencia en las instituciones financieras internacionales.

<sup>6</sup> "Primer Informe del C. presidente José López Portillo al Congreso de la Unión rendido el 1º de septiembre de 1977", en Archivo Histórico Diplomático Mexicano, *20 años de política exterior a través de los informes presidenciales 1970-1990*, México, SRE, 1990, p. 75.

Se puede hablar entonces de una primera etapa en el gobierno de López Portillo, ubicada desde la toma de posesión hasta mediados de 1979, en la cual se manifestó una constante voluntad para concretar un acercamiento con Estados Unidos, lo que se llevó a cabo con bastante dificultad. Esta etapa se distinguió por un bajo perfil en su política exterior a nivel de discurso e iniciativas políticas; el activismo progresista de México en el ámbito internacional sufrió un repliegue que se manifestó en la búsqueda de un acuerdo armónico con el país vecino.<sup>7</sup>

Sin embargo, una vez superada la faceta financiera de la crisis y habiendo logrado la reactivación de la economía y el restablecimiento de la confianza pública, la conjunción de dos elementos confirmó una nueva dinámica a la relación entre México y el vecino país del norte y en la prioridad política otorgada a Centroamérica:

1. El auge petrolero mexicano, el cual creó las condiciones de posibilidad para un desarrollo económico autónomo y, por ende, dio a México una mayor seguridad en sí mismo. Además, generó los recursos materiales para alcanzar una presencia real en Centroamérica<sup>8</sup> y elevó la importancia de México a nivel mundial.

2. La crisis centroamericana, particularmente el triunfo sandinista y el avance del movimiento guerrillero salvadoreño, y la consecuente reacción de Estados Unidos —mucho más agresiva con el advenimiento al poder de Ronald Reagan—, factores ambos que tendieron a incrementar el clima de inseguridad prevaleciente en la región.

El conflicto centroamericano se convirtió entonces en el factor desbilateralizador ideal<sup>9</sup> y, desde 1979,<sup>10</sup> fue un tema siempre presente en las negociaciones bilaterales, en las reuniones presidenciales, así como en las reuniones binacionales de cancilleres y embajadores.

A partir de entonces, Estados Unidos se vio obligado a discutir asun-

---

<sup>7</sup> Para algunos, el fenómeno del tercermundismo había hecho mucho ruido en el exterior y había deteriorado las relaciones con Estados Unidos.

<sup>8</sup> México pudo al fin tener una presencia real en Centroamérica mediante el abastecimiento de petróleo llevado a cabo conjuntamente con Venezuela gracias a la firma del Convenio de San José en 1980.

<sup>9</sup> La crisis centroamericana se ubicaba lo suficientemente cerca de nuestro país para que México pudiera desempeñar el papel de mediador.

<sup>10</sup> Además, el 16 de mayo de 1979 Jorge Castañeda —intelectual y diplomático de carrera conocido por sus opiniones nacionalistas— remplazó al pronorteamericano Santiago Roel, como titular de la cancillería, al tiempo que Porfirio Muñoz Ledo era nombrado Representante Permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas.

---

tos importantes para México y Estados Unidos, pero relativos a otros países tales como el tipo de gobierno en Nicaragua, la situación político-militar en El Salvador, las relaciones Cuba-Estados Unidos, las relaciones de Estados Unidos con el gobierno sandinista y la posibilidad de un tratado de paz para Centroamérica. México era, al fin, un interlocutor válido para asuntos terceros, gracias a lo cual podría ampliar su margen de independencia política frente a Estados Unidos.

La crisis centroamericana se ajustaba perfectamente a las necesidades de México. Estaba lo bastante cerca para que el país pudiera desempeñar un papel creíble y realista, y a la vez lo bastante lejos para que no constituyera un peligro serio para la estabilidad propia. Por su configuración en términos de izquierda y derecha nos permitía tomar partido de acuerdo con las simpatías tradicionales del país, y por la actuación de Estados Unidos nos permitía volver a alzar en alto las banderas de la no intervención y la autodeterminación.<sup>11</sup>

Ahora bien, mientras para Estados Unidos los conflictos centroamericanos se debían fundamentalmente a la presencia del comunismo internacional, para México ellos se explicaban en función de la situación de opresión política y social. Además, el gobierno mexicano veía la necesidad de eliminar un foco de tensión que pudiera derivar en un conflicto internacional próximo a su frontera sur. La estabilidad política regional se convertía así en el objetivo estratégico, para lo cual eran necesarios ciertos cambios políticos y sociales que dieran viabilidad a las economías centroamericanas.

En ese sentido, el gobierno mexicano planteó cuatro objetivos tácticos fundamentales: moderar a los sectores revolucionarios, atemperar la actitud del gobierno norteamericano, propiciar el diálogo entre las partes en conflicto y fomentar la neutralización del conflicto regional con respecto a la confrontación este-oeste. En suma, se buscaba reducir las tensiones, evitar la internacionalización del conflicto y propiciar un clima favorable a la negociación sin excluir a ninguna de las partes involucradas.

<sup>11</sup> Jorge G. Castañeda y Robert Pastor, *Límites en la amistad: México y Estados Unidos*, México, Joaquín Mortiz/Planeta, 1989, p. 225.

Sin embargo, dentro de la política exterior general de México hacia la región centroamericana, se trazaron líneas de acción bien diferenciadas hacia cada uno de los países del área. Así, a Nicaragua, México le otorgó su apoyo de manera amplia y decidida debido a dos factores: primero, el somocismo era una dictadura hereditaria y, segundo, el movimiento revolucionario nicaragüense aglutinaba prácticamente a todos los sectores sociales.<sup>12</sup> Además, el movimiento revolucionario de Nicaragua contaba también con el apoyo de Costa Rica y Venezuela mientras que el presidente norteamericano, James Carter, paulatinamente retiraba su respaldo al gobierno somocista.

En cambio, el apoyo de México a El Salvador fue menor, ya que en este caso no existía un frente nacional sino que las fuerzas políticas se encontraban muy diversificadas, además en la lucha armada ninguno de los bandos había demostrado claramente su superioridad. El movimiento revolucionario salvadoreño tampoco contaba con el respaldo de los países de América Latina pero México, con todo, decidió reconocerlo como una fuerza política representativa con capacidad de negociación.

En el caso guatemalteco la situación era más compleja debido, sobre todo, al poco peso de la guerrilla guatemalteca y al problema de la contigüidad territorial. Por ello México prefirió adoptar una política menos clara hacia Guatemala, por lo que al tiempo que se vio obligado a conceder en 1981 el derecho de asilo a los refugiados guatemaltecos,<sup>13</sup> por todos los medios se buscó convencer a los militares guatemaltecos que México no auspiciaba a los guerrilleros, tratando de evitar así cualquier posible enfrentamiento entre la guerrilla y los militares guatemaltecos en la frontera.

En la política exterior mexicana hacia Centroamérica durante el sexenio de López Portillo destacan las siguientes acciones:

<sup>12</sup> Desde 1978 el apoyo fue evidente. La embajada de México en Managua se convirtió en centro de actividad contra Somoza, refugio para los sandinistas heridos y en lugar de reunión para los dirigentes de la oposición.

<sup>13</sup> Para el tema de los refugiados centroamericanos, cf. Francisco Barahona, *Los refugiados centroamericanos*, Heredia, Universidad Nacional-Universidad para la Paz, 1987, 259 pp.; Rafael González Franco, *Refugiados centroamericanos no reconocidos en México (salvadoreños y guatemaltecos)*, México, UNAM (tesis de licenciatura), 1990, 150 pp.; María Emilia Paz, "La frontera sur", *Sociología*, México, UNAM, núm. 1, enero-marzo 1985, pp. 25-38; Sergio Aguayo, "Centroamericanos en México: ¿por qué vienen?", *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, SRE, núm. 3, abril-junio 1984, pp. 27-30; Mario Arriola, "México y el problema de los refugiados guatemaltecos", en *Cuadernos de Política Exterior Mexicana*, México, CECARI, núm. 1, 1984, pp. 111-115.

---

El 20 de mayo de 1979 se anunció la decisión de romper relaciones con el gobierno de Anastasio Somoza debido al genocidio y la violación a los derechos humanos en Nicaragua.<sup>14</sup> Se produjo con ello un cambio en los lineamientos de la política exterior mexicana, ya que se trató de una acción contra un gobierno establecido y que había accedido al poder por medio de elecciones, aunque dudosas. Para tomar la decisión de la ruptura diplomática, se calificaron los actos políticos del gobierno y no su origen. Además, se fue más allá de la acción unilateral y se realizó una campaña de proselitismo para que el resto de los países latinoamericanos se sumaran al bloque diplomático en contra de Somoza.<sup>15</sup>

Debido a la violación masiva de los Derechos Humanos, ampliamente documentada en el informe de la Comisión Interamericana, y a las agresiones bélicas indiscriminadas de que era víctima desde el año pasado la población civil, el 20 de mayo, el gobierno mexicano dio por concluidas sus relaciones con el gobierno dictatorial de Anastasio Somoza. El 18 de julio expresamos nuestro reconocimiento oficial y beneplácito personal a la Junta Popular del Gobierno de Reconstrucción del hermano pueblo de Nicaragua, con el que, en la medida de nuestras posibilidades, estaremos a su lado en la difícil etapa de su resurgimiento.<sup>16</sup>

Por otra parte, en el mes de junio del mismo año 1979, México encabezó en la OEA al grupo de países que bloquearon una iniciativa de Estados Unidos encaminada a constituir una fuerza interamericana de paz para restablecer el orden y asegurar las elecciones en Nicaragua. En dicha ocasión, el canciller Castañeda hizo una declaración decisiva para impedir todo intento de involucrar a la OEA en cualquier tipo de acción intervencionista, esgrimiendo el principio de no intervención:

Cualquier sugestión de que lo que ocurre en Nicaragua es el resultado de un complot inspirado y organizado desde el exterior, sería

<sup>14</sup> En el caso de El Salvador no se rompieron relaciones diplomáticas, pero en 1980 México retiró a su embajador en ese país.

<sup>15</sup> Incluso en algunos medios circulaban versiones de que el gobierno mexicano apoyaba con armas a los sandinistas, aunque estos rumores no llegaron a comprobarse.

<sup>16</sup> "Tercer Informe del C. presidente José López Portillo al Congreso de la Unión rendido el 1º de septiembre de 1979", en Archivo Histórico Diplomático Mexicano, *20 años de política exterior...*, *op. cit.*, p. 82.

no sólo falsa, sino un insulto al noble pueblo que se ha lanzado a una lucha sin cuartel para conquistar su libertad. Ciertamente no le corresponde a la OEA ni a nadie decirle cómo debe constituir su gobierno una vez que derroque al dictador y cese la lucha. Menos aún tenemos la facultad para negociar las modalidades en que Somoza debe abandonar el poder. Ello equivaldría a imponerle al pueblo nicaragüense, desde afuera, condiciones y limitaciones a su derecho inmanente de ejercer su libre determinación. Todos deseamos que cese la violencia y que pronto se constituya ahí un gobierno democrático y estable. Pero sin duda sería paradójico, por no decir cínico, que al acercarse el final de la lucha pretendamos imponerle a un pueblo ciertas modalidades sobre la forma en que debe ejercer la democracia. ¿Qué puede hacer en esas condiciones la OEA? Lo esencial, primero, es lo que no puede hacer. La OEA no puede ni legal, ni política, ni moralmente, intervenir en este asunto puramente interno de Nicaragua.<sup>17</sup>

El 18 de julio de 1979, de inmediato México otorgó reconocimiento al gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua:

Al ofrecer su amistad al Gobierno de Reconstrucción Nacional, el Gobierno de México pone a su disposición, por decisión expresa del presidente López Portillo hecha pública anteriormente, toda su capacidad de cooperación en la medida que ésta pueda ser útil al logro de las metas de reconstrucción que dicho Gobierno se ha fijado.<sup>18</sup>

Finalmente, a partir del triunfo de la revolución sandinista el 19 de julio, la diplomacia mexicana decidió dirigir sus esfuerzos en dos sentidos: tratar de proteger al nuevo gobierno revolucionario de los embates de la política exterior norteamericana y, al mismo tiempo, tratar de moderar al nuevo gobierno a fin de conservar el carácter pluralista de la revolución.

Para ello, México propuso un pacto de no agresión de Estados Unidos

---

<sup>17</sup> Guillermo Garcés Contreras, *México. Cincuenta años de política internacional*, México, ICAP, 1982, p. 304.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 305.

---

---

hacia Nicaragua y se convirtió en gestor permanente ante Washington para persuadir al gobierno norteamericano de no intervenir en Nicaragua; en abastecedor de petróleo a los nicaragüenses, junto con Venezuela;<sup>19</sup> en garante ante la banca internacional de la deuda externa de Nicaragua, y en suministrador de ayuda económica y técnica.<sup>20</sup> El apoyo del gobierno mexicano a la revolución nicaragüense fue entonces abierto, decidido y franco.

Al estrechar más aún los lazos de amistad y cooperación que nos unen con las revoluciones de Cuba y Nicaragua, hemos subrayado el apego de México al principio político de la libre determinación de los pueblos. Ellos han escogido los caminos que más corresponden a sus aspiraciones y que son consecuencia de su historia. México por respeto al derecho que tienen de hacerlo y por simpatía y afinidad con lo que es la esencia de su lucha —la justicia social— las ha apoyado y lo seguirá haciendo.<sup>21</sup>

Pero el curso de la historia de la política exterior mexicana hubo de enfrentar varios problemas: la escalada de la revolución en El Salvador a partir de 1980; el ascenso al poder en Washington de Ronald Reagan en enero de 1981, quien insistía en ubicar el conflicto centroamericano como parte de la confrontación este-oeste; el consecuente incremento en las amenazas de intervención en Centroamérica; el aumento del flujo de refugiados salvadoreños y guatemaltecos, y la pérdida de apoyo por parte de Costa Rica y Venezuela, países que se tomaron críticos del gobierno sandinista y otorgaron su respaldo al gobierno de Duarte en El Salvador. Todos estos factores incrementaban las posibilidades de regio-

<sup>19</sup> El Acuerdo de San José firmado por México y Venezuela el 3 de agosto de 1980 tenía como finalidad abastecer de petróleo, en partes iguales, a países centroamericanos y del Caribe.

<sup>20</sup> En cuanto a los programas de asistencia técnica y económica de carácter bilateral, México suscribió, entre 1979 y 1982, más de 200 acuerdos con los países de Centroamérica y el Caribe. Una gran cantidad quedaron sólo en el papel, pero en el caso de Nicaragua sí se llevaron a cabo diversos programas, así como proyectos de inversión conjunta. Además, entre julio de 1979 y julio de 1981 México concedió a Nicaragua donativos por valor de 36 millones de dólares. Por lo que respecta a préstamos de carácter bilateral, México contribuyó con 72 millones de dólares. Hasta 1983 la ayuda de México a Nicaragua, vía donativos abiertos, préstamos y petróleo con descuento o gratuito, superó los 500 millones de dólares.

<sup>21</sup> "Quinto Informe del C. presidente José López Portillo al Congreso de la Unión rendido el 1º de septiembre de 1981", en Archivo Histórico Diplomático Mexicano, *20 años de política exterior...*, op. cit., p. 89.

nalización del conflicto y llevaron al gobierno mexicano a tomar dos medidas de gran importancia:

a) El 28 de agosto de 1981 se presentó ante la ONU un comunicado franco-mexicano conjunto en el cual se reconocía a las organizaciones revolucionarias salvadoreñas con la calidad de fuerzas políticas representativas para negociar, haciendo un llamado a la comunidad internacional para propiciar la negociación entre las partes en lucha, a fin de restablecer la paz y evitar cualquier tipo de intervención externa, ello en el marco de los principios de libre autodeterminación de los pueblos y de no intervención. El objetivo de este comunicado consistía en encontrar una salida intermedia entre la guerrilla y la junta militar salvadoreña.<sup>22</sup>

Convencidos de que corresponde únicamente al pueblo de El Salvador, la búsqueda de una solución justa y durable a la profunda crisis por la que atraviesa ese país, poniendo así fin al drama que vive la población salvadoreña. [...] Tomando en cuenta la extensa gravedad de la situación existente en El Salvador y la necesidad que tiene ese país de cambios fundamentales en los campos social, económico y político. [...] Reconocemos que la Alianza del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional y del Frente Democrático constituye una fuerza política representativa dispuesta a asumir las obligaciones y ejercer los derechos que de ello se derivan. En consecuencia, es legítimo que la Alianza participe en la instauración de los mecanismos de acercamiento y negociación necesarios para una solución política de la crisis. [...] Hacemos un llamado a la comunidad internacional para que, particularmente dentro del marco de las Naciones Unidas, se asegure la protección de la población civil de acuerdo con las normas internacionales aplicables y se facilite el acercamiento entre los representantes de las fuerzas políticas salvadoreñas en lucha a fin de que se restablezca la concordia en el país y se evite toda injerencia en los asuntos internos de El Salvador.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> De gran significación política fue el hecho de que el comunicado fuera respaldado por el gobierno francés, ya que con ello la declaración tuvo un peso mayor. Cf. Breny Cuenca, "Repercusiones de la declaración franco-mexicana sobre El Salvador", en *Cuadernos de Política Exterior Mexicana*, México, CECARI, núm 1, 1984, p. 91.

<sup>23</sup> Guillermo Garcés Contreras, *México. Cincuenta años...*, op. cit., pp. 416-417.

---

El comunicado franco-mexicano tuvo tal repercusión a nivel internacional,<sup>24</sup> que en su quinto informe de gobierno López Portillo hizo mención especial de éste:

Hace unos días nos pronunciamos, junto con el gobierno francés, sobre los riesgos que entraña la creciente internacionalización de la crisis en El Salvador, que amenaza la estabilidad y la paz de toda la región. Reiteramos que corresponde exclusivamente al pueblo salvadoreño determinar el proceso de solución pacífica para establecer un sistema de gobierno democrático en ese país. Dentro de tal contexto, hemos reconocido a las fuerzas de oposición popular, auténticamente representativas, como participantes insustituibles en dicho proceso.<sup>25</sup>

Como respuesta al comunicado franco-mexicano, el gobierno salvadoreño lo acusó de ser obra de Fidel Castro. La cancillería mexicana negó que dicho comunicado constituyera una actitud intervencionista<sup>26</sup> y, en voz del propio secretario Castañeda, señaló que Estados Unidos era quien venía ejerciendo una intervención directa en El Salvador por medio del envío de armas y apoyo militar al gobierno salvadoreño: "Intervenir en El Salvador sería mandar armas o ayuda económica a alguna de las partes en conflicto, tal como lo hace Estados Unidos con respecto a la junta gobernante".<sup>27</sup>

En general, los gobiernos europeos vieron el comunicado con buenos ojos a diferencia de los gobiernos latinoamericanos<sup>28</sup> de los cuales sólo

<sup>24</sup> En el capítulo de percepciones de los países de la región en torno a México se pueden consultar las diferentes reacciones frente al comunicado franco-mexicano: los empresarios, el FMLN-FDR, el Centro de Estudios Jurídicos de El Salvador, la Conferencia Episcopal salvadoreña, el arzobispo de San Salvador, los cancilleres latinoamericanos, etcétera. Raúl Benítez y Ricardo Córdova, *op. cit.*, p. 145 y ss. También se puede consultar Breny Cuenca, "Repercusiones de la declaración...", *op. cit.*, pp. 91-97.

<sup>25</sup> "Quinto Informe del C. presidente José López Portillo al Congreso de la Unión rendido el 1º de septiembre de 1981", en Archivo Histórico Diplomático Mexicano, *20 años de política exterior...*, *op. cit.*, pp. 89-90.

<sup>26</sup> El problema radicaba en que al defender la legitimidad y justeza de la revolución armada en El Salvador, se temía que se reforzaran los reclamos revolucionarios en otros países.

<sup>27</sup> Citado en Breny Cuenca, "Repercusiones de la declaración...", *op. cit.*, p. 92.

<sup>28</sup> Argentina, Bolivia, Chile, Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana se unieron a Venezuela en la Declaración de Caracas en la que se acusaba a los gobiernos de México y Francia de haber decidido intervenir en los asuntos internos de El Salvador. Esto significó un claro distanciamiento político entre México y Venezuela que eran los dos polos políticos de atracción

Nicaragua y Granada manifestaron su adhesión, Panamá otorgó su apoyo y Cuba lo calificó como positivo, bueno y justo.

b) En febrero de 1982 México propuso un Plan Regional de Distensión como un llamado para enfrentar el conflicto desde una base multilateral, ello con la finalidad de sentar las bases de un esfuerzo sostenido hacia la paz, la estabilidad, la democracia y el desarrollo en Centroamérica, es decir, disminuir las tensiones y propiciar la negociación.

El que coincidamos todos en buscar la paz, está entrañando que que-  
remos todos la razón de la paz. Por esto me atrevo a decir lo que  
a continuación también propongo a este pueblo, a la región y a los  
Estados Unidos: 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 con-  
ducentes a un clima de distensión; de paz, de democracia, de esta-  
bilidad y de desarrollo.<sup>29</sup>

Este plan proponía tres canales de acción: continuar el diálogo entre  
Cuba y Estados Unidos, buscar una solución negociada para El Salva-  
dor y formular un pacto de no agresión del país del norte hacia Nicara-  
gua y hacia el resto de los países centroamericanos. México se ofrecía  
incluso como conducto o comunicador. Sin embargo, y a pesar de que  
Cuba y Nicaragua veían este plan con buenos ojos, Duarte manifestó su  
opinión en contra por considerarlo una intromisión, mientras Estados  
Unidos decidió adoptar una posición de frialdad en espera de los re-  
sultados de las elecciones en El Salvador.<sup>30</sup> Por todo ello, la iniciativa no  
prosperó.<sup>31</sup>

---

en América Latina en cuanto a la política hacia la región centroamericana. Cf. Carlos Rico, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México, Senado de la República, 1991, tomo. VIII, p. 96. Para consultar el texto de la Declaración cf. Raúl Benítez y Ricardo Córdova, *op. cit.*, p. 165.

<sup>29</sup> "Discurso pronunciado por el presidente José López Portillo en la Plaza de la Revolución de la ciudad de Managua, Nicaragua, el 21 de febrero de 1982", en Raúl Benítez y Ricardo Córdova, *ibid.*, p. 57.

<sup>30</sup> Para un seguimiento detallado de las reacciones diversas ante el plan de paz cf. Gabriel Rosenzweig, "El plan de paz para Centroamérica del presidente López Portillo", en *Cuadernos de política...*, *op. cit.*, pp. 105-109.

<sup>31</sup> La derrota de la Democracia Cristiana de Duarte en El Salvador por parte de la derecha trajo

---

Pero el gobierno de México mantenía la firme convicción de que su participación en la solución del conflicto centroamericano con hechos, más que con una política invocatoria de principios, era fundamental:

Así, además de la mera invocación de ciertos postulados internacionales que son consustanciales a México —autodeterminación y solución pacífica de controversias, no intervención y prohibición del uso de la fuerza— y que constituyen el aspecto tradicional y fundamentalmente defensivo de nuestra política exterior, decidimos adoptar una actitud activa y dinámica ante el mundo, en vez de esperar pasivamente su deterioro.<sup>32</sup>

Además, López Portillo reiteraba su apoyo a la revolución sandinista como eje central de su política exterior hacia Centroamérica. Durante su visita a Managua en el mismo mes de febrero de 1982, el presidente de México expresó:

Nuestro apoyo a la lucha del pueblo nicaragüense contra la tiranía somocista no fue de última hora. Nuestro respaldo a la Junta de Reconstrucción Nacional y al Frente Sandinista en el igualmente difícil combate por reconstruir un país destruido y por consolidar un joven Estado, se dio desde la primera hora y creo poder acreditar que no ha vacilado. Hoy, con el paso del tiempo, puedo decirlo con fuerza y orgullo: estoy cierto, con el acuerdo de todos los mexicanos: nuestra solidaridad con la revolución de Nicaragua es un orgullo para México.<sup>33</sup>

En septiembre de 1982, los indicios de un posible conflicto armado entre Honduras y Nicaragua eran cada vez más alarmantes. Por ello, los

---

como consecuencia, por un lado, la coincidencia de puntos de vista de nueva cuenta entre México y Venezuela y, por otro, la dificultad para Estados Unidos en el sentido de seguir otorgando ayuda militar al gobierno salvadoreño.

<sup>32</sup> "Sexto Informe del C. presidente José López Portillo al Congreso de la Unión rendido el 1º de septiembre de 1982", en Archivo Histórico Diplomático Mexicano, *20 años de política exterior...*, *op. cit.*, p. 93.

<sup>33</sup> "Discurso del presidente José López Portillo durante su visita a Managua en el mes de febrero de 1982", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Política Exterior de México...*, *op. cit.*, tomo I, pp. 324-325.

presidentes de México y Venezuela<sup>34</sup> decidieron enviar sendas cartas a los presidentes de Estados Unidos y Honduras, al igual que al coordinador de la Junta de Reconstrucción Nacional en Nicaragua, haciendo un llamado urgente para frenar la escalada bélica en el istmo centroamericano.

Nos dirigimos a usted motivados por la grave preocupación que comparten los gobiernos de México y Venezuela por el deterioro que ha sufrido, en especial a últimas fechas, la situación en Centroamérica, con el peligro de que los conflictos actuales se extiendan a toda la región. Hemos observado, en particular, que el conflicto existente entre Nicaragua y Honduras se ha agudizado recientemente, muestra de lo cual son los conatos de enfrentamientos armados entre ambos países. [...] Estos elementos, unidos muy especialmente al conjunto de declaraciones, imputaciones y recíprocas responsabilidades invocadas, han generado un clima de tensión, suspicacia y mutua desconfianza todo lo cual ha dificultado un diálogo constructivo entre ambas naciones. Nos parece urgente, como punto de partida para establecer un clima propicio y las bases de un diálogo constructivo, que todos los sectores en ejercicio de responsabilidades en ambos países se abstengan de hacer declaraciones o de ejercer cualquier acción que pueda agravar la situación.<sup>35</sup>

Sin embargo, el gobierno de Washington ignoró este llamado y prefirió convocar al Foro para la Paz y la Democracia, a reunirse el 4 de octubre en San José de Costa Rica, al cual ni Guatemala ni Nicaragua fueron invitados. Con esta reunión Estados Unidos pretendía aislar a los sandinistas y lograr el apoyo de los demás países del área, por lo que el gobierno mexicano prefirió no asistir.

En términos generales, podemos afirmar que la política de México hacia la región centroamericana aumentó el prestigio de nuestro país a ni-

---

<sup>34</sup> Éste fue el reencuentro diplomático entre México y Venezuela, a un año del comunicado franco-mexicano.

<sup>35</sup> "Cartas de los presidentes Luis Herrera Campins de Venezuela y José López Portillo de México, al coordinador de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua, Daniel Ortega; al presidente de Honduras, Roberto Suazo Córdova, y al presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan (7 de septiembre de 1982)", en Raúl Benítez y Ricardo Córdova, *op. cit.*, pp. 62-63.

---

---

vel internacional<sup>36</sup> y elevó las dimensiones de su influencia regional, derivando en una ampliación de su capacidad de negociación frente a Estados Unidos, lo que se tradujo en la institucionalización de un margen más amplio de disidencia y autonomía política.

Sin embargo, Estados Unidos no aceptó de buena gana el nuevo papel de México, por lo que trató de contrarrestar sus esfuerzos sistemáticamente. La CIA y algunos sectores del Departamento de Estado norteamericano intentaron presionar al gobierno mexicano para transformar su política exterior hacia Centroamérica y alinearla a Estados Unidos, debido a que México se había convertido en un problema tanto por fungir como aval de los sandinistas, como porque los países europeos fijaban su política hacia América Central en función de México.

Durante el último año del gobierno de López Portillo se produjo una drástica crisis económica caracterizada por cuatro elementos básicos: la caída de los precios del petróleo, el alza de las tasas de interés del capital internacional, la creciente inflación interna y el gasto público deficitario. El gobierno mexicano se vio obligado a devaluar el peso en dos ocasiones, nacionalizó la Banca y, a fines de 1982, la inflación alcanzó una tasa anual del 100 por ciento. Por ello fue necesario entablar nuevas negociaciones con el FMI y, lo más grave, la deuda externa ascendía en ese momento a 83 mil millones de dólares con lo cual, la dependencia hacia Estados Unidos se tornaba cada vez mayor.

Así, el gobierno saliente de López Portillo no pudo continuar con su política exterior debido a la crisis, a la pérdida del apoyo de otros países latinoamericanos (Costa Rica y Venezuela)<sup>37</sup> y a las crecientes presiones por parte del gobierno norteamericano.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> También en la ONU México adquirió mayor prestigio y, por primera vez desde 1946, nuestro país fue elegido miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En ese puesto México desempeñó un papel de primer nivel, sobre todo en el sentido de promover negociaciones económicas globales entre los países en vías de desarrollo y las naciones industrializadas. Ejemplo de ello fue la Conferencia Cumbre de Cancún sobre Cooperación Económica Internacional, convocada por Austria, Canadá y México, que reunió a los jefes de Estado de 22 países, incluyendo a Estados Unidos.

<sup>37</sup> El gobierno venezolano de Herrera Campins, de filiación demócrata cristiana, apoyaba al gobierno cívico militar salvadoreño en contra de los insurgentes al tiempo que Costa Rica, tradicionalmente antisomocista, vio con malos ojos a los revolucionarios de El Salvador, especialmente después de que el presidente Carazo transmitió el poder a Luis Alberto Monge.

<sup>38</sup> Para el sexenio lopezportillista cf. Raúl Benítez y Ricardo Córdova, *op. cit.*, p. 12; Jorge Castañeda, "La política exterior mexicana", en Jorge Castañeda y Robert Pastor, *Limites en la amistad...*, *op. cit.*, pp. 224-231; Jorge Castañeda, "La larga marcha de la política exterior de México", en *México: el futuro en juego*, México, Joaquín Mortiz/Planeta, 1987, pp. 161-165; Jorge Castañeda, "Qué

## Multilateralización de la política exterior: el gobierno de Miguel de la Madrid

Miguel de la Madrid también heredó un país en crisis, la cual para un sector importante de la opinión pública era en parte resultado de las sanciones impuestas a México por Estados Unidos debido a su política exterior hacia Centroamérica, contraria a los puntos de vista de Washington. A ello se sumaba el aumento del peligro de internacionalización del conflicto debido al apoyo de Estados Unidos a las fuerzas contrarrevolucionarias que con base en Honduras atacaban el territorio nicaragüense.

Además, el propio De la Madrid explicaba el deterioro de la relación México-Estados Unidos en función de que el elemento "Centroamérica" no sólo no la había fortalecido, sino la había debilitado al contaminar el ámbito bilateral. Para el gobierno mexicano, el problema del narcotráfico era una muestra de que el conflicto centroamericano había permeado la relación a tal grado que podía llegar a influir negativamente en las negociaciones sobre la deuda externa. Así, el temor del gobierno de México se convirtió en una constante en la relación con Estados Unidos la cual, a partir de ese momento, definió de manera decisiva su política hacia el istmo.

Miguel de la Madrid inició entonces una intensa campaña diplomática en busca de aliados para un nuevo esfuerzo de distensión en Centroamérica, teniendo como base la acción diplomática colectiva y con ello impedir que el gobierno de Washington acusara al mexicano de provocador solitario.<sup>39</sup>

En enero de 1983, México, Panamá, Venezuela y Colombia se comprometieron a actuar conjuntamente haciendo un llamado a los países

---

hacemos en Centroamérica", en *ibid.*, pp. 55-65; René Herrera y Mario Ojeda, *La política de México hacia Centroamérica, 1979-1982*, México, El Colegio de México, 1983, pp. 31-45; Mario Ojeda, "México: su ascenso a protagonista regional", en *Las relaciones de México con los países de América Central*, México, El Colegio de México, 1985, pp. 16-25 y Mario Ojeda, *El surgimiento...*, *op. cit.*, pp. 101-176.

<sup>39</sup> A partir de entonces se inició una línea de política exterior basada en la acción multilateral la cual tuvo su expresión en iniciativas como la del Grupo Contadora y la del Consenso de Cartagena, por medio del cual se creaba un frente de deudores latinoamericanos no para dejar de pagar, sino para cumplir sus compromisos a cambio de que los acreedores aligeraran las condiciones de pago. Para mayor información sobre el Consenso de Cartagena cf. Carlos Rico, *México y el mundo...*, *op. cit.*, pp. 147-151.

---

---

centroamericanos a reducir las tensiones por medio del diálogo, expresando su preocupación por la injerencia foránea y rechazando inscribir el conflicto centroamericano en la confrontación este-oeste. El grupo, conocido desde entonces como Grupo Contadora, se convirtió en la salida ideal para México a nivel internacional porque le permitía no aliarse del todo frente a Estados Unidos y, al mismo tiempo, mantener una diplomacia relativamente activa.

México ha unido sus esfuerzos a los de otros países de la región para lograr con mayor eficacia los objetivos de su política exterior en Centroamérica. La magnitud de las dificultades en el área hacía imperativa la concertación de voluntades; sumamos densidad política en favor de la paz y en contra de la guerra.<sup>40</sup>

Contadora significaba el inicio de una marcha de retorno a los límites tradicionales de la política exterior mexicana. De este modo, México optaba por la concertación diplomática con otras naciones para mantener su influencia a nivel regional, sin enfrentarse directamente a Estados Unidos. Así, durante 1983, México desarrolló una intensa acción diplomática a través de Contadora dirigida a la pacificación de la región.

Sin embargo, ya para 1984, el gobierno de Miguel de la Madrid empezó a tener una posición más neutral con respecto a Centroamérica y se limitó a desempeñar el papel de mediador entre las partes. Poco a poco el gobierno mexicano comenzó a poner el énfasis en su función mediadora, dejando de lado el apoyo a la revolución y adoptando una posición más centrista, tanto por la presencia en Contadora de ciertos países con ideas más cercanas a las norteamericanas, como por la propuesta del propio De la Madrid en el sentido de propiciar una política más equilibrada y objetiva.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> "Comparecencia ante la H. Cámara de Senadores. Discurso del secretario de Relaciones Exteriores Bernardo Sepúlveda. 30 de noviembre de 1983", en *Política Exterior de México, 1983, Discursos y Documentos*, México, SRE, 1984, p. 233.

<sup>41</sup> Los nuevos lineamientos en la política exterior mexicana hacia la región se vieron inmediatamente reflejados en la política de Contadora. Ésta ahora equiparaba a Cuba con Estados Unidos, considerándolos como actores externos al conflicto; situaba a los rebeldes salvadoreños como fuerzas irregulares que, al igual que la contra, tenían el objetivo de desestabilizar los gobiernos constituidos del istmo; y empezó a colocar los problemas de Nicaragua con Honduras en el centro de la crisis regional, dejando de lado el conflicto en El Salvador.

De ahí que participemos activamente en las labores de pacificación del Grupo Contadora [...] sobre la base de los principios de nuestra política exterior y manteniendo una actitud objetiva e imparcial frente a los conflictos.<sup>42</sup>

Esto significó un serio retroceso en el activismo de la política exterior mexicana dejando nuevamente el terreno libre a Estados Unidos para imponer sus decisiones. Igualmente, se puede hablar de un retorno a una política restringida a la aplicación de los principios tradicionales de la política exterior mexicana, cancelando la posibilidad de relativizarlos como en el sexenio anterior.

La posición de México en relación al conflicto centroamericano, y su participación activa y solidaria en el Grupo de Contadora, se derivan de los postulados tradicionales de su política exterior. En este conflicto, como en cualquier otro, el país sigue aplicando y defendiendo su política de principios. La no intervención, la libre determinación de los pueblos, la solución pacífica de las controversias entre las naciones, la igualdad jurídica de los estados, la cooperación internacional para el desarrollo, han sido hasta ahora las tesis esenciales de la acción de México, y así seguirán siéndolo.<sup>43</sup>

Este retorno a los principios<sup>44</sup> buscaba reforzar la imagen del gobierno mexicano como un intermediario imparcial que en la crisis centroamericana podría favorecer la negociación entre las partes, sin que hubiera de por medio intereses nacionales en juego. Pero, definitivamente, esto no era creíble.

<sup>42</sup> "Segundo Informe del c. presidente Miguel de la Madrid al Congreso de la Unión rendido el 1º de septiembre de 1984", en Archivo Histórico Diplomático Mexicano, *20 años de política exterior...*, *op. cit.*, p. 107.

<sup>43</sup> Bernardo Sepúlveda, "Reflexiones sobre la política exterior de México", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Política Exterior de México...*, *op. cit.*, p. 30.

<sup>44</sup> El retorno a los principios se hizo más evidente con la iniciativa enviada por el presidente De la Madrid al Congreso de la Unión para que éstos fueran incorporados a la Constitución: "Cuando el Constituyente Permanente decide la incorporación al texto constitucional de los principios de la política exterior, otorga a la defensa de los intereses nacionales un sustento más firme, en una feliz combinación de la tradición política con el mandato constitucional". Bernardo Sepúlveda, "Seis años de política exterior", *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, SRE, núm. 21, octubre-diciembre 1988, pp. 8-9.

---

Todo ello se debió a que en ese año México estaba obligado a renegociar el pago de la deuda externa, y debido a que su política en Contadora era contraria a la posición del gobierno de Estados Unidos, se inició una campaña de desprestigio en contra de México en la prensa norteamericana. Esto llevó a México a suavizar su posición en torno al conflicto y poner el énfasis en favorecer una relación más cordial con el vecino del norte:

Con los Estados Unidos continuamos un diálogo franco y cordial. Nuestra cada vez más amplia y compleja relación nos obliga a buscar permanentemente con nuestro vecino una relación digna, respetuosa y fructífera, para ello, el tratamiento abierto y objetivo de nuestros problemas es el mejor medio. Hemos logrado de parte del gobierno norteamericano una colaboración positiva en los arreglos de reestructuración de la deuda externa y en el tratamiento de nuestras relaciones comerciales y fronterizas.<sup>45</sup>

En agosto del mismo año, México y Venezuela decidieron suspender los envíos de petróleo a los países participantes del Acuerdo de San José que iniciaran acciones bélicas contra otros países del área, con la finalidad oficial de respaldar los objetivos de Contadora, especialmente el de preservar la paz, aunque en los hechos se trataba de usar la ayuda como un instrumento político. Pemex suspendió entonces las entregas a Nicaragua aduciendo falta de pago, a pesar de que el propio gobierno mexicano había aceptado otorgar una moratoria a las deudas petroleras de Costa Rica y Nicaragua, acordando que una parte podía ser pagada en especie a cambio de arroz, azúcar y carne.<sup>46</sup>

Esta medida fue realmente grave a pesar de que se le quiso dar un barniz técnico-económico era evidentemente una decisión política que, además, obligaba a Nicaragua a recurrir a la Unión Soviética, lo cual podría conducir al tan temido recrudecimiento de las tensiones con Estados Unidos. A ello se sumó el reajuste de los programas de asistencia hacia

<sup>45</sup> "Segundo Informe del c. presidente Miguel de la Madrid al Congreso de la Unión rendido el 1º de septiembre de 1984", en Archivo Histórico Diplomático Mexicano, *20 años de política exterior...*, op. cit., p. 108.

<sup>46</sup> Para el asunto de la suspensión de entregas de petróleo a Nicaragua y la gravedad de sus implicaciones cf. Jorge G. Castañeda, "Malbaratar la historia", en *México: el futuro...*, op. cit., pp. 73-77.

Nicaragua de acuerdo con la política de austeridad que el gobierno implementó para enfrentar la crisis económica.

Para rematar, en el mes de noviembre, México envió un delegado a la toma de posesión de Duarte en El Salvador, viéndose obligada la SRE a emitir un boletín de prensa explicativo de esta situación:

La presencia de una delegación del gobierno de México en San Salvador en la toma de posesión de Duarte obedeció a una decisión de los cuatro países que integran el Grupo Contadora que estimaron que su asistencia a ella serviría para impulsar esquemas de diálogo y negociación políticos.<sup>47</sup>

A fines de 1984 se elaboró el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica pero la intensidad de los conflictos entre los países impidieron su firma. Paralelamente, el gobierno mexicano optó por promover el diálogo directo entre Washington y Managua como único medio de lograr la paz en la región centroamericana. Se inició entonces un largo proceso de conversaciones entre Harry Shlaudeman, embajador-especial de Estados Unidos para Centroamérica y el vicescanciller nicaragüense, Víctor Hugo Tinoco. Pero, a pesar de celebrarse nueve rondas de negociaciones, ocho en Manzanillo y una en Atlanta, no se alcanzaron resultados concretos.

En 1985 las acciones negociadoras de Contadora se estancaron y el gobierno de De la Madrid decidió prestar atención a otro tipo de problemas internacionales, buscando la multilateralización de los temas a discutir. Éstos debían ser, además, menos conflictivos tanto para no perturbar la relación de México con Estados Unidos como para no crear problemas políticos internos en México.

Adicionalmente, hemos participado en otros relevantes esfuerzos multilaterales en pro de la paz, el desarme y la cooperación económica mundial. Destaca entre ellos, la reunión sobre desarme que congregó en Nueva Delhi, a los Jefes de Estado o de Gobierno de Argentina, Grecia, India, Suecia, Tanzania y México. Resulta urgente profundizar la acción internacional que tiende a frenar la produc-

---

<sup>47</sup> Citado en Mario Ojeda, "México: su ascenso...", *op. cit.*, p. 34.

---

---

ción y el emplazamiento de armas nucleares, así como sus ensayos. El futuro de nuestra civilización está amenazado por la carrera nuclear, al mismo tiempo que la crisis económica mundial se agudiza, en grave detrimento de los países en desarrollo.<sup>48</sup>

Este fue el primer paso para que, a partir de 1986, el gobierno de Miguel de la Madrid decidiera dar marcha atrás en su política hacia Centroamérica, ya que pensaba que el costo a pagar era excesivo.<sup>49</sup> En palabras del propio canciller Sepúlveda, la opción era que los propios involucrados resolvieran sus diferencias:

México, Colombia, Venezuela y Panamá han impulsado de esta manera la distensión regional, la negociación y el entendimiento políticos, así como la cooperación económica interregional y extrarregional. Han hecho conjuntamente con los gobiernos centroamericanos, propuestas viables y suficientes para alcanzar esos propósitos, pero sólo corresponde a las partes en conflicto la voluntad política para alcanzar un acuerdo regional genuino que genere paz y desarrollo a todos.<sup>50</sup>

A partir de entonces se intentó en definitiva, inyectar a la relación con el vecino del norte nuevos elementos de concertación política que sustituyeran a la crisis centroamericana, entre ellos, la paz mundial y el desarme nuclear, temas seguros y conocidos de la política exterior que representaban bajos costos tanto interna como externamente.<sup>51</sup>

Dos fenómenos persistentes le han dado mayor relevancia a los esfuerzos de la comunidad internacional por mantener un sistema

<sup>48</sup> "Tercer Informe del c. presidente Miguel de la Madrid al Congreso de la Unión rendido el 1º de septiembre de 1985", en Archivo Histórico Diplomático Mexicano, *20 años de política exterior...*, op. cit., p. 111.

<sup>49</sup> Lorenzo Meyer, "1985: un mal año en una época difícil", en *México-Estados Unidos, 1985*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 15-18.

<sup>50</sup> Bernardo Sepúlveda, "México y Centroamérica", *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, SRE, núm. 10, enero-marzo 1986, p. 8.

<sup>51</sup> La iniciativa había surgido desde principios de 1984 bajo el auspicio de la Asociación de Parlamentarios para un Orden Mundial quienes invitaron a los jefes de Estado de seis países —Raúl Alfonsín de Argentina, Andreas Papandreu de Grecia, Indira Gandhi de India, Miguel de la Madrid de México, Olof Palme de Suecia y Julius Nyerere de Tanzania— a suscribir una Declaración Conjunta en pro de la paz y el desarme mundial.

estable y seguro: las amenazas a la paz y el resquebrajamiento de la estructura económica mundial. Estas cuestiones afectan a todos los pueblos de la tierra.<sup>52</sup>

Pero se precisaban temas en los cuales México pudiera ser un interlocutor verosímil y esto no sucedió. El gobierno mexicano dio entonces un gran viraje a la política exterior hacia Centroamérica y decidió reforzar su carácter de "mediador" entre ésta y Estados Unidos, aunque en muchas ocasiones actuó más a favor de Reagan y menos a favor de la revolución centroamericana.

Ante el actual conflicto en América Central, los gobiernos latinoamericanos integrantes del proceso pacificador de Contadora y de su Grupo de Apoyo no hemos cesado en fomentar el diálogo y la negociación, con objeto de salvaguardar los intereses legítimos de los países de la región y la seguridad en el área. México considera que es indispensable fortalecer y profundizar el proceso de negociación diplomática como la mejor alternativa frente a la guerra generalizada, pero ello depende ahora, fundamentalmente, de la voluntad política de las partes en conflicto.<sup>53</sup>

De este modo, los espacios de acción de la política exterior mexicana se fueron reduciendo día a día. La participación del gobierno de México se limitó a una cada vez más tibia participación en el Grupo Contadora y a sus ya conocidos pronunciamientos en favor de la paz, dejando atrás los intentos de impulsar una política exterior verdaderamente activa.

Este proceso coincidió con una nueva etapa de negociación mexicana con la banca internacional y la consecuente ola de presiones hacia México<sup>54</sup> por parte de Estados Unidos, que pretendía vulnerar la plataforma diplomática de México e influir en el plano económico, en situación de gran debilidad. Nuestro país optó por ceder a las presiones norteamer-

---

<sup>52</sup> "Cuarto Informe del c. presidente Miguel de la Madrid al Congreso de la Unión rendido el 1º de septiembre de 1986", en Archivo Histórico Diplomático Mexicano, *20 años de política exterior...*, op. cit., p. 113.

<sup>53</sup> "Cuarto Informe del c. presidente Miguel de la Madrid al Congreso de la Unión rendido el 1º de septiembre de 1986", en Archivo Histórico Diplomático Mexicano, *ibid.*, p. 114.

<sup>54</sup> Sobre este aspecto cf. Jorge G. Castañeda, "Cómo nos ven del otro lado: el debate sobre México en Estados Unidos", en *México: el futuro...*, op. cit., pp. 29-39 y Carlos Rico, *México y el mundo...*, op. cit., pp. 157-170.

---

---

ricanas para no poner en peligro la negociación de la deuda y, en consecuencia, el Grupo Contadora cedió también. Las palabras del canciller mexicano fueron muy claras:

Con Estados Unidos tenemos una extensa frontera en la que se expresan ricos y complejos vínculos políticos, económicos, comerciales, culturales y sociales que resultan de una vecindad que marca, más que la línea divisoria de dos países, la delimitación entre dos culturas y de dos mundos con distintos niveles de desarrollo. En los últimos años prevaleció la cooperación y el entendimiento. Cuando se presentaron puntos de divergencia, la decisión de los jefes de Estado de ambos países de realizar un extraordinario esfuerzo de comunicación apoyó un cambio que permitió superar desavenencias.<sup>55</sup>

Paradójicamente, la moderación en la política exterior mexicana no redujo la tensión con Estados Unidos.<sup>56</sup> La relación se tornó de nueva cuenta excesivamente bilateral y directa, se redujo el margen de negociación y, de hecho, lo único que se logró fue posponer el problema.

Desde la firma del Acuerdo de Esquipulas II el 7 de agosto de 1987, la postura diplomática mexicana se fue enfriando cada vez más.<sup>57</sup> A partir de entonces México quedó relegado a participar, junto con otros miembros de Contadora, en la Comisión de Verificación y Control, función que posteriormente se trasladó a los cinco cancilleres.

México ha expresado su satisfacción por los resultados de la reciente reunión de los cinco presidentes centroamericanos en Guatemala. Seguiremos apoyando sus esfuerzos por una paz negociada en la región, mediante acuerdos dignos y firmes que respeten los legítimos derechos de sus pueblos y establezcan bases sólidas para su desarrollo económico y social.<sup>58</sup>

<sup>55</sup> Bernardo Sepúlveda, "Seis años...", *op. cit.*, p. 9.

<sup>56</sup> Para Estados Unidos, aunque México ya no apoyara a los sandinistas, seguía siendo desleal por no otorgar su apoyo a la contra.

<sup>57</sup> Para el sexenio de De la Madrid *cf.* Raúl Benítez y Ricardo Córdova, "México-Centroamérica...", *op. cit.*, pp. 28-30; Jorge Castañeda, "La política...", *op. cit.*, pp. 232-236; Jorge Castañeda, "Qué hacemos...", *op. cit.*, pp. 65-73; Mario Ojeda, "México: su ascenso...", *op. cit.*, pp. 25-38.

<sup>58</sup> "Quinto Informe del c. presidente Miguel de la Madrid al Congreso de la Unión rendido

Tal parece que las presiones internas y externas para que se adoptara una política exterior de más bajo perfil dieron resultado y el gobierno mexicano prefirió optar porque los conflictos en el área fueran resueltos exclusivamente por los propios involucrados.

### A manera de balance

Durante el periodo de 1979 a 1988, México desarrolló una política exterior activa, cuyos postulados se enfrentaron a la política norteamericana de contención de los movimientos sociales y revolucionarios emergentes. Sin embargo, el activismo de la política exterior mexicana conjugó dos objetivos francamente contradictorios: por un lado, se buscó la defensa de la soberanía y la identidad nacionales mediante políticas que contrarrestaran el peso de la vinculación económica con Estados Unidos, ampliaran el poder negociador de México e incrementaran su peso político a nivel regional; y por otro, se quisieron evitar las acciones que condujeran a una confrontación con el vecino país del norte, lo cual podría tener un alto costo económico para el nuestro.

Al ser objetivos hasta cierto punto excluyentes, la balanza se inclinó hacia alguno de los dos extremos. Durante el sexenio de López Portillo, pesó más el primero, mientras que a lo largo del gobierno de Miguel de la Madrid, se le dio mayor importancia al segundo.<sup>59</sup>

Con todo, en ambos periodos, México fue ganando más espacios para el ejercicio de una política exterior independiente, lo cual se tradujo en la ampliación del margen de disidencia y desacuerdo público frente a Estados Unidos. Así, la política exterior mexicana tuvo un gran impacto a nivel regional, pero se enfrentó a la negativa del gobierno norteamericano en el sentido de institucionalizar su participación como fuerza mediadora independiente.

Por ello, a partir del gobierno de Miguel de la Madrid se promovió la

---

el 1º de septiembre de 1987", en Archivo Histórico Diplomático Mexicano, *20 años de política exterior...*, op. cit., p. 117.

<sup>59</sup> "Del impulso de los postulados tradicionales de la política exterior, predominante entre 1979 y 1982, se pasa a la percepción defensiva y de seguridad nacional de 1983 en adelante." Raúl Benítez Manaut y Lilia Bermúdez, "Seguridad nacional y crisis en las relaciones México-Estados Unidos-Centroamérica (1979-1987)", en Raúl Benítez et al. (comps.), *Viejos desafíos, nuevas perspectivas: México-Estados Unidos y América Latina*, México, Coordinación de Humanidades de la UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1988, p. 399.

---

---

participación política multilateral, más que por un interés en solucionar los conflictos, para garantizar cierta estabilidad regional y no perder la posición internacional ganada. De ahí se pasó a buscar sólo la reactivación económica de la región y lograr ciertos paliativos a la crisis, dejando de lado la alternativa de una solución de fondo.

Pero el activismo hacia Centroamérica exigía una capacidad para asumir compromisos políticos duraderos y para resistir presiones en contra. La crisis de las relaciones México-Estados Unidos a fines de los ochenta, planteó el problema de cómo evitar que éstas se convirtieran en el factor que determinara todo el comportamiento del país a costa de nuestra soberanía y capacidad de autodeterminación, ya que la relación bilateral con Estados Unidos había condicionado el rumbo nacional no sólo en detrimento de llevar adelante una política exterior independiente —particularmente hacia la región centroamericana— sino que había impedido el impulso autónomo y soberano de una política económica encaminada a resolver la crisis en función de los intereses nacionales.

Para algunos sectores de la sociedad mexicana, parecería que la profundidad de los vínculos económicos de México con Estados Unidos dejan lugar a una política independiente de nuestro país en el ámbito internacional. Pero, de acuerdo con Olga Pellicer,<sup>60</sup> a mayor dependencia económica y debido al gran peso de la cercanía geográfica, mayor es la urgencia de preservar la autonomía política. La dependencia económica o la cercanía geográfica no deben, pues, traducirse en un alineamiento político automático. Por ende, el abandono de la defensa de los intereses de México en Centroamérica no es garantía alguna de una futura relación bilateral armónica y equitativa con Estados Unidos.

Desbilateralizar la relación con el vecino del norte, defendiendo la independencia y la soberanía, por supuesto que tiene un costo político. Pero tenemos dos opciones: o nos resignamos a una relación con Estados Unidos exenta de influencias externas y que finalmente implique el avasallamiento de nuestro país, u optamos por la única vía que en los hechos ha funcionado y continuamos desarrollando una política exterior activa hacia la región centroamericana, en particular, y hacia América Latina, en general, aceptando los inconvenientes y costos que esto implica.

<sup>60</sup> Olga Pellicer, "Política hacia Centroamérica e interés nacional en México", en *Centroamérica: crisis y política internacional*, México, CECADE-CIDE, 1982, pp. 227-252.