

9



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON,

MEXICO EN CENTROAMERICA.
UNA PROYECCION DE SU POLITICA EXTERIOR

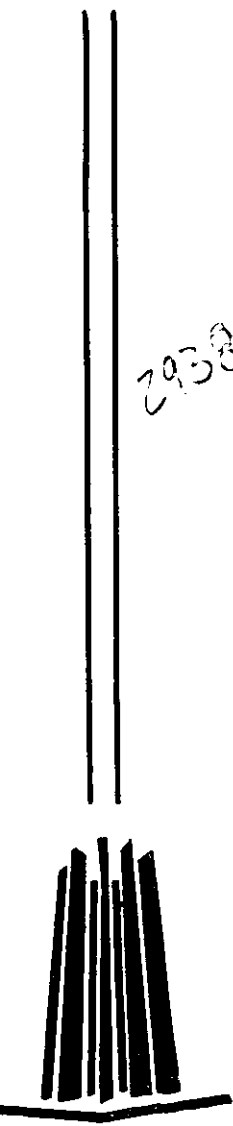
293871

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A :
LAURA VERONICA CONTRERAS ARELLANO

ASESOR DE TESIS: LIC. OSCAR NOE TORRES TECOTL

SAN JUAN DE ARAGON, MEXICO

2001





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradezco a **Dios** por su infinita misericordia y por darme la oportunidad de crecer como ser humano, como madre, como hija, y como esposa. Por darme la bendición de terminar un proyecto tan anhelado y por saber que cuento con Él en cualquier momento. Gracias Dios.

A mis hijos **Uziel y Betsaida**.
por su amor incondicional y por ser el tesoro más grande que tengo, esperando que algún día este esfuerzo sirva de ejemplo en sus metas fijadas en el futuro.

A **Juan**
Que como esposo, amigo y compañero siempre me dio la oportunidad de superarme y confió plenamente en mí. Gracias por tu apoyo y compartir conmigo tropiezos y satisfacciones.

A mis padres

porque siempre me inculcaron el amor
a la superación, por su sacrificio en todo
momento y por su comprensión.

A ustedes gracias por su dedicación y
Por darme siempre ese ejemplo de amor.

Ami hermana Belem

porque andando los mismos senderos supo
aportar grandes valores y estuvo dispuesta
en cualquier momento.

A mis hermanos Cristian y José

por su amor, cariño y comprensión
con agradecimiento eterno a ustedes.

A Oscar

Gracias por aceptar ser mi asesor y amigo.
Por aportar tus conocimientos y dirigir este trabajo.
Por tu disposición y sobre todo por ayudarme a
cumplir con los objetivos planteados.

A los profesores **Rodolfo Villavicencio, Alejandro Becerra, David Wilson** y a la Profesora **Isabel Montoya**, por corregir y hacer los señalamientos necesarios. Gracias

A la **Universidad Nacional Autónoma de México**.
Por ser la institución que me formó como profesionista
Que me dio la oportunidad de conocer profesores de
alto nivel académico y por seguir siendo la máxima
casa de estudios.

Al profesor **Javier Ruiz**.
Por ser el impulso a realizar este trabajo y
por su valiosa opinión.

A todos ellos gracias y Dios los bendiga siempre.

México en Centroamérica . Una proyección de su política exterior.

Introducción	1
-------------------------------	----------

Capítulo 1. Fundamentación filosófica e ideológica de la política exterior.

1.1. La política, naturaleza del Estado y del gobierno	7
1.2. El poder. Factor determinante para los actores de la sociedad internacional.....	23
1.3. El interés nacional. Tema fundamental del Estado.....	27
1.4. El Estado. Organización política, jurídica y soberana.	31
1.5. Intervención. Ejercicio de un estado para imponer su autoridad.....	36
1.6. El derecho internacional.	37

Capítulo 2. El marco jurídico de la política exterior mexicana.

2.1. La constitución política de los Estados Unidos Mexicanos..	42
2.2. Los principios normativos de política exterior. Elementos importantes de acción y proyección.....	44
2.3. El poder legislativo y la política exterior de México.....	58
2.4. El poder ejecutivo y la política exterior de México.....	61

Capítulo 3. Centroamérica. Región de interés nacional para México.

3.1. Las relaciones México-Costa Rica. reflejo de los aspectos coyunturales.....	66
3.2. Las relaciones México-El Salvador, un bilateralismo sin contenido político.....	73
3.3. Las relaciones México-Nicaragua un caso oportuno para la acción mexicana.....	85
3.4. Relaciones México-Guatemala. Crisis social y política exterior.....	92
3.5. México y Honduras. Una relación de intereses comunes	99
3.6. México-Panamá. Una cuestión de soberanía.....	102

Capítulo 4. La proyección de la política exterior de México en Centroamérica.

4.1. La política de acercamiento hacia Centroamérica .	107
4.2. La crisis centroamericana. Un punto de partida para la política exterior de México.....	113
4.3. La acción mexicana dentro del área en el período de 1982-1988.....	132
4.4. Posición de México en Centroamérica.....	136
4.5. Proyección de México hacia Centroamérica.....	139

Conclusiones.....	146
Bibliografía.....	153

INTRODUCCION.

El objetivo principal, y casi único, de la política exterior mexicana después de la segunda guerra mundial, fué la adquisición de prestigio. Se consideró primordial el apego a los principios de Derecho Internacional como la no intervención, la igualdad soberana entre los Estados, la autodeterminación de los pueblos, por mencionar algunos.

El fin de la guerra fría vislumbró un nuevo orden que se venía gestando y dio origen a conceptualizaciones novedosas como el de la cooperación económica, financiera, comercial, política, social y cultural; así también, en algunos casos, militar. Desde 1970, estas transformaciones, provocaron una modificación en la política exterior de México, es decir, habría que adecuarla a los cambios del escenario mundial.

México siempre ha otorgado una alta prioridad a sus relaciones con el exterior y sobre todo con los países de la región centroamericana, por constituir una área natural de convivencia internacional y su entorno geográfico más inmediato. En este mismo sentido, el contexto regional latinoamericano ha enfrentado ciertos retos que han dado origen a aspectos como el desempleo, la corrupción, la inseguridad y la demanda de una mayor y mejor democracia. Todas estas razones han hecho que la política exterior de México hacia la región sea reforzada para asegurar no sólo una mayor presencia de nuestro país, sino también para trabajar más eficazmente y superar dichos desafíos.

Vale aclarar que Centroamérica era una región que despertaba poco interés internacionalmente hasta fines de la década de los años setenta. Como consecuencia, en gran medida por la revolución sandinista en Nicaragua en 1979, por los Tratados del Canal de Panamá en 1977 y por la guerra salvadoreña en 1981, la región centroamericana se hace notar en la conciencia pública internacional.

En el caso de México, con el acuerdo energético de San José, suscrito conjuntamente entre México y Venezuela que se firmó el 3 de agosto de 1980 y que como objetivo tenía el proporcionar petróleo en condiciones favorables a las naciones centroamericanas, se adquirió una importante presencia económica en la región. Los aspectos que han llamado la atención acerca de la actuación mexicana en la zona son los políticos. Se ha mencionado en muchas ocasiones que sin cambio político no hay estabilidad posible en Centroamérica y en este contexto se ubicó la acción mexicana, por lo que se perfiló como una fuerza inhibitora de las tendencias intervencionistas y como un actor protagónico capaz de promover la instauración de un orden en la región centroamericana.

En las décadas de los 70's y los 80's como se ha mencionado, surgen y se agravan en la región diversos conflictos políticos, y es en este mismo período en el que México aparece como un actor político regional importante.

México decide, a partir de 1979, asumir una política exterior activa con respecto a Centroamérica, debido a las repercusiones que podrían tener dichos conflictos para su estabilidad y seguridad. Por lo que la estrategia hacia Centroamérica parte de la percepción de que la estabilidad política y el desarrollo económico de los países del istmo son elementos de gran importancia para México como país vecino.

Por todo lo anterior, surge la inquietud de realizar este análisis sobre la proyección de la política exterior de México en Centroamérica en el tiempo de crisis, ya que en dicho período se puede identificar y señalar de manera más objetiva la acción internacional mexicana.

Es necesario mencionar que, a lo largo de este trabajo, se imprime una línea teórico-metodológica, que sigue preceptos del realismo político aportados por el teórico Hans Morgenthau y su obra más representativa " Política entre las naciones ". La escuela realista se remonta a ilustres pensadores del antepasado como son: Tucídides, Hobbes, Hegel, etc.

El valor científico y fundamental de esta doctrina radica en el hecho de destacar la primacía concedida al principio de que la política en general está gobernada por leyes objetivas y una de sus principales aportaciones que sustentan el presente proyecto: el concepto de interés definido en términos de poder, asimismo el tipo de interés depende del contexto político y cultural en que se formula la política exterior.¹

A lo largo del trabajo también se puede manejar algunos aspectos teóricos de lo que representa la teoría de los sistemas de Morton Kaplan que en su obra " Sistema y proceso en política internacional " nos describe de manera clara el hecho de que el sistema esta en equilibrio con su entorno y todo cambio en el sistema produciría un cambio en el entorno y viceversa. Kaplan también aporta que el sistema esta protagonizado por actores y la acción internacional de cada uno de ellos tendrá siempre la finalidad de complementar la de los demás.²

Para fines del presente trabajo, se plantean el siguiente objetivo central: abordar y delinear algunos elementos que caracterizan a la política exterior mexicana en el contexto regional centroamericano en el periodo de crisis, resaltando así prioridades que permitan un mejor manejo de sus acciones en el exterior.

Como objetivos particulares se consideran los siguientes: definir los conceptos básicos; analizar los elementos fundamentales que determinan y sustentan las proyecciones de política exterior; reconocer la importancia de los principios de política exterior en la práctica y el marco jurídico en el que se manifiestan; describir la situación en Centroamérica durante la crisis regional para establecer el marco en el que México debe pronunciarse y establecer la importancia de la transición de los principios de México en materia de política exterior centroamericana.

En este trabajo se pretende identificar, ordenar e interpretar los rasgos más notables de la política exterior de México frente a la crisis de los países centroamericanos.

¹ MESA, Roberto. *Teoría y práctica de las relaciones internacionales*, Madrid. Ed. Taurus, 1980. pp.70-74.

² *Ibid.* pp. 101.

En tal interpretación se busca también esclarecer el sentido y la orientación de la actitud del gobierno mexicano ante la crisis de la región.

Para alcanzar estos objetivos se parte de la siguiente hipótesis: si la creciente inestabilidad y los conflictos en el área constituyen un grave peligro para la seguridad nacional, en ese sentido, México diseña estratégicamente una política exterior fundamentada en fortalecer los mecanismos de consulta y concertación política para la promoción del desarrollo y ello hace que se profile como protagonista político-regional.

Es por esto, que la política exterior mexicana asume una posición dinámica frente al conflicto centroamericano, para apoyar un proceso de pacificación en la región y evitar la generalización de la lucha armada que amenaza su interés nacional. Ante ello, México se apoya en los argumentos más sólidos que le han dado reconocimiento internacional.

La razón que lleva a realizar este estudio, se debe a que hay que reiterar el esfuerzo que han realizado los mexicanos para diversificar sus relaciones con el exterior dada la nueva posición de México en el hemisferio, asimismo, que sea menos excesiva la bilateralidad de las relaciones exteriores. Al mismo tiempo, esta diversificación de relaciones y su dirección hacía América Central, tienen como fin un acercamiento económico y político y al mismo tiempo protege nuestros intereses nacionales sobre todo en la frontera sur del territorio mexicano.

En estas circunstancias, la presente tesis se divide en cuatro capítulos, dentro de los cuales se encuentran los puntos que irán entrelazando los acontecimientos que darán sentido y profundidad al análisis.

Para alcanzar los objetivos antes mencionados y demostrar la hipótesis planteada, resulta fundamental que el capítulo inicial deba contener las ideas y los conceptos que son punto base para entender y diferenciar todos los términos que están vinculados en una política exterior, hablese de la mexicana u otra.

Estos conceptos son: política, política exterior, política internacional, interés nacional, el término poder como una facultad de decisión, el ente jurídico conocido como el Estado, intervención y Derecho Internacional.

En un segundo capítulo se determina la conformación del marco jurídico, es decir, en el caso de México quienes y como ejecutan la política exterior, en donde están plasmados los actos de los dirigentes y representantes de dicha acción, así como qué otros órganos pueden ser de ayuda y cooperación.

También se definen y delinear los aspectos fundamentales de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) órgano conductor de política exterior en México y finalmente en este apartado se conceptualizan los principios normativos de la política exterior que han caracterizado por mucho tiempo a México y que ha normado su vida internacional.

La relación bilateral con cada uno de los Estados centroamericanos en el período de la crisis es lo que se analiza en el capítulo tres. Vínculos que muchas veces han sido favorables para México y en otras ocasiones no. Esta bilateralidad es lo que caracteriza al presente trabajo ya que con base en ello se puede evaluar la proyección de México en la zona.

Bajo este mismo orden de ideas, finalmente, el capítulo cuatro se enfoca a la relación multilateral México – Centroamérica; sus orígenes, la acción internacional en la zona, su proyección, teniendo como fondo, la crisis centroamericana. En este apartado se destaca la creación del Grupo Contadora que tiene como fin, el de la solidaridad con los pueblos, es decir, el Grupo como un caso sin precedente en las negociaciones internacionales multilaterales.

También es importante resaltar que en este capítulo se analiza la manera en que México se manifiesta y demuestra que en realidad ocupa una posición importante en la zona y que su proyección a su política exterior es eficiente.

La investigación cumple con proporcionar la bibliografía y hemerografía del tema analizado. Paralevar acabo dicha investigación se visitó diferentes bibliotecas entre ellas la de la ENEP Aragón, El Colegio de México, la biblioteca de la FCPyS de la UNAM, la biblioteca de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y asimismo se cumplió con el curso de un seminario de titulación que fue dirigido por el Profr. Lic. Oscar Noé Torres Tecotl, el cual con ayuda de otros muchos profesores hicieron posible esta investigación. Además se incorpora material de consulta complementaria que puede ser de gran utilidad al lector.

Evidentemente quedará mucho quizá sin aprender y analizar, pero es un esfuerzo limitado que se espera sea de gran ayuda para otros interesados en el tema.

CAPÍTULO I

FUNDAMENTACIÓN FILOSÓFICA E IDEOLÓGICA DE LA POLÍTICA EXTERIOR.

1.1 La política, naturaleza del Estado y del gobierno.

El hombre se relaciona con otros hombres y se desenvuelve en la sociedad ya sea en su trabajo, con su familia, amistades, etc. ; esto se conoce como relaciones humanas, pero estas relaciones también conducen a que se actúe de alguna manera que permita identificar el papel a desempeñar en la vida diaria y que se rige con leyes y normas dictadas por instituciones que buscan un determinado fin. Es por eso importante definir lo que es política como término fundamental de estudio.

El término política derivado del adjetivo de polis *politikos*, que significa lo que se refiere a la ciudad, y en consecuencia ciudadano, civil, público y también sociable y social, ha sido transmitido por influjo de la gran obra de Aristóteles intitulada Política, que debe ser considerada como el primer tratado sobre la naturaleza, las funciones y las divisiones del Estado y sobre las varias formas de gobierno.

El concepto se ha venido modificando de acuerdo a las situaciones que han prevalecido. En la edad moderna el término perdió su significado original, poco a poco sustituido por otras expresiones como ciencia del Estado, doctrina del Estado, ciencia política, filosofía política, etc. y se emplea comúnmente para indicar la actividad del conjunto de acciones que de alguna manera tienen como término de referencia la polis, es decir el Estado. De esta actividad la polis a veces es el sujeto, por lo cual pertenecen a la esfera de la política, actos como el ordenar, prohibir algo con efectos vinculantes para todos los miembros de un determinado grupo social, el ejercicio de un dominio exclusivo sobre determinado territorio, la extracción y la distribución de recursos de un sector al otro de

la sociedad, etc. Por lo cual pertenecen a la esfera de la política acciones como conquistar, mantener, defender, ampliar, reforzar, abatir, trastornar el poder estatal, etc.³

Luego entonces, la política es el conjunto de actividades con que se gobierna un Estado, y de procedimientos gubernativos con que se tiende a alcanzar unos determinados fines. Es el modo de dirigir los asuntos de un Estado, el conjunto de procedimientos o de formas de actuar de una persona, grupo, empresa, etc., encaminados a conseguir un determinado fin.⁴

Los hábitos de comportamiento, cooperación, acatamiento de las leyes o del gobierno, o el respeto a alguna decisión como obligatoria, suelen ser voluntarios en la mayoría de las personas. Después de todo, esto es lo que los hábitos son: llegan a formar parte de nuestra naturaleza y de la manera en que actuamos más o menos automáticamente. Sin estos hábitos de la mayoría no podría haber ni ley ni gobierno como los conocemos.

En el área de la política, los hábitos de acatamiento de la mayoría se preservan y fortalecen con la ayuda de una probabilidad de coacción creíble contra los pocos que pudieron transgredir la ley o desobedecer al gobierno. La coacción consiste en la amenaza o la aplicación de sanciones positivas o negativas, es decir, en recompensas o castigos.⁵

Una vez definido y entendido el concepto de política se hablará de otros dos términos fundamentales para el estudio de la política exterior: política interna. Para los fines de este trabajo no se pretende hacer un exámen exhaustivo sobre el fenómeno teórico de la política interna, se trata simplemente de conceptualizar el término para después establecer los vínculos que tiene con la política exterior.

El concepto política interior resulta ser muy amplio ya que contiene una gama variada de aplicaciones. Por ejemplo se puede hablar de política económica, industrial, agrícola, comercial, educativa, social, cultural, etc.

³ BOBBIO, Norberto. *et al. Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, Tomo I, pp. 825 - 826.

⁴ Nueva Enciclopedia Larousse, México, Tomo VIII, p.7908.

⁵ DEUTSCH, Karl W. *Análisis de las Relaciones Internacionales*, México, ed. Gernika, 1994. pp.24-26.

En términos generales, la política interior incluye una serie de decisiones y acciones por parte del gobierno de un Estado sobre un asunto particular para alcanzar una meta propuesta dentro de los límites jurisdiccionales del país.

Como lo señala una definición básica, “ la política interior es el curso de acción con un propósito, seguido por un actor o por un conjunto de actores, en el manejo de un problema o asunto de interés.”⁶

Para muchos la política es la ciencia y el arte de gobernar, es la asignación de valores. Esta definición es muy útil para el estudio de la política dentro de los límites de una nación. Al evaluar una situación o un problema, los gobiernos están asignando valores a una realidad. Esto es una base importante para después establecer necesidades y luego fijar objetivos, estrategias y decisiones. Claro que las decisiones y acciones de política interna se ven influidas tanto por factores internos y externos.

Al interior las condiciones sociales de la población, la situación económica, las demandas de los sectores sociales, la presión de grupos de interés entre otros, son factores que influyen en el proceso de toma de decisiones respecto a políticas internas.

El gobierno es el ente reconocido para la instrumentación y ejecución de las políticas internas, porque es el representante del Estado frente a la población. Las políticas internas de los países se reflejan en las leyes legisladas por los congresos y la puesta en práctica de todos los proyectos, programas, leyes y decisiones de un gobierno corre a cargo de los órganos ejecutivos.

Una política dirigida al interior debe sustentarse en un proyecto de nación producto de sus condiciones históricas, sociales, políticas, económicas y culturales que le imprimen una característica especial. Dicho proyecto debe basarse en el establecimiento de objetivos concretos y estrategias congruentes para alcanzar los fines propuestos. Entre

⁶ VELAZQUEZ Flores, Rafael. *La relación entre política interna y política externa: el caso de México 1988-1994*, Tesis, FCPyS, UNAM, México, 1996, pp. 6-7.

los objetivos más importantes de la clase que lleva a cabo las políticas y por tanto la que detenta el poder, destacan la conservación y expansión de su poder político, la seguridad nacional, el desarrollo económico, el bienestar, la justicia social y la paz pública.⁷

La política interior debe estar fundamentada por los intereses de la nación, debe dar protección al Estado en el marco de la seguridad nacional. Lo más importante es que esta política tiene que ser ejecutada por las instituciones gubernamentales que democráticamente se hayan elegido, pero su fundamento debe estar en las condiciones internas del país. Para determinar las acciones y estrategias de política interna, los diferentes sectores de la sociedad deben de participar en una forma abierta, es decir, los partidos políticos, las organizaciones empresariales, los sindicatos, los medios de comunicación, la iglesia, las instituciones educativas, entre otros, deben influir en el proceso de toma de decisiones. Sin esto, el gobierno perdería legitimidad y la política carecería de sustento.⁸

La política interna, tomándose en consideración lo anterior, se define como aquellas medidas que el gobierno toma para la solución de un problema en particular o el tratamiento de un asunto específico dentro de la esfera de su jurisdicción. Por lo que se debe sustentar en las necesidades de la población y dar respuesta al interés nacional.

En la definición anterior se pueden apreciar factores que influyen y son determinantes para la ejecución de una política exterior efectiva, por lo que es importante señalar que la política exterior esta ampliamente vinculada con la política interna puesto que ambas son parte de la política general del Estado.

El gobierno del Estado es el mismo órgano encargado de elaborar y ejecutar ambas políticas, aunque en la actualidad otros organismos de carácter no gubernamental influyen cada vez más en el proceso de toma de decisiones políticas. Para entender las

⁷ *Ibid.* p. 10.

⁸ *Ibid.* p. 11.

relaciones internacionales es necesario examinar el problema de la relación entre política exterior y política interior.

Esta aproximación tiene como característica más evidente el rechazo de la tesis de la primacía de la política interna, según la cual la política exterior dependerá esencialmente de las estructuras internas de los Estados; a ésta no se contraponen la tesis de la primacía de la política exterior, según la cual la evolución interna de los Estados estaría determinada esencialmente por las exigencias de la política de poder en el plano internacional, tesis que surgió de la doctrina alemana del estado-potencia, pero que ha sido sometida a revisión crítica por parte de importantes exponentes de esta misma tradición de pensamiento.

En realidad la temática que se desarrolla a este respecto por parte de los más agudos teóricos de la razón de Estado es más complicada y tiene su punto de partida en el reconocimiento de la autonomía de la política exterior respecto de las estructuras internas de los estados.

La relación entre política interior y exterior no es siempre clara. Al menos no es igual en todos los elementos de una y otra cara de la política mexicana que se pueden relacionar. Si es cierto que la política exterior de un país depende de su fuerza de negociación, puede advertirse que el desempleo, la reducción de salarios, el aumento de la deuda externa, la creciente debilidad de izquierda y la influencia cada vez mayor de los medios masivos de información, que responden a patrones culturales y valores opuestos a una política activista, son factores que dan debilidad a los negociadores mexicanos. Esta debilidad es múltiple y compleja.

Por ello, la capacidad de negociación de un país tiene un elemento más difícil de ponderar, pero no menos importante: la fuerza moral. Un gobierno que ejerce constantemente actos autoritarios sobre su población, que viola el orden jurídico sistemáticamente o que impide el ejercicio de las libertades, tiene menos potencial para negociar un trato justo con otras naciones.

Si a la debilidad económica se suma la precaria operación democrática y la reducida significación de los aparatos e instituciones que refuerzan los valores de la cultura doméstica, tenemos que augurar un futuro poco promisorio para el desenvolvimiento de una política exterior independiente y muy activa.

Solo internamente se obtiene la fuerza auténtica que permite una negociación internacional digna para nuestro país. Nuestros planteamientos avanzados en los foros internacionales se tienen que sustentar cada día mejor con el factor de demostración de nuestra política interior. La formación de políticos y diplomáticos con sentido democrático, sentido de la proporción, conocimiento de nuestras luchas históricas y capacidad profesional para acometer sus tareas, no es menos importante. Las universidades deben reforzar los planes de estudio y las investigaciones que hagan más propicias nuestras relaciones hacia el exterior.⁹

Aunque la política exterior no puede ser diferenciada muy claramente de la política interna puesto que ambas se encuentran ampliamente vinculadas y son parte de la política general del Estado, Padelford y Lincoln sostienen que la política exterior y la política interna no pueden ser separadas en compartimentos exclusivos puesto que las dos forman parte de la política nacional del Estado y asimismo señalan que la política que un Estado persigue en los asuntos internacionales está siempre estrechamente conectada con la política interna.

La política interna constituye el clima el cual la mayor parte de las facetas de la política exterior son concebidas y determinadas. Por lo tanto, aquéllos que formulan y administran la política exterior son parte del mismo mecanismo político que atiende los problemas de política interna.¹⁰

⁹ PAOLI, Francisco, "Condicionamiento interno de la política exterior" en *Cuadernos de la ENEP ARAGON, La Política exterior de México hacia el siglo XXI*, UNAM, México, 1989, pp.151-153.

¹⁰ PADELDFORD, Norman J. y LINCOLN, George A, "International politics: foundation of international relations", citado en VELAZQUEZ Flores, Rafael. *Introducción al estudio de la política exterior de México*, Ed. NuestroTiempo, México, 1995, p. 50.

Algunos sectores de la opinión pública ven a la política exterior como reflejo de la realidad interna. Otros conceden autonomía al quehacer internacional de un Estado y lo entienden como respuesta a estímulos y retos que vienen del exterior.

La política exterior reacciona con intensidad diversa a estímulos internos y externos, en lo interno al cambio nacional, a las demandas más articuladas de la sociedad a las condiciones económicas, a la fortaleza de los grupos de interés y a las percepciones y prioridades del gobierno en turno; en lo externo, ante oportunidades y amenazas a la soberanía, la seguridad, la estabilidad política y los proyectos económicos del Estado.

Muchos autores sostienen que la política exterior es una extensión de la política interna más allá de las fronteras del Estado, por ejemplo Marcel Merle ubica a la política internacional como una prolongación de la política nacional más allá de sus fronteras. Maas y Whiting sostienen que la política fijada para el exterior no es sino un reflejo de la realidad interna.

Martmann precisa que la política exterior de toda gran potencia es la resultante de una realidad internacional y de una serie de circunstancias internas y agrega que dicha política esta condicionada por la conjunción de ambas realidades: internacional e interna conjuntamente.¹¹

Para Roberto Peña la política exterior de cualquier Estado está sujeta al proyecto político interno que rige a la sociedad nacional en su conjunto y que contiene los lineamientos socioeconómicos, jurídicos e ideológicos determinantes del carácter de la proyección política del interior hacia el exterior. Sin embargo, este autor agrega que dicho proyecto político no es resultado del consenso colectivo de la sociedad, puesto que cualquier proyecto nacional es el producto superestructural de la lucha de clases que se desarrolla en el seno de toda sociedad.¹²

¹¹ Citado en la obra de VELAZQUEZ Flores, Rafael, *op. cit.*, p. 51

¹² PEÑA, Roberto, *Algunas consideraciones teórico metodológicas para el estudio de la política exterior*, citado en la obra de VELAZQUEZ Flores, Rafael, p.54.

Por otro lado, la política interna se dirige a un ambiente en cierto modo homogéneo. Su marco de acción es limitado por las fronteras nacionales y se apoya en un poder coercitivo para hacer cumplir sus normas.

El campo principal de operaciones de la política interna es el Estado. En cambio, la política exterior se enfrenta a un ambiente completamente heterogéneo, su esfera de acción es abierta y trasciende las fronteras; además ésta no cuenta con un poder coercitivo para conseguir sus fines.

La relación entre política exterior y política interna debe tener un carácter circular: las relaciones de poder internas influyen en la formulación de la política exterior, y ésta afecta el alcance de la política interna. La política exterior es una actividad exclusiva del Estado. Es una política pública, directamente relacionada con el ambiente externo.

La política exterior comparte las características de las otras políticas públicas, que se refieren al papel que desempeña el Estado en un determinado sistema político; a la forma de organización y grado de participación política de la sociedad. El sistema político configura a la política exterior igual que al resto de las políticas públicas.

No obstante, cuando los intereses internos han rebasado el ámbito nacional, por cuestiones militares, económicas, tecnológicas o porque hay cohesión y fuerza al interior, entonces el Estado buscará modificar el *statu quo* para obtener un beneficio. La interacción de los grupos políticos internos también influye en la toma de decisiones respecto a la política exterior, aprovechando las oportunidades que brinda el ambiente externo. Es por ello que, la política exterior no es sólo una proyección de las relaciones políticas internas. Para conseguir sus objetivos, el Estado requiere movilizar recursos internos, y en algunos casos redistribuirlos.

Por lo tanto, hay una retroalimentación del proceso de política externa hacia el ámbito interno. La política exterior busca mejorar los niveles de vida de la población.

Otros fines son: la legitimidad del régimen político, la justificación de sus acciones, la movilización o desmovilización de la población. A veces, los gobiernos tienden a exagerar la amenaza externa para manipular a la sociedad.

La cuestión que más claramente se destaca al considerar a la política exterior como resultado de las políticas internas, es su legitimidad, ya que sin consenso interno el Estado tendría muchas dificultades para concretar sus objetivos externos o internos.¹³

Mucho se ha escrito y hablado sobre la política exterior de como se lleva a cabo y tomando en consideración los puntos anteriores es importante señalar algunos elementos que son fundamentales en su ejecución y que se describirán brevemente.

La política exterior de todos los países versa, en primer lugar, sobre la preservación de su independencia y en segundo lugar, sobre el seguimiento y protección de sus intereses económicos, en particular, los tocantes a sus grupos de interés mas influyentes. Profundamente entrelazada con estos intereses, al menos en el caso de las principales potencias, se halla la preocupación por resistir cualquier penetración y manipulación de otros países e ideologías, así como un descarado esfuerzo por llevar a cabo cierta penetración y manipulación activas por su parte. Finalmente, estrechamente vinculados a los intereses de seguridad nacional, económicos y de guerras clandestinas de las principales potencias, están sus políticas sobre ayuda económica al extranjero, sus esfuerzos por difundir su propia propaganda nacional e ideológica en otros países y su apoyo a las misiones de intercambio cultural y científico que favorecen a ese fin.¹⁴

La política exterior juega un papel muy importante en cualquier país, y México no es la excepción, puesto que ha venido dando una definición de las alternativas nacionales y ha servido como medio para analizar, explorar y determinar opciones favorables.

¹³ VELAZQUEZ Flores, Rafael, *op. Cit.*, pp. 55-58.

¹⁴ DEUTSCH, Karl W. *op. Cit.*, p. 131.

Pero para poder analizar la actuación internacional mexicana es necesario mencionar algunos factores que son de gran importancia para tener una cualidad esencial que influye en la formulación de dicha actuación.

Rafael Velázquez Flores señala: "...las acciones ejercidas por el Estado están determinadas por distintos factores como son : históricos, culturales, psicológicos, económicos y sociales, entre otros..." y asimismo explica: "...estas acciones son razonadas, coherentes y congruentes, que tienen un fin específico, una meta, un propósito, aunque los resultados no sean los esperados..."¹⁵

Todos estos factores de alguna manera u otra marcan una pauta esencial para distinguir una política de otra, y asimismo, determinan la importancia de que la política exterior sea ejercida de manera independiente e ilimitada, todo esto plantea que existe un factor que no se ha mencionado y que de igual forma juega un papel importante en la formulación de dicha política, estamos hablando del factor geográfico: "...La geografía ha colocado a México en la vanguardia de Hispanoamérica frente al mundo anglosajón, los dos mil kilómetros de fronteras que México tiene con Estados Unidos pueden explicar mucho de su importancia a nivel internacional. Su extensión territorial y sus recursos, que deberían permitirle una representación más libre, por el hecho de encontrarse limitando con el Coloso del Norte le hacen sentir, en forma por demás exagerada su papel de potencia de segundo orden..."¹⁶

Como se observa, la geografía es un elemento importante y determinante que condiciona a la política exterior de un país, así como todos los demás factores repercuten de manera primordial en la ejecución de la misma.

Considerándose lo anterior y para entablar una definición de lo que sería el tema a tratar, hay que tomar en cuenta otros factores que no son menos importantes y que de igual forma repercuten en su ejecución.

¹⁵ VELAZQUEZ Flores, Rafael. *op. Cit.*, p.24.

¹⁶ SEARA Vazquez, Modesto, **La Política Exterior de México**, ed. Esfinge, México, 1969, p.15.

Hasta ahora se ha mencionado a grandes rasgos factores que constituyen la estructura de un Estado, pero esa estructura también está conformada por medidas que se tienen que llevar a cabo para resolver un problema o una situación en concreto.

Todas estas medidas están sustentadas en un conjunto de características que debe tomar en cuenta el Estado, ya que él será el único en ejecutar esas acciones por ser un ente jurídico reconocido en el Sistema Político Internacional. El Estado asimismo, deberá plantear y realizar un proyecto con lineamientos para ejecutar su acción y este proyecto deberá registrar objetivos inmediatos y objetivos finales, es decir, que identifiquen los intereses de la nación y al mismo tiempo los represente.

Finalmente estos intereses estarán determinados por las características internas que vendrán a constituir una vinculación entre la política doméstica y la exterior y que finalizará en promover esos objetivos nacionales y tratará de aplicar un esquema de acción internacional más activo, más dinámico, estructural y realista que coloque a México en la capacidad de alcanzar sus propias metas hacia los países con los que esta interactuando. "...El interés nacional, los objetivos, las estrategias de política y capacidad de negociación internacional, siempre están determinadas por los factores internos y externos. Es decir, la situación interna y las condiciones internacionales son dos factores fundamentales que inciden determinantemente en la instrumentación de una política exterior..."¹⁷

Lo anterior lleva entonces a destacar todo lo que interviene en una ejecución de acción internacional, su realización, su formulación. De esta manera podemos considerar el siguiente concepto de política exterior que para los fines del presente análisis es el más acertado: "... La política exterior esta conformada por aquéllas conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un Estado más allá de sus fronteras, que se fundamentan en el interés nacional y la seguridad nacional y en objetivos concretos de carácter económico y político básicamente. Dicha política se sustenta en un proyecto

¹⁷ VELAZQUEZ Flores, Rafael, *op. Cit.*, p. 28.

específico y depende de la capacidad de negociación internacional del Estado y la sociedad civil. A su vez, la política exterior es determinada por los factores de situación internos y externos y sigue las pautas de la política de poder y la política de presión...".¹⁸

Este término también puede ser definido como una estrategia o programa planeado de actividad, desarrollado por los creadores de decisiones de un Estado frente a otros Estados o entidades internacionales y encaminado a alcanzar metas específicas definidas en términos de los intereses nacionales.

Aunque no puede separarse por completo de la política nacional, la política exterior ha asumido un papel importante en los procesos de decisión que llevan a cabo casi todos los estados. En general, los estados más poderosos dedican mayores esfuerzos y recursos al desarrollo y aplicación de políticas exteriores que las potencias medianas o pequeñas.

Aunque a menudo se emplea en forma genérica para abarcar todos los programas extranjeros emprendidos por un Estado, el término política exterior puede aplicarse con más exactitud para describir una sola situación, así como las actividades de un Estado para alcanzar un objetivo limitado.

En consecuencia, un Estado debe proseguir muchas políticas, identificar muchas metas, preparar varias estrategias, valorar diversos tipos de capacidades e iniciar y valorar decisiones y actividades específicas.

Por otro lado, las actividades de política exterior son difíciles de valorar debido a que: 1) hay que considerar las ventajas o desventajas a corto plazo, con respecto a las consecuencias a largo plazo; 2) es difícil calcular su influencia sobre las demás naciones, y 3) casi todas las políticas dan por resultado una mezcla de éxitos y fracasos que es muy difícil desenmarañar.¹⁹

¹⁸ *Ibid.*, p. 29.

¹⁹ PLANO, Jack C. y OLTON, Roy., *Diccionario de Relaciones Internacionales*, Limusa, España, 1985, pp. 197-198.

La política exterior se diferencia de la política internacional en la medida en que ésta última se ocupa preferentemente de la política entre estados soberanos que se presentan como unidades de acción bien definidas y reaccionan frente a impulsos procedentes del exterior. La política exterior por el contrario, circunscribe el ámbito en el que los procesos propios de la política interior y de la social, abarcando más allá de las fronteras estatales, apuntan hacia actividades dirigidas al exterior, sirviéndose para ello, directa o indirectamente de órganos estatales.

El quehacer de la política exterior al mismo tiempo se encuentra impregnado en gran medida por numerosos factores ambientales situados mas allá de las situaciones conflictivas y de los problemas en los que se ven confrontados estados en particular, siendo aquéllos factores en parte de naturaleza cambiante y en parte inmutable. La situación geográfica de un Estado junto con sus circunstancias económicas, interpretadas durante algún tiempo a la manera de factor determinante de la política de todo Estado, se ve hoy, en verdad, intensamente revitalizada por las posibilidades tecnológicas disponibles, pero de cualquier manera sigue desempeñando un papel en lo que concierne a la imagen y la política de los Estados (alianzas militares , relaciones comerciales, etc.).

Las dimensiones de un Estado, el tipo de sus fronteras, su potencial económico y las posibilidades de su fortalecimiento han de repercutir en el proceso decisorio de la política exterior al igual que lo hace el avanzado estado de la técnica.

En el catálogo de objetivos de la política exterior se concede la prioridad suprema a la propia conservación, tanto en lo que se refiere a la integridad territorial como –a veces incluso preferentemente- al sistema social y político respectivo. En su virtud puede un Estado renunciar a partes de su territorio o desprenderse voluntariamente de derechos soberanos.

Un medio clásico de la política exterior lo sigue siendo, como no podía ser de otra manera, la diplomacia, cuyo espectro abarca desde las conversaciones pacíficas hasta una diplomacia de intervención o de fuerza que apenas es distinguible de las actividades

bélicas propiamente dichas. Una gran significación corresponde a la política económica y comercial exterior. A través de ella puede un Estado asegurarse unos más elevados ingresos, favorecer los particulares intereses de determinados sectores económicos, cuidar de la importación de productos de los que no se dispone en el propio ámbito, mantener en situación de dependencia o explotar a estados económicamente más débiles, desarrollar una política de desarrollo, mejorar por vía económica sus relaciones políticas o fomentar pretensiones aliancistas de signo político o militar. Por los medios de la política cultural exterior intentan los Estados presentar en el extranjero una imagen lo más favorable posible al efecto de influir en las opiniones, hacer frente a los prejuicios y posibilitar o ampliar contactos económicos y políticos directos, valiéndose para todo ello de modernos métodos de publicidad y relaciones públicas. Gran significación a efectos de la forma del proceso de imposición de los objetivos y las decisiones corresponde a las organizaciones internacionales.²⁰

Así entonces, los fines que debe alcanzar la política exterior son formulaciones concretas, derivadas de la relación de los intereses nacionales con la situación internacional prevaleciente y con el poder del que puede disponer el Estado. Los objetivos se escogen por los creadores de decisiones que tratan de cambiar (política revisionista) o de mantener (política de *status quo*) cierto estado de cosas en el ambiente internacional.

Los objetivos de la política exterior son producto de un análisis de fines y medios. Lógicamente los fines que se buscan deben determinar los medios escogidos para lograrlos. Cuando hay varios programas posibles de actividad, deberá adoptarse el que haga progresar más claramente los intereses nacionales. Sin embargo, a veces prevalece una situación contraria y los medios disponibles pueden determinar los objetivos que debe buscar un Estado, del mismo modo que los acontecimientos hacen cambiar a veces la política.

Aunque los objetivos concretos de la política exterior varían de un Estado a otro, tienden a comprender metas tan abstractas como la propia conservación, la seguridad, el bienestar

²⁰ GORLITZ, Axel, *Diccionario de Ciencia Política*, Alianza editorial, Madrid, 1980, pp. 511-514.

y el prestigio, nacionales, la protección y el fomento de la ideología y la búsqueda del poder.²¹

En una medida cada vez mayor, el hacer político en su conjunto, no viene ya sólo determinado por factores regionales o nacionales, sino también por internacionales. Las decisiones político-internas aparecen determinadas, con una intensidad que hasta ahora nunca se había dado, por los desarrollos de la política exterior.

Por lo anterior se introduce al término de política internacional. Agentes de dicha disciplina lo eran los soberanos y posteriormente los gobiernos. Ahora bien, esta política internacional “ clásica ” se vio sometida a un progresivo proceso de transformación desde comienzos del siglo XX, cuando la política interior, a consecuencia de la aparición de los modernos medios de comunicación, de la creciente democratización de los problemas decisorios así como el influjo –cada vez mayor- del Estado sobre la vida económica y social, comenzó a fundirse estrechamente con la política internacional.

Después de la Primera Guerra Mundial, la Política Internacional, disciplina especial de la Ciencia Política, se interesó inicialmente por los llamados *estudios sobre la paz*. El objetivo lo integraba el estudio del conjunto de la política interestatal en lo concerniente a los factores, las fuerzas, las formas y las técnicas decisivas de las relaciones interestatales con el fin de dar luz a los procesos decisorios y poder dictar, eventualmente, previsiones en tomo al desarrollo de las relaciones entre los diversos Estados. A lo largo de los últimos cincuenta años, la política internacional se ha extendido de tal manera que también se incluye en ella el más diminuto y apartado país.

La política internacional es algo más que la mera acumulación de todas las políticas exteriores nacionales, dado que de otra manera se captaría de modo insuficiente tanto los sistemas y subsistemas internacionales como las relaciones interestatales.

²¹ PLANO, Jack C, *op. Cit.* p.192.

Cuando se estudia la política exterior de un país son los agentes de ésta política y sus intenciones, objetivos, medios y posibilidades los que, bajo correspondiente consideración, del marco de referencia interior y exterior, se encuentran en el centro de interés.

En la política internacional, por el contrario, lo que debe estar en el centro de todo análisis es la estructura del sistema internacional, del fondo de interacción, esto es: la multitud de relaciones de los diversos Estados, y de los agentes de la política internacional. Es así como los tratados internacionales, las declaraciones de principios de los principales agentes decisorios de la política exterior (jefes de gobierno y ministros de asuntos exteriores, por lo general), los comunicados con motivos de conferencias internacionales, los mensajes y notas de los diferentes gobiernos y los debates parlamentarios los que hoy se consideran como las mejores fuentes disponibles. A nivel multinacional resultan de especial interés para la política internacional las negociaciones y las decisiones tomadas en el seno de las organizaciones internacionales.

La política internacional no puede analizarse sin consideraciones históricas, económicas, sociológicas, geográficas o de Derecho Internacional, tampoco se limita solamente a acciones en el ámbito interestatal sino que incluye también procesos intersociales, que pueden discurrir con independencia de las instituciones estatales. Esto significa que los individuos, los grupos sociales, los gobiernos o las organizaciones internacionales pueden ser igualmente agentes de la política internacional.²² Este término también se define como el conjunto de interacciones de cada sujeto de la sociedad internacional con los demás, como resultado de su política exterior.²³

²² GORLITZ, Axel, *op. Cit.*, pp. 516-518.

²³ HERNANDEZ Vela, Edmundo, **Diccionario de Política Internacional**, Ed.UNAM, México, 1983, p.129.

1.2. El poder. Factor determinante para los actores de la sociedad internacional.

Como se analizó anteriormente, el concepto de política entendida como forma de actividad o de praxis humana está estrechamente vinculado con el poder. El poder ha sido definido tradicionalmente por Hobbes como “ consistente en los medios para obtener alguna ventaja ” o analógicamente como el “ Conjunto de los medios que permiten conseguir los efectos deseados ” según Russell.

Siendo uno de estos medios el dominio sobre otros hombres (además del dominio sobre la naturaleza), el poder se define a veces como una relación entre dos sujetos de los cuales uno impone al otro su voluntad y le determina a su pesar el comportamiento.”²⁴

El poder es un medio para lograr un fin entre muchos (incluyendo el poder mismo). La calidad y cantidad de poder utilizado por los hombres son determinadas por sus propósitos.²⁵ Luego entonces, el poder es la facultad para hacer algo. Dominio o influencia que uno tiene sobre alguno o sobre alguna cosa. En términos de derecho se define como gobierno de un Estado.

En cuanto a seguridad nacional representa a las fuerzas de un Estado, en especial los militares. Por todo ello, se resume en la suprema potestad rectora y coactiva del Estado. (Poder absoluto o arbitrario), despotismo, autoridad absoluta.²⁶

Además, el poder es la facultad o capacidad que tienen los sujetos de la sociedad internacional de imponer la propia voluntad a los demás, con base en la preparación de su población así como en la cantidad, calidad y aprovechamiento de los recursos de que disponen, como determinantes del grado de organización y desarrollo que han alcanzado en todos los órdenes: político, económico, jurídico, social, cultural, científico, técnico,

²⁴ BOBBIO, Norberto, et al. *op. cit.*, pp. 1215 -1216.

²⁵ HOFFMAN, Stanley H, *Teorías Contemporáneas sobre las Relaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, Madrid, 1979, p.47.

²⁶ *Nueva Enciclopedia Larousse*, México, Tomo VIII, p. 7903.

militar, etc., así como de los objetivos que persigue su política exterior y sustentados en la habilidad de sus fuerzas armadas y la complejidad de sus armamentos.

Por lo tanto, el poder es una facultad global y compleja que determina el peso específico de cada uno de los actores de la sociedad internacional y cuya base fundamental en las relaciones internacionales contemporáneas esta constituida por la capacidad militar.²⁷

Entendiéndose con anterioridad que el poder es factor determinante en los actores de la política exterior y repercute en la relación entre Estados, ahora hablar de poder político es un factor de mayor peso, ya que de él depende que un Estado sea dominante sobre otro, por lo que ahora se analiza y describe lo que es el poder político.

La Política Internacional, como toda política, es una lucha por el poder. Cualesquiera que sean los fines últimos de la política internacional el poder es siempre la finalidad inmediata. Los políticos y los pueblos pueden perseguir como fin último la libertad, la seguridad, la prosperidad o el poder mismo, siempre que se esfuercen por realizar su fin a través de la Política Internacional lo hacen luchando por el poder.²⁸

Cuando se habla del poder en el contexto de Política Internacional no se piensa en el poder del hombre sobre la naturaleza, o sobre medio artístico, como el lenguaje, la expresión, el sonido o el color, o sobre los medios de producción o de consumo, o en el sentido de dominio de sí mismo. Cuando se habla de poder se alude al control del hombre sobre las ideas y acciones de otros hombres. Por poder político se entienden las relaciones mutuas de control entre los que detentan la autoridad pública y entre estos últimos y el pueblo en general.²⁹

El poder político es una relación psicológica entre aquéllos que lo ejercen y aquéllos sobre los cuales se ejerce. Es el control e influencia que los primeros tienen sobre la mente de los segundos.

²⁷ HERNANDEZ Vela, Edmundo S, *op. cit.*, p. 124.

²⁸ HOFFMANN, Stanley H, *op. cit.*, p.95.

²⁹ *Ibid.*, p. 96.

Dicha influencia emana de tres fuentes; la expectativa de beneficios, el temor a las desventajas y el respeto o el amor por los hombres o por las instituciones; y se puede materializar a través de mandatos, amenazas, la persuasión, la autoridad o el carisma de un hombre o de un organismo gubernamental, o mediante una ágil combinación de varios de estos elementos.³⁰

La influencia y control que una nación ejerce sobre otra también define a éste término y a la vez es el medio que emplean los Estados buscando la competencia política, militar, económica, y social con los demás.

Aunque no todos los actos de un Estado se deben a consideraciones de poder, los que se relacionan directamente con el fomento de la defensa de los intereses nacionales siempre se encuentran profundamente complicados en la política del poder.

Los creadores de decisiones llevan a cabo el ejercicio y la búsqueda del poder y utilizan la maquinaria estatal para desarrollar y poner en práctica la política exterior. Por lo tanto, el poder político comprende una relación psicológica entre las clases escogidas que lo ejercen y aquéllos que sufren su influencia o su control.

El ejercicio del poder político ha sido la característica más importante del sistema estatal desde la aparición del concepto *soberanía*. Los Estados más importantes, siempre han ejercido y buscan el poder con más frecuencia y eficacia que los más pequeños y el éxito de cada una de sus políticas han dependido de las capacidades relativas de cada uno de ellos. Sin embargo, a medida que aumentan las aspiraciones de poder de un Estado, ocurre una reacción natural en forma de un incremento de poder en aquellas naciones amenazadas o atacadas por sus políticas.

Por lo tanto, el poder de los Estados que actúan en forma más agresiva tiende a sufrir cierto grado de control mediante el desarrollo de un poder compensador de parte de los

³⁰ VASQUES, John A, *Relaciones Internacionales. El Pensamiento de los clásicos*, Ed. Limusa, 1994, p. 54.

que resulten amenazados, lo que produce la evolución de una balanza de poder. Además, las restricciones institucionales del ejercicio del poder en el sistema estatal incluyen el Derecho Internacional, la opinión mundial, los acuerdos de desarme, y de control de armamentos y los arreglos de seguridad colectiva, tales como los del sistema de Naciones Unidas.³¹

Schwarzenberger, define la política de poder: "...como un sistema de relaciones internacionales en el que los grupos se consideran a sí mismos como los fines últimos; emplean al menos con propósitos vitales los medios más efectivos a su disposición y son medios de acuerdo con su peso en caso de conflicto..."³²

El hecho de que la posibilidad de recurrir a la fuerza sea el elemento distintivo del poder político respecto de las otras formas de poder no quiere decir que el poder político se resuelva en el uso de la fuerza: el uso de la fuerza es una condición necesaria pero no suficiente para la existencia del poder político. No cualquier grupo social capaz de usar, incluso con una cierta continuidad, la fuerza (una asociación para delinquir, una tripulación pirata, un grupo subversivo, etc.) ejerce un poder político.

Lo que caracteriza al poder político es la exclusividad del uso de la fuerza respecto de todos los grupos que actúan en un determinado contexto social, exclusividad que es el resultado de un proceso que se desarrolló en toda sociedad organizada hacia la monopolización de la posesión y el uso de los medios con los cuales es posible ejercer la coacción física.

Consecuencia directa de la monopolización de la fuerza en el ámbito de un determinado territorio y con referencia a un determinado grupo social, son algunas características que habitualmente se atribuyen al poder político y que lo diferencian de otra forma de poder, la exclusividad, la universalidad y la inclusividad. Por exclusividad se entiende la tendencia, que los detentadores del poder político manifiestan, a no permitir en su ámbito

³¹ PLANO, Jack. *op. cit.* pp.197-198.

³² HERNANDEZ VELA, Edmundo, *op. cit.* p. 127.

de dominio la formación de grupos armados independientes y a subyugar y destruir aquéllos en formación, además de tener bajo control la infiltración, la injerencia o las agresiones de grupos políticos externos.

Por universalidad se entiende la capacidad que tienen los detentadores del poder político, y sólo ellos, de tomar decisiones legítimas y efectivamente operantes para toda la colectividad respecto de la distribución y del destino de los recursos, no sólo económicos sino de cualquier índole. Por inclusividad se entiende la posibilidad de intervenir imperativamente en toda esfera de posible actividad de los miembros del grupo dirigiéndoles hacia un fin deseado o distrayéndolos hacia un fin no deseado a través del instrumento del ordenamiento jurídico, es decir, de un conjunto de normas primarias dirigidas a funcionarios especializados, autorizados a intervenir en el caso de violación de las primeras.³³

1.3 El Interés Nacional. Tema fundamental del Estado.

Como se observa, la política y el poder están estrechamente vinculados, no puede existir el uno sin el otro por el simple hecho de ser característicos de una dominación que determina el cambio en la sociedad internacional.

El término que se trata ahora es otro aspecto importante y determinante en cualquier política exterior: el interés nacional. Para aclarar que se entiende por interés nacional antes que nada hay que distinguir entre el contexto de las Relaciones Internacionales y el de la política interna. En el contexto de las Relaciones Internacionales (donde esta expresión se usa con mayor frecuencia) el interés nacional se entiende por lo general, con la ayuda de las enseñanzas de la teoría de la razón de Estado, no raramente definida como “Teoría de los intereses de los estados”, como la exigencia de seguridad propia de cada Estado, en la condición anárquica de las Relaciones Internacionales, la cual hace en

³³ BOBBIO, Norberto, et al, *op. cit.*, pp. 1218 - 1219.

verdad que los conflictos entre estados se resuelvan en último análisis con el uso o amenaza de la fuerza.

El interés nacional referido al contexto de las Relaciones Internacionales, indica una tendencia bastante importante, pero de carácter general – la búsqueda prioritaria de la propia seguridad.

Pasando al contexto de la política interna el interés nacional se entiende aquí como el interés de la generalidad de los habitantes de un país (el cual es susceptible) de diversas definiciones y realizaciones según las distintas situaciones históricas y las demandas que surgen de la sociedad civil y se contraponen a los intereses particulares de los ciudadanos individuales y de cada uno de los grupos económico-sociales (pero en este caso se tiende a usar con mayor frecuencia la expresión “interés general” o “interés público”) y sobre todo a los intereses regionales de carácter particularista.³⁴

El uso de este concepto es viejo. En la etapa del absolutismo se le definió como “la voluntad del príncipe”, como los “intereses dinásticos”, o como “la razón de Estado”.

Al consolidarse el Estado - Nación, surgieron otras interpretaciones tales como “la voluntad general” o el “interés público”. Ya en épocas más modernas y como consecuencia de las dos grandes guerras de éste siglo, la población empezó a concientizarse por los asuntos internacionales y entonces el interés nacional comenzó a utilizarse como un concepto que podría describir, explicar o evaluar la política exterior de los países.

El interés nacional se puede entender como ciertas necesidades que tiene cualquier comunidad respecto a sus relaciones con otras sociedades.³⁵

³⁴ *Ibid*, pp. 825 - 826.

³⁵ VELAZQUEZ Flores, Rafael *op. cit*, pp. 31 - 32.

Para Silvia Brucan, el interés nacional comprende los deseos que son estímulos fundamentales de la actividad de una nación en la Política Internacional y su contenido por consiguiente, puede aprenderse con mayor facilidad mediante el estudio de las relaciones sociales y nacionales que dan origen a estos deseos. Este contenido es a la vez, histórica y socialmente relativo, pues depende y varía de acuerdo con las condiciones históricas y sociales. El mismo autor cita al rumano Ilie Rodulesco, quien anota que los intereses nacionales tiene un carácter histórico-concreto.

Añade que todo lo que es objetivamente necesario para la existencia y el desarrollo independiente de una nación en una determinada etapa histórica constituye el contenido de los intereses nacionales; los intereses nacionales, según Ilie Radulesco, son parte de la conciencia nacional y desempeñan el papel de una fuerza impulsora subjetiva.³⁶

Por su parte, Haas y Whiting también admiten que la política exterior esta determinada por el interés nacional de cada Estado. Pero en ellas surge la preocupación de establecer que es el interés nacional, quién lo define y lo precisa. Ante esta interrogante, ellos sugieren que éste es un problema complicado al cual muchos han respondido que es la suma de los elementos geográficos, económicos, políticos e ideológicos que se encuentran históricamente asociados a la preservación de cada Estado; mientras otros han contestado que el interés nacional se confunde con el interés de grupo o de clase gobernante.³⁷

Por su lado, Richard Barnet afirma que la lucha interna de las fuerzas políticas, económicas y sociales que se dan en una nación es el determinante primario del interés nacional. Y agrega que los acontecimientos exteriores desempeñan un papel muy importante en la configuración del interés nacional.³⁸

No hay que olvidar que los intereses nacionales son subjetivos en carácter. Por tanto, están determinados por el momento histórico y las condiciones particulares de cada caso.

³⁶ Citado en la obra de Velazquez Flores, Rafael *op. cit.*, p.33.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ BARNET, Richard, *Guerra Perpetua*, FCE, México, 1985, pp. 17-18.

Es decir, los intereses nacionales no son permanentes y cambian cuando las condiciones imperantes se modifican.

El interés nacional está considerado como la meta fundamental de cada Estado, encaminada a proporcionar los requerimientos sociales, políticos y económicos de su población a fin de preservar la existencia del mismo Estado. Sin olvidar, claro, que el grupo en el poder es el que finalmente está encargado de interpretar el interés nacional.³⁹ El interés nacional es el objetivo fundamental y factor determinante final que sirve de guía a los creadores de decisiones de un Estado para trazar la política exterior.

Típicamente el interés nacional de un Estado es un concepto sumamente generalizado de aquéllos elementos que constituyen sus necesidades más importantes. Entre ellos se incluyen la propia conservación, la independencia, la integridad territorial, la seguridad militar y el bienestar económico. Como no hay interés aislado que domine las funciones de creación de política de un gobierno, el concepto podría mencionarse más exactamente en plural como intereses nacionales.

Cuando una de las naciones que componen el sistema estatal contemporáneo armoniza sus intereses, a menudo los Estados actúan en conjunto para resolver los problemas mutuos; sin embargo, cuando sus intereses son contradictorios, la competencia, la rivalidad, la tensión, el temor, y finalmente la guerra pueden ser el resultado.

Las técnicas desarrolladas por el sistema estatal para reconciliar los conflictos de interés nacional, incluyen la diplomacia, el arreglo pacífico, el Derecho Internacional, las organizaciones regionales y las instituciones globales, como las Naciones Unidas y sus dependencias.

El problema principal de la creación de la política exterior y también el de la diplomacia, consiste en transformar el interés relativamente vago y general de una nación en objetivos y medios concretos y precisos.

³⁹ VELAZQUEZ Flores, Rafael, *op. cit.*, p. 34.

Aunque los creadores de las decisiones deben enfrentarse a muchos factores variables en el medio internacional, ordinariamente el concepto del interés nacional sigue siendo el más constante y sirve de guía para los creadores de decisiones en el proceso de la política.⁴⁰

1.4 El Estado. Organización política, jurídica y soberana

Al considerarse los fundamentos anteriores como factores determinantes en una política exterior, es importante señalar también quien los formula y en que espacio y circunstancias se determinan, por eso es necesario que se defina el concepto de Estado.

La Ciencia Política define al Estado como una corporación territorial reconducida a una unidad política con carácter de sujeto de Derecho Internacional con poder soberano; esto es, dotado de la facultad de tomar la última decisión y del monopolio de la coacción física legítima para la realización de tales decisiones –tal vez sea demasiado estrecha para describir de forma adecuada a los Estados pluralistas constitucionales de la época contemporánea. Sin duda, los modernos Estados constitucionales con su distribución plural de poder entre instituciones estatales y grupos de interés se diferencian claramente de las formas medievales de organización política.

En aquél tiempo, bajo el cada vez más ficticio poder del Emperador (imperio), se desarrollaba una apenas abarcable multiplicidad de jurisdicciones, cuyos titulares si bien de “ jure ” estaban sometidos como vasallos a un señor de rango superior o al Emperador y de los señores feudales no constituía ningún poder estatal central, sino que estaba limitado por un conjunto de poderes feudales, estamentales y municipales. Incluso las tareas y funciones que en tales comunidades debían realizarse, se efectuaban por una variedad de órganos dotados de derecho propio, por la iglesia, la nobleza, los caballeros, los estamentos, etc.

⁴⁰ PLANO, Jack C, *op. cit.*, p. 191.

La posición jerárquica en la comunidad medieval, así como los oficios o cargos públicos eran considerados como propiedades jurídicamente garantizadas que correspondían a una determinada persona; la dominación privada y pública y el Derecho Público y Privado no estaban todavía diferenciados.⁴¹

La formación de los modernos Estados territoriales, tiene su origen en diferentes causas. En Inglaterra y en Francia la estructura feudal no degeneró como en Alemania, en una confusa y superpuesta formación política, sino que por el contrario el Rey pudo, aunque no sin lucha con los señores feudales, mantenerse en la cima de la pirámide feudal del poder, jerárquicamente constituida. Esta peculiaridad de la historia de Francia e Inglaterra facilitó en estos países el desarrollo hacia el Estado europeo moderno.

Sin embargo, el factor decisivo para la formación del tipo de Estado moderno europeo fue la economía monetaria capitalista, que surgida en las ciudades del Norte de Italia se fué poco a poco imponiendo.

El desarrollo de la economía monetaria facilitó el cobro de los impuestos y permitió el armamento y pago de ejércitos permanente, cuya necesidad de aprovisionamiento impulsó a su vez el desarrollo de la economía.

Durante el proceso de concentración absolutista del poder y en conexión con la reforma del ejército, se desarrolló una burocracia estatal, y bajo la influencia de los juristas formados en el Derecho Romano, se superó la disgregación feudal, lo cual coincidía con la exigencia del modo de producción capitalista en un Derecho previsible por adelantado si bien en Inglaterra no fue el Derecho Romano, sino el *common law* el que sirviera de base del derecho racional). En éste proceso de racionalización de la sociedad global se superó al fin la unión entre persona y cargo, el Estado fue ya siempre considerado como institución pública de dominación (Poder) y se diferenció entre Derecho Publico y Privado.

⁴¹ GORLITZ, Axel, *op. cit.* pp. 241-242.

Esta evolución se refleja asimismo en la historia del significado de la palabra Estado. Estado que originariamente era sinónimo de antiguos conceptos como civitas, imperio, dominio o territorio, que describían relaciones políticas feudales y que finalmente adquirió otros muchos significados. No obstante poco a poco se fue imponiendo la noción de organización institucionalizada de la corporación territorial soberana. Es así como fueron surgiendo exigencias de una constitución que determinará las funciones de los órganos del Estado y garantizará los derechos de los ciudadanos.

Son tan numerosas las funciones del Estado, que se resisten a una descripción resumida:

A) Funciones políticas en relación directa con el ciudadano y con el orden social.

1. Formulación, limitación y protección de los derechos y libertades personales y políticas.
2. Promoción del desarrollo personal.
3. Seguridad Social.

B) Funciones políticas en relación con el territorio y la economía .

1. Actividades estructurales generales.
2. Fomento de la producción.
3. Sistema monetario.
4. Promoción Científica de la Investigación.

C) Funciones políticas en relación con los medios necesarios para el desempeño de funciones públicas.

1. Organización de la administración, establecimientos públicos.
2. Función pública.
3. Dominio público, ingresos públicos.

Los modernos Estados sociales occidentales son en su mayoría Estados constitucionales con estructura pluralista, en los que el poder está repartido entre diferentes instituciones estatales y sociales.

La definición de Immanuel Kant concibe al Estado como la asociación de un conjunto de hombres bajo normas de Derecho. El Estado supone, necesariamente, otros conceptos que no podemos soslayar, entre los cuales alcanza una gran importancia el Derecho.

La sociedad se debe comprender como un grupo organizado y esta organización no puede darse sin la existencia de normas jurídicas que mantengan su orden, todo esto dentro de un régimen político cuya expresión última constituye el Estado y asimismo, se configura con la existencia de una sociedad organizada jurídicamente, bajo postulados de derecho que hacen cumplir los titulares de la representación.⁴²

Para Duguit, el Estado "es el producto de una diferenciación entre gobernantes y gobernados y una cooperación de servicios públicos, funcionando bajo la dirección y el control de los gobernantes. Cuando Duguit afirma que existe el Estado cuando aparece una relación entre gobernantes y gobernados con vista a la realización de servicios públicos nos presenta esta consideración, los elementos del Estado quedan comprendidos así: a) gobernantes y gobernados, relación que implica en el autor mencionado estos otros componentes: sociedad y nación o pueblo; poder público que viene a ser la concepción realista de la soberanía y representación política; y b) la existencia de ciertas finalidades comunes que se traducen en servicios públicos bajo la dirección de los gobernantes.⁴³

Por lo anterior un Estado supone un grupo de hombres, pueblo o nación, que hacen historia, que luchan por sobrevivir, por mejorar sus condiciones de existencia y que cooperan en la realización de los valores humanos a los que hacen revivir en los momentos más cruentos de las grandes crisis. Es así que el pueblo queda considerado como elemento esencial en la definición del Estado.

Pero el pueblo, conjunto de tradiciones, voluntades, aspiraciones; unidad en el lenguaje, en la religión, en la economía y en el derecho y basado en la idea de la cooperación, requiere de un suelo donde desplazarse, del cual recibir los alimentos vitales, donde

⁴² MORENO Collado, Jorge, *Introducción al Estudio del Poder del Estado*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Cuadernos de Sociología, México, 1966, p. 20.

⁴³ DUGUIT, Leon, *Traite de Droit Constitutionnel*, citado por Moreno Collado Jorge en *op. cit.* p.24.

edificar su albergue y en fin, donde enterrar sus muertos. El territorio que forma un sentido de la patria, es para la nación lo que el hogar a la familia. Sin una tierra que se sienta propia, que se defienda y cultive, no puede existir un Estado soberano. Este es, pues, el segundo elemento esencial y de definición del Estado: el territorio.

Un pueblo que vive permanentemente en un territorio propio requiere de cierta organización para actuar en conjunto. Las complejas relaciones humanas del mundo contemporáneo, que no solo se dan de individuo a individuo, sino de grupo a grupo y viceversa, y de todos con el Estado mismo, se orientan en un cierto sentido cuya dirección se especifica y aclara a través de un determinado régimen jurídico y político que descansa en base de la organización del poder, lo que viene a caracterizar con mayor plenitud al Estado, la existencia de una organización en su seno, la cual implica dirección y juridicidad.

Así pues, surge la necesidad de dar una definición en relación con sus elementos esenciales: *el Estado es la organización jurídica y política de un pueblo que vive permanentemente en un territorio propio.*⁴⁴

Es conveniente agregar que el Estado esta caracterizado por poseer un poder de mando originario, como ya se dijo anteriormente, de carácter irresistible y al que no se le opone ningún otro y que tiene la cualidad de dictar sus propias normas a las cuales acatará sin distingo alguno. ⁴⁵

⁴⁴ MORENO Collado, Jorge, *op. cit.*, pp. 31-32.

⁴⁵ *Ibid.* p. 58.

1.5 Intervención. Ejercicio de un estado para imponer su autoridad.

Como se ha visto hasta ahora, se han mencionado algunos de los elementos más importantes de la política exterior, por lo cual se señalan ahora algunas manifestaciones que se dan al ejercer la misma. Estas manifestaciones surgen a través de relacionar y conjugar todos los elementos anteriores. El término intervención se define entre otros muchos conceptos como la práctica seguida por los gobiernos de algunos Estados, de interferir, en diversas formas, en los asuntos internos de otros Estados, para alterar la actitud o la conducta de sus gobiernos.⁴⁶

Por ello se considera como término internacional y que representa las diversas formas autoritarias de mezclarse uno o varios Estados, contrariamente al Derecho Internacional en los asuntos que pertenecen a la competencia de otro Estado con el fin de satisfacer sus propios intereses. La prohibición de la intervención está especificada en la Carta de las Naciones Unidas art. 2 apartado 7, y es universalmente reconocida como principio del Derecho Internacional. La intervención no está autorizada por la carta de las Naciones Unidas como legítima defensa individual o colectiva, los Estados que utilizan medios para ejercer su derecho de autodefensa, tienen la obligación de informar de sus propósitos al Consejo de Seguridad de la ONU.

En la práctica de la vida internacional, se registraron diversas formas de intervención: la intervención militar, que se manifiesta en el intento de ocupar una parte o todo el territorio de un país extranjero, con el fin de obligarle a pagar deudas exteriores, o contratar acuerdos favorables, únicamente para el ocupante; la intervención militar es consecuencia lógica de la intervención diplomática aplicada generalmente por las potencias imperialistas. Por ello, la intervención diplomática se manifiesta ambiguamente por presiones directas, por vía diplomática o acuerdos diplomáticos, para ejercer presión por varios Estados.

⁴⁶ HERNANDEZ Vela, Edmundo S, *op. cit.* p. 92.

La intervención económica se manifiesta por el boicot, la subida de las barreras aduaneras y la realización de la guerra aduanera, la negativa a cumplir los compromisos que se desprenden de los acuerdos, los embargos económicos, el bloqueo económico, injerencia diplomática, consistente en dificultar la realización de las transacciones financieras y comerciales con el extranjero, aplicadas por las potencias imperialistas.

Las intervenciones por motivos humanitarios que se reflejan en la presión diplomática o en amenazas de intervención económica con el fin de que un determinado país cese en la política de discriminación racial, religiosa o política, con respecto a determinado grupo de la población.

La intervención "en defensa de la democracia" es una fórmula utilizada por los Estados Unidos para justificar sus intervenciones militares en el continente americano.

La intervención propagandística, que se expresa en la guerra psicológica, llevada a cabo por los medios de información y comunicación tales como la radio, la prensa, la televisión.

En la Declaración de la ONU sobre la ilegalidad de la intervención del 21 de Diciembre de 1965, la Asamblea General de la ONU, Afirmando con fuerza que la "Intervención armada es equivalente a la agresión."⁴⁷

1.6 El Derecho Internacional. Una causa noble con carácter universal.

Luego entonces, otro término muy relacionado con el anterior es el conocido como Derecho Internacional y se define como el sistema de principios y normas que regulan las relaciones internacionales entre los Estados. El término Derecho Internacional apareció en Europa a finales del s. XVIII. En el s. XX la denominación aceptada

⁴⁷ OSMANCZYK, Edmund Jan, *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*, FCE, México, 1976, pp. 661-662.

generalmente es Derecho Internacional Público, para diferenciarlo del Derecho Internacional Privado. Los primeros principios del Derecho Internacional comenzaron a formarse en la antigüedad; en Oriente, Grecia y Roma. La fuente más antigua del Derecho Internacional y hasta ahora más importante es el Tratado.

De importancia especial para el desarrollo del Derecho Internacional son los fallos y opiniones de la Corte Permanente de Justicia Internacional, creada por la Sociedad de Naciones, como también la Corte Internacional de Justicia creada por las Naciones Unidas. Gracias a la actividad de las Naciones Unidas, en el histórico momento de liquidación del Colonialismo en el mundo, el Derecho Internacional, adquirió por primera vez, carácter universal, reconociendo la igualdad de todos los Estados y naciones y convirtiéndose en el Derecho de coexistencia de los Estados con distintos regímenes sociopolíticos.

Un gran logro de las Naciones Unidas fue el que la Asamblea General aprobó el 24 de Diciembre de 1972 en su resolución 2625/ XXVII, elaborada por el Comité Especial de la Asamblea en Ginebra (del 30 de Marzo al 1 de Abril de 1970) la Declaración de los Principios del Derecho Internacional, respecto a las relaciones amistosas y la cooperación entre los Estados en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

En el último período adquirieron gran importancia las organizaciones internacionales, tanto universales como regionales, que realizan numerosas funciones en el movimiento internacional, como resultado de las atribuciones que les fueron concedidas, las cuales eran hasta entonces exclusivas de los Estados (entre otras el derecho de concluir acuerdos internacionales).

El Secretario General de las Naciones Unidas, U Thant (1910-1973), en un discurso sobre el Derecho Internacional y las Naciones Unidas dijo: Si miramos hacia el futuro, debemos percatarnos de que la paz y la cooperación son imposibles sin normas jurídicas. A pesar de que el Derecho Internacional no lleva consigo la fuerza y el poder de convicción del derecho nacional, ya es hoy la piedra fundamental de la paz y de la

cooperación en escala internacional. A medida que los descubrimientos modernos y el progreso tecnológico ocasionan una creciente interdependencia, ésta debe acelerar un mayor desarrollo del Derecho Internacional.

La finalidad fundamental debe ser llegar a ese día afortunado en que el Derecho Internacional ocupe en el concierto de las naciones un lugar tan importante, y sea tan imperativo como la ley de nuestras actuales sociedades nacionales. Pero para poder hacerlo debe estar de acuerdo con las realidades del mundo, con las necesidades de la sociedad y con el ánimo de la Humanidad. Al igual que el Derecho Nacional, no puede permitirse el reto que se le presenta o volverse estático.

En última instancia, es la confianza de los pueblos y de las naciones en el imperio de la ley lo que puede dar al Derecho Internacional su mayor fuerza, y para merecer esta confianza debe ser tan dinámico como la vida misma de los pueblos y de las naciones. Por conducto de las organizaciones internacionales, existen ahora los medios necesarios para perfeccionar el derecho a un ritmo sin precedentes y, al menos en potencia, también existen los medios para aplicar la ley a través de esas organizaciones. La del Derecho Internacional es una causa noble y apremiante. Todos vivimos para el día en que la justicia pueda establecer en los corazones no sólo de los hombres, sino también de las naciones.⁴⁸

Un gran papel aparte, en el desarrollo del Derecho Internacional desempeñan las asociaciones nacionales de ciencias jurídicas, las cuales, en cooperación internacional con otras asociaciones jurídicas nacionales e internacionales, inician trabajos de desarrollo o codificación.

El concepto derecho internacional hace referencia a unos fenómenos que en la teoría jurídica alemana se conceptúan habitualmente como *derecho de gentes*. Según Berber, por Derecho de Gentes se ha de entender el conjunto de las reglas que tiene como objeto las relaciones jurídicas entre Estados, pero también entre Estados y otros sujetos de

⁴⁸ *Ibid.* pp. 451-453.

Derechos de Gentes tales como, por ejemplo, organizaciones internacionales, así como las relaciones entre estos últimos sujetos.

No obstante, como el Derecho Internacional no conoce hasta la fecha ninguna jurisdicción obligatoria, las posibilidades de regular conflictos por medio de Tribunal Internacional Permanente de Justicia de la Haya son reducidas. Según el artículo 38 del Tribunal Internacional Permanente de Justicia son fuentes del Derecho Internacional : normas jurídicas obligatorias, los tratados internacionales generales o especiales en los que se establecen normas expresamente reconocidas por los Estados que se encuentran en conflicto, la costumbre internacional en cuanto a expresión de una práctica reconocida generalmente como Derecho y los principios generales del Derecho reconocidos por los Estados civilizados.

Los tratados internacionales son negocios jurídicos que cobran existencia en virtud de una manifestación coincidente de voluntad por parte de dos o más sujetos jurídicos internacionales.

Hasta ahora no ha habido ningún tipo de directrices en torno a la manera de concluir tratados internacionales. El incremento de las relaciones interestatales desde 1945 ha llevado en las Conferencias de Viena de 1968 y 1969 a una Convención sobre el Derecho de Tratados Internacionales que comprende regulaciones que se refieren a la conclusión, la entrada en vigor, la interpretación, la complementación, la modificación, la nulidad y la finalización de los Tratados.

Luego entonces, como toda ordenación jurídica, el Derecho Internacional ha de servir al aseguramiento de la paz.⁴⁹

Hasta aquí se han descrito los conceptos básicos que se involucran en una política exterior, pudiendo diferenciar entre uno y otro concepto con el fin de interpretar de

⁴⁹ GORLITZ, Axel, *op. cit.*, pp. 139-142.

manera práctica cada uno de ellos y así entender claramente el fin que persiguen muchos países para lograr y ocupar un lugar importante en el ámbito internacional: Ahora se explicará el marco jurídico en el que se manifiesta la acción internacional mexicana.

CAPÍTULO 2

EL MARCO JURÍDICO DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA.

2.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez que se han definido los fundamentos políticos que son de gran importancia para entender dicho estudio, en el presente capítulo se habla del marco jurídico de la Política exterior de México y para ello hay que definir el término de soberanía para entender de mejor manera su aplicación.

La soberanía en su origen, designa el carácter supremo de una potestad plenamente independiente, y en particular la potestad estatal. En una segunda acepción significa el conjunto de los poderes comprendidos en la potestad del Estado y sirve para caracterizar la posición que dentro del Estado ocupa el titular supremo de la potestad estatal, y aquí la soberanía se identifica con la soberanía del órgano.

El paso siguiente consiste en afirmar que la idea de la soberanía de la nación es la misma que se da a entender con soberanía del Estado, ya que ésta la personifica en cada acto, tanto en lo que se refiere al aspecto externo como en el interior de su territorio. Nuestra Constitución Política vigente contiene dos de tales conceptos respecto de la soberanía como cualidad del Estado. En primer lugar, la identifica con el poder al prescribir en su artículo 39: “La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este...”, lo cual quiere decir que se identifica la soberanía con el ejercicio del poder, ya que la atribución de dichos poderes es lo que la doctrina tradicional identifica como el poder del Estado.⁵⁰

⁵⁰ MORENO Collado, Jorge *op. cit.* p. 54.

El artículo 41 de nuestra Constitución señala que: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”⁵¹

Sin embargo, es preciso partir de bases más hondas y sólidas sobre las cuales quede reciamente construida la realidad sociopolítica de las naciones, es decir, no se puede eludir buscar el origen mismo del poder, que sin duda, viene de la voluntad de los hombres que constituyen un Estado, y cuyos efectos consisten precisamente en formar poderes con atribuciones jurídicas que quedan expresadas en una Constitución.

La teoría constitucional, como se sabe expresa la necesidad de principios fundamentales y la existencia de un poder constituyente que viene a ser el ejercicio de la tan llevada y traída soberanía popular y que se califica como la democracia en su faceta política.

Naturalmente, la Constitución puede contener entre sus preceptos toda una gama de normas estructurales del Estado, pero sobre todo lo que más interesa en el tema es el principio del poder constituyente, que significa la atribución jurídica del pueblo a efecto de darse su constitución, mientras que otros lo consideran en este doble aspecto a) antes de elaborar la Constitución, el pueblo no tiene poder jurídico para hacerla; en consecuencia, se trata del hecho constituyente, y b) una vez promulgada, ella misma establece la fórmula concreta para su revisión o modificación, es decir, el procedimiento técnico-jurídico de sus alteraciones, y entonces este poder constituyente deviene en jurídico.

Estando de acuerdo con el principio de que el poder del Estado pertenece al pueblo o nación, la decisión nacional de darse una Constitución es el acto primario y único por medio del cual el pueblo ejerce directamente su poder.

⁵¹ LEYES y Códigos de México, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, ed. Porrúa, 1998, 122a. ed, p. 43.

Otro paso que constituye una modalidad del ejercicio directo del poder consiste en delegar atribuciones explícita o implícitamente a determinados representantes para que elaboren la Constitución. Los representantes de que hablamos obran en nombre del pueblo para elaborar su Constitución. Y prescriben las bases sobre las cuales quedará organizado el Estado.

Los llamados poderes legislativo, ejecutivo y jurisdiccional, en verdad son funciones que corresponden a los titulares de la representación, quienes representan, no ya al pueblo, ni tampoco obran por poder propio, sino que son mandatarios del pacto de la constitución política.⁵²

2.2 Los Principios Normativos de Política Exterior.

Elementos importantes de acción y proyección.

Como se observó a lo largo del primer capítulo se determinó que la política exterior tiene a su vez, como objetivo central, la protección de los intereses vitales del Estado y en tal sentido constituye un elemento inseparable del desarrollo nacional. Por todo ello, las relaciones internacionales de México se basan en principios y objetivos generales que conforman nuestra política exterior de los cuales se habla enseguida.

Creado por primera vez en 1963 mediante una resolución de la Asamblea General, el Comité ha estudiado los siguientes principios de Derecho Internacional: la prohibición del uso de la fuerza, la no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la solución pacífica de controversias, la igualdad soberana entre los Estados, la buena fé en el cumplimiento de los Tratados y el deber de cooperar. El objetivo de sus estudios ha sido formular, tomando en cuenta la práctica observada en las relaciones internacionales durante los últimos veinticinco años, el contenido de esos principios que, a pesar de

⁵² MORENO Collado, *op. cit.* pp. 62-67.

constituir el núcleo mismo del Derecho Internacional, se caracterizan por el amplio margen de incertidumbre que existe respecto a su contenido.

En 1965 y 1966 la Asamblea General decidió reconstituir sus actividades y señaló un objetivo más preciso. En primer lugar, solicitó del Comité que, además de los principios estudiados en México, examinará los principios de la autodeterminación de los pueblos, la buena fe en el cumplimiento de los tratados y el deber de cooperar. En segundo lugar pidió que los resultados de sus labores fueran presentados en la sesión de 1967 de la Asamblea General bajo la forma de un "proyecto de Declaración sobre los siete principios".

Se llegó a un acuerdo unánime sobre como formular los principios de la igualdad soberana, la solución pacífica de controversias, la buena fe y el deber de cooperar. Sin embargo, se ha revelado incapaz de llegar a un acuerdo sobre el alcance o contenido de los tres principios restantes, a saber, la autodeterminación de los pueblos, la prohibición del uso de la fuerza y la no intervención.

Los principios fueron plasmados en la Constitución, a partir de su aparición en el artículo 89 fracción X que resume la posición internacional de México desde la independencia hasta nuestros días, basados en la realidad del país; que tiene como objetivo primordial la defensa de la soberanía nacional.

La definición sobre los mismos es el conjunto de normas fundamentales, interdependientes, emanadas de su vivencia histórica, que expresan los más significativos intereses de la nación y que han alcanzado preeminencia universal, por los que México rige permanentemente su conducta en las relaciones internacionales, demandando al mismo tiempo, su recíproco respeto y cumplimiento.⁵³

⁵³ HERNANDEZ Vela, Edmundo, " La política exterior de México en el umbral del tercer milenio " en *Revista Mexicana de Ciencias políticas y Sociales*, Núm. 148, FCPyS, UNAM, México, 1995, p. 80.

La igualdad soberana entre los Estados.

Se encuentra consagrado en el artículo 2 párrafo 1 de la Carta de las Naciones Unidas y en la resolución 2625 (XXV) de 1970. En la Paz de Westfalia de 1648 se manifiesta por vez primera el reconocimiento de la igualdad entre los Estados (Tratado de Osnabruk) que reconocía la igualdad de los Estados Germanos miembros del Sacro Imperio.

Sin embargo, como tal se consolida bajo la corriente de tratadistas naturalistas, en el siguiente razonamiento, si los hombres por naturaleza son iguales, los Estados que aún se encuentran en "Estado natural " de la misma forma son iguales y adquieren naturalmente derechos y obligaciones.⁵⁴

Las propuestas sobre este principio presentadas en la reunión de México coincidían en reconocer que, entre otros, los siguientes conceptos formaban parte del mismo: el derecho a la plena soberanía, el deber de respetar a la personalidad del Estado, el derecho a elegir libremente un sistema económico o político determinado, y el cumplimiento de buena fé de las obligaciones internacionales.

Con el objeto de llegar a una definición más amplia, el principio del que hablamos se discutió de nuevo en las reuniones de Nueva York y Ginebra. Entonces se logro incorporar el primer párrafo del texto aprobado en México una idea de Checoslovaquia, país que ha sido el portavoz de todos los países socialistas en el seno del Comité. De acuerdo con esta idea, " las razones de carácter político, social, económico, geográfico o de cualquier otro orden, no pueden restringir la capacidad del Estado para asumir obligaciones como miembro de la Comunidad Internacional.

La propuesta presentada por Checoslovaquia aludía al derecho de un Estado a ingresar en organizaciones internacionales y a participar en tratados multilaterales que se refieren a materias que afecten o determinen sus intereses.

⁵⁴ PRI, *Los Siete principios fundamentales de la política exterior de México*, Comisión Nacional de Asuntos Internacionales, Consejo Político Nacional, PRI, México, 1993, p.12

Para apoyar la propuesta de los países socialistas destacaron que ese derecho era una consecuencia necesaria de los principios, unánimemente aceptados, de que los Estados son jurídicamente iguales.

Dijeron también que a fin de dar carácter universal al Derecho Internacional, era indispensable garantizar el derecho de todo Estado a desempeñar la función que le corresponde en la comunidad internacional.

La igualdad jurídica de los Estados que se encuentra incluida en la igualdad soberana, consiste en el derecho de los Estados a participar en las Relaciones Internacionales, mediante el ejercicio de la legación activa y pasiva; así como participar libremente en las organizaciones de carácter internacional, lo que conduce a las siguientes implicaciones: 1) el ejercicio de cada Estado a su derecho de participar en el uso del patrimonio internacional y la exclusividad de su competencia en su propio territorio y 2) el derecho de votar, en igualdad con los demás Estados en los organismos y conferencias de carácter internacional.⁵⁵

Al respecto, el Comité Especial de las Naciones Unidas acordó lo siguiente sobre este principio:

- Todos los Estados gozan de igualdad soberana,

- La igualdad comprende los siguientes elementos: a) los Estados son iguales jurídicamente; b) cada Estado goza de los derechos inherentes a la plena soberanía; c) cada Estado tiene el deber de respetar la personalidad de los demás Estados; d) la integridad territorial y la independencia política del Estado son inviolables; e) cada Estado tiene el derecho de elegir y llevar adelante libremente su sistema político, social, económico y cultural y f) cada Estado tiene el deber de cumplir plenamente y de buena fé con sus obligaciones internacionales y de vivir en paz con los demás Estados.⁵⁶

⁵⁵ *Ibid.* p. 46

⁵⁶ *ibid.*

El artículo 10 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados establece: Todos los Estados son jurídicamente iguales y como miembros de la comunidad internacional, tienen el derecho de participar plena y efectivamente en el proceso internacional de adopción de decisiones para la solución de los problemas económicos, financieros y monetarios mundiales por medio de las organizaciones internacionales apropiadas, de conformidad con sus normas actuales y futuras y el compartir equitativamente los beneficios que de ellos se deriven.⁵⁷

Solución Pacífica de Controversias.

Todos los países representados en el Comité estuvieron de acuerdo que la obligación de solucionar pacíficamente controversias internacionales, es un principio general de Derecho Internacional, aplicable a todos los miembros de la Comunidad Internacional y corolario indispensable de la prohibición del uso de la fuerza.

El acuerdo logrado hasta ahora sobre el tema de dicho principio está expresado en un documento aprobado en la reunión de Nueva York. El artículo fundamental de este documento que se establece en el art. 2 da el primer lugar a una idea general de la delegación checoslovaca relativa a la obligación de las partes de buscar un arreglo rápido y justo de sus controversias. A continuación se enumeran los medios de solución pacífica previstos en el art. 33 de la Carta:

- Todos los Estados arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos, de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia;
- Los Estados, en consecuencia, procurarán llegar a un arreglo pronto y justo de sus controversias internacionales mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a los organismos o sistemas regionales u otros medios pacíficos que ellos mismos elijan.

⁵⁷ *Ibid.* p. 47.

- Al procurar llegar a ese arreglo, las partes convendrán en valerse de los medios pacíficos que resulten adecuados a las circunstancias y a la naturaleza de las controversias;
- Las Partes en una controversia tienen el deber, en caso de que no se logre una solución por uno de los medios pacíficos mencionados, de seguir tratando de arreglar la controversia por otros medios pacíficos acordados por ellas;
- Los Estados partes en una controversia internacional, así como los demás Estados, se abstendrán de toda medida que pueda agravar la situación de modo que ponga en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y obrarán en conformidad con los propósitos y principios de las Naciones Unidas;
- El arreglo de las controversias internacionales se basará en la igualdad soberana de los Estados y se hará conforme al principio de libre elección de los medios. El recurso a un procedimiento de arreglo aceptado libremente por las partes, o la aceptación de tal procedimiento, no se considerará incompatible con la igualdad soberana.

El Deber de los Estados de Cooperar mutuamente.

Es interesante señalar que el siguiente principio puede calificarse como el más activo del Derecho Internacional contemporáneo, y es particularmente cierto cuando se recuerda que al iniciarse la discusión de éste principio, algunos Estados pusieron en duda su carácter jurídico, sosteniendo que se trataba solamente de un enunciado moral cuya aplicación dependía, en último análisis, de la buena voluntad de los Estados.

El deber de cooperar no tiene su origen en la costumbre internacional ni puede verse como principio general del Derecho Internacional. La expresión jurídica de esta noción se encuentra en la carta de la ONU; en consecuencia se trata de una obligación impuesta solamente a los estados miembros de esta organización, y que debe ejercerse principalmente a través de los canales previstos por las Naciones Unidas.

Deseosos de normalizar sus relaciones económicas con el mundo capitalista, los países socialistas, a través de la propuesta checoslovaca, insistían en el hecho de que los Estados se abstendrán de toda discriminación en sus relaciones con otros Estados, en particular de la discriminación por razones de diferencias en los sistemas políticos, económicos y sociales o en los niveles de desarrollo económico. La propuesta de los países no alineados insistía a su vez en la necesidad de que los Estados deberán cooperar en el crecimiento económico en todo el mundo, especialmente en el de los países en desarrollo.

El deber de cooperar es enunciado como un principio de carácter universal, se alude a la no discriminación por motivos de carácter político, y se establece una serie de campos específicos donde se debe llevar a cabo la cooperación.

Los Estados tienen la obligación de colaborar unos con otros, independientemente de las diferencias entre sus sistemas políticos, económicos y sociales, en las diferentes esferas de Relaciones Internacionales, a fin de mantener la paz y la seguridad internacional y de promover la estabilidad y el progreso en la economía internacional, el bienestar general de las naciones y la colaboración internacional libre de discriminación basadas en tales diferencias.

Con este fin: a) los Estados colaborarán con otros Estados en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. b) los Estados colaborarán en la promoción del respeto universal para la observación de los derechos humanos y libertades fundamentales para todos, y en la eliminación de todas formas de discriminación racial y de todas formas de intolerancia religiosa; c) los Estados conducirán sus Relaciones Internacionales en los campos económico, social, cultural, técnico, y de comercio, de acuerdo con los principios de la igualdad soberana y de la no intervención; d) los Estados miembros de las Naciones Unidas tienen el deber de actuar conjunta y separadamente en colaboración con las Naciones Unidas de acuerdo con lo previsto en los artículos relevantes de la Carta.

Los Estados deberán colaborar en los campos económico, social y cultural, además del campo científico y tecnológico y para la promoción del progreso internacional en la

cultura y educación. Los Estados deberán colaborar en la promoción del desarrollo económico en el mundo entero, particularmente en el de los países en vías de desarrollo.⁵⁸

Véanse ahora los trabajos del Comité en relación con los tres principios más susceptibles de recibir el impacto de la guerra fría: la autodeterminación de los pueblos, la prohibición del uso de la fuerza y la no intervención. El primero de ellos es quizá el que ofrece mayores obstáculos para su formulación, no sólo por los intereses políticos que implica, sino por el deseo común a los países africanos, de que se reconozcan nociones que son discutibles para los países occidentales desde un punto de vista político e inaceptable desde un punto de vista legal

Los otros dos principios tienen una gran tradición en el orden jurídico internacional y se puede afirmar que existen, en los tratados, la costumbre o los principios generales de derecho, elementos suficientes para permitir su formulación de una manera bastante amplia. Las causas que han impedido un acuerdo sobre el particular, no residen entonces en la ausencia de una amplia base legal, sino en el hecho de que al tratar de precisar el contenido de estos principios, se alude, de manera indirecta, a ciertos hechos concretos de las Relaciones Internacionales.

Esto último ha llevado a los Estados a actuar con extrema prudencia y a rechazar cualquier redacción que sirva posteriormente para condenar sus actividades en el ámbito internacional.

La Prohibición del uso de la Fuerza.

De acuerdo con el Informe del Comité de 1967, se ha logrado una opinión unánime sobre el enunciado general del principio. Esto no es muy alentador cuando se comprueba que el enunciado se limita a repetir el art. 2 de la Carta de las Naciones Unidas.

⁵⁸ PELLICER De Brody, Olga. "¿Un nuevo Derecho Internacional? El Comité de las Naciones Unidas para los Principios de la Coexistencia Pacífica.", en *Foro Internacional*, El Colegio de México, Vol. VIII. Num. 2. Oct-Dic. México, 1967, pp. 129-141.

Ahora bien persiste todavía el problema más grave que ha surgido en el estudio de este principio; el desacuerdo existente con respecto al significado de la palabra *fuerza*. En opinión de los países socialistas y no alineados, la Carta de la ONU, al prohibir el empleo de la amenaza o el uso de la fuerza en las Relaciones Internacionales, hace referencia no sólo al empleo de la fuerza armada sino a todo tipo de presión, inclusive las de carácter económico o político. Interpretación que no es compartida por los países occidentales, los cuales consideran, que el contexto de la Carta, el término fuerza significa únicamente fuerza armada.

Por lo que toca a los puntos que han sido propuestos como consecuencias principales y corolarios del principio, estos pueden dividirse en dos grandes grupos. En el primero se encuentran aquéllos que están presentes en las propuestas de Checoslovaquia, los países no alineados o los países latinoamericanos, y que han sido rechazados definitivamente por los países occidentales. Se trata por ejemplo, de la prohibición de llevar a cabo propaganda de guerra, el declarar que un Estado nunca podrá ser objeto de ocupación militar, el deber de abstenerse del uso de la fuerza contra los pueblos de territorios dependientes, y el exigir el no reconocimiento de las situaciones producidas mediante la amenaza o el uso ilegal de la fuerza.

El segundo grupo esta formado por aquellos puntos que en principio han sido aceptados por todos los miembros del Comité pero que no han podido ser redactados de manera satisfactoria. Se encuentran aquí el deber de abstenerse de organizar o fomentar bandas armadas, de participar en contiendas civiles y actos de terrorismo en otro Estado, de cometer actos de represalias, de hacer uso de la fuerza en controversias territoriales y problemas fronterizos.

Se encuentra también la idea de que una guerra de agresión es un crimen contra la paz y da lugar a la responsabilidad internacional; la de que es necesario incluir una lista de excepciones legales a la prohibición del uso de la fuerza, y finalmente, circunstancia que es un gran adelanto de la reunión de 1967 con respecto a la reunión celebrada en México,

se ha llegado a un acuerdo que señala la conveniencia de incluir una cláusula sobre la necesidad de un desarme general y completo.⁵⁹

Por su parte, el artículo 27 fracción I de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos contiene la cláusula Calvo, la que considera que los extranjeros no deberán invocar a la protección de sus gobiernos hasta haber agotado todos los recursos de la materia. Esto se contempla también en la Doctrina Carranza, consecuencia de las intervenciones armadas que ha sufrido México.

Por otra parte, en México, el Presidente esta facultado para declarar la guerra, sin embargo, el mismo artículo lo considera como una salida en caso extremo.

El principio de la igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos.

El problema más grave surgido al iniciarse el estudio de este tema en la reunión de Nueva York fué determinar quienes son los beneficiarios del principio de la autodeterminación.

Problema especialmente complicado cuando se recuerda que la Carta de la ONU, aunque reconoce en su art. 1 el principio de la “ igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos”, no aporta en otras partes de su articulado elementos suficientes para definir cuáles son esos pueblos que tienen derecho a la autodeterminación.

Conicionados quizá por el temor a los movimientos separatistas, algunos representantes afroasiáticos como Birmania, Ghana o la India, insistieron en señalar que, en la actualidad, el principio de la autodeterminación pertenece exclusivamente a los pueblos que no han alcanzado su independencia.

⁵⁹ *Ibid.* pp. 142-143.

La propuesta británica presentada a la reunión de Ginebra, tuvo la característica peculiar de relacionar, hasta el grado de casi confundirlos, dos problemas distintos: la autodeterminación de los pueblos y la protección de los derechos humanos.

En efecto, después de establecer que todo Estado tiene el deber de respetar el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, la propuesta del Reino Unido pasaba a señalar que de acuerdo con el anterior principio todo Estado deberá promover, individualmente y junto con otros Estados, el respeto Universal a los derechos humanos.

El afirmar que la libre asociación a un Estado independiente era prueba del cumplimiento del principio de la autodeterminación fue objetado por los países afroasiáticos, los cuales recordaron lo impropio que resulta hablar de libre asociación cuando la potencia administradora mantiene la autoridad y supervisa las elecciones en un territorio dependiente.⁶⁰

El derecho de autodeterminación permite que cada Estado se de a sí mismo la forma de gobierno que considere más conveniente de determinar libremente , sin la injerencia de ningún factor externo, elegir su condición política, económica, social y cultural , así como determinar libremente su constitución interna y las leyes aplicables en su territorio, teniendo la exclusividad de los actos de autoridad y de carácter jurisdiccional, sin que exista injerencia, coacción ni amenazas extrañas de ninguna clase para impedir o promover su realización. Lo que trae aparejado, como consecuencia es el deber de los demás Estados de no intervenir en los asuntos de los otros, de respetar este derecho de libre elección del régimen social y político de cada país⁶¹.

⁶⁰ *Ibid.* pp. 144-146.

⁶¹ GUENDELAIN López, Soledad, *Los principios normativos de política exterior como defensa de la soberanía nacional en el NOEI*, tesis ENEP Aragón, UNAM, México, 1997, p. 106.

La no intervención.

Las discusiones en torno al principio de no intervención revelan el juego político que se ha llevado a cabo en el seno del Comité, asimismo permiten llegar a conclusiones interesantes sobre un problema teórico: la posibilidad de una declaración de la Asamblea General de participar significativamente en el proceso de creación o interpretación de normas de Derecho Internacional.

En la primera reunión, varios representantes trataron de limitar las actividades del Comité con respecto a este tema. En ese sentido cabe recordar la actuación del representante de los Estados Unidos, quien basándose en su interpretación muy restrictiva de la Carta de la ONU llegaba a negar que el Comité estuviera autorizado para estudiar el problema de la intervención de un Estado en los asuntos de otro. La función del Comité—señaló el representante norteamericano— se reduce a interpretar aquéllos principios que ya están escritos en la carta de la ONU. Ahora bien, la Carta no hace alusión al principio General de la no intervención. En su art. 2 establece que ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados. Se trata en consecuencia de una prohibición dirigida a la organización y no a los Estados.

La mejor contestación de ese punto de vista fué dada por el representante de México; en una buena exposición sobre el fundamento y contenido del principio de no intervención, el delegado mexicano refutó, en primer lugar, la interpretación de acuerdo con la cual el principio de no intervención aplicado a los Estados es ajeno a la carta de la ONU. La Carta contiene diversas disposiciones que implican la no intervención, entre otras, la relativa a la igualdad soberana de los Estados, la cual supone: la igualdad jurídica, el derecho inherente a la plena soberanía, y el deber de respetar la personalidad del Estado y su independencia política. Si todos los Estados son plenamente soberanos y disfrutan de iguales derechos, es evidente que cualquier intervención está condenada por la Carta.

Entre la reunión de México en 1964 y la reunión en Nueva York en 1966 tuvo lugar un acontecimiento destinado a tener fuertes repercusiones en los trebejos del Comité: la adopción por la Asamblea General en 1965 de la Declaración sobre la Inadmisibilidad de la Intervención en los Asuntos Internos de los Estados y Protección de su Independencia y Soberanía.

El documento adoptado por 109 votos a favor, 1 abstención y ninguno en contra, enuncia de manera general la prohibición de no intervención en los asuntos internos de los Estados y procede, a través de ocho artículos, a señalar los aspectos más relevantes del principio, sea recordando los objetivos comúnmente perseguidos mediante una intervención.

En más de siglo y medio de existencia el principio de no intervención ha sido reconocido en múltiples tratados y acuerdos internacionales. Por lo tanto, al pronunciarse sobre él, los Estados miembros de las Naciones Unidas no aludían a un hecho político, sino que se referían a un principio general de Derecho y expresaban su convicción legal sobre su alcance y contenido.⁶²

Por ello, la no intervención consiste en la interferencia dictatorial no consentida de uno o varios Estados en los asuntos domésticos o externos de otro. Al aplicarse la intervención, menoscaba la soberanía o la independencia de esa comunidad política autónoma, empleando la fuerza o medios no violentos de forma directa o indirectamente o en forma abierta o clandestina

La función de dicho principio es la de proteger a través de la correcta interpretación de las normas del Derecho Internacional, el principio básico de la soberanía de un Estado.⁶³

Todos estos principios de Política Exterior responden a las experiencias históricas de nuestro país. En 1987 fueron incorporados al artículo 89 constitucional.

⁶² PELLICER De Brody, Olga, *op. cit.*, pp. 147-149.

⁶³ GUENDELAIN López, Soledad *op. cit.*, pp. 108-109.

Desde los albores de México como país independiente, éste sufrió las acechanzas, primero de las potencias europeas, incluyendo los esfuerzos de reconquista de España, y luego el expansionismo norteamericano que culminó con la Campaña de 1847. De esta secuela histórica se desprendieron los postulados de la autodeterminación, el arreglo pacífico de las controversias y el rechazo al uso de la fuerza o a la amenaza de emplearla.

También se ha sufrido desde entonces el intervencionismo en lo relativo a la forma de gobierno, a las lucha políticas internas, siendo el ejemplo más claro de esto el de la actuación del primer plenipotenciario norteamericano que intervino, primero en contra del Imperio de Iturbide y a favor de la adopción de un régimen republicano, y después colaboró decididamente en la elección de Vicente Guerrero. De aquí el principio que defiende la no intervención como regla básica de conducta entre los distintos países.

Los postulados de la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales son de elaboración más reciente. Tienen que ver con la participación de México en los foros mundiales. Primero en la Liga de las Naciones y luego en la Organización de las Naciones Unidas y en los distintos organismos internacionales afines. Estos principios no son sólo metas altruistas, sino que persiguen un trato de equidad a México en la práctica.

Se buscó plasmar en la Constitución las lecciones que México había aprendido a lo largo de su historia así como consagrar las normas que habían orientado nuestra conducta hacia el exterior para la defensa del interés nacional. Estos principios habían demostrado a lo largo de varias décadas en este siglo no solo ser aspiraciones nobles, sino una estrategia potencialmente muy pragmática de acción internacional. Hay que decir, además, que en tanto ha habido consistencia en la aplicación de estos principios en el marco exterior, México ha logrado cierto prestigio internacional innegable que se vuelve un arma susceptible de ser utilizada en cualquier iniciativa diplomática y también vale la pena decir que los principios se deben considerar como guías de nuestra acción, no excluyen la posibilidad de tomar acciones pragmáticas que redunden en beneficios inmediatos para nuestro país, siempre que estas acciones sean compatibles y se orienten con estos

principios que reflejan intereses nacionales fundamentales. El prestigio internacional, que ha permitido un amplio margen de maniobra, fue producto de esa conjunción de principios y prácticas.⁶⁴

2.3 El Poder Legislativo y la política exterior de México.

Bajo este mismo orden de ideas y una vez establecidos los principios normativos de política exterior, es importante resaltar ahora de que manera se manifiestan y ejecutan dichos principios, pero ahora en el caso específico de México.

Para el estudio de cualquier política exterior, es indispensable el análisis de los órganos gubernamentales que participan en el proceso de toma de decisión y ejecución de la conducta internacional de un país.

En México los principales órganos gubernamentales que intervienen en la formulación de la política exterior son el poder Ejecutivo y el poder Legislativo. Aunque el poder judicial también participa en este campo, su colaboración no es tan relevante. El artículo 104 de la Constitución Mexicana vigente establece que los tribunales superiores deben conocer de las controversias que surgen con motivo de los tratados celebrados con otros Estados y de los casos concernientes a los miembros del Cuerpo Diplomático y Consular. Además la Constitución Mexicana señala que los Estados Unidos Mexicanos son una República Federativa, compuesta de Estados libres y soberanos en lo que concierne a su régimen interior. Por lo tanto, los Estados de la República no tienen personalidad jurídica en materia internacional, sino que es la federación el único sujeto de derecho internacional.

⁶⁴ CENTRO De Investigación para el desarrollo, **Política Exterior para un Mundo Nuevo. Alternativas para el Futuro. México en el nuevo contexto Internacional.** CIDAC, ed. Diana, México, 1991, pp. 67-68.

Bajo los preceptos constitucionales, existe una separación de poderes en el sistema político mexicano; aunque en la práctica esto no se lleve a cabo. En México el presidencialismo es la característica principal del sistema político. La figura del presidente se ha fortalecido tanto por razones históricas como por motivos legales. Como lo señala Carpizo la ley fundamental estructura un ejecutivo poderoso y la práctica concreta del sistema político mexicano lo fortalece aún más.

En este caso el Congreso mexicano funge simplemente como el supervisor y el que ejerce control sobre el ejecutivo en materia de política exterior. Por lo tanto el Poder Ejecutivo es el órgano encargado del proceso de toma de decisiones y el instrumentador de la política exterior de México. Estas son las prerrogativas constitucionales que el poder legislativo tiene en el campo de la política exterior.

El congreso mexicano esta dividido en dos cámaras: la de diputados y la de senadores. De acuerdo al artículo 73 de la Constitución, las facultades del Congreso en materia de política exterior son:

- 1) establecer las bases sobre las cuales el ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional;
- 2) declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el ejecutivo;
- 3) expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;
- 4) levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión y decretar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional;
- 5) dictar leyes sobre la nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización emigración e inmigración;
- 6) dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera;
- 7) expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos;
- 8) conceder licencia al presidente de la República;
- 9) establecer contribuciones sobre el comercio exterior y la explotación de los recursos naturales;

- 10) expedir leyes sobre la planeación, la programación y la ejecución de acciones de orden económico y social; y
- 11) expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera y la transferencia de tecnología.

Como se observa, las facultades del Congreso en materia de política exterior son amplias. Inclusive, este órgano puede participar directamente en la elaboración y formulación de la política exterior mexicana. Sin embargo, en la práctica esto no es real. Es decir, en el quehacer nacional, el ejecutivo, por lo regular, es el órgano que en la práctica elabora, formula y ejecuta la política exterior.

Por otra parte, el artículo 74 de la misma Constitución señala las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. Desafortunadamente aquí no se contempla ninguna función específica por parte de esta órgano en materia de política exterior. Sin embargo, para el caso del Senado sí existen funciones exclusivas. El artículo 76 apunta cuatro facultades:

- 1) analizar la política exterior desarrollada por el ejecutivo federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al congreso;
- 2) aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;
- 3) ratificar los nombramientos que el presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda y jefes superiores del ejército y
- 4) autorizar al ejecutivo para que permita la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país y el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional.

Si bien, aquí se especifica que el senado tiene las funciones de analizar y aprobar la política exterior, en la realidad no otorga poderes especiales para sancionar, modificar, formular o en su caso no autorizar las acciones de política exterior del Ejecutivo.

Además, ambas cámaras cuentan con comisiones especializadas que también abordan asuntos internacionales. Por ejemplo, las dos incluyen comisiones directamente abocadas a las relaciones exteriores de México, así como otras que también tienen que ver con la política exterior mexicana, como son la de comercio y la de asuntos hacendarios.⁶⁵

2.4 El Poder Ejecutivo y la política exterior de México.

En el caso mexicano existe el Poder Ejecutivo, como órgano ejecutor de política exterior y ya establecidas las funciones del poder legislativo, se pasará a describir las del ejecutivo. En materia de política exterior, el artículo 89 de la Constitución establece que las facultades y obligaciones del presidente son:

- 1) nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con la aprobación del senado;
- 2) nombrar, con el consentimiento del senado, los empleados superiores del ejército y de hacienda;
- 3) disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior y defensa exterior de la federación;
- 4) declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del congreso de la Unión, dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

Con la reforma constitucional de 1987, el titular del poder ejecutivo tendrá que observar los siguientes principios normativos en la conducción de la política exterior: la autodeterminación de los pueblos; la no proscripción de la amenaza o el uso la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

⁶⁵ VELAZQUEZ Flores, Rafael, *op. Cit.* pp. 173-176.

Para la formulación y ejecución de las acciones de política exterior, el presidente se apoya en diversas secretarías de Estado. Aquí se anota la clasificación que propone Elizabeth Ferriz para distribuir las funciones de estas secretarías en tres grandes temas: status/diplomático, financiero, económico/ comercial y defensa/seguridad nacional.⁶⁶

Para el caso de México la Secretaría de Relaciones Exteriores estaría a cargo del primer punto, el aspecto diplomático, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Secretaría de Turismo y la Secretaría de Energía, se ocuparían del segundo y mientras la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina estarían a cargo del tercer tema.

Para propósitos del presente análisis solo es posible explicar el primer punto, debido al enfoque que se le ha dado y presenta dicho trabajo.

Como se puede apreciar, México cuenta con procedimientos y valores que destacan bajo la vía de la negociación, pero para ello es importante determinar bajo que términos y condiciones se llega a la negociación; por lo que es importante definir los aspectos característicos del aparato gubernamental de la diplomacia mexicana que representa los intereses de la nación en la vida internacional y esto es lo que sería la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Según la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) tiene las siguientes funciones más importantes:

- 1) conducir la política exterior para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país participe;
- 2) promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- 3) dirigir el Servicio Exterior Mexicano;
- 4) velar en el extranjero por el buen nombre de México;

⁶⁶ *Ibid*, pp. 177-178.

- 5) impartir protección a los mexicanos;
- 6) adquirir, administrar y conservar las propiedades de la nación en el extranjero;
- 7) intervenir en las comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales y participar en los organismos internacionales;
- 8) intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales;
- 9) conceder a los extranjeros licencias para adquirir y explotar las tierras y recursos naturales de la Nación;
- 10) intervenir en todas las cuestiones relacionadas con la nacionalidad y la naturalización y
- 11) guardar y usar el gran sello de la Nación.

Por su parte, el Servicio Exterior Mexicano tiene diez facultades de acuerdo a su nueva Ley de 1994. Algunas son muy parecidas a las ya mencionadas las que difieren un poco son:

- 1) Promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros y en los organismos y reuniones internacionales;
- 2) mantener y fomentar relaciones pacíficas entre México y los miembros de la comunidad internacional;
- 3) cuidar el cumplimiento de los tratados de los que México sea parte y de las obligaciones internacionales que correspondan;
- 4) promover el conocimiento de la cultura nacional en el exterior y ampliar la presencia de México en el mundo y
- 5) recabar en el extranjero la información que pueda ser de interés para México y difundir en el exterior información que contribuya a aun mejor conocimiento de la realidad nacional.⁶⁷

⁶⁷ *Ibid.*, pp. 178-180

Aunque en la política internacional los Estados son los actores, los seres humanos en papel de creadores de decisiones, son los que actúan y reaccionan de acuerdo con los estímulos del medio internacional.

Los individuos y no las entidades abstractas llamadas Estados son los que definen e interpretan el concepto de interés nacional, los que proyectan las estrategias, los que perciben los problemas, los que toman las decisiones para actuar y los que valoran las actividades emprendidas. Como resultado de todo esto, los factores psicológicos son importantísimos en el proceso de las decisiones, porque los individuos tienden a actuar y a reaccionar en forma diferente con los mismos estímulos.

En consecuencia los cambios de personal del gobierno, pueden dar por resultado nuevos métodos para la solución de los problemas de la política extranjera. Sin embargo, en aquéllos Estados en que los funcionarios que están autorizados legalmente para tomar decisiones no son los que las toman realmente, los cambios de gobierno o de funcionarios pueden no influir en las decisiones de política. Además todos los creadores de decisiones están condicionados y limitados en sus actos por el ambiente nacional y el internacional, con respecto a decisiones específicas o al proceso de crearlas.

Aquéllos individuos que en cada Estado ejercen las facultades de tomar y poner en práctica las decisiones de la política extranjera son los creadores de las decisiones. Los individuos y los grupos que sirven de consejeros o que funcionan como miembros oficiales del “ establecimiento “ nacional pueden influir, a veces en forma decisiva, en los creadores oficiales de decisiones.

Las clases escogidas de la opinión y el público en general pueden afectar también las actividades de la política extranjera, estableciendo límites a los creadores de las decisiones, mediante el apoyo de algunas políticas y el rechazo de otras. En casi todos los Estados el jefe de gobierno desempeña el principal papel en el proceso de las decisiones, ya sea que tenga el título del Presidente, primer ministro, premier o presidente del consejo.

Entre otros que actúan como creadores de decisiones de alto rango en muchos Estados figura el Ministro de Asuntos Extranjeros, que a veces se llama Secretario de Estado, y la burocracia que funciona bajo sus órdenes en la Oficina de Asuntos Extranjeros del Estado.⁶⁸

El Ministerio de Negocios Extranjeros de cualquier Estado es el vehículo que se encarga de la mayor parte de las relaciones con otros países. En ese Ministerio se reciben los informes de los diplomáticos, y se cotejan y valoran como las materias primas de la política exterior. También en él se preparan y despachan las instrucciones relacionadas con la política que se envían a los diplomáticos residentes en otros países. Aunque anteriormente esas operaciones eran en pequeña escala, los Ministerios de Negocios Extranjeros de los principales Estados se han convertido en enormes instituciones burocráticas, que emplean muchos millares de personas tanto en el país como en el extranjero. Del mismo modo, el personal de los Ministerios de Negocios Extranjeros se componía anteriormente de aficionados reclutados al azar. Sin embargo, la complejidad, la diversidad y el volumen de las relaciones interestatales en el mundo moderno, requieren grados cada vez mayores de instrucción, selectividad, adiestramiento y profesionalismo.⁶⁹

Entre otros nombres de esta dependencia figuran los de Ministerio del Exterior, Ministro Asuntos Extranjeros y Departamento de Estado. Los Ministerios de Negocios Extranjeros están presididos por un secretario de Asuntos Extranjeros o Secretario de Estado. En los grandes Estados los Ministerios de Negocios Extranjeros tienden a organizarse tanto geográfica como funcionalmente.⁷⁰

⁶⁸ PLANO, Jack C y OLTON, Roy, *op. cit.* pp. 188-189

⁶⁹ *Ibid.* p. 192.

⁷⁰ *Ibid.*

CAPÍTULO 3

CENTROAMÉRICA. REGIÓN DE INTERÉS NACIONAL PARA MÉXICO.

3.1 Las relaciones México – Costa Rica. Reflejo de los aspectos coyunturales

Las relaciones internacionales de México, tienden a ser múltiples y cada vez más complejas, particularmente en el ámbito regional. Ahora bien, aún cuando la política exterior de México responde como ya se ha dicho a una tradición histórica, sustentada en una serie de principios que han tenido como objetivo fundamental mantener su independencia política; éste adquiere un significado especial en el contexto centroamericano debido en gran parte al grado de conflictividad que se ha desarrollado en la zona.

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

No obstante, el marco en que se desarrollan las relaciones entre México y Costa Rica no está conformado por hechos meramente coyunturales. Existen también factores y

condicionantes dentro y fuera de ambos países que circunscriben sus relaciones en un molde, que en la actualidad, revela la existencia de diferencias apreciables. La paradoja que sobresale de manera más notable es que ambos buscan, aparentemente, un mismo fin: la solución política de los conflictos en el área centroamericana. La divergencia está en los medios para conseguirla, y es esa divergencia la que ha ido deteriorando la relación política entre México y Costa Rica.

Para captar cabalmente los términos de la relación entre ambos países, se debe partir de la premisa de que no existe una política mexicana especial hacia Costa Rica. La política exterior mexicana se dirige de manera global hacia Centroamérica, apegada a una serie de principios rectores que norman algunos de sus actos de solidaridad con algunos países centroamericanos. Es por eso que un acto mexicano de política exterior puede no estar inserto dentro de un esquema de política preferencial hacia un país determinado. Esto se debe también a que México no tiene intereses geoestratégicos en el área centroamericana.

Es necesario comprender algunos aspectos del sistema político interno de Costa Rica, para ponderar la trayectoria contemporánea de su política exterior. La actual conformación del sistema tiene su origen después de la guerra civil de 1948, cuando toma el poder José Figueres Ferrer, líder del Partido de Liberación Nacional (PLN), de filiación socialdemócrata. José Figueres domina la escena política durante varias décadas y ocupa la presidencia durante tres periodos: 1948-1949, 1953-1958 y 1974. Muchos de los principios rectores de la política exterior costarricense se desarrollaron al amparo de directrices dictadas por Figueres y, sin duda alguna, es también bajo su cobija que Costa Rica se consolida como una de las democracias más fuertes del área centroamericana.

Por otra parte, Costa Rica se erigió como un caso ejemplar de democracia en América Latina, con una población poco numerosa, de elevado nivel educativo, y con un crecimiento económico sostenido.

La relación con México era exigua, tanto en lo comercial como en lo político. Hay varios factores que pueden explicar esa falta de intensidad: en primer lugar, Costa Rica ha

mantenido relaciones más activas con las distintas naciones centroamericanas, con los países europeos y con los Estados Unidos, y por eso México jamás representó para ella una alternativa indispensable en términos de complementariedad de ambas economías; en segundo lugar, Centroamérica no se había hundido en la serie de crisis que han puesto en entredicho a los regímenes autoritarios de la región y que han activado las políticas exteriores de México y Costa Rica.

En 1978 llega a la presidencia de la República, Rodrigo Carazo Odio, de la coalición conservadora formada por el Partido Unidad Opositora (PUO). En el trasfondo de esa relación se combinan la crisis económica que Costa Rica comienza a padecer desde 1978 y se agudiza hasta 1981, y el momento en que México comienza a dar muestras de visible deterioro en su balanza comercial y en su balanza de cuenta corriente.

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

Se ha advertido ya que los orígenes de la crisis económica costarricense pueden rastrearse desde mediados de la década de los setenta. Pero el verdadero agravamiento de esa crisis coincide con el inicio del gobierno de Carazo Odio. Entre 1978 y 1979 cayeron rápidamente los precios del café, principal producto nacional, y se elevaron drásticamente los precios del petróleo, con pésimas consecuencias para Costa Rica, importador neto de ese energético. Además la demanda de productos manufacturados costarricenses por parte de los países miembros del Mercado Común Centroamericano disminuyó notablemente a causa de la inestabilidad de la región.

En medio de ese sombrío panorama económico que México y Costa Rica empiezan a coincidir en los problemas de la política exterior, en mayo de 1979, el presidente mexicano López Portillo rompe relaciones con el gobierno de Anastasio Somoza, argumentando, entre otras tesis, la denuncia dramática hecha por Rodrigo Carazo Odio de

la violencia y la continua violación de los derechos humanos en Nicaragua. Ese año se convierte en el punto nodal de las relaciones entre Costa Rica y México, que emprenden ambas una diplomacia más activa.

Bajo la administración de Carazo Odio se hizo patente de parte de Costa Rica un antisomocismo coincidente con las innovadoras posturas de la política exterior mexicana, que implicaban un abandono tácito a su tradicional política de no intervención. Sin duda alguna, los intentos de Carazo por llevar a cabo una política exterior más o menos independiente se vieron frustrados por la conducta inducida desde la Casa Blanca.

Con la llegada de Luis Albero Monge a la presidencia de Costa Rica, en mayo de 1982, México pierde un aliado para su incipiente activismo diplomático en Centroamérica. Monge es representante del ala derecha del Partido de Liberación Nacional y en su proyecto la ayuda financiera del exterior es una pieza clave.

Las convergencias y divergencias entre México y Costa Rica son de distintas dimensiones. Si se observa cuál ha sido la tradición en la política exterior costarricense, se aprecia una gran similitud entre sus principios y objetivos con los de la política exterior mexicana. Si para México los principios rectores son la solución pacífica de las controversias, la igualdad jurídica de los Estados, la no intervención, la libre determinación de los pueblos y la cooperación internacional, los de Costa Rica no son muy diferentes.

La tradición costarricense de política exterior ha plasmado patrones de conducta que consagran el derecho de asilo y el refugio político, el respeto a los derechos humanos y el derecho a la vida, la renuncia al ejército como institución y la búsqueda del desarme y el impulso a la tesis de la solución pacífica de los conflictos; además, Costa Rica jamás ha buscado la expansión territorial. Se puede argumentar, sin embargo, que en ocasiones la defensa de la democracia representativa y pluralista ha constituido un punto rector de los actos costarricenses de política exterior.

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

Un renglón muy interesante también en materia de cooperación económica es el que se refiere a la industria petrolera costarricense. El 13 de marzo de 1982 se estableció jurídicamente un contrato de perforación petrolera entre Petróleos Mexicanos y la Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope), que costaba 10 millones de dólares al gobierno de Costa Rica. Pemex se comprometía a perforar dos pozos que fueron denominados San José I y San José II. Debido al alto costo y a los exiguos resultados obtenidos, el proyecto fué finalmente cancelado.

No obstante estas diferencias, México no ha usado su política financiera como instrumento de presión. Antes bien, ha facilitado a Costa Rica recursos financieros en situaciones de emergencia. México concedió en marzo de 1984 un crédito puente de 50 millones de dólares, que permitió a Costa Rica cubrir sus necesidades más apremiantes. Desde esta perspectiva, la política mexicana hacia Costa Rica tiene alcances más generales: no se trata de una política preferencial, sino de un principio de solidaridad y cooperación con las naciones latinoamericanas, tal y como demostró el préstamo a Argentina por las mismas fechas.

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

Es el lado político de la relación entre México y Costa Rica el que ha provocado un cierto distanciamiento originado en la distinta interpretación que ambos gobiernos dan al conflicto centroamericano. El gobierno costarricense ha mantenido una ambigüedad ostensible con respecto a la política exterior mexicana promovida a través del Grupo Contadora. El presidente Monge ha apoyado en algunas ocasiones de manera abierta las gestiones de Contadora, pero manifiesta por otra parte un decidido acercamiento con Estados Unidos.

A decir verdad, el gobierno costarricense ha mostrado siempre un gran pesimismo hacia la gestión de Contadora y preferencia por la organización regional interamericana. Desde la creación del Grupo Contadora, Costa Rica mantuvo una prudente distancia de la política exterior mexicana. La discrepancia en cuanto a óptica política no impide que Costa Rica siga siendo parte beneficiaria del Acuerdo Petrolero de San José, que hasta ahora ha sido el mecanismo económico político más exitoso de la relación entre ambos países, aunque ese éxito a veces se vea ensombrecido por la incapacidad costarricense de pagar a tiempo las exportaciones mexicanas de petróleo y, en consecuencia, la eventual negativa mexicana de enviar suministros.

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

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

El reclamo costarricense por un asilado político nicaragüense en la embajada de Costa Rica en Nicaragua, en enero de 1985, y la posibilidad de una invasión nicaragüense a playas costarricenses, parecen tensar nuevamente los puntos de vista de México y de Costa Rica con respecto a la problemática centroamericana. Estos incidentes fueron aducidos por Costa Rica como razones para condicionar, junto con Honduras y El Salvador, su participación en la reunión de Contadora programada para el 14 de febrero siguiente.

Sin embargo, cuando Nicaragua liberó al asilado en cuestión y lo puso a disposición de Contadora, el gobierno de Costa Rica mostró disposición de regresar a las negociaciones. Por otra parte, el presidente Monge, en una extensa entrevista concedida a un periodista mexicano, procuró suavizar las discrepancias con México y pareció dispuesto a mejorar, en el tono al menos, las relaciones entre los dos países.⁷¹

Las relaciones entre México y Costa Rica tradicionalmente han sido muy cordiales. Quizá ha sido Costa Rica el país centroamericano con mayor identificación hacia México, sin embargo, existen ciertas divergencias en el ámbito de la política internacional que han debilitado la fraterna relación entre los dos países. No hay duda que en la política exterior los intereses han sido contrapuestos y los enfoques han sido muy diferentes. Se dan acusaciones mutuas, por ejemplo, a Costa Rica se le acusa en la prensa mexicana de estar entregada a los intereses de Estados Unidos y, a su vez, la prensa costarricense, acusa a México de tener una política exterior al servicio de Cuba y Nicaragua. Incluso el enfriamiento entre los dos gobiernos ha hecho que virtualmente se suspendan los convenios culturales, comerciales y tecnológicos.

Asimismo, Rodrigo Gutiérrez candidato a la presidencia de la coalición Alianza Popular, en las elecciones de febrero de 1986, en entrevista realizada mencionaba: los mexicanos tienen una política exterior progresista, pero en su propio país es un desastre el régimen de partido único.

⁷¹ HERNANDEZ García, José Antonio, "Las relaciones entre México y Costa Rica", en OJEDA, Mario, comp. *Las relaciones de México con los países de América Central*, El Colegio de México, México, 1985, pp. 75-89.

La única forma en que México puede adquirir prestigio en los grupos conservadores y dentro de los medios de comunicación y en la burguesía de este país, es que siguiera exportándonos el petróleo, nos siguiera regalando el petróleo sin cobrarlo y además tuviera una posición de agresión a Nicaragua.

Gonzalo Facio ex canciller menciona con respecto a la política de relación México-Costa Rica: pese a sus contrastes económico-sociales y a sus peculiaridades políticas, y pese a la crisis fiscal y monetaria por las que se atraviesa, México se proyecta con gran fuerza en el campo internacional. Su nueva riqueza petrolera, y el hecho de ser la nación hispanoamericana de mayor peso político, han otorgado a México una influencia creciente en nuestra América y en especial, en el área del Caribe.⁷²

3.2 Las relaciones México – El Salvador. Un bilateralismo sin contenido político.

El 8 de agosto de 1980, un disparo de arma larga segó la vida de Ignacio Rodríguez Terrazas, periodista mexicano, en una de las calles de San Salvador. Pero los días más difíciles de ese mes en ese país todavía estaban en gestación, y la movilización política por un paro general convocado por el Frente Democrático Revolucionario, los días 13, 14 y 15 de ese mes, no se cumplió plenamente.

Como parte de una rutina diplomática, el gobierno mexicano exigió una explicación o aclaración de la muerte de Rodríguez Terrazas. Fuera de toda práctica diplomática, se produjeron simultáneamente tres respuestas oficiales disímiles: una verbal de Napoleón Duarte, en su calidad de miembro de la junta democristiana gobernante, otra de la cancillería salvadoreña y una tercera del Ministerio de la Defensa.

⁷² BENITEZ Manaut, Raúl y CORDOVA Macias, Ricardo comp. *México en Centroamérica. Expediente de Documentos fundamentales 1979-1986*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México, 1989, pp. 324-327.

Pero no hubo la unificación de criterios pedida por el gobierno mexicano y a México no le quedó entonces más alternativas que la de retirar a su embajador a manera de protesta.

Hasta ese momento, en las relaciones entre los dos países no había ocurrido nada especialmente significativo. Había poca relación económica, se habían guardado la cordialidad y la armonía políticas de la vecindad hemisférica y nada más. Hasta pocos días después del golpe militar de octubre de 1979, que derrocó a Carlos Humberto Romero, los embajadores mexicanos se habían limitado a estudiar el medio y la situación política salvadoreños y sólo en muy pocos casos las circunstancias habían exigido que desempeñaran papeles más importantes. La situación política salvadoreña no era estable.

Sin embargo, la diplomacia mexicana no pareció interesarse en un principio en la revolución que se gestaba en El Salvador y concentró sus esfuerzos en asuntos económicos, como procurar vender al gobierno salvadoreño una planta de fertilizantes comprada por el gobierno de México a la Esso Chemical en 1970.

Vistas las cosas desde una perspectiva actual, el nombramiento de un embajador en México sin la experiencia requerida, hacia fines de 1979, en momentos en que El Salvador vivía una transición política bastante incierta, parece estar en contradicción con el giro que aparentemente había tomado la política exterior mexicana desde mayo de 1979, cuando se nombró a Jorge Castañeda Secretario de Relaciones Exteriores y se rompieron relaciones con el régimen de Somoza. Era un momento propicio para que México materializara algunos objetivos de su política exterior. Pero se espero demasiado. Fué la tragedia del periodista la que redefinió la naturaleza de la relación entre El Salvador y México.

En México algunas fuerzas políticas se sintieron confundidas porque no se rompía relaciones igual que con Somoza. Quizá esta actitud se comprenda mejor si se tiene presente que México había roto relaciones con dicho régimen en un momento en que la presencia norteamericana en Centroamérica era débil, en tanto que cuando murió el

periodista mexicano, la junta democristiana contaba con todo el apoyo del gobierno estadounidense.

En agosto de 1980 México se hizo presente en El Salvador de una manera más efectiva. En esa fecha firmó junto con Venezuela un convenio para garantizar el suministro de petróleo a los países de Centroamérica y El Caribe.⁷³ Como país centroamericano, El Salvador fué uno de los beneficiarios de este convenio. Gracias a sus crecientes ingresos petroleros, México comenzó a aumentar tímidamente sus importaciones de algunos productos agropecuarios centroamericanos, alentados algún tiempo después por acuerdos especiales de compra de carne, azúcar y granos básicos. Sin embargo, la continuidad de su presencia comercial siguió siendo incierta en El Salvador hasta fines de 1984.

Hacia mediados de 1980 las relaciones entre México y El Salvador se habían enfriado. Los tímidos intentos de conducir a El Salvador por un cauce democrático sucumbieron ante el hecho de que el poder continuaba en manos de un destacamento militar que redujo rápidamente a la impotencia a sus miembros inclinados al cambio. Bajo las circunstancias internas y externas antes descritas, extrañó a muchos observadores la falta de una presencia significativa de México, similar a la que tenía en Nicaragua. No había en el caso de El Salvador congruencia política con el Pacto de San José. Sin embargo, hubo muestras de simpatía oficial del régimen lopezportillista hacia los grupos opositores salvadoreños.

Con el consentimiento del gobierno mexicano, esos grupos montaron una oficina de representación en la ciudad de México, como lo había hecho el Frente Sandinista cuando se encontraba en la oposición.

⁷³ El Acuerdo de San José se inscribe dentro del proyecto mexicano de apoyo económico a la región como un programa de cooperación energética con el fin de suavizar los desequilibrios entre los países industrializados y los países en vías de desarrollo, específicamente en este caso los de la Cuenca del Caribe. El acuerdo se concibe asimismo como una demostración concreta de los reiterados planteamientos del gobierno mexicano en términos de mejorar las relaciones entre los países. Para mayor información véase "El Día", Declaración mexicana-venezolana, el Programa energético para la superación de las relaciones injustas entre países industrializados y en vías de desarrollo. México, 4 de Agosto de 1980, p. 8.

Los cuatro puntos que, según el canciller Castañeda, definían la política de México hacia Centroamérica eran: 1) el reconocimiento de que la nueva situación en el área era resultado de la legítima aspiración de los pueblos por transformar arcaicas y anacrónicas estructuras de poder; 2) la defensa del derecho de los pueblos a darse la forma de organización política, económica y social que mejor corresponda a sus aspiraciones; 3) el pleno respeto al principio de no intervención y 4) el diálogo abierto con todos los países del área acerca de estas luchas de los pueblos no deben ser consideradas como parte de la competencia ideológica y política entre las superpotencias.

Esa actitud de relativa pasividad del gobierno mexicano parece quebrarse con la declaración que emite junto con el nuevo gobierno socialista francés de Francois Mitterrand, el 28 de agosto de 1981. En esa declaración, ambos firmantes manifiestan su preocupación por la situación del pueblo salvadoreño, a quien corresponde de modo exclusivo buscar la salida de su crisis.

Pero lo más importante de la declaración es el reconocimiento de que la alianza entre el Frente Democrático Revolucionario y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, constituye una fuerza política representativa dispuesta a asumir las obligaciones y ejercer los derechos que de ellos se derivan.

Por otra parte, y a iniciativa de Venezuela, los cinco países andinos (Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia) suscribieron una declaración conjunta en respuesta al comunicado francomexicano, manifestando su apego al principio de no intervención y censuraron la intromisión extranjera en El Salvador. La expresión fue la siguiente: “ dos gobiernos amigos y celosos defensores de los principios medulares del Derecho Internacional, inexplicablemente han decidido intervenir en los asuntos internos de El Salvador, favorecer a uno de los extremos subversivos que operan en dicho país en su lucha por la conquista del gobierno ”.

Los gobiernos firmantes añadían que la declaración francomexicana tácitamente invita a otras entidades extranjeras a pronunciarse en favor de los elementos extremistas que son parte de la crisis.⁷⁴

Bien vale aclarar dos cosas: las relaciones de Francia y de México con el gobierno de El Salvador nunca llegaron al extremo de un rompimiento, se mantuvieron en un punto de enfriamiento, que ya era pronunciado en el caso de México; segundo ninguno de los dos países firmantes canalizó recursos reales o financieros para apoyar a los sectores rebeldes. Aparentemente, la declaración pretendía detener en alguna medida la masacre en El Salvador, sugiriendo la posibilidad de una paz negociada y otorgando reconocimiento político a los grupos opositores salvadoreños, sin llegar a darles un *status* jurídico.

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

La defensa del canciller Castañeda fué un poco más elaborada. Señaló que la autodeterminación era un principio contenido en el documento conjunto con Francia cuando decía que sólo al pueblo salvadoreño correspondía resolver su crisis, y que su objetivo era expresar la preocupación de los gobiernos firmantes para llamar la atención del mundo sobre la crisis de El Salvador y la necesidad de que en la búsqueda de la solución a la misma participaran todas las fuerzas representativas.

⁷⁴ CHAVARRIA K, Manuel A., " Las relaciones entre El Salvador y México ", en OJEDA, Mario, comp. *op. cit.*. pp. 91-100.

Sus argumentos los finalizaba así: “ lejos de poderse interpretar como un acto de intervención, la declaración conjunta franco-mexicana es un esfuerzo por asegurar la libre autodeterminación del pueblo salvadoreño. El gobierno de México jamás ha apoyado a ninguna de las partes en conflicto con armas o con ayuda económica, ni tampoco a ninguno de los partidos políticos en ese país ”.⁷⁵

Parecería que los políticos mexicanos hubieran comprendido lo inestable de la prolongación de esa guerra antes que sus actores salvadoreños. No en balde tenían la experiencia de la revolución mexicana. Como resultado de esto, México hace un aparente intento de normalizar sus relaciones con El Salvador en junio de 1984, con motivo de la toma de posesión del recién electo presidente, Napoleón Duarte. El canciller mexicano concurre a ese acto, junto con los otros tres cancilleres del Grupo Contadora.

Se esperaba entonces que México cubriera el vacío dejado en su misión en San Salvador a raíz del retiro de su embajador en 1980, cuando fué asesinado el periodista mexicano, pero esto no sucedió. Sin embargo, el trato general de la Secretaría de Relaciones Exteriores respecto a los asuntos salvadoreños, denotó una significativa mejoría. No obstante, el hecho de que la prensa internacional hubiera atribuido a las presiones de Washington la presencia del canciller mexicano en la toma de posesión de Duarte, obligó a la Secretaría de Relaciones Exteriores a emitir un comunicado especial, que daba primacía a los propósitos internos que cumple la política exterior.

En ese comunicado se explicaba que por acuerdo conjunto del Grupo Contadora, el canciller Sepúlveda Amor había concurrido a San Salvador con el propósito de contribuir a la creación de un clima de confianza y entendimiento y en atención a que el propio gobierno de El Salvador ha manifestado claramente su deseo de emprender un proyecto de reconciliación entre las partes en pugna.

En el tratamiento del gobierno salvadoreño hacia la embajada mexicana en San Salvador hay tensiones que resultan de la influencia y del peso específico de algunos personajes de

⁷⁵ *Ibid.*, p. 102.

la vida política salvadoreña. Sus rencores, derivados de la declaración francomexicana, no han perdido fuerza ni actualidad.

Otro punto importante de las relaciones entre México y El Salvador es el número elevado, aunque no precisado, de salvadoreños que han emigrado hacia el septentrión buscando salvar la vida o encontrar un horizonte económico mejor. Los salvadoreños indocumentados en México están más bien de paso: al igual que muchos mexicanos, su objetivo es ubicarse en el mercado de trabajo de Estados Unidos. Sus condiciones, en tanto no alcanzan su meta, son de incertidumbre y debilidad. Esta circunstancia los convierte en fácil presa de diversos grupos, que se aprovechan de su situación para explotarlos. Así actúan, por ejemplo, los agentes mexicanos de migración, que exigen dinero para dejarlos entrar al territorio mexicano y el de los " coyotes " que cobran altas comisiones por hacerlos llegar al territorio norteamericano.

México parece no tener una política exterior concreta hacia El Salvador. Fuera del convenio petrolero de San José y las gestiones de Contadora, en los que El Salvador engarza bajo un esquema multilateral, la relación política bilateral se ha dejado caer en un vacío oficial. Lo mismo puede decirse del gobierno salvadoreño con respecto a México. La ausencia de una política mexicana concreta parece deberse a un error de cálculo. El gobierno mexicano no atinó a ajustar su política a la nueva situación y desde entonces ha improvisado.

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

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

México puede ayudar a sus vecinos del sur a salir de la crisis sociopolítica que los embarga, si tiene la voluntad política para ello. Faltaría entonces únicamente un ingrediente para que la presencia de México fuera tomada en cuenta seriamente: la perseverancia. Para ello es necesario definir los objetivos de las relaciones bilaterales que convengan al interés nacional, sin que ello vaya necesariamente en detrimento de su relación con Estados Unidos.

Las bases reales de esa aproximación ya están sentadas bajo el Acuerdo de San José y la todavía tímida apertura comercial. Estas bases podrían ampliarse en la medida en que México diera un contenido político a ese acercamiento económico.⁷⁶

Las relaciones entre El Salvador y México adquieren un giro distinto al de la cordialidad distante con la agravación del conflicto político en El Salvador en 1979. El fenómeno que incide en el cambio de las relaciones entre ambos países es la constitución de la izquierda revolucionaria y de la oposición democrática en alternativa de poder.

A partir de la renuncia de los miembros del gobierno surgido del golpe de octubre de 1979, hay dos competidores por la representatividad política en El Salvador en el plano internacional: la así llamada Junta Revolucionaria de Gobierno y el FDR-DRU. Este movimiento en 1980 pasa a ser el FDR-FMLN.

En ese ámbito de lucha por el poder interno y por la legitimidad externa, se inserta la acción de México la cual repercute tanto en las relaciones con el poder establecido en El Salvador, como en la oposición, y sería a su vez determinada, por el curso del enfrentamiento político y militar. Factor inseparable de la crisis, la política exterior norteamericana formaría parte de esta intrincada red.

La estrategia de política exterior de los dos contendientes por el poder en El Salvador emana, de sus concepciones, de los requerimientos de la lucha por el poder y de la correlación de fuerzas internas.

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 103-115.

En el marco de la erosión de los mecanismos del gobierno, el respaldo del movimiento popular a la dirigencia revolucionaria, le permite a éste una gran capacidad de iniciativa política en el plano internacional, que mantuvo a lo largo de 1980 y 1981.

En el mes de marzo de 1980 aparecen las primeras muestras de la aplicación de la estrategia de reformas con represión con la emisión de los decretos de Reforma Agraria y de Nacionalización de la Banca y del Comercio Exterior, y el gobierno de Carter se apresuraba a solicitar al Congreso ayuda militar para la Junta presidida por Napoleón Duarte, así como la aprobación del envío de asesores militares.

Para evitar la intervención armada de Estados Unidos y el aumento del apoyo a la Junta, la alianza de izquierda contaba con la presión de la opinión pública y de representantes políticos norteamericanos, y con la acción de aquéllos países europeos y latinoamericanos, principalmente México, interesados en impedir el agravamiento de la crisis en América Central.

Apenas fundado el FDR, en abril de 1980, fue creada una comisión externa, encargada de iniciar o ampliar contactos con líderes de partidos y gobiernos; difundir las causas de la lucha; denunciar a la Junta como defensora del régimen establecido y desmentir la versión de que ésta era víctima del fuego cruzado entre la derecha y la izquierda. En el mes de junio, cuatro delegados del FDR emprendieron giras por varios países y en tres de ellos Costa Rica, México y Panamá establecieron sedes formales.

Apuntalado por su capacidad de convocatoria interna, el FDR-FMLN logró una notable ocupación del espacio internacional, sobre todo en Europa. Sin embargo, en América Latina no logró consolidar una corriente significativa de apoyo que se pronunciara contra la intervención y por el derecho de los pueblos a la autodeterminación.

Sólo México, Nicaragua y Panamá adoptaron esa posición. Pero en el caso de este último país, la muerte de su hombre fuerte Torrijos en agosto de 1981, trajo consigo una posición ambivalente respecto al FDR en ese país.

Además de la postura oficial de defensa en foros internacionales, el apoyo de México permitió al FDR-FMLN disponer un espacio para las labores de propaganda y difusión, así como de un lugar para llevar a cabo encuentros de dirigentes revolucionarios y entrevistas.

De igual modo, implicó facilidades para realizar gestiones ante otros gobiernos y establecer contactos a nivel internacional –entre otros –con miembros del Congreso norteamericano. México sirvió también como canal de comunicación de la oposición salvadoreña a nivel diplomático.

Paralelamente y con el propósito de dar mayor fluidez al apoyo gubernamental en favor de la legitimidad internacional de la causa revolucionaria salvadoreña, el presidente López Portillo dio, de hecho, plena autoridad al Secretario de Relaciones Exteriores Jorge Castañeda y a los contactos oficiales y extraoficiales que éste designará (funcionarios de la cancillería y asesores del Secretario) para mantener una comunicación discreta pero estrecha con la oposición salvadoreña. De esta manera, México pudo explorar y encauzar de común acuerdo con los revolucionarios, iniciativas públicas y privadas de respaldo a las tareas diplomáticas del FDR-FMLN.

En la visión de México, las causas de la insurgencia en El Salvador procedían de la injusticia social y de la cerrada estructura del poder, de ahí que para resolver el conflicto y sentar las bases de un régimen estable, era preciso reconocer e incorporar a las fuerzas portadoras del nuevo proyecto. La intervención norteamericana y la ayuda a quienes detentaban el control del poder, no harían sino extender, profundizar y prolongar el conflicto, lo cual preocupaba a México, dado que ocurría a las puertas de su frontera sur e involucraba su seguridad nacional.⁷⁷

Por tales hechos, y a partir de las negociaciones que llevaron a la pacificación de este país, hoy en día es de suma importancia impulsar su economía aceleradamente para poder revertir los desequilibrios que acentuó la guerra civil, tanto en su capacidad productiva

⁷⁷BENÍTEZ Manaut, Raúl y CORDOVA Macías, Ricardo. *op. cit.* pp. 331-337.

como en el nivel de vida de su población. Para cumplir con los propósitos de restauración económica y social, uno de los instrumentos clave a utilizar en su comercio exterior, el cual deberá contribuir a estimular la eficiencia, modernización y competitividad de las estructuras productivas internas, que coadyuven a su vez a elevar en mayor medida la oferta y la calidad de los bienes y servicios, tanto para su mercado interno como para el externo.

Por tanto, a partir de 1986, y dentro del marco del Tratado de Montevideo, el gobierno mexicano ha suscrito una serie de acuerdos para estimular el comercio bilateral con El Salvador para establecer lineamientos sobre preferencias arancelarias y no arancelarias, en productos cuya elaboración se realiza en el país beneficiado, con el fin de estimular el crecimiento y diversificación de la oferta exportable.

Así, en febrero de 1986 se firmó el Acuerdo Bilateral de Alcance Parcial (ABAP), que tendría una vigencia inicial hasta diciembre de 1990. Este acuerdo modificó las tarifas del impuesto general de importaciones para estimular al sector exportador de El Salvador y tratar de revertir la tendencia histórica en la cual la balanza comercial siempre ha sido favorable para México, situación que fue agravada en la década pasada por medida de los Acuerdos del Pacto de San José.

El comercio recíproco en suma, sigue siendo poco trascendente para ambas economías, ya que aunque existen asimetrías muy grandes y el tamaño de las capacidades productivas es muy desigual, esto no parece ser la causa principal. Los países centroamericanos, incluyendo a El Salvador tienen un comercio mayor al 70% con países que no son de América Latina, es decir, que más del 70 % de su comercio total es realizado con países de Europa, Asia y por supuesto con Estados Unidos. Por lo tanto, se puede concluir que las asimetrías entre México y El Salvador y el resto de países centroamericanos son explicativas de los bajos niveles de comercio que hoy existen

Estas premisas nos llevan a plantear la necesidad de buscar otros mecanismos más eficaces para acelerar el crecimiento del comercio bilateral, ya que en la medida que se

estabilice y se desarrolle el comercio entre la región centroamericana y México de una manera más efectiva, es que se podrán revertir los desequilibrios que afectan a las economías de cada nación y por tanto al comercio intraregional.⁷⁸

⁷⁸ Chávez, J. Fernando. *Los vínculos económicos entre México y Centroamérica en la última década 1981-1991*. Documentos de trabajo, Ed. Fundación, México, 1992, pp. 67-71.

3.3 Las relaciones México – Nicaragua. Un caso oportuno para la acción mexicana.

A partir de 1978, como consecuencia inmediata del asesinato de Pedro Joaquín Chamorro, las fuerzas civiles de la oposición política enfrentadas a Somoza adoptan una actitud progresista inspirada en las jornadas callejeras de enero y febrero de ese año. El deslizamiento hacia la izquierda de esos sectores no sandinistas tiende a acentuarse en los meses siguientes, pero junto a esa tendencia corre, para frenarla, la sensación de que una lucha abierta contra Somoza ofrece un riesgo difícil de sortear: todo antisomocismo tiende a fortalecer al sandinismo. Los sandinistas aprovecharon la doble fragilidad de la dominación global, la de la burguesía y la de Estados Unidos, para intensificar su lucha contra Somoza.⁷⁹

Con estas palabras de Rene Herrera Zuñiga condecorador apto para el estudio de las relaciones de México y Nicaragua y sobre todo por ser de nacionalidad nicaragüense, se inicia este tema. No se trata para México de la primera experiencia en relaciones bilaterales con un país vuelto objeto y sujeto de un conflicto ideológico internacional. En el pasado se han presentado ya otras situaciones, en las que México, fortaleciendo su tradición juricista, ha tomado posiciones activas: Guatemala (1954), Cuba (1959-1964) y República Dominicana (1965).

En todos estos casos México adoptó posiciones de defensa de los principios sustentadores de su política exterior; y también en todos esos casos la relación entre la defensa airada de los principios y una relación bilateral sustancial y sostenida fué débil. Nicaragua parece diferente porque el compromiso mexicano alcanza esta vez importantes relaciones económicas, comerciales, financieras y políticas.

⁷⁹ HERREA Zuñiga, René, “ las relaciones entre Nicaragua y México ”, en OJEDA, Mario, *op. cit.* p. 133.

Sin embargo, las evidencias demuestran que México ha ido matizando la intensidad de dichas relaciones y reacomodándose en su tendencia tradicional de mantener distancia de los regímenes de países conflictivos, aunque se comprometa ardientemente en la defensa de su derecho a existir. En el caso nicaragüense hay variantes nuevas. Por su contigüidad territorial con el resto de los países vecinos de México, según los principios antes señalados. Existe una diferencia esencial entre una actitud de política exterior que asume la defensa de principios y la de las relaciones bilaterales que establece un país con otro que es objeto de su defensa. En la defensa de principios, México ha logrado establecer una identidad que le ha permitido desarrollar libremente y hasta su mayor alcance sus capacidades nacionales.

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

Especialmente en los casos de Nicaragua y Cuba, México ha cuidado en todo momento que sus acciones en política exterior queden inscritas en la búsqueda de respaldo del mundo occidental. En el mismo sentido se puede interpretar el anuncio de la visita, finalmente cancelada, de López Portillo a Guatemala, a comienzos de 1980, como un intento de compensación por el apoyo mexicano al sandinismo.⁸⁰

Durante los dos primeros años del gobierno de López Portillo, la política exterior mexicana se tornó discreta y silenciosa. La actitud mexicana frente a los acontecimientos internacionales empezó a cambiar en los primeros meses de 1979, cuando sintió que

⁸⁰ *Ibid.*, pp. 135-138.

había aumentado su poder económico. Encontró entonces en la tenencia de energéticos un arma económica estratégica útil para la redefinición de sus relaciones con Estados Unidos y el resto del mundo, y consideró el caso de Nicaragua cercano y oportuno para la reactivación de su política exterior. Había condiciones favorables: la lucha política en Nicaragua tenía definido el campo perdedor. El gobierno de Carter había abandonado a Somoza, aunque no encontraba aún la fórmula para impulsar la formación de un nuevo gobierno.

Ya para 1979, México tenía canales de comunicación abiertos con fuerzas militares de la insurrección sandinista y era una base política importante del sandinismo. La decisión de romper con Somoza, el 20 de mayo de 1979, se tomó precisamente cuando Estados Unidos se encontraba atrapado y sin salida en su política hacia Nicaragua. Era el momento adecuado para que México enseñara su nueva capacidad negociadora, especialmente frente a Estados Unidos, sin incurrir en riesgos excesivos.

Jorge Castañeda en entrevista publicada en *Proceso* en diciembre de 1980 expresaba: “la mejor prueba de que la determinación que tomó el presidente de romper relaciones con Nicaragua fue oportuna y por lo tanto eficaz, fue que dos meses después ocurrió la caída de Somoza y el triunfo de la revolución. Contribuyó al efecto político que se buscaba: el aislamiento político y diplomático del régimen de Somoza, cumplió este propósito por su oportunidad: fue el momento adecuado, no antes, no después.”⁸¹

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

⁸¹ Citado en OJEDA, Mario, *op. cit.* p. 143.

En el orden interno el gobierno mexicano tomó medidas importantes. El grueso de la información sobre los sucesos nicaragüenses y las muestras de solidaridad de las organizaciones populares, fueron traducidas a una campaña prosandinista encabezada por los medios informativos oficiales y del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El canal 13 de televisión y el diario *El Nacional* por un lado, y las instancias organizativas del partido, por otro, se encargaron de canalizar el respaldo a la lucha sandinista en contra de Somoza. El liderazgo del estado en las campañas de soporte público al sandinismo colocó también barreras clara a los militantes sandinistas residentes en México y dejó sentadas las bases para las relaciones entre esos militares y las fuerzas políticas mexicanas de izquierda.

Ya instalado el gobierno sandinista, las delegaciones mexicanas, tanto políticas, como técnicas, fueron de las más visibles en Nicaragua. El envío de materiales y de personal técnico mexicano permitió el establecimiento de los servicios telefónicos y de alumbrado público. Las misiones de apoyo mexicano incluyeron asesorías de alto nivel en materia económica y financiera, en la organización del abasto de bienes de consumo y en el análisis de proyectos de urgencia para la reconstrucción y capacitación del personal nicaragüense.

La relación con el gobierno nicaragüense se maneja en el más alto nivel. Los más altos funcionarios de las Secretarías de Hacienda, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y Recursos Hidráulicos, iban y venían con incesante entusiasmo para mantener abiertos los canales de cooperación. Los comandantes sandinistas y los funcionarios del gobierno revolucionario, a su vez, entraban y salían del despacho presidencial mexicano y de las dependencias oficiales con inusitada frecuencia.

Al mismo tiempo, decenas de organizaciones públicas y privadas recogían ropa, libros, medicinas, etc., para enviarlos a Nicaragua. Las bodegas de la embajada nicaragüense en México estaban atestadas de donativos. Algunos de los vuelos para transportar esa carga se realizaban a cargo de la Fuerza Aérea Mexicana

Los sandinistas sabían interpretar el mensaje, y lo aceptaron, en el conocimiento de que México era un aliado confiable, de que su posición de apoyo no ofrecía los riesgos de un viraje repentino. Era ciertamente muy difícil que México una vez comprometido en su apoyo al gobierno revolucionario, pudiera retirarlo bruscamente, tanto por orgullo frente a Estados Unidos, como por sus necesidades internas.⁸²

La presencia de grupos o líderes nicaragüenses ligados a organizaciones partidarias internacionales, como la Internacional Socialista y la Internacional Demócrata Cristiana, favoreció el acercamiento de esas organizaciones con el sandinismo. Países de América Latina como Venezuela, Costa Rica, Panamá y más tarde México, aportaron con su apoyo abierto y militante, una base racional a la conciliación ofrecida en el discurso sandinista.

En Nicaragua los sectores políticos opositores aceptaron la inversión de la coyuntura y buscaron afirmar, con el patrocinio latinoamericano, la posibilidad de las alianzas con el sandinismo. Numerosos acontecimientos perturbaron, sin embargo, esa labor de alianzas, nunca concertadas con suficiente claridad. Los sandinistas habían encontrado en el patrocinio cubano una salida oportuna a sus vicisitudes y conflictos internos y afirmaron la alianza revolucionaria. A partir de ese momento, la posibilidad de un triunfo político se resquebrajó rápidamente. El sandinismo unificado, pese al radicalismo ideológico de esa unión, profundizó su oferta nacionalista y conciliatoria. En la calle se decía “cualquier cosa mejor que Somoza”.

El sandinismo unificado pudo ampliar sus horizontes, multiplicar sus contactos y facilitar su desplazamiento; y pudo, además, convencer a los gobiernos latinoamericanos de la fidelidad de su compromiso político.

Temerosos del incendio revolucionario, los países latinoamericanos aceptaron la promesa sandinista y procuraron mantener al máximo todas las garantías de que el pluralismo, la economía mixta y el no alineamiento, sustentos de la promesa sandinista, serían

⁸² *Ibid.*, pp. 144-146.

respetados. La guerra nicaragüense fue para esos países una guerra contra Somoza y no contra la nación en su contexto geopolítico. En la reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, de junio de 1979, desconocieron al gobierno de Somoza y reconocieron prácticamente en seguida al régimen revolucionario.

La revolución sandinista triunfó entonces políticamente bajo la jurisdicción protectora de los países latinoamericanos, acompañados de un amplio respaldo de la comunidad internacional del mundo occidental.⁸³

Entre julio de 1979 y febrero del 82, cuando se inicia la crisis de su economía, México se constituye en el líder del soporte económico y político del sandinismo. Durante ese período, Nicaragua recibe, entre préstamos, líneas de crédito y donaciones, un total de 1, 552. 7 millones de dólares. Del total de 417. 6 millones de dólares que los países del mundo proporcionaron a Nicaragua entre líneas de crédito, México otorga 65.4 millones (31.7%). En total, durante los primeros 30 meses del sandinismo, México proporcionó, sin incluir el petróleo, una suma de 133. 8 millones de dólares.⁸⁴

También se observa desde 1982, una marcada disminución de las visitas que con tanta frecuencia hacían los dirigentes sandinistas a México y de las misiones mexicanas a Managua. Conservando su tradición, el gobierno de México no hizo público el estado de las relaciones económicas con Nicaragua. Sin embargo, se tiene conocimiento por fuentes oficiales no publicadas, de que la ayuda se ha frenado en proporciones importantes. Las líneas de crédito han sido suspendidas, el suministro de petróleo ha sido ocasionalmente interrumpido y las donaciones han sido prácticamente canceladas. En 1983, a raíz del recrudecimiento de la lucha político militar en Nicaragua los distintos grupos de oposición intentaron abrir canales de comunicación informativa con personeros gubernamentales.

⁸³ *Ibid*, pp. 134-135.

⁸⁴ *Ibid*, p. 147.

En todo caso, las relaciones de México con los sandinistas han dejado a México en una difícil posición frente al resto de los países de la zona, y han acumulado resentimientos quizá permanentes. Como conclusión puede decirse que desde 1982 México parece concertar su esfuerzo en hacer recaer la responsabilidad de la defensa del sandinismo moderado en una vía diplomática multilateral.

La creación del Grupo Contadora parece llevar consigo, desde su inicio, la voluntad política de conservar viva la estrategia original de impulsar la consolidación del sandinismo moderado, sólo que bajo un sistema de presiones más sutil y complejo y de menor costo político para México.⁸⁵

Pero tales formas de relación política y diplomática entre ambos países no han tenido una correspondencia total y plena en el campo económico, sobre todo en el ámbito del comercio exterior recíproco. Hay que destacar que desde 1982 las dinámicas productivas de ambas economías han estado muy diferenciadas. A partir de este último año, la economía nicaraguense en términos reales ha registrado tasas negativas de crecimiento, excepto en 1983. La situación mexicana en este sentido ha sido un poco mejor, particularmente desde 1987 en que se observa un proceso sostenido de recuperación productiva, que se expresa en tasas reales positivas de crecimiento del PIB.

El peso relativo del comercio total mexicano con Nicaragua entre 1981 y 1991 ha sido el más bajo del que se ha tenido con cada uno de los países centroamericanos; es decir, este país es el último socio comercial de México en el istmo. Esto es constatable tanto por el lado de las exportaciones como de las importaciones, aunque quizá de modo más notable en las primeras.

Pero para Nicaragua el mercado mexicano no es relevante en su comercio internacional. En 1991, según datos del FMI, solamente el 2% de sus exportaciones totales se orientaron a México (44% a los Estados Unidos); y de sus importaciones totales el 6% provino de este país (40% de Estados Unidos). Estos datos indican, como los de las otras economías

⁸⁵ *Ibid.*, pp. 150 - 151.

centroamericanas, que hay una escasa integración comercial entre las Centroamérica y México. Se tratan mercados mutuamente excluyentes, con bajos grados de complementación económica.⁸⁶

3.4 Relaciones México –Guatemala. Crisis social y Política Exterior.

En 1978, pese a que fué un año prácticamente nulo en materia de la relación bilateral entre Guatemala y México, se empezaron a conformar los rasgos básicos del nuevo perfil que viene adquiriendo paulatinamente y hasta ahora dicha relación. En ello juegan un papel principal la crisis centroamericana, el papel asumido por México ante la misma y la propia crisis Guatemalteca. Del lado mexicano se pueden señalar como hechos significativos: la decisión de la Cámara de diputados de realizar un estudio de las relaciones México-Nicaragua el 13 de septiembre de 1978 y la posterior ruptura de relaciones con el gobierno de Somoza el 20 de mayo del año siguiente y el apoyo de México a la independencia de Belice que se concretó finalmente el 21 de septiembre de ese año, y sobretodo, su impulso al Grupo Contadora.

Del lado guatemalteco podemos señalar: la agudización de la crisis del sistema de dominación debida por una parte, al auge de las luchas populares y democráticas y el ascenso que empezaba a tener el movimiento armado revolucionario; y por otra, en el marco de la crisis centroamericana, la fuga de capitales y los primeros signos de recesión.

En este marco, la primera oleada de refugiados el 20 de mayo de 1981, al ejido Arroyo Negro en el Estado de Chiapas, y su posterior deportación el 27 de ese mes, constituyeron un punto clave para la relación bilateral entre ambos Estados.

A partir de 1981, para el gobierno militar guatemalteco pasó a ser una cuestión inmediata y urgente evitar el incremento del flujo de refugiados hacia México y, en todo caso, su

⁸⁶ Chávez, J. Fernando. *op.cit.* pp. 96-97.

presencia en las cercanías de la frontera común, debido a los efectos negativos para su política contrainsurgente, acentuada con el golpe de Estado de 1982. La meta era lograr su repatriación o, en todo caso, su alejamiento de la línea fronteriza.

Así por ejemplo, el General Efraín Ríos Montt (1982-1983), presidente de *facto* por virtud del golpe de Estado de 1982, manejó públicamente los riesgos que correría México si no tomaba en cuenta los intereses del Estado guatemalteco y, sobre esa base, buscó de diversas formas el establecimiento de un arreglo para la pronta repatriación de los refugiados, aunque sin lograrlo.

Finalmente el régimen militar guatemalteco logró encontrar un punto en el que sus intereses y los de México podían coincidir y abrió caminos para el entendimiento mutuo. Ese punto fué la necesidad de Guatemala de mantenerse a distancia de la política norteamericana en Centroamérica, buscando entre otros objetivos lograr condiciones para restablecer el flujo económico regional y, a la vez, salir del aislamiento internacional en que se encontraba.

La oportunidad propicia para ello la ofreció la iniciativa de México (1983) de impulsar el esfuerzo pacifista del Grupo de Contadora, al cual Guatemala empezó a brindarle crecientemente su apoyo a partir de 1984.⁸⁷

La dinámica que Guatemala imprime a sus relaciones con México está marcada en un deliberado antimexicanismo. Este es, pues, un factor que se ha convertido ya en parte sustancial de la política contrainsurgente. Es necesario para los militares vecinos denunciar la existencia de supuestas actividades guerrilleras en México, impedir el flujo de refugiados y obtener el respaldo del ejército mexicano para la expulsión de los refugiados y la militarización de la frontera. Siguiendo esta lógica, como se verá a continuación, el nacionalismo antimexicano de los guatemaltecos permea todos los ámbitos de la relación bilateral.

⁸⁷ BENITEZ Manaut, Raúl y CORDOVA Macías, Ricardo, *op. cit.*. pp. 342-344.

La cultura y el folklore popular son el espacio en el que México tiene una mayor presencia en la vida de Guatemala. Las canciones rancheras, las películas mexicanas, las telenovelas, etcétera forman parte integrante de la cultura y expresión de la mayoría de los guatemaltecos. En contra de éste fenómeno se han volcado los militares y la clase dominante en múltiples ocasiones.

Los comentaristas de la prensa local han propuesto en diversas ocasiones iniciar un boicot, incluso en contra de la música mexicana. El antimexicanismo en la cultura se expresa también en formas más complejas. Un suceso ocurrido en Guatemala en 1981, ilustra la profundidad de éste fenómeno. Por la época del comunicado de México y Francia sobre El Salvador, el canal 3 de la televisión guatemalteca suspendió por algunos días su programa noticioso "Aquí el mundo". simultáneamente circularon en Guatemala intensos rumores de que esa empresa y el canal 7 habían sido adquiridos por intereses mexicanos y que la cancelación del noticioso tenía como propósito detener críticas y ataques a la política de México.

Por otro lado, si bien es cierto que México y Guatemala están unidos por la raza, la cultura y la geografía, la evolución del Estado en cada uno de ellos constituye de hecho una desunión histórica fundamental. El proyecto social de ambos es, como se ha dicho, no sólo divergente y contradictorio, sino incluso necesariamente hostigado el antimexicanismo que azuzan las elites políticas guatemaltecas en busca de legitimidad.

La expresión externa del Estado guatemalteco, inspirada en su propia estrechez ideológica y en la justificación de los injustos privilegios que protege, ha significado también que México y Guatemala sostengan frecuentemente posturas antagónicas en los foros internacionales y con respecto a temas de interés mundial.

En cuanto al comercio, históricamente la relación entre México y Guatemala no ha representado una fuente trascendental de recursos para ninguno de los dos países. Sin embargo, el saldo de éste ha beneficiado siempre a México, lo que sirve como un pretexto más para argumentar la conducta abusiva de México para con su vecino. El desbalance en las relaciones comerciales entre estos países es visto por los guatemaltecos

como resultado de la actitud imperialista y expansionista de la economía mexicana. Los analistas económicos del estado guatemalteco consideran que en tanto su país mantiene una política comercial abierta, México se niega a otorgar reciprocidad, lo que daña severamente a sus exportaciones. Ante ello piden que Guatemala no siga tolerando el trato comercial sin equidad que México nos dispensa.⁸⁸

Este país centroamericano ha sido y es desde la posguerra hasta la fecha el principal socio comercial de México en esa región. Hay que señalar que ambas naciones tienen en el futuro mayores potencialidades de desarrollo comercial recíproco, aun manteniendo constantes ciertas asimetrías económicas. Valga decir, por ejemplo, que la dinámica productiva de los dos países ha seguido recientemente tendencias dispares. Considerando el período 1981-1991 las fases recesivas del ciclo económico mexicano, han sido más frecuentes y profundas, que las de Guatemala, siendo en este sentido notables en México los años 1982, 1983 y 1986. Así cabe destacar, que la economía guatemalteca en los años recientes ha sido más estable que la economía mexicana, particularmente en el período 1985-1989.

La conclusión que se puede sacar es simple: los ABAP con el primer socio comercial de México en Centroamérica no estimularon de forma creciente y regular la diversificación de las importaciones mexicanas de este país. Cabe hacer notar que México otorgó una preferencia adicional para vender una cuota de exportación de productos guatemaltecos en la zona libre de Quintana Roo, libres de gravámenes arancelarios, pero ésta se utiliza en un monto muy reducido, a pesar de tener un mercado potencial significativo en los complejos turísticos del Caribe mexicano, en donde se podrían vender una gran cantidad de bienes de consumo.⁸⁹

El flujo de guatemaltecos hacia México por razones de persecución política ha sido un fenómeno histórico frecuente. Baste recordar el caso de Manuel José Arce que buscó la protección del país vecino al ser derrocado en 1829; las luchas por la reforma liberal de

⁸⁸ *Ibid*, pp. 352-355.

⁸⁹ Chávez, J. Fernando. *op. cit.* pp. 77-80.

1871, que fueron alimentadas por guatemaltecos encabezados por Miguel García Granados y Justo Rufino Barrios desde la frontera con México a donde habían ido a buscar refugio temporal, y también cuando la intervención norteamericana de 1954, el exilio masivo, de amplios sectores guatemaltecos. A partir de entonces esta tendencia se ha mantenido de manera intermitente pero constante hasta la fecha.

Sin embargo, hasta 1981, el exilio guatemalteco había tenido características que lo diferenciaban de lo que ahora es predominante y que adopta la forma de los refugiados. Estaba constituido, básicamente, por personas provenientes de la pequeña burguesía, dirigentes de organizaciones populares y democráticas, intelectuales de los sectores urbanos, que se dirigían a la ciudad de México o hacia las ciudades capitales de otros Estados y que, por su nivel educativo y experiencia de trabajo propia de las áreas urbanas, tenían mayores posibilidades de adaptación e integración al nuevo medio de vida. Este tipo de exilio se mantiene hasta la fecha.

Estos flujos masivos de refugiados guatemaltecos tienen una estrecha relación con las campañas militares de genocidio y tierra arrasada impulsadas por el ejército guatemalteco dentro de su objetivo de desarticular la base social de la guerrilla. Para el ejército guatemalteco significó este fenómeno, una dificultad para el cabal cumplimiento de sus planes. Pese a que el diseño de sus campañas militares de genocidio y tierra arrasada contemplaban operaciones para evitar al máximo la huida de los campesinos, tanto hacia las zonas profundas del propio país, como fuera de él, pronto se hizo evidente que una zona como lo es el noroccidente de Guatemala tradicionalmente apartada del desarrollo de la infraestructura básica, no era propicia para lograr tal objetivo.

Se intentó por lo tanto, el cerco militar y operaciones de rastreo que la población que se resistía en las montañas del país se entregara al ejército, como ocurrió en varios casos, a la vez, mediante la provocación y el hostigamiento descarado contra los campamentos de refugiados en la frontera sur de México, se buscó el comprometimiento del ejército mexicano en la complementación de las acciones de cerco y contención del flujo de refugiados, pero sin éxito.

En este sentido para el ejército guatemalteco, la alternativa era repatriación o, en su defecto, el alejamiento de los campamentos de la frontera. Basándose en esto, el gobierno militar inició un complejo de acciones para presionar a México y, a la vez, ir ganando su disposición a contribuir en la solución del problema.

En esto el gobierno guatemalteco conjugó, por una parte, a acciones de hostigamiento a los campamentos de refugiados mediante el sobrevuelo y aterrizaje de helicópteros, incursiones armadas, secuestros y asesinatos, infiltración de agentes de seguridad y provocadores y, por otra parte, un desempeño ecuánime, constructivo, dentro del Grupo Contadora que, indudablemente, habría de ganarle la voluntad a sus integrantes, México, Panamá, Colombia y Venezuela; mejoraría la imagen internacional del régimen, aún su relación con Nicaragua. Adicionalmente esta política buscaba neutralizar a México en cuanto a una posible relación con el movimiento revolucionario guatemalteco.

Si bien, México no cayó en la provocación que significaban las acciones fronterizas del ejército guatemalteco y no militarizó la frontera sur –como era la previsión y el objetivo inicial del gobierno militar -, ni tampoco cedió a las presiones para la repatriación de los refugiados, es claro que no pudo menos que incluir en su decisión de reubicación de los campamentos, la necesidad de mantener un cierto grado de convivencia con su belicoso vecino y, principalmente, fomentar y desarrollar su posición favorable al Grupo de Contadora, máxime ante la perspectiva –finalmente cumplida el 8 de diciembre de 1985- del relevo del gobierno militar de *facto* por un gobierno civil constitucional.

Para Guatemala y para la propia relación bilateral entre ambos países se abre ahora un período de espera, que pronostica estar llegando a su fin con el ascenso del gobierno civil en aquél país, para volver a considerar la cuestión de la repatriación de los refugiados.

En otro orden de cosas, el régimen militar guatemalteco ha dado al fenómeno de la migración una definición contradictoria, coincidente también con su postura antimexicana.

Lo siguiente describe la situación de los indocumentados guatemaltecos: el indocumentado guatemalteco no recibe un trato humanitario. Son obligados a vivir en condiciones que no dignifican a sus empleadores y, cuando llega el momento en que cobren sus salarios, son denunciados a las autoridades migratorias y deportados sin haber alcanzado siquiera el pago que les corresponde. Hay reportes de guatemaltecos que se internan en territorio mexicano por autobús y en las centrales camioneras son extorsionados y se les exigen pagos indebidos.

Estas observaciones coinciden con el comunicado hecho público días después, donde cuatro organizaciones antimexicanas amenazaron de muerte a López Portillo. En ese comunicado se denuncia que los guatemaltecos son víctimas de vejaciones, cuando por la necesidad económica se ven precisados a cruzar al territorio mexicano en donde las policías de migración y judicial los extorsionan y reprimen.

Por su parte, el ex-presidente Arana ha expresado que los campesinos guatemaltecos que cruzan a México no lo hacen por ser víctimas de la represión y que, sin embargo, los mexicanos se valen de ellos para acusar injustificadamente a Guatemala de violaciones a los derechos humanos.

Así, según Arana cuando cien familias de guatemaltecos se fueron a México, hicieron gran escándalo. Indicaron que el ejército los había sacado, lo cual es un absurdo, ya que aquí viven en mejores condiciones que en México.

Además de considerar que los refugiados son inmigrantes en busca de trabajo, el régimen guatemalteco sostiene que la guerrilla sí cruza a territorio mexicano, huyendo de los combates con el ejército, con el objeto de establecer sus campamentos en Chiapas y Tabasco. Más aún los insurgentes arlean a los campesinos, luego de que les quemaran sus casas a fin de provocar una mala imagen del país y del ejército.

También se ha afirmado que las organizaciones guerrilleras obligan a los campesinos a cruzar a México para usarlos como cobertura en la instalación de sus campamentos guerrilleros. Ya durante el nuevo gobierno, el general Ríos Montt, jefe de Estado de Guatemala, respondió a la pregunta de una reportera del periódico *uno mas uno* sobre los refugiados diciendo “ bendito sea Dios que tenemos a México ahí listo”. Según él, la migración de guatemaltecos a México responde al mismo impulso que la migración de mexicanos a Estados Unidos, es decir “ necesidad de trabajar ”.⁹⁰

3.5 México y Honduras. Una relación de intereses comunes.

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

Las relaciones entre Honduras y México son, en primer término, relaciones políticas entre dos estados preocupados por los problemas centroamericanos, cuya política internacional surge de contextos políticos inmediatos. Aunque, en principio, coinciden en sus metas teóricas, la paz y la autodeterminación, ambas naciones entienden esos conceptos de manera diferente. A México le interesa más la paz internacional que la tranquilidad interior de los países centroamericanos, a Honduras le preocupa más la auténtica

⁹⁰ Benitez Manaut, Raúl y comp. *op. cit.* pp. 344-357.

autodeterminación de los pueblos hermanos frente a sus propios gobiernos, y no le angustia mucho la tradicional influencia estadounidense en su istmo.

Para ambos países, por lo demás, la relación mutua es de segunda importancia, viene después de la relación con Estados Unidos y con sus vecinos inmediatos. En Honduras hay desde hace mucho tiempo, desde los años treinta, un movimiento popular, sindical y campesino, muy independiente y con una gran fuerza política, aunque poco ideologizado. Las hondureñas son las más poderosas organizaciones populares de Centroamérica.⁹¹

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

México ha logrado en cambio forjarse un sistema político muy estable y marginar a los militares del gobierno, aunque esto haya ocurrido a costa de la predominancia de un solo partido. El mexicano no tiene que preocuparse por la guerra; es demasiado débil frente a Estados Unidos y demasiado poderoso para Guatemala.

Para México, Nicaragua es una protegida y la revolución sandinista es la hija consentida en quien ha invertido recursos y esperanzas y en la que quiere ver una emulación y una confirmación de la revolución mexicana que, en última instancia, sigue siendo la justificación histórica del actual régimen mexicano. Una Nicaragua promotora de confrontaciones y alineada con la URSS es un peligro inmediato para la región y a largo plazo, un obstáculo para la integración centroamericana —única esperanza para la

⁹¹ Citado en la obra de Ojeda, Mario, *las relaciones de México con los países de América Central*, México, 1985, pp. 118.

independencia económica del istmo- pero mientras se logra un acuerdo de convivencia pacífica regional, Nicaragua no pone en peligro la estabilidad de México ni trae inconvenientes a su gobierno. Para México, después de todo, Nicaragua representa un problema teórico, de principios jurídicos y planteamientos ideológicos.

Para Honduras, en cambio, Nicaragua no puede dejar de ser uno de los tres vecinos con los que ha tenido media docena de guerras defensivas en lo que va del siglo. Honduras comparte además con Nicaragua la jurisdicción estatal sobre la Mosquitia, territorio que ha dado hogar y patrimonio a los misquitos, los sumos y los payas, que se identifican ante todo por su pertenencia étnica y que se han valido siempre de todos los medios a su alcance (y en especial de la ayuda inglesa y norteamericana) para preservar su informal autonomía.

Una guerra de castas o de raza en la parte nicaragüense de esa región, donde la frontera es un río y una línea topográfica convencional, amenaza también los derechos y el control de Honduras sobre su parte de la Mosquitia.

Pero, pese a todo, Honduras y México tienen intereses comunes. A ninguno de los dos les favorecería un triunfo guerrillero en El Salvador o Guatemala; a ninguno, tampoco, convendría el colapso de la revolución nicaragüense o que una intervención norteamericana la cancelará.

A ambos les conviene una solución negociada en Nicaragua que desemboque en una apertura política y un desarrollo democrático integradores y estabilizadores de la región. Ambos países luchan por intereses coincidentes, cada vez con más claridad y eficacia. Han intentado últimamente remediar las causas inmediatas de las fricciones innecesarias.

De un tiempo hacia acá han tratado de intercambiar embajadores con la categoría y la competencia correspondientes a la importancia de sus relaciones y recabar información técnica de fondo antes de tomar decisiones en las relaciones mutuas.⁹²

⁹² *Ibid.*, pp. 120-124.

3.6 México-Panamá. Una cuestión de soberanía.

El gobierno mexicano, bajo la presidencia, primero de Luis Echeverría y, luego, de José López Portillo, otorgó su respaldo incondicional a las demandas panameñas en diversos encuentros realizados entre los dirigentes de ambos países y en los diversos foros internacionales.

De especial significación fué la minicumbre de agosto de 1977 en Bogotá, en la víspera de la firma de los Tratados, en la cual participaron los mandatarios de Colombia, Costa Rica, Venezuela, México y Jamaica, a convocatoria del General Torrijos, para someter a consideración de estos países el borrador preliminar de los acuerdos.

La intervención del presidente mexicano José López Portillo fué decisiva pues objetó con energía y firmeza la pretensión estadounidense de limitar el derecho de autodeterminación de Panamá, que obligaba a la nación istmeña a otorgar por escrito a Estados Unidos la facultad exclusiva de construir el canal a nivel en suelo panameño. Las autoridades mexicanas en función de su particular tradición en política internacional, eran conscientes de que los convenios canaleros consagraban una neutralidad condicionada.

Por otra parte, en ocasión del acto de canje de los instrumentos de pacificación, celebrado en Panamá el 16 de junio de 1978, cuyos invitados especiales fueron los participantes en la reunión de Bogotá, el presidente López Portillo manifestó como jurista que las enmiendas introducidas por el Senado norteamericano a los acuerdos permitían la posibilidad consensual de la intervención de un Estado en las cuestiones de otro, que no se afirmase la plenitud de la no intervención y que se inhabilitase la definición total de la soberanía panameña.

El sistema norteamericano impidió que la plenitud soberana del pueblo panameño quedará expresada en el documento. Indicó que con las mencionadas enmiendas, cualquier riesgo puede ser calificado por Estados Unidos en forma unilateral y determinar su posible intervención: tengo que registrar este hecho jurídico –dijo – y expresar mi

juicio en el sentido de que eso se llama posibilidad admitida de intervenir en los asuntos internos. El mandatario mexicano aclaró que su asistencia a la ceremonia era muestra de solidaridad con el pueblo de Panamá en su lucha para lograr la soberanía integral de su territorio, y no para avalar las posiciones norteamericanas.

Necesario es destacar que la nación azteca había concedido, en forma generosa, asilo político a un importante contingente de revolucionarios panameños deportados a raíz del golpe de Estado de 1968; y que la labor efectuada por los exiliados en México contribuyó a crear cierto nivel de conciencia en éste país, en torno al significado de los Tratados.⁹³

En cuanto a las coincidencias de Panamá con México frente a la crisis centroamericana podemos afirmar que ambos gobiernos han coincidido - sin llegar a la concertación- en cuanto a la interpretación que hacen de la problemática centroamericana; en el reconocimiento del derecho de autodeterminación de Belice; en su respaldo moral y material a los sandinistas en su lucha contra la tiranía y, luego, como gobierno revolucionario, tratando de propiciar el diálogo entre éste y Estados Unidos y de garantizar el pluralismo político en Nicaragua, en la necesidad de buscar una solución negociada a la crisis salvadoreña.

La postura mexicana se sustenta en una tradición en materia de política exterior de respeto a los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, aparte de la necesidad de conservar un clima de estabilidad en el área que no altere el equilibrio político interno ni atente contra la integridad territorial mexicana.

En cuanto a Panamá, su política en el istmo ha estado marcada por las concepciones particulares de Torrijos -quien conducía personalmente las relaciones internacionales del país- y de su equipo asesor, para efectos de contar, con una mayor capacidad de maniobra de lograr la suscripción o cumplimiento de los Tratados por parte de Estados Unidos. En el período 1978-1982, se abandonan los discursos tercermundistas y no alineados y la política exterior se limita prácticamente al papel de mediación entre

⁹³ BENÍTEZ Manaut, Raúl y CORDOVA Macías, Ricardo, *op. cit.* pp. 374-376.

Estados Unidos y las fuerzas revolucionarias centroamericanas, jugado por Panamá hasta donde lo permitió el régimen de Carter.

Quizá la propuesta que hiciera el general Torrijos en mayo de 1981 ante representantes de los gobiernos de México, Honduras, Venezuela y Costa Rica, para pacificar el área, retrate la visión torrijista con relación a Centroamérica. El Plan subraya la importancia de lograr el estricto cumplimiento de los Tratados Torrijos-Carter por Estados Unidos; contemplaba ayuda financiera a Costa Rica para obtener su estabilización política; establecía la necesidad de que Nicaragua retornará al modelo original sandinista y reducirá significativamente la asistencia educativa y militar cubana, para lo cual debía contar con el respaldo económico estadounidense; creía en la negociación entre el gobierno salvadoreño y las organizaciones revolucionarias, fungiendo Panamá y Estado Unidos como garantía de las mismas; propiciaba el impulso a procesos de democratización en Honduras y Guatemala y, en el caso de este último país, favorecía el establecimiento de un gobierno de centroizquierda que fuera el consenso de los grupos democráticos y revolucionarios y reclamaba conversaciones entre Cuba y Estados Unidos sobre problemas regionales. La muerte de Torrijos acaecida dos meses después, impidió que esta propuesta prosperará.

No obstante, la Declaración Franco-mexicana sobre El Salvador y el Plan de Paz para Centroamérica presentado por el presidente mexicano López Portillo merecieron el respaldo del gobierno panameño.

En este período también destacan las visitas de Estado que hicieron a México los presidentes panameños Arístides Royo , en marzo de 1981 y Ricardo De la Espriella, en noviembre de 1982.⁹⁴

La convergencia de ambas naciones en los esfuerzos de paz de Contadora fué el aspecto más destacado en las relaciones bilaterales. A raíz de la firma de los Tratados Torrijos-Carter –incluso antes- el gobierno panameño fué perdiendo sus relativos márgenes de

⁹⁴ *Ibid.*, pp. 376-377.

autonomía política. Esto, acompañado de la acentuación de las dificultades económicas y la exacerbación de las contradicciones políticas –que no sufre México- hacen muy neutralizada la participación panameña en Contadora. Durante los tres años de vigencia de Contadora destacan dos visitas de Estado, la efectuada por De la Madrid –en gira por Latinoamérica- a Panamá, en abril de 1984, y la realizada por el presidente panameño, Ardito Barletta, a México, en mayo de 1985.

En la primera, De la Madrid e Illueca – presidente de Panamá en ese entonces – en declaración conjunta, señalaron la urgencia de frenar la marcada tendencia hacia el acopio de armas en América Central y centraron el origen del conflicto en las condiciones materiales prevalecientes en cada uno de los países del área. El mandatario mexicano afirmó su apoyo al derecho panameño al dominio pleno y soberano sobre su canal. Illueca, por su parte, condenó el minado de los puertos en países centroamericanos.

En la segunda visita, De la Madrid y Ardito manifestaron su disposición a seguir actuando en los esfuerzos de pacificación, recalcaron la necesidad de la voluntad política de los países de la región para culminar el proceso negociador y consideraron incompatible la presión económica a Nicaragua con los objetivos del Grupo.

En cuanto a la relación cultural México y Panamá se destacan dos convenios suscritos por ambas naciones; uno de intercambio cultural, y otro de cooperación científica y técnica. El primero, firmado en enero de 1966, promueve la asistencia recíproca y el intercambio entre universidades y demás centros académicos de México y Panamá; así como la colaboración para dar a conocer las manifestaciones culturales de los dos países, establecer una biblioteca mexicana en Panamá y una centroamericana en México, además de un instituto de investigaciones antropológicas, históricas y sociales y comisiones mixtas permanentes.

Con base en este convenio, se acordó un Programa de Intercambio Cultural y Educativo común para el período 1984-1987. Este programa prescribe la ayuda mutua entre universidades de los dos países; intercambio de docentes, investigadores y especialistas

en el campo de la administración y planificación de los recursos humanos; otorgamiento de becas, realización de actividades y facilidades para el asesoramiento y la capacitación en materia artística y cultural; intercambio en el campo de la radio, televisión y cinematografía, así como de material bibliográfico y cooperación en materia de archivos y bibliotecas, entre otras cosas.

El convenio de cooperación científica y técnica, de mayo de 1985, por su parte, tiene como fin desarrollar la colaboración en áreas prioritarias según las necesidades de cada país, o bien proyectos de interés mutuo. Los intercambios se darían a nivel de información, especialistas, becas, material y equipo, proyectos conjuntos de desarrollo científico y tecnológico, organización de conferencias y seminarios, o cualquier otra modalidad que se estableciera, todo coordinado por la Comisión Mixta de Cooperación Científica y Técnica México-Panamá, que se crearía para tal efecto.⁹⁵

Hasta aquí se pueden apreciar las relaciones bilaterales entre México y los países centroamericanos, cada una de ellas tiene su peculiaridad, pero lo más importante de esto es destacar que México cumple y proyecta un papel importante en la zona por todas las razones ya expuestas con anterioridad, ya sea su posición geopolítica, su régimen de estabilidad política o bien por su buena voluntad de solucionar los conflictos en aras del bienestar social en la región.

⁹⁵ *Ibid.*, pp. 378 - 379.

CAPÍTULO 4.

LA PROYECCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO EN CENTROAMÉRICA.

4.1. La política de acercamiento hacia Centroamérica.

Una vez expuesta la relación bilateral entre México y los países centroamericanos, es posible presentar una propuesta ahora a nivel multilateral de las mismas relaciones. Pero en este caso, en un aspecto más analítico que descriptivo y sobre todo establecer todos los aspectos fundamentales que hacen posible que México ocupe un lugar preponderante en la región, posición que ha permitido que su política exterior pase de ser estática a más activa y efectiva. Para poder llegar a este punto, es indispensable en primera instancia, que se hable de manera general de los orígenes de este acercamiento tanto en lo económico como en lo político.

La coyuntura favorable al acercamiento entre México y Centroamérica, propiciada por los primeros contactos fué aprovechada por el presidente Díaz Ordaz, al emprender, en enero de 1966, una gira de buena voluntad, la primera que realizaba un presidente mexicano por los países del istmo centroamericano. Este viaje, que se puede considerar como la primera gran manifestación oficial del interés mexicano en Centroamérica, marca el inicio de una política general de acercamiento, fundamentalmente económico, promovida en buena medida por México, pero favorecida por la parte centroamericana.

Este hecho se explica fácilmente si se considera que Centroamérica, a pesar de estar dividida en cinco repúblicas con algunas diferencias entre sí, también se encuentra ligada por los compromisos comunes adquiridos al suscribir el tratado de integración económica. Por esta razón, México busca incrementar sus relaciones con todos los países del área y no con uno sólo, resulta difícil hacer distinciones especiales en los acuerdos que realice con algunos de esos países en particular, sin correr el riesgo de afectar a los restantes si el acuerdo concluido con aquél atañe a todos los demás.

En consecuencia, las relaciones entre México y los países del Istmo, dada la naturaleza fundamentalmente económica de las mismas, se tienen que establecer preferentemente en bases multilaterales y no en bilaterales. Quizá la parte sustancial fué expresada en los discursos pronunciados por los diferentes Jefes de Estado, en los que plantearon de nuevo los principios que regían el reencuentro mexicano-centroamericano. El Presidente Díaz Ordaz realizó varios llamados, muy emotivos, a los países centroamericanos, a unir sus esfuerzos e incrementar la cooperación con México para derribar los obstáculos que se oponían al desarrollo equitativo de todos los países. Expresó que México tenía la "responsabilidad", como país más desarrollado en comparación a los centroamericanos, de contribuir a lograr ese objetivo y a disminuir la distancia que separa a los excesivamente ricos de los inmensamente pobres.

En un breve estudio elaborado por el Bancomext sobre el comercio de México y los países centroamericanos a partir de 1965, se señala que algunos de los productos más destacados de las exportaciones mexicanas a esa región, han sido los medicamentos para uso interno, los libros impresos y los abonos químicos. De estos productos los primeros representaron en 1970, un 15.6 por ciento de los envíos totales a esa región, en ese mismo año, los segundos significaron un 6.7 por ciento y se destinaron principalmente a Panamá, Costa Rica y Guatemala; también en 1970, los terceros participaron con un 5.8 por ciento del total y su principal comprador fué Guatemala, que absorbió el 78.1 por ciento de ese producto.⁹⁶

Las pequeñas compras realizadas por México en el mercado centroamericano, a diferencia de las exportaciones, han estado constituidas, principalmente, por productos primarios. Entre éstos los más destacados han sido las compras de semillas de algodón, que en 1970 representaron casi la totalidad de las importaciones mexicanas provenientes del mercado centroamericano, especialmente de Nicaragua y Guatemala.

De alguna importancia también han sido las compras de nitrato de amonio, a Costa Rica, aceite esencial de pasta de limón a Guatemala, y otros productos de menor importancia

⁹⁶MEDINA Luna, Raúl, " La nueva política de México hacia América Latina " en CENTRO de estudios Internacionales México y América Latina. *La nueva política exterior*, El Colegio de México, México, pp. 18-27.

como maderas, aceite de citronela y oleaginosas. Al efectuar estas compras en el mercado centroamericano, México esta dando cumplimiento a su ofrecimiento de cooperar con los países del Istmo en mejorar la situación de su balanza de pagos.⁹⁷

Bajo el panorama económico que se describe en el punto anterior, también es importante destacar ahora el aspecto político de este acercamiento, ya que es el punto determinante para caracterizar y responder al porque de México y Centroamérica. Los aspectos políticos son fundamentales en ésta y cualquier otra política exterior que se lleve a cabo ya que hay que recordar que son todas las acciones que realiza el Estado en respuesta de sus intereses y uno de ellos en el caso de México es el centroamericano.

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 sólo 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 los años 70's en realidad muy baja.

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, si hubo un mayor dinamismo y México desempeño un papel de cierta significación. Por lo general, México apoyo los esfuerzos tendientes a desarrollar una política común para la defensa conjunta de los intereses económicos de

⁹⁷ *Ibid*, pp. 28-29.

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.

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, baste recordar los casos de Guatemala en 1954; Cuba a partir de 1959; República Dominicana en 1965 y por supuesto Nicaragua y El Salvador.

Pero ésta fué una acción que se limitó a los foros diplomáticos internacionales y que tuvo como única arma la argumentación jurídica. El espacio de maniobra de México y de la gran mayoría de países del mundo era en aquel entonces escasa, dada las limitaciones que imponía una estructura política internacional de carácter bipolar y la inflexibilidad de una guerra fría.

Las causas que explican ésta actitud tradicional de pasividad oficial de México ante Centroamérica son varias. En primer término está la política de aislamiento deliberadamente fomentada por los gobiernos de México.

La preocupación esencial de los gobiernos postrevolucionarios estuvo centrada en la estabilidad y en el desarrollo internos. De aquí que la atención prestada a los asuntos externos –con excepción de aquéllos 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 no intervención como los principios básicos de la política exterior, llevo 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 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 quedaría fuera del intercambio comercial de dicho esquema.⁹⁸

La prioridad política otorgada por México a sus vecinos de Centroamérica es algo reciente, como lo son también su más amplia presencia internacional y su más activa política exterior. En efecto, hoy día México, mantiene en la región centroamericana 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

⁹⁸ HERRERA, René. OJEDA, Mario. "La política de México en la región Centroamericana". En Foro Internacional. El Colegio de México, Vol. XXIII, Núm. 4, México, Abril-Junio 1983, pp. 423-425.

programas de cooperación; y tercero, la voluntad política expresada por el gobierno de José López Portillo para activar la política exterior.

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.

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.⁹⁹

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 sus intervención, que México debe seguir sus esfuerzos de distensión en Centroamérica 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 habría 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 más, en todo caso únicamente en cuanto al énfasis o grado de

⁹⁹ *Ibid.*, pp. 428 - 430.

involucramiento efectivo, no en cuanto al rumbo, pues la mexicana ha sido más bien una política de Estado que de gobierno.¹⁰⁰

4.2 La Crisis Centroamericana. Un punto de partida para la política exterior de México.

Para poder tratar el siguiente tema es necesario mencionar antes algunas características. A partir de 1978, la fortaleza momentánea que dio la explotación de los cuantiosos yacimientos petrolíferos hizo que México aumentará sus márgenes para maniobrar en forma autónoma, sobre todo con relación a Centroamérica, poniendo en riesgo intereses nacionales cruciales en materia económica y política dentro y fuera del país.

En el periodo de José López Portillo, sin lugar a dudas fué en el que se percibió más el inicio de un activismo en la política exterior hacia Centroamérica, una zona tradicionalmente olvidada por México, que nunca tuvo mayor importancia ni política ni económica para nuestro país. Excepción hecha de la defensa en foros multilaterales del principio de no intervención, la cual indirectamente benefició a algunos de estos países. Sin embargo, a fines de los años setenta se conjugaron diversos factores que sacaron a México de su tradicional pasividad hacia la región.

Hay que tener en cuenta que los gobiernos mexicanos ya eran proclives a un mayor activismo en política exterior, dado los márgenes más amplios de maniobra que trajo el petróleo y la voluntad del presidente López Portillo de mayor participación. Por esto no es sorprendente que la crisis política de Nicaragua sirviera como detonador de ésta nueva actividad diplomática.

El 20 de Mayo de 1979 se anuncia sorpresivamente la decisión de México de romper relaciones con el régimen de Somoza. Tanto el gesto de romper con un gobierno con el

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 440.

que se habían tenido relaciones por muchos años, como la razón que el presidente adujo- la violación de derechos humanos, constituyeran novedades en la conducción de la política exterior mexicana. Más aún, en los días siguientes al rompimiento, México y Costa Rica se embarcaron en una labor de proselitismo orientada a aislar diplomáticamente al régimen nicaragüense. Uno a uno todos los preceptos tradicionales de la diplomacia mexicana se perdían en el activismo presidencial.

Dos meses después de estos sucesos, la guerrilla sandinista logró derrocar a Somoza. Todavía hoy es materia de especulación la magnitud de la ayuda que el gobierno de López Portillo aportó a la guerrilla nicaragüense en ese lapso de tiempo. Desde entonces fué en ascenso el interés que López Portillo a nombre de México, puso en la revolución nicaragüense. En febrero de 1980 viajó a Managua como gesto de solidaridad.

Fué abastecedor junto con Venezuela, de grandes cantidades de petróleo para el esfuerzo de reconstrucción nicaragüense, proporcionadas a precios favorables y además sin mayor afán de cobrar. Más adelante el gobierno mexicano fungió como garante de la deuda externa nicaragüense ante la banca internacional. Todo esto se hacía con la esperanza de que no se repitiera la historia cubana, es decir, que no se radicalizará en Nicaragua el liderazgo revolucionario, sino que se mantuviera una pluralidad ideológica al no cerrarse todos los caminos.

Con el objetivo manifiesto de evitar la radicalización de los sandinistas, López Portillo intentó simultáneamente tratar de moderar en todo lo posible las embestidas de Estados Unidos en contra de la revolución, por ejemplo, en el frente multilateral, México fué el país que encabezó el bloqueo a la propuesta de Estados Unidos en el seno de la OEA para mandar una fuerza interamericana de paz que supervisará unas nuevas elecciones en Nicaragua. Más adelante, en febrero de 1982, México llegó a proponer a Estados Unidos la firma de un pacto de no agresión hacia Nicaragua. La historia se repitió con la revolución en el Salvador.

Al final del mandato de José López Portillo, en medio de la crisis económica más severa de la historia reciente, era claro que la siguiente administración tendría que replantear las relaciones de México con el exterior. López Portillo, en los últimos cuatro años de su mandato, había reactivado la política exterior mexicana, con muchos ecos del echeverrismo. Las diferencias fueron que esta segunda vez México había tenido por algún tiempo mayores capacidades económicas para llevar a cabo su diplomacia activa y que la concentró primordialmente en el área centroamericana.¹⁰¹

En 1983, el Grupo de Contadora se convirtió en mención obligada en todo análisis de la crisis centroamericana. Sin embargo, es de advertir que el esfuerzo conjunto de Colombia, México, Panamá y Venezuela fue posible gracias a importantes antecedentes en sus respectivas políticas exteriores y que, al mismo tiempo, fue una respuesta a otros enfoques presentes en las relaciones interamericanas.

De 1979 a 1982, la política mexicana hacia Centroamérica giró en torno a tres ejes fundamentales que constituyeron el punto de partida de sus diversas iniciativas. En primer lugar, se afirmó la tesis que la crisis regional era producto de las condiciones socioeconómicas y políticas internas y no la expresión local del conflicto Este-Oeste.

En segundo lugar, y como elemento central de todas sus iniciativas, México propuso la solución política y negociada de los conflictos. Planteada en la declaración franco-mexicana sobre El Salvador de agosto de 1981, fue posteriormente retomada en las propuestas de Managua formuladas en febrero de 1982 por el Presidente de México, quien se refirió a los tres nudos del conflicto en la zona: Nicaragua, El Salvador y, si se quieren ver las cosas de frente, la relación entre Cuba y los Estados Unidos, éste último no se trata en el presente análisis.

En tercer lugar, México definió una política de cooperación económica con los países de la región, libre de condiciones políticas.

¹⁰¹ CENTRO De investigación para el desarrollo, *op. cit.*, pp. 71-85.

El mejor ejemplo de ello fue el Acuerdo de San José con Venezuela – firmado en 1980 – para suministrar petróleo bajo condiciones financieras excepcionales.

En 1982 hubo una serie de iniciativas diplomáticas que es importante recordar. A las propuestas del Presidente de México en Managua que se dieron en febrero, siguió la presentación de Honduras de un Plan de seis puntos ante el Consejo Permanente de la OEA, sobre cuestiones militares y de seguridad (desarme regional, reducción de asesores extranjeros, supervisión y vigilancia de los compromisos contraídos, eliminación de tráfico de armas y establecimiento de un diálogo permanente de carácter multilateral tendiente a propiciar entendimientos políticos para afianzar sistemas democráticos y pluralistas).

Pero el hecho más significativo fué el acercamiento entre México y Venezuela, después del enfrentamiento provocado por sus divergencias en torno al caso salvadoreño, a raíz de la declaración franco-mexicana. La iniciativa de septiembre de 1982 sobre la situación Honduras-Nicaragua fué signo de una voluntad política latinoamericana por conjugar esfuerzos en favor de la solución pacífica de las controversias.

En octubre se convocó en San José una “reunión de cancilleres interesados en el fomento de la democracia en Centroamérica y El Caribe.” En ella participaron sólo Costa Rica, El Salvador, Honduras; se excluyeron los considerados no democráticos: Guatemala y Nicaragua. Estuvieron presentes también Estados Unidos, Belice, Colombia, Jamaica, Panamá y República Dominicana, los dos últimos como observadores. Según el planteamiento esencial, era tarea de los gobiernos “legitimados por la voluntad popular” defender, fomentar y desarrollar el sistema democrático y había llegado el momento de definir las condiciones que permitiesen restablecer una paz perdurable en Centroamérica. Finalmente se decidió crear un organismo de asesoría electoral y constituir el llamado “Foro Pro Paz y Democracia ” para realizar dichos objetivos.

Como vemos, desde 1982, las diversas iniciativas reflejaban no solo percepciones distintas de la crisis centroamericana, sino que establecía condiciones diferentes para su

pacificación. En el terreno de los hechos, continuaron las tensiones entre Nicaragua y Costa Rica, Nicaragua y Honduras; persistieron los incidentes en ambas fronteras provocados por las fuerzas irregulares nicaragüenses, se intensificó el conflicto salvadoreño y se agravaron los problemas sociales que provocaron importantes flujos de refugiados. Estos son a grandes rasgos los principales elementos de la situación regional con base en los cuales Colombia, México, Panamá y Venezuela decidieron emprender una nueva iniciativa diplomática.¹⁰²

El tema que ocupa ahora la atención es indispensable, ya que es uno de los aspectos, sino el más importante, si determinante que define la proyección que tuvo México en este período de crisis centroamericana. En base a la creación de Grupo Contadora, México pudo desviar sus elementos de acción internacional y aspectos de vital importancia que marcaron su política exterior como ejemplar en la región, llegando incluso a considerarse como líder en la misma.

El 8 y 9 de Enero de 1983, se reunieron en Isla Contadora los ministros de Relaciones Exteriores de Colombia, México, Panamá y Venezuela. Si bien en la reunión se consideraron diferentes cuestiones que interesaban a América Latina. La situación centroamericana fué el tema central. En el comunicado conjunto que resultó de la reunión los cuatro ministros señalaron que los conflictos en la zona no deberían ser parte de la confrontación Este-Oeste, y coincidieron en la necesidad de eliminar "los factores externos que los agudizan ". También instaron a los países directamente implicados a que resolvieran sus diferencias por medio del diálogo y la negociación. Pero sin duda lo más novedoso fué el análisis de posibles nuevas acciones compatibles con los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos. Los cuatro países reiteraron su decisión de seguir contribuyendo al fortalecimiento económico de los países centroamericanos con iniciativas como el Acuerdo de San José auspiciado por México y Venezuela.

¹⁰² SECRETARIA de Relaciones Exteriores, , *Política Exterior de México. 175 Años de Historia*, Tomo III, SRE, México, 1985, pp. 332-335.

Los días 12 y 13 de abril los cuatro ministros de relaciones exteriores por mandato de sus respectivos presidentes visitaron Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua para entrevistarse con los más altos dirigentes de dichos países. Por primera vez, el Grupo de Contadora estableció contacto formal con los gobiernos centroamericanos, lo que le permitió recoger diferentes perspectivas de la crisis y las preocupaciones de cada uno de ellos.

Posteriormente, y como resultado de esa gestión, la reunión conjunta de los ministros de relaciones exteriores del Grupo de Contadora, celebrada los días 20 y 21 del mismo mes, permitió por vez primera, la definición preliminar de una lista de asuntos que deberían tratarse en una negociación.

Los asuntos relacionados con la seguridad merecían una atención especial; de ahí que se mencionaran la carrera armamentista, el control de armamentos y su reducción, el tráfico de armas, los asesores militares y otras formas de asistencia militar foránea, las acciones destinadas a desestabilizar el orden interno de otros Estados, las amenazas y las agresiones verbales, los incidentes bélicos y las tensiones fronterizas, pero también se habló de la conclusión de los derechos humanos, de las garantías individuales y sociales y de los graves problemas de orden económico y social que están en la base de la crisis que afecta a la región.

Mayo fué etapa crucial en las gestiones de Contadora porque tanto Costa Rica como Nicaragua acudieron a la Organización de Estados Americanos y a la Organización de las Naciones Unidas, respectivamente. El gobierno costarricense pidió que se constituyera una fuerza de paz con capacidad de ejercer vigilancia efectiva en la frontera con Nicaragua, y posteriormente solicitó que ésta se integrará con tropas de los países de Contadora. Por su parte el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas seguía examinando las denuncias de Nicaragua la gravedad de la situación, así como la existencia de iniciativas tanto en el foro mundial como en el regional, llevó al Grupo de Contadora en su reunión del 11 al 12 de mayo a precisar su papel frente al conflicto centroamericano.

En esa ocasión se recordó que el propósito de su constitución era: cumplir una función diplomática, orientada a buscar por la vía política la solución de los conflictos, contando para ello con la colaboración de las partes involucradas, y que su labor se centraba en la concertación política para propiciar el diálogo, el entendimiento y, en general, la instrumentación de mecanismos políticos que, con el concurso de los Estados interesados, puedan asegurar el cumplimiento cabal de sus objetivos.¹⁰³

A pesar de la controversia siempre presente en las relaciones interamericanas acerca del conflicto de competencias ONU-OEA, se adoptó el 19 de Mayo por unanimidad un texto que avaló las negociaciones de paz del Grupo de Contadora. Este apoyo significó una innovación diplomática, porque confió a los países latinoamericanos la negociación del conflicto. La resolución del Consejo fortaleció la labor de Contadora y estableció un marco de referencia que justificaba futuras acciones en la búsqueda de la pacificación regional. En la resolución se reafirmó el derecho de Nicaragua y de todos los países de la zona a vivir en paz y seguridad, “libres de injerencia externa”, se alabo mínimamente los esfuerzos del Grupo de Contadora, se hizo un llamado urgente a los Estados interesados para que cooperaran plenamente con el Grupo, y se les instó a no escatimar esfuerzos para encontrar soluciones al problema de la zona.

México tuvo una participación activa tanto en el debate como en las negociaciones informales que permitieron la elaboración de un proyecto de resolución capaz de superar un veto en el Consejo. Desde el mes de mayo se afirmaba el Grupo de Contadora como el foro más adecuado para el tratamiento de la crisis centroamericana.

Ante el bloqueo de toda negociación y el agravarse la situación centroamericana, se reunieron en Cancún el 17 de julio los presidentes de Colombia, México, Panamá y Venezuela, quienes firmaron una declaración de suma importancia para Contadora, ya que por primera vez se acordó un conjunto de diez compromisos políticos que debían alcanzarse para garantizar la convivencia regional:

¹⁰³ *Ibid.* pp. 335-338.

- Compromiso para poner término a toda situación de beligerancia prevaleciente.
- Compromiso para la congelación en el nivel de armamentos ofensivos existentes.
- Compromiso para la iniciación de negociaciones sobre acuerdos de control y reducción en el inventario actual de armamentos con la constitución de mecanismos adecuados de supervisión.
- Compromiso de proscribir la existencia de instalaciones militares de otros países en su territorio.
- Compromiso de dar avisos previos de movimientos de tropas cercanas a la frontera, cuando estos contingentes rebasen la cuantía definida en el acuerdo.
- Compromiso para efectuar, según el caso, patrullajes fronterizos conjuntos o supervisiones internacionales de fronteras por grupos de observadores seleccionados de común acuerdo por los interesados.
- Compromiso de constituir comisiones mixtas de seguridad con el objeto de prevenir y, en su caso, resolver incidentes fronterizos.
- Compromiso de establecer mecanismos internos de control para impedir el tráfico de armas desde el territorio de cualquier país de la región hacia territorio de otro.
- Compromiso de promover un clima de distensión y de confianza en el área, evitando declaraciones y otras acciones que pongan en peligro el indispensable clima de confianza política que se requiere.
- Compromiso de coordinar sistemas de comunicación directa entre los gobiernos a fin de prever conflictos armados y de generar una atmósfera de confianza política recíproca.

La Declaración de Cancún también mencionó la necesidad de fortalecer las instituciones democráticas; garantizar la observancia de los derechos humanos y promover el desarrollo económico y social. Así, por vez primera, el Grupo de Contadora dejaba en claro que sus esfuerzos diplomáticos no perseguían la exclusión de país alguno y de que la participación norteamericana y cubana era indispensable para una solución regional realista.

Los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras celebraron el 20 de julio una reunión ministerial en la ciudad de Guatemala para definir una estrategia común a raíz de la Declaración de Cancún, y en vistas a la reunión conjunta con sus colegas del Grupo de Contadora que se celebraría del 28 al 30 de julio.

Los ministros centroamericanos reiteraron su convicción de que correspondía a sus países resolver sus propios problemas aunque ello no dejaba fuera la posibilidad de que la cooperación internacional pudiera contribuir a su solución. Acordaron que en la reunión de Contadora en la que se discutirían las áreas ya definidas, problemas políticos, y de seguridad esto como la base conceptual, así como cuestiones económicas y sociales y la ejecución y control de los acuerdos , deberían considerarse como fundamentales los siguientes objetivos:

- Frenar la carrera armamentista y reducir los armamentos, así como disminuir o retirar a los asesores extranjeros.
- Establecer mecanismos internacionales eficaces del control del tráfico de armas intrarregional y proveniente de fuera de la región.
- Reestructurar y fortalecer las relaciones comerciales y económicas en todos los países de la región.
- Crear, promover y fortalecer las instituciones democráticas, pluralistas, representativas y participativas surgidas de la soberanía popular mediante el libre ejercicio del sufragio.
- Suprimir el apoyo logístico y de cualquier otra naturaleza destinado a promover, facilitar y apoyar el terrorismo y la subversión.
- Promover medios o instrumentos adecuados que permitan la reconciliación interna de los países. Por medio de la participación de todos los sectores políticos en actos y procesos electorales orientados a la instauración de sistemas democráticos.
- Adoptar medidas inmediatas para la promoción y protección de los derechos humanos, y para la solución del problema de los refugiados que agobia a algunos países de la región.

- Establecer mecanismos de control y supervisión internacionales para verificar los acuerdos que se adopten, que comprendan además sectores fronterizos, puertos, aeropuertos y zonas estratégicas.

En la cuarta reunión de cancilleres del Grupo Contadora y los cinco países centroamericanos realizada en Panamá del 7 al 9 de septiembre se lograron importantes avances ya que se aprobó un texto único intitulado *Documento de Objetivos* en el que se aproximan y concilian, sobre las bases de la Declaración de Cancún, las propuestas centroamericanas anteriormente mencionadas.

Reiterados los principios básicos de Derecho Internacional, el documento se inicia con el diagnóstico de la crisis centroamericana y enumera veinte compromisos específicos que resumen las cuestiones que preocupan a los gobiernos centroamericanos y que son parte de la agenda previamente aprobada por ellos y el Grupo de Contadora. Estos compromisos son los siguientes:

- Promoción de la distensión en el área;
- Cumplimiento de los principios del Derecho Internacional;
- Respeto a los derechos humanos, adopción de medidas para establecer o perfeccionar sistemas democráticos;
- Acciones de reconciliación nacional;
- Creación de condiciones políticas para garantizar la seguridad internacional y la integridad de los Estados de la región;
- Control de la carrera armamentista en todas sus formas;
- Proscripción de bases militares extranjeras;
- Reducción y eliminación de asesores militares extranjeros;
- Mecanismos internos de control de tráfico de armas;
- Eliminación del tráfico de armas a personas, organizaciones, o grupos que intenten desestabilizar gobiernos;
- Proscripción del uso del propio territorio en acciones contra otros gobiernos;
- No apoyar actos de terrorismo; constitución de sistemas de comunicación con el objeto de prevenir incidentes;

- Auxilio y protección a los refugiados;
- Promoción de programas de desarrollo económico y social;
- Revitalización de los mecanismos de integración económica;
- Gestión de recursos monetarios externos para un mayor acceso a los mercados internacionales y
- Mecanismos de cooperación técnica.

A pesar de los logros en el terreno diplomático, diversos acontecimientos agravaron las tensiones. En primer lugar, no puede desconocerse el efecto psicológico provocado por la invasión de Granada y las maniobras militares conjuntas de gran envergadura. En segundo lugar, la creciente militarización de la zona con el nuevo impulso de la carrera armamentista, la multiplicación de incidentes fronterizos y de acciones de desestabilización, la guerra verbal y la reactivación de pactos militares pareció anunciar un conflicto general.

Ante ese hechos, el Grupo de Contadora impulsó la negociación de una propuesta de Normas para la ejecución de los compromisos asumidos en el Documento de Objetivos que se refería a las áreas de seguridad regional, de política y de acción conjunta con el ámbito económico y social que se presentó a los gobiernos centroamericanos. El 7 y 8 de enero de 1984, a un año de iniciado el esfuerzo de pacificación, se decidió en una reunión de los nueve cancilleres, aprobar el documento incluyendo medidas de ejecución inmediata. Para ellos se crearon, bajo la coordinación del Grupo Técnico de Viceministros, tres grupos de trabajo encargados de preparar estudios, proyectos jurídicos y recomendaciones sobre las áreas mencionadas y propuestas para la verificación y control de los acuerdos que fueran negociados con ello, se inició la que debería ser la etapa sustantiva de los objetivos que se plantearon Colombia, México, Panamá y Venezuela: la solución pacífica y negociada de los conflictos como base de una paz duradera y estable en Centroamérica.

Para finalizar lo referente a este apartado se puede decir que el Grupo de Contadora logró reunir a los gobiernos centroamericanos, definir una agenda que recoge sus

preocupaciones e iniciar la consideración de procedimientos y posibles medios de solución de cuestiones específicas.

Nadie duda que después del largo proceso que llevó a la aprobación del Documento de Objetivos, existen elementos suficientes que permiten alcanzar acuerdos sobre cada uno de los asuntos que son motivo de controversia.

La labor de Contadora, como se desprende del Documento de objetivos, tiene por objeto crear un clima de confianza que permite el compromiso político y la cooperación económica y social. Su proyecto es la construcción de un orden regional plural basado en el respeto irrestricto de los principios básicos de derecho internacional.

Hasta fines de 1983 se reconoció el mayor mérito de Contadora, haber evitado el estallido de un conflicto armado que pudo extenderse por toda la región. Sin embargo, su éxito, más allá de su labor como “muro de contención” depende de la voluntad política de los Estados implicados directamente, y de los vínculos externos que mantienen con gobiernos que ven los conflictos regionales, particularmente de Nicaragua y El Salvador, como una amenaza para sus intereses estratégicos.

Contadora es ante todo un proceso político no un foro institucional, en el que se conjugan tanto variables de política internacional como factores internos propios de cada país. Es de notar que en 1983 ocurrieron diversos cambios políticos tanto en los países centroamericanos como en los que forman el Grupo de Contadora. En los primeros ocurrió un golpe de estado en Guatemala con el consecuente cambio de gobierno, y renunció el Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica por divergencias en la conducción de la política exterior de su país. En los segundos, tuvo lugar un cambio de Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá y las elecciones generales en Venezuela fueron ganadas por el partido de oposición, Acción Democrática.

Contadora no ignora que la solución de la crisis centroamericana sólo será posible con la participación constructiva, por la vía diplomática, de los Estados que ejercen de una u otra manera una influencia en la zona.

Ese fué el sentido de la gestión de los presidentes de Colombia, México, Panamá y Venezuela ante el presidente Reagan y el comandante Fidel Castro después de la reunión de Cancún. Contadora ha sido un esfuerzo latinoamericano, pero no ha rehuido contacto alguno.

La crisis centroamericana gira, sin duda, alrededor de la política interna de los países de la región y de las posibilidades de coexistencia de Nicaragua, con sus vecinos. Contadora se ha concentrado en la proyección externa de los conflictos porque éstos son los que amenazan la paz regional de manera inmediata. Sin embargo, se reconoce que el establecimiento de sistemas democráticos y pluralistas y el fomento de la reconciliación nacional es parte de la agenda de Contadora.

Sin duda la negociación de la crisis centroamericana estará en el futuro cercano condicionada por la evolución de aquellas posiciones que, a diferencia del esquema ofrecido por Contadora, subrayan el factor de seguridad como componente esencial de la pacificación en la zona. En todo caso, Contadora es un mecanismo político-diplomático cuya flexibilidad ha permitido superar la desconfianza que, por distintas razones, tienen las partes en conflicto a las instancias internacionales encargadas de velar por el mantenimiento de la paz en el mundo y la región. En el contexto más amplio de las relaciones interamericanas, Contadora es una respuesta original sin precedente en el continente, y enriquecedora para el futuro.

Es evidente que en el curso de su proceso Colombia, México, Panamá y Venezuela han adquirido una experiencia valiosa al unir esfuerzos en la elaboración de una solución latinoamericana para la crisis regional.¹⁰⁴

¹⁰⁴ *Ibid.*, pp. 339-350.

Otro aspecto importante y trascendental en cuanto a la acción internacional de México en Centroamérica es la reunión cumbre de los países centroamericanos en Tuxtla Gutierrez, Chiapas. El que se haya efectuado en dicho Estado, le da al mismo la relevancia que como entrada fronteriza del país merece, además ratifica la calidad de anfitrión que merece y enlace con Centroamérica que la entidad representa.

La reunión cumbre reviste una importancia para México y para los países centroamericanos dado que los involucrados buscan ante todo su integración. La reunión es un espacio de oportunidad para estrechar relaciones, analizar la cuestión mundial y promover acciones que los favorezca, todo ello teniendo el estado de Chiapas como punto de enlace.

En dicha reunión estuvieron presentes los presidentes de cinco países centroamericanos, Marco Vinicio Cerezo Arévalo de Guatemala, Violeta Barrios de Chamorro, de Nicaragua; Rafael Leonardo Callejas Romero, de Honduras; Alfredo Cristiani Burkard, de El Salvador; y Rafael Angel Calderón Fournier, de Costa Rica; los cuales fueron recibidos por su homólogo de México Carlos Salinas de Gortari.

Asimismo, se invitó al recién presidente electo de Guatemala en ese entonces, el Ing, Jorge Serrano Elías, elegido el 6 de enero de 1991. Además de ser invitados como observadores los ministros de relaciones exteriores de Venezuela y Colombia, los cuales junto con México conforman el Grupo de los Tres, así como el encargado de asuntos iberoamericanos del Ministerio de relaciones exteriores de España, Luis Yañez.

Entre los invitados especiales se encontraban el Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), Joao Baena Suárez, el Presidente del Banco Interamericano (BID), Enrique Iglesias, el representante de la ONU, Alvaro de Soto y el director general para las relaciones Norte-Sur de la Comunidad Económica Europea (CEE), Juan Pratt.

El papel que hasta la fecha el gobierno mexicano ha adoptado ha sido la pacificación y promotor de desarrollo en la región. Diversos son los antecedentes que se tienen, entre los cuales se pueden destacar los siguientes:

- El Tratado de Montevideo, en 1980, donde se contemplaron programas preferentes para Centroamérica, sirviendo México como puente con Canadá y Estados Unidos.
- El Acuerdo de San José, el 3 de agosto de 1980, contemplado en el Programa de Cooperación Energética para países de Centroamérica y el Caribe en el cual tanto México como Venezuela suministran petróleo en condiciones especiales de pago.
- Acuerdos complementarios al Pacto de San José como el Convenio de Cooperación Financiera México-Banco Centroamericano de Integración Económica (Convenio México-BCIE) con el cual destina recursos para financiar proyectos de desarrollo prioritarios para los países del istmo (Guatemala, Honduras, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua).
- Los tratados de México y Centroamérica como el de Punta del Este en Uruguay el de Contadora en Panamá, así como el Programa de Financiamiento de Importaciones centroamericanas (FICE).
- El Programa de Cooperación Económica y Financiera de México en favor de Centroamérica suscrito el 22 de marzo de 1988 y el Programa de Reactivación Industrial de Centroamérica y el Programa de Fomento de Exportaciones de Productos Centroamericanos no tradicionales.
- La Ronda de Uruguay, en octubre de 1990, en la cual el presidente mexicano, recalcó que Latinoamérica para lograr mínimos de bienestar, necesita elevar sus índices de productividad y competitividad en los mercados internacionales.
- La Cumbre de Punta Arenas, en diciembre de 1990, en la cual los presidentes de Centroamérica acordaron la Firma del Programa de Ajuste Económico para Centroamérica (PAECA) en favor del desarrollo de la región mediante el apoyo de organismos internacionales. Asimismo, permitió el establecimiento de una unión comercial y otra aduanera.

Con la reunión cumbre México-Centroamérica, el país inicia una nueva etapa en el proceso por el desarrollo e integración de la región. En este ámbito el estado de Chiapas representa un punto de interacción entre México y Centroamérica. Su población, por su composición, se identifica con la República y con Centroamérica, por formar parte originariamente de la raza maya, compartiendo así muchos aspectos sociales y económicos. Asimismo, porque el estado de Chiapas es el que tiene una relación más directa con Centroamérica, la cual se refleja en su frontera sur.

Por su parte, los países centroamericanos asisten con diferentes inquietudes a la reunión. Nicaragua, en medio de una gran inflación espera renegociar su deuda con México por mil millones de dólares, así como conseguir una mejor cooperación en materia de energía y facilidades de pago por el suministro de petróleo mexicano para garantizar su abasto.

Costa Rica cuenta con una balanza comercial deficitaria frente a México, por lo que busca una relación de intercambio a través de un Acuerdo de Libre Comercio centroamericano. Asimismo, busca una modificación del Pacto de San José en favor de las naciones deudoras. Por otra parte, Costa Rica busca acuerdos sobre cooperación y asuntos culturales y científico-técnicos.

El Salvador es el único país con problemas de conflictos internos, busca su solución y lograr el desarme, así como el restablecimiento del medio ambiente y tocar los problemas relacionados a los energéticos para asegurar su abastecimiento y lograr una mejor factura petrolera superando el 20% orientado a programas de desarrollo.

Honduras intenta mejorar los términos de su deuda con México, para lo cual contempla vender dos plantas cementeras que exportan a E.U y El Caribe. Espera lograr que se lleve a cabo un Acuerdo de libre comercio y elevar su participación en el mercado centroamericano esperando que dicho acuerdo comprenda no sólo las fronteras sino todo el país. De la misma manera solicita mejorar las condiciones de abastecimiento de petróleo y que se logren superar con respecto al Pacto de San José así como de otros acuerdos propuestos. Guatemala busca su plena integración al bloque, identificándose

primeramente con las ventajas de la Ruta Maya. Por otra parte intenta aprovechar las ventajas de una mayor relación con el estado de Chiapas en la campaña contra el gusano barrenador del ganado, entre otros

En general, resaltan algunos temas a tratar como los energéticos, modificaciones al Pacto de San José, etc., pero lo que es importante considerar son las condiciones que presenta Centroamérica ante México como marco para la reunión cumbre. Los aspectos políticos que se abordan son entre otros, la paz en la región, los avances democráticos, narcotráfico, migración, refugiados y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional en El Salvador, en aspectos de cooperación, educación, cultura, agropecuario, tecnología, finanzas, energéticos y turismo.¹⁰⁵

Bajo este mismo orden de ideas, a continuación algunos segmentos de la reunión cumbre como se acordó. Los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua y el presidente de México, reunidos en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, los días 10 y 11 de enero de 1991, teniendo muy presente los históricos lazos de hermandad y la identidad de aspiraciones de sus pueblos y gobiernos:

Considerando los avances que los países centroamericanos han alcanzado en el camino de una paz indivisible en la región, que ahora permite la intensificación de acciones conjuntas en una gran diversidad de campos.

Reconociendo que para la consolidación de la paz y el fortalecimiento de las instituciones democráticas es indispensable la reactivación y el fortalecimiento económico con justicia social.

Preocupados por la persistencia de algunos fenómenos negativos como el uso de la violencia para solucionar conflictos, la pobreza extrema, el endeudamiento externo, los

¹⁰⁵ COORDINACION De informática.Unidad de investigación y evaluación. **Reunión Cumbre de Presidentes en Centroamérica**, México, s/año, s/editorial, pp. 1-5.

obstáculos al comercio, las migraciones masivas, la contaminación ambiental y el narcotráfico.

Convencidos de las posibilidades de profundizar en la cooperación conjunta entre Centroamérica y México debido entre otros factores a su realidad geopolítica, así como a los profundos lazos de identidad regional que de ella se deriven.

Teniendo en cuenta la rica y siempre constructiva experiencia en sus relaciones bilaterales, a través de diversas etapas de su historia común, han acordado la siguiente declaración:

1. destacar el carácter histórico de esta reunión, que por primera vez los reúne a nivel de una Cumbre y constituye un paso importante para la institucionalización de estos encuentros.
2. Los presidentes centroamericanos reiteran su decisión manifestada en la Cumbre de Punta Arenas de declarar a Centroamérica como región de paz, libertad, democracia y desarrollo. En este sentido, el presidente de México resaltó la trascendencia de dicha declaración como fruto del proceso de reflexión centroamericana que esta permitiendo superar largos años de lucha y desgarramiento interno, así como la inestabilidad política y social.
3. Los mandatarios centroamericanos y el presidente de México reiteraron su preocupación por la persistencia de conflictos armados en la región y, en ese sentido, el analizar la evolución de la situación en El Salvador y el estado actual del proceso de diálogo entre el gobierno y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), reiteraron su decidido apoyo a los esfuerzos que realiza el Secretario General de las Naciones Unidas en favor de la paz en El Salvador, lo mismo que a los esfuerzos que en la misma dirección efectúa el grupo de países amigos del Secretario General que integran los gobiernos de Colombia, España, Venezuela y México.
4. Enfatizaron su deseo porque sin dilaciones y bajo el principio del respeto irrestricto a los derechos humanos consignados en convenciones y acuerdos vigentes sobre la materia, en el contexto del respeto al estado de derecho, se logra materializar, en forma completa, la reconciliación nacional en El Salvador, para lo cual convinieron

en el que el renovado diálogo sobre los temas incluidos en la agenda diseñada bajo los auspicios del Secretario General de la ONU, constituye la mejor forma para alcanzar la paz y erradicar la violencia como alternativa de solución al conflicto interno de ese país. Asimismo, expresaron su satisfacción por la voluntad del Gobierno de Guatemala de mantener abierto los canales de comunicación con la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) a fin de lograr el cese de las acciones armadas de ese grupo y su incorporación a la vida política de ese país.¹⁰⁶

De la reunión cumbre antes descrita se puede decir que en los programas de cooperación técnica, científica, cultural y educativa se están privilegiando aquéllos que apoyen la capacitación de futuros líderes, el intercambio de información y experiencias y las acciones culturales para afianzar vínculos con los intelectuales centroamericanos.

En el ámbito económico, se ha buscado el establecimiento y reforzamiento de una relación de socios en los terrenos del comercio de bienes, servicios e inversiones y en la promoción y el financiamiento del desarrollo.

Con respecto a esto, es pertinente subrayar la importancia que ha adquirido el Mecanismo de Diálogo y Concertación Política conocido como el Mecanismo de Tuxtla que se ha consolidado como el foro por excelencia para trabajar en la construcción de un destino común, con base en los tradicionales lazos históricos y de amistad entre los ocho estados.

La trascendencia de dichos acuerdos se puede resumir de la siguiente manera: el presidente de México destacó ante sus homólogos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, el reciente establecimiento por parte de su gobierno, de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica e hizo una amplia exposición sobre el marco jurídico que lo fundamenta y del entorno social que justifica su nacimiento como órgano rector de la solidaridad mexicana hacia la región

¹⁰⁶ *Ibid.*, pp. 51-52.

Los presidentes coincidieron en que las actuales condiciones en el escenario mundial hacen más que nunca necesario intensificar la integración latinoamericana como un proceso amplio, que profundice los vínculos de cooperación entre los países de la región y sea eficaz instrumento de su armónico desarrollo.

En este mismo contexto, los presidentes se congratularon por la suscripción de las bases de un Acuerdo de Complementación Económica, que llevará gradualmente, a la conformación de una zona de libre comercio, que debería estar conformada a más tardar el 31 de diciembre de 1996. Los presidentes reconocen que dicho acuerdo representa el inicio de una nueva etapa en las relaciones económicas de la región, en virtud de que se trata de un Acuerdo amplio, que propicia la liberación multilateral de manera efectiva, y que vincula con creatividad y pragmatismo, acciones conjuntas en materia de comercio, asuntos financieros y energía.¹⁰⁷

4.3. La acción mexicana dentro del área en el período de 1982-1988.

Es evidente y como ya se mencionó con anterioridad abordar el tema de Centroamérica por muchas razones, por la situación estratégica que México guarda frente a los países centroamericanos, por el aspecto geopolítico en cuanto al manejo en la política exterior en la zona dada la vecindad con los Estados Unidos, y por aspectos económicos, el grado de desarrollo de México le confiere a nuestro país un cierto peso, esto a su vez repercute en lo político.

Por todas estas razones, el período de Miguel de la Madrid marca un sello distintivo y característico por la creación del Grupo Contadora, el hecho de hablar de este período en particular es para recalcar el cambio de estrategia en la política exterior mexicana en el caso específico de Centroamérica, esto no quiere decir que otros períodos previos o posteriores a éste no hayan sido de importancia, simple y sencillamente que para fines del

¹⁰⁷ *Ibid.*, pp. 55-57.

presente proyecto es fundamental destacar aspectos de la actuación internacional que van de 1982 a 1988 y que se describen a continuación.

Las consecuencias de la forma de conducir la administración pública durante el sexenio 1976-82 fueron sentidas en el siguiente régimen. Miguel de la Madrid igual que su antecesor, comenzó su mandato en medio de una crisis económica severa y con una relación con Estados Unidos muy dañada. Pero en esta segunda ocasión, México estaba inmerso en una crisis mucho más profunda que amenazaba, no sólo con llevar al desastre a la economía nacional, sino que también ponía en peligro el sistema financiero internacional inaugurando la llamada crisis de la deuda de los países del Tercer Mundo.

Miguel de la Madrid prosiguió con la política de su predecesor en Centroamérica. Parte de la explicación de este hecho fué la convicción del gobierno de que la política hacia Centroamérica era popular entre algunos sectores políticamente claves en México. Pese a la retórica del propio presidente en el sentido de continuar la misma línea en materia de política exterior, la verdad es que desde los primeros momentos los esfuerzos del nuevo secretario de relaciones exteriores, Bernardo Sepúlveda, se encaminaron a buscar una vía diferente, que fué la de crear y participar en organismos internacionales *ad hoc* como Contadora, el Grupo de los Ocho, el Grupo de los Seis, etc., de los cuales para los fines de este análisis sólo se mencionó el primero. Esto quiere decir que, no se abandonaba la orientación de la política, pero se buscaba ejercerla en foros multilaterales para evitar así una confrontación directa con Estados Unidos.

Centroamérica fué el problema que más atención mereció de la cancillería mexicana, al grado de hablarse en periódicos y revistas de la “contadorización” de la política exterior mexicana. Vale la pena detenerse un momento en estos esfuerzos diplomáticos de México, ya que constituyen una ilustración de lo que fue la nueva estrategia del gobierno de Miguel de la Madrid.

En vista de la difícil situación en Centroamérica y del involucramiento mexicano heredado de la administración anterior, la solución fué por un lado, buscar disuadir al gobierno de Ronald Reagan de una posible intervención unilateral en la zona; por el otro,

se pretendía mantener abierto el diálogo con Managua para evitar la radicalización del gobierno sandinista que, sin tener otro remedio frente al bloqueo económico norteamericano, caería en efecto en la órbita soviética.

La búsqueda de aliados de México resultó favorable en los casos de Panamá, Colombia y Venezuela y, a poco más de un mes de la toma de posesión del presidente De la Madrid, se obtuvieron los primeros frutos. Los cancilleres de los cuatro países en cuestión se reunieron en la Isla Panameña de Contadora en enero de 1983 y convinieron en crear un instrumento diplomático para la zona.

En julio de ese año se volvieron a reunir los cuatro países, esta vez a nivel presidencial para darle mayor fuerza moral a la iniciativa. La idea fué la de elaborar directrices para lograr la pacificación de la zona. Adoptado en septiembre, el plan titulado Documento de Objetivos no sólo contenía las propuestas hechas por los cuatro países integrantes del Grupo Contadora, sino además – y ése era su mayor mérito- incluía las peticiones de los cinco países centroamericanos: Guatemala, Honduras, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. Aunque la iniciativa fué aprobada en principio por todos, no se discutió la manera de hacer cumplir esos objetivos en la práctica. Peor aún, Estados Unidos, aunque se había abstenido de criticar abiertamente los esfuerzos pacificadores auspiciados por Contadora, mostraba la mayor desconfianza de dejar el problema centroamericano en manos de los latinoamericanos quedando al margen de lo que ocurriera en la zona y por tal motivo había venido organizando a las fuerzas de la contrarrevolución desde territorio hondureño que incluso peleaban ya en territorio nicaraguense.

Las diferencias se hicieron patentes a principios de 1984 y durante todo el primer semestre de ese año, durante el cual se negoció el siguiente paso en el proceso de pacificación de Contadora: la adopción de un segundo documento que estableciera las normas y conductas que debería seguir cada país para poner en práctica el Documento de Objetivos. La negociación fué realizada por el llamado Grupo Técnico, integrado por los cancilleres de los nueve países involucrados (los cuatro de Contadora y los cinco países centroamericanos).

Contadora fué el primer organismo multilateral *ad hoc* en el que México participó para conseguir sus objetivos de política exterior, pero esta práctica se comenzó a generalizar en otros frentes.¹⁰⁸ Esta administración tuvo de manera general, una actuación muy notable. En primer término y, ante el problema latente en Centroamérica, buscó una salida pacífica del conflicto, que más tarde le acarrearía severos conflictos con los Estados Unidos. Asimismo, logro para el país, e incluso para otros latinoamericanos, una importante negociación de la deuda externa ante la comunidad financiera internacional, logrando que más de la mitad fuera reestructurada conforme a un nuevo plazo.¹⁰⁹

El gobierno de Miguel de la Madrid se caracterizó en materia de política exterior, por recurrir a la multilateralidad, es decir, dio énfasis a la acción diplomática multilateral, reflejada primeramente, con la constitución en 1983, del Grupo Contadora, y, posteriormente, en el Consenso de Cartagena¹¹⁰ cuyo origen se debe a la situación por la que atravesaban los países latinoamericanos en conjunto.

Dada la situación prevaleciente en la región, el gobierno mexicano decidió implementar una política multilateralista, lo que significó romper con la práctica de no asociación y de no proselitismo que las anteriores administraciones llevaron a cabo, resultado de una política impuesta por los Estados Unidos.¹¹¹

¹⁰⁸ Centro de Investigación para el Desarrollo. *op. cit.* pp. 85-88.

¹⁰⁹ TELLO Gómez, Ma de la Luz, *La política exterior de Carlos Salinas de Gortari. ¿Continuidad o transformación?. 1988-1994*, Tesis UNAM, México, 1997, p. 24.

¹¹⁰ A mediados de junio de 1984 se llevo a cabo la reunión de Cartagena en la que quince países latinoamericanos, adoptaron el consenso del mismo nombre, en el que postularon el criterio de la corresponsabilidad en respuesta al problema del endeudamiento y la interrelación de este con el proteccionismo comercial de los países industrializados.

¹¹¹ TELLO Gómez, Ma de la Luz, *op. cit.* pp. 19-20.

4.4. Posición de México en Centroamérica.

A la luz de los hechos citados en páginas anteriores. Puede decirse que el caso de la política exterior en cuanto a objetivos no cambia, lo que cambia es su estilo, por el hecho de convertirse en una política multilateral, esto gracias a la misma coyuntura que se da en la región. Bajo este mismo orden de ideas se hablará ahora de la posición que México ocupa en el desempeño de su política que lo llega a colocar como líder en la región.

Una de las cuestiones relevantes que tiende a afectar la acción de México y que se suscitó con motivo de las entrevistas presidenciales ha sido la referida a un supuesto liderazgo o imperialismo mexicano en Centroamérica. Sobre ello se ha especulado mucho, especialmente en la prensa centroamericana e internacional, a la luz de la reciente promoción del acercamiento mexicano-centroamericano.

No obstante, dada la especulación que esto ha provocado con motivo de las varias entrevistas presidenciales, aquí se intenta presentar, al menos, algunas declaraciones formuladas tanto por los presidentes centroamericanos, como por sus equivalentes mexicanos que reflejan, de parte de los primeros, su aceptación de que México representa de algún modo un líder potencial de Centroamérica, y de parte de los segundos su preocupación, por evitar que México aparezca como tal, o bien, únicamente interesado en obtener beneficios de sus relaciones con la región centroamericana.

Las siguientes son algunas de las declaraciones de los presidentes centroamericanos emitidas durante el recorrido por el Istmo realizado en enero de 1966 por el presidente Gustavo Díaz Ordaz. En una entrevista concedida el 17 de enero a los periodistas mexicanos, el presidente de Nicaragua expresó: "yo creo que si México nos orienta, nos encauza y nos dirige, respetando nuestra soberanía nuestra independencia y nuestro modo libre de actuar, podemos armonizar puntos de vista en cuestiones políticas y económicas".¹¹²

¹¹² MEDINA Luna, Raúl, en *op cit.* pp. 40 - 41.

Los mandatarios de Honduras, El Salvador y Costa Rica fueron menos explícitos, pero de todas maneras, hicieron aparecer a México como el “hermano ejemplar” de Centroamérica, al que los unía diversos vínculos étnicos, culturales, sociales e históricos.

Otras publicaciones por el contrario, tendieron a cuestionar los objetivos del acercamiento mexicano a Centroamérica y, en algunos casos, a destacar que detrás de los pronunciamientos oficiales de México, probablemente existían motivaciones imperialistas.

Y en muchas otras publicaciones centroamericanas llegaron a preguntarse si México podía constituir un nuevo pulpo, “el coloso del norte latinoamericano”, que deseaba extender su influencia hacia sus vecinos del sur para explotar sus recursos naturales, o sí, por el contrario, realmente se trataba de un amigo leal que extendía su mano para ayudar en un plano de igualdad y respeto a la soberanía de los países de la zona. Posteriormente fuentes internacionales llegaron a precisar, que no obstante las delegaciones mexicanas, las visitas oficiales y el creciente interés de los industriales mexicanos en Centroamérica, podían representar un “nuevo imperialismo azteca”. Más recientemente, el diario guatemalteco, la *Prensa Libre*, señaló que aun las películas, los programas de televisión y la música mexicana, que tienen amplia difusión en Guatemala y en toda Centroamérica, contribuían a despertar suspicacias sobre el imperialismo mexicano, en este caso, un imperialismo cultural.

Las sospechas expresadas por estas publicaciones, las de *La Prensa* que introduce una nueva dimensión a la cuestión que se está tratando al considerar a México como un intermediario imperialista, las de la *Prensa Libre* de Guatemala que habla de imperialismo cultural, etcétera, constituyen, en conjunto, evidencias del recelo que existe en ciertos sectores centroamericanos acerca de las intenciones y los intereses de México en la región.

Reaccionando a estas acusaciones, algunos autores mexicanos han responsabilizado de ellos a la prensa mexicana que habla de conquista de mercados y provoca la cólera y

prevención de sectores del istmo donde todavía se oye hablar del imperialismo mexicano. Estos mismos autores reconocen, sin embargo, que México posee influencias y goza de muchas simpatías en Centroamérica, lo que le atribuyen al flujo de políticos centroamericanos exiliados en México y estudiantes que llegan a las universidades nacionales y que luego regresan a sus respectivos países para contribuir a incrementar la influencia cultural y política de México hacia Centroamérica.

Las expresiones de reconocimiento a México como un líder o hermano mayor de Centroamérica formuladas por los Jefes de Estado del Istmo, y las denuncias sobre el imperialismo mexicano hechas en diversas fuentes de información, crearon una situación comprometida para México que no deseaba verse expuesto como tal.

Probablemente previendo este tipo de situaciones, el presidente Díaz Ordaz, al llegar a Guatemala y luego a El Salvador, los dos primeros países que visitó en su gira por Centroamérica en 1966, insistió que el propósito de su viaje respondía al deseo de estrechar los lazos de afecto que unían a los pueblos mexicano y centroamericano, y que no había en él ningún deseo de obtener ventajas económicas o políticas y, que en todo caso, si como resultado de su visita se establecían contactos económicos mutuamente provechosos, que ello era en realidad un objetivo secundario. En suma, Díaz Ordaz expresó que el objetivo específico de su viaje por el Istmo podía ser definido en una sólo palabra: amistad.

El presidente Echeverría, aunque más franco que su antecesor al definir los propósitos de los encuentros con los mandatarios centroamericanos, también procuró evitar que tales entrevistas fueran interpretadas como un nuevo intento de asegurar para México una área de influencia en Centroamérica.

Declaraciones en éste sentido fueron hechas, además, por Enrique Olivares Santana, líder de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión mexicana, quién señaló, a México

no le anima ni siquiera en el pensamiento, ninguna idea de penetración en la vida de las naciones latinoamericanas.¹¹³

4.5 Proyección de México hacia Centroamérica.

La política exterior de México ha experimentado cambios profundos en las últimas dos décadas. Fué Luis Echeverría que rompió con lo que se ha dado en llamar la política exterior tradicional o principista, la cual se desarrollo a lo largo de muchas décadas como el mejor vehículo para garantizar la soberanía del país.

A partir de los setenta, el gobierno mexicano empezó a adoptar posturas internacionales que trascendían con mucho los preceptos que había guiado a la política exterior en tiempos anteriores, gestándose una polémica interna sobre la dicotomía entre los intereses reales de México y los principios de la política exterior.

En realidad, las acciones concretas que el gobierno adoptó en diversos momentos, por ejemplo respecto a Nicaragua y El Salvador y que fueron percibidas como contradictorias con los intereses reales del país, no mostraban una contradicción entre los principios y los intereses, sino que evidenciaban una nueva política exterior, apuntalada en una definición de *facto* distinta de los principios e intereses del país.

El país ha experimentado tras grandes etapas en su política exterior a partir de la Revolución. La primera, que eventualmente sería articulada por Genaro Estrada, privó desde los veinte hasta el inicio de la década de los setenta y buscaba un amplio reconocimiento internacional a México, distinguiéndose por la defensa de la legalidad y la autodeterminación de los pueblos. La segunda, que caracterizó a los sexenios de 1970 a 1976 y de 1976 a 1982, aunque muchas de sus manifestaciones persistieron hasta el fin del sexenio siguiente, se caracterizó por una amplia y muy activa presencia internacional,

¹¹³ *Ibid.*, pp. 42- 43.

con frecuencia tomando la vanguardia política en conflictos de gran alcance para la comunidad de naciones. La tercera, inaugurada por el recién terminado sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari, que parece orientada al alcance de dos objetivos centrales: primero, la consecución del desarrollo económico mediante un acercamiento a los mercados naturales y potenciales para la industria mexicana; y, segundo, el estrechamiento de vínculos diplomáticos con diversos países del mundo y en particular de América Latina con el objeto de crear mecanismos de equilibrio frente al acercamiento político y económico que se da con los Estados Unidos.

La nueva política exterior del país tiene que combinar el rescate de los principios que le dieron vida y prestigio en el pasado con la activa consecución de los intereses específicos políticos, comerciales y económicos en el exterior.

La política exterior de México está en proceso de franca transición. Por años se mitificaron una serie de principios, que sin embargo, se violaban en la práctica cotidiana. Los principios tradicionales de la política exterior no sólo están vigentes, sino que ahora son mucho más relevantes que en cualquier época pasada.

Es ahora cuando adquieren una importancia crucial, en el momento en que México se prepara a consolidar una embestida de desarrollo de relaciones políticas, culturales, económicas y comerciales en diversas regiones del mundo. El reto es el de darles forma específica y convertirlos en una estrategia consciente de política exterior.

Por su situación geopolítica, México tiene que desarrollar una política exterior que concilie sus dos realidades: la relación y vecindad con Estados Unidos y su tradición y cultura hispanoamericana. Cada enfoque requiere de un tratamiento distinto pero compatible. La política hacia el sur debe responder a la diversidad que ahí existe, así como a la riqueza de vínculos políticos, comerciales y culturales que se pueden desarrollar.

Las nuevas circunstancias, tanto en México como en el exterior, hacen imperativa la adecuación de la política exterior. Es necesario reafirmar los valores y principios que han dado consistencia a la política exterior del país, derivando de esos postulados generales la flexibilidad suficiente para poder insertarnos en un mundo novedoso y en el cual la negociación y la cercanía económica son fundamentales.

México debe desplegar una amplia política exterior hacia el sur que permita no sólo un creciente intercambio comercial y político, sino también afianzar una postura latinoamericanista sin caer en retórica platónica. En el entorno internacional actual hay limitadas posibilidades de intercambio y de desarrollo de posturas comunes que le permitirían a México mantener su independencia sin con ello entrar en conflicto sistemático con los norteamericanos.¹¹⁴

Hablar de la política exterior dentro del gobierno del Presidente Miguel De La Madrid el papel del país fué como mediador activo en los conflictos centroamericanos y no el de simple comunicador.

Como resultado de esta política pacificadora y de negociación, México se convirtió en asunto de alta política para los Estados Unidos, en función de la migración, el comercio, la deuda externa, la política regional y la estabilidad interna.¹¹⁵

Frente a Centroamérica, el aislamiento propiciado por los grupos oligárquicos es insuficiente para impedir que México y el proceso político que vive no influya en grupos políticos, intelectuales y de profesionistas. A México acuden centroamericanos y latinoamericanos para estudiar, exiliarse, o simplemente poder vivir la experiencia del pueblo mexicano. Así comienza una influencia inevitable que supera con mucho la voluntad gubernamental de influir o no y el deseo de las oligarquías por reducir y controlar en sus países la presencia mexicana.

¹¹⁴ Centro de Investigación para el Desarrollo, *op. cit.*, pp. 174-187.

¹¹⁵ TELLO Gómez, Ma de la Luz. *op. cit.*, pp. 20- 22.

Existen numerosos que son muestra de lo anterior. Desde el contagio popular frente a la música catalogada de *ranchera* que abre numerosas puertas a México en la región, hasta la directa influencia de la literatura y el arte de la revolución. Ello se expresa en las obras de notables centroamericanos como el pintor guatemalteco Carlos Mérida y el escritor Luis Cardoza y Aragón. El cine mexicano también abrió desde los años cuarenta una época de relación entre amplias capas de la población centroamericana y la cultura y vida cotidiana de México, pues, como lo señala Sergio Ramírez, la diferencia entre la presencia cultural mexicana y la estadounidense es que la primera, por su contenido, hace que se puedan identificar en ella amplias capas de la población centroamericana, mientras que la segunda, por transmitir los valores de la sociedad de consumo, y por estar segregada de esa posibilidad la mayoría de los centroamericanos, sólo puede incidir en las capas medias y en los sectores dominantes.

En lo político dos hechos resaltan la influencia determinante de la Revolución Mexicana: la lucha de Augusto C. Sandino en Nicaragua y la llamada Revolución Guatemalteca de 1944 a 1954. Sandino que en 1923 se trasladaba a México en años de efervescencia política, trabaja en la Ciudad de Tampico en la Compañía Petrolera Huasteca Petroleum Company. Su estancia en México le permite adquirir conciencia política, además de la convicción de que una lucha armada de contenido popular puede llevar al triunfo.

Otro suceso político que es influenciado por la Revolución Mexicana y su proceso de institucionalización es el movimiento armado de 1948 en Costa Rica, que lleva al poder al Movimiento de Liberación Nacional. Su principal dirigente, José Figueres, en algunas ocasiones ha reconocido la admiración que tiene por el sistema político mexicano. También en El Salvador, tras la caída del dictador Maximiliano Hernández Martínez en 1944, se abre un período de cierta actividad política que desemboca en la llamada Revolución de 1948, donde actúan oficiales del ejército que habían sido influenciados por la experiencia mexicana. Además, la oligarquía, al fundar el Partido Revolucionario de Unificación Democrática (PRUD) en 1949, intenta imitar al PRI. El PRUD se transforma en 1961 en el Partido de Conciliación Nacional (PCN).

A nivel diplomático, la posición mexicana en la décima Conferencia de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de Estados Americanos (OEA), celebrada en Caracas en Marzo de 1954, al oponerse a la posición norteamericana que señalaba que el gobierno de Arbenz transitaba aceleradamente hacia el totalitarismo y el comunismo, hace que México por vez primera se exprese de manera activa en favor de gobiernos y proyectos políticos que afectan los intereses norteamericanos y de las oligarquías beneficiarias por ellos.¹¹⁶

A pesar del origen histórico común y de lazos de lengua y cultura, que podrían suponer la base para un interés oficial de México en mantener estrechos los vínculos con América Latina, la realidad es que hasta fecha reciente, las relaciones con los países del sur ocuparon un lugar secundario en la escala de prioridades de la política exterior mexicana. El comercio con la región por ejemplo, nunca ha significado para México, a excepción del periodo de la segunda guerra mundial, más del 12 por ciento de las exportaciones totales no más del 5 por ciento de las importaciones.

Las relaciones políticas a nivel bilateral se han reducido prácticamente a cuestiones de rutina con excepción de la materia de asilo político, que debido a los frecuentes golpes de estado que se registran en el área, le han dado a México la oportunidad de distinguirse como uno de sus más activos practicantes.

A nivel multilateral sí ha habido mayor dinamismo, México ha apoyado por lo general, los esfuerzos tendientes a desarrollar una política común para la defensa conjunta de los intereses de los países del área. Sin embargo, esta actitud se ha limitado más bien a los asuntos económicos, como es el caso de la presentación conjunta de posiciones tendientes a mejorar los términos del tratamiento que otorgan a la región las grandes potencias y los organismos económicos internacionales en materia comercial y de ayuda financiera.

Un factor importante que explicaría la baja intensidad de las relaciones de México con sus vecinos del sur, es la endémica inestabilidad política del área, que con sus frecuentes

¹¹⁶ BENITEZ Manaut, Raúl y CORDOVA Macías, Ricardo, *op. cit.*, pp. 8-10

cambios de gobierno hace difícil la formulación de convenios y la continuidad de los mismos. Sin embargo, en 1971, con el ascenso al poder de un nuevo gobierno en México, que inició una política exterior de diversificación de las relaciones, se empezó a promover el acercamiento con la América Latina, fenómeno que constituyó un cambio notable respecto del previo aislamiento.

Este acercamiento, sin embargo, no ha sido general, al menos en términos de relaciones bilaterales, sino que más bien se ha concentrado en ciertos países cuyo denominador común parece ser, o bien la cercanía geográfica al país o el signo izquierdista de sus gobiernos.¹¹⁷

La búsqueda gubernamental de cooperación entre Centroamérica y México tiene múltiples antecedentes que se remontan a varias décadas, ya que desde los años sesenta el gobierno mexicano inició programas para apoyar las exportaciones centroamericanas hacia México. Desde entonces y hasta la fecha México ha suscrito ya muchos acuerdos comerciales con cada uno de los países centroamericanos, siendo los más importantes: el pacto de San José (1980), los Acuerdos Bilaterales de Alcance Parcial (ABAP), establecidos entre 1982 y 1986, que se derivaron de los mecanismos de comercio latinoamericano planteados por el Tratado de Montevideo de 1980; el Acta de Tuxtla firmada en enero de 1991 y la formulación de un Acuerdo Marco Multilateral de Liberalización Comercial en 1992.

Estos acuerdos comerciales representan un paso más en firme para establecer tratados bilaterales de libre comercio con cada uno de nuestros vecinos del sur, que sean de beneficio común para incrementar corrientes comerciales de bienes y servicios y de inversión, así como para fortalecer la integración y cooperación en la zona centroamericana.

Las características de este comercio recíproco reciente son fruto de la casualidad.

¹¹⁷ OJEDA Gómez, Mario, "Presentación: la nueva política de México hacia América Latina", en CENTRO de estudios Internacionales, México y América Latina. La nueva política exterior, El Colegio de México, México, pp. 3-5.

Desde siempre ha habido una brecha estructural entre ambas economías. Quizá en los mejores años del Mercado Común Centroamericano (MCCA) 1981-1979, tal brecha pudo haber disminuido. A partir de los ochenta, la brecha se agrandó: la crisis económica sacudió a México pero aún más a los países de América Central, hecho apuntalado por la crisis política y los conflictos armados en esa sufrida región latinoamericana.¹¹⁸

En resumen, la estrategia de política comercial entre México y Centroamérica debe ser revisada y, en su caso, adecuarse, particularmente en lo que se refiere a la ampliación y el mejor uso de los acuerdos de alcance parcial, del financiamiento procedente del Pacto de San José; de la ampliación de las líneas de crédito bilaterales, tanto con los países como con las instituciones financieras de carácter regional, de la formulación de acuerdos de intercambio comercial compensado, los cuales deben apoyarse con financiamientos adecuados; del óptimo aprovechamiento de la participación que México tiene en las instituciones financieras regionales, del estudio acerca de la posibilidad de convertir la deuda de estos países en participación accionaria mexicana en algunas empresas, y de un proceso de seguimiento continuo, al más alto nivel posible, que permita conciliar los intereses económicos con los de política.

El proceso de negociación librecambista que se ha abierto entre las dos economías o entre las seis, para ser más exactos, deja abierta la posibilidad de abrir un nuevo esfuerzo de integración económica, de gran potencialidad, ciertamente, pero incierto todavía en sus tiempos, medios y resultados.¹¹⁹

¹¹⁸ Chávez, FERNANDO J. *op. cit.* pp 104-105.

¹¹⁹ Castañares P, Jorge. "Las relaciones comerciales de México con Centroamérica. Análisis y perspectivas (1979-1986), en *Foro Internacional*, Vol. XXVIII, Jul-Sep 1987, El Colegio de México, p. 92

CONCLUSIONES.

En primer lugar, queda claro, que la disciplina de las relaciones internacionales es una ciencia compleja que se encarga de estudiar el comportamiento de las relaciones entre los sujetos de la comunidad internacional. Dentro de esta disciplina se incluye la política exterior; concepto básico que abarca las fronteras y que define la acción internacional de cada Estado para ejercer su capacidad de negociación con los demás.

También queda de manifiesto que la política no solamente puede llevarse a cabo por los gobiernos, sino que es susceptible de individuos, empresas, grupos sociales, centros educativos, etc. La política es una conducta humana, congruente que tiene un fin en específico, un propósito aunque muchas veces los resultados no sean los esperados.

Al hablar de política exterior no puede dejar de referirse a la política interior, es por tal razón que desde tiempos remotos ha existido una discusión al querer determinar si existe una primacía de una sobre la otra.

Al estar de acuerdo en que la política exterior define la capacidad de negociación internacional de un Estado, no significa que dicha política sea más importante que la interior; ambas están estrechamente vinculadas y una no puede existir sin la otra.

Tanto la política externa como la interna forman parte del mismo mecanismo político. De esta manera en esta investigación se destacaron las opiniones de algunos autores y estudiosos de la política exterior en el sentido de que ésta es el reflejo de la realidad interna y es una extensión más allá de las fronteras del Estado. Esto es válido, ya que no se puede diseñar una política exterior sino se ha instrumentado una hacia el interior.

Durante el trabajo es evidente que el concepto de política internacional se asemeja, en cierta manera, al de política exterior. La diferencia es en que la política exterior se centra en aspectos e intereses que tiene un Estado hacia el exterior y la política internacional

analiza esos intereses para interactuar con todo el sistema internacional, es decir, es el conjunto de interacciones de los sujetos de la sociedad internacional como resultado de su política exterior.

Al realizar esta investigación fue fundamental establecer el concepto de poder. Puesto que la política es una actividad humana, está estrechamente vinculada con este factor; lo más importante no radica en definir propiamente el término como la facultad para hacer algo, o bien, el dominio que un sujeto tiene sobre otro o sobre alguna cosa para obtener alguna ventaja; lo importante es limitarlo y visualizarlo como un control sobre las ideas, que es en sí el fin último de un Estado, conocido como poder político.

El poder político es precisamente eso, tener el control sobre las acciones de los hombres, una relación mutua entre los que lo detentan y entre los que se ejerce ese poder. Es como si existiera una balanza en la que se pudiera determinar el peso específico de cada uno de los actores de la sociedad internacional.

El interés nacional es otro aspecto importante de una política exterior y se comparte la idea con muchos autores de que es la búsqueda prioritaria de la propia seguridad que tiene o debe de tener cada Estado como meta fundamental, y para ello el mismo Estado debe proporcionar todos los requerimientos tanto sociales, políticos y económicos a su población para que pueda preservar la existencia del Estado.

Los actores más completos y reconocidos jurídicamente para formular una política exterior son los Estados. Aquí no se pretendió hacer un análisis exhaustivo y detallado de lo que es el Estado, pero sí se intentó dejar claro su papel como actor de la política exterior.

El autoritarismo con el que los países alteran la actitud y conducta de los gobiernos para imponer su autoridad y ejercer su poder para satisfacer sus propios intereses es una forma de intervención contraria al Derecho Internacional. Se comparte la idea de una intervención pero de cooperación económica, cultural, científica, ya que el resultado para

los países participantes será benéfico y positivo. Gracias al Derecho Internacional se pueden dar relaciones amistosas y por lo tanto sirve para el aseguramiento de la paz.

Como se mencionó a lo largo de este análisis la política es una actividad humana, es el conjunto de acciones y decisiones ejecutadas con un fin. Ese comportamiento humano debe estar regido por leyes, por lo que la política exterior se instrumenta dentro de un marco jurídico.

Cuando se habló de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dejó claro, las facultades del Congreso en relación con la elaboración y formulación de la política exterior, así como, las bases sobre las cuales queda organizado el Estado, actor determinante en la ejecución de la política exterior.

Otro aspecto importante del marco jurídico que se destacó fueron los principios normativos de la política exterior que se han venido formulando a través de acontecimientos históricos. Representan los intereses de la nación y han alcanzado preeminencia universal

En México, los principales órganos que intervienen a nivel gubernamental en la formulación de la política exterior son el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. El Congreso Mexicano simplemente actúa como supervisor y ejerce el control sobre el ejecutivo en materia de política exterior. El Poder Ejecutivo es el órgano encargado del proceso de toma de decisiones y el instrumento de dicha política.

De esta manera al estudiar lo referente a las acciones de la política exterior, se estableció también que el presidente se apoya en diversas secretarías de Estado. Una de ellas es la Secretaría de Relaciones Exteriores, órgano encargado de definir, planear y aplicar la política exterior de México y corresponde también a esta secretaría velar en el extranjero por el bienestar de México.

La política exterior mexicana se dirigió de manera global hacia Centroamérica, apegada a una serie de principios rectores que normaron algunos de sus actos de solidaridad con algunos países centroamericanos. De acuerdo con la elaboración del análisis se definió el marco en el que se dieron las relaciones de México con Centroamérica.

En el caso de Costa Rica, éste mantuvo relaciones más activas con las distintas naciones centroamericanas, con los países europeos y con los Estados Unidos, por lo que México jamás representó una alternativa indispensable.

Si bien entonces, es el lado político de ésta relación lo que provocó cierto distanciamiento originado en la distinta interpretación que ambos gobiernos dan al conflicto centroamericano. El gobierno costarricense mostró siempre un gran pesimismo hacia la gestión de Contadora y preferencia por la organización regional interamericana.

Por lo que respecta a las relaciones de México y El Salvador, la guerra salvadoreña no permitió que pudieran ser más congruentes y con más contenido político. Esta crisis originó la declaración Franco-mexicana como respuesta en alguna medida a la masacre en este país. Al respecto, México argumentó que no es intervencionismo, sino un esfuerzo que tiene un pueblo que encuentra solidaridad en otro para evitar que se sigan destruyendo entre sí los salvadoreños.

En el análisis de las relaciones México y Nicaragua, se consideró esta relación como una reactivación de su política exterior. Este fue el momento adecuado en el que México dió muestras de su nueva capacidad negociadora. Las misiones de apoyo mexicano incluyeron asesorías de alto nivel en materia económica y financiera, en la organización del abasto de bienes de consumo, en el análisis de proyectos de urgencia para la reconstrucción y capacitación del personal nicaragüense.

Del lado de las relaciones México-Guatemala se destacó el flujo de refugiados que se dio a partir de 1981. En este caso la meta era lograr su repatriación, o bien, su alejamiento de la línea fronteriza. Por parte de Guatemala, el carácter que imprime a su relación con

México, es un marcado antimexicanismo que se presenta en todos los ámbitos de la relación bilateral.

Para las relaciones de México y Honduras se manejo un acuerdo y se vislumbraron como relaciones más acertadas y compatibles, a ambos países no les convenía el triunfo guerrillero en El Salvador o Guatemala por razones de seguridad y de intereses nacionales con los Estados Unidos, y por lo tanto ambos países lucharon por intereses coincidentes.

Finalmente en el caso panameño y las relaciones con México fluctuaron principalmente en el aspecto de la soberanía y el respeto a los Tratados del Canal, en el que México enfatizó la importancia de los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos y asimismo ambas naciones coincidieron sin llegar a la concertación de la gravedad del problema centroamericano. Otro aspecto importante fueron los esfuerzos de estos países en cuanto al Grupo Contadora.

La política exterior mexicana hacia Centroamérica aumentó el prestigio internacional del país y las dimensiones de su influencia regional, por lo tanto, esto derivó en una ampliación de su capacidad negociadora frente a Estados Unidos, lo que se tradujo en la institucionalización de un margen más amplio de disidencia y autonomía política.

Con el fin de explorar la posibilidad de plantear un enfoque común a la crisis centroamericana que permitiera evitar la ampliación de sus dimensiones militares, la actuación del Grupo Contadora, integrado por Colombia, México, Panamá y Venezuela, tuvo como objeto lograr la paz en la región. La iniciativa de Contadora significó la búsqueda de aliados que apoyaran las propuestas de solución pacífica a la crisis centroamericana. En última instancia el mensaje de Contadora estuvo íntimamente relacionado con el hecho de que los países que lo integraron tuvieran sus propias definiciones y requerimientos de seguridad nacional.

La crisis centroamericana coincidió en el tiempo con las intenciones mexicanas hacia la región, el carácter no imperialista, sino más bien, cooperativista de nuestro país favoreció el acercamiento, y para las facciones democráticas que lucharon por la liberación centroamericana, el apoyo mexicano resultó un paso importante para su reconocimiento internacional, como lo mostró el caso de la revolución nicaragüense y el Grupo de Contadora, sin embargo, el carácter poco previsible de los acontecimientos en otros países centroamericanos como Guatemala o El Salvador, obligaron al gobierno mexicano a actuar con sutileza en sus declaraciones al respecto.

El desarrollo económico de México superior al de los países centroamericanos, su estabilidad política dentro de una región asaltada continuamente por enfrentamientos, golpes, luchas populares y fronteras y la relación sui generis que mantiene con Estados Unidos le otorgaron a México un reconocimiento internacional que unido a la política exterior dinámica lo llevan de manera natural a una posición relativamente más autónoma y de mayor peso entre los países del área. Si México no hubiera planteado un liderazgo formalmente, no se hubiera convertido en uno de los pilares de la vida política y económica de la región.

A pesar de la crisis económica por la que se atravesó en ese entonces, México continua y debe continuar con la misma intensidad su política exterior hacia Centroamérica. Esto es una actividad paralela a las otras funciones del Estado. Su institucionalización permite que se desarrolle sin mermar la dinámica de su política interna. México debe atender sus problemas económicos para aliviar su situación y evitar así una amenaza interna que pueda confundirse con un retiro mexicano en la esfera internacional, donde además las responsabilidades que le corresponden como una nación fuerte no pueden hacerse a un lado frente a los sectores internos que la han apoyado.

De acuerdo a lo elaborado en este proyecto, se concluyó que en el marco de las relaciones México-Centroamérica, la participación mexicana en cuanto a su política exterior estuvo basada en la promoción del diálogo y la concertación política, así como en la insistencia a la no intervención y a la solución pacífica de las controversias.

México durante este período alcanzó una posición importante en la vida política internacional. El asumir una posición a favor de la paz en la región provocó en ciertas ocasiones esa actitud de recelo por los mismos países del istmo. Pero fué muy firme la decisión de México de embarcarse en una política multilateralista como lo fué en el Grupo Contadora que ganó el apoyo de la comunidad internacional.

De esta manera México activamente sienta un precedente defendiendo y asumiendo una diplomacia multilateral, fortaleciendo sus relaciones con cada uno de los países centroamericanos y asegurando un a política exterior más activa sustentándose en los principios normativos de la política exterior que siempre lo han caracterizado como defensor de los mismos.

BIBLIOGRAFÍA

ALPONTE, Juan M.

La política exterior de México en el nuevo orden mundial.

Antología de principios y tesis.

Fondo de Cultura Económica

México, 1993.

428 pp.

BARNET, Richard.

Guerra Perpetua.

Fondo de Cultura Económica FCE

México, 1985.

225 pp.

BENÍTEZ Manaut, Raúl y

CÓRDOVA Macías, Ricardo (compiladores).

México en Centroamérica. Expediente de documentos fundamentales 1979-1986.

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades.

UNAM

México, 1989.

387 pp.

BOBBIO, Norberto.

MATTEUCCI, Nicola y

PASQUINO, Gianfranco.

Diccionario de política.

Siglo XXI, Tomo I.

852 pp.

CASTAÑARES P, Jorge.

"Las relaciones comerciales de México con Centroamérica. Análisis y perspectivas. (1979-1986)" en

Foro Internacional

Colegio de México, Vol. XXVIII.

Núm. 1. Jul-Sep. 1987.

156 pp.

CASTAÑEDA, Jorge G.

México, el futuro en juego.

Ed. Planeta, México, 1987.

191 pp.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Centroamérica en crisis.

El Colegio de México.

México, 1984.

226 pp.

CENTRO DE INVESTIGACION PARA EL DESARROLLO.

Política exterior para un mundo nuevo. Alternativas para el futuro. México en el nuevo contexto internacional.

CIDAC, Ed. Diana.

México, 1991.

200 pp.

CHAVARRÍA K, Manuel A.

“ Las relaciones entre El Salvador y México ”, en

Las relaciones de México con los países de América Central.

El Colegio de México.

México, 1985.

151 pp.

CHAVEZ, Fernando J.

Los vínculos económicos entre México y Centroamérica en la última década. 1981-1991.

Documentos de trabajo

Ed. Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

México, 1992.

110 pp.

COORDINACIÓN DE INFORMÁTICA. UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y EVALUACIÓN

Reunión cumbre de presidentes en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

Folleto México, s/año. s/editorial.

68 pp.

CUADERNOS DE LA ENEP ARAGÓN

III Congreso Nacional de la Asociación Mexicana de Estudios internacionales.

México la frontera sur y América Latina.

UNAM.

México, Junio, 1989

Núm. 42.

79 pp.

CUADERNOS DE LA ENEP ARAGÓN
La política exterior de México hacia el siglo XXI.
UNAM.
México, Julio, 1989.
Núm. 10
183 pp.

DEUTSCH, Karl W.
Análisis de las relaciones internacionales.
3ª. Ed. Gernika, S.A, 1994
434 pp.

GARZA Elizondo, Humberto.
Fundamentos y prioridades de la política exterior de México.
El Colegio de México.
México, 1986
278 pp.

GORLITZ, Axel.
Diccionario de Ciencia Política.
Alianza editorial.
Madrid, 1980.
628 pp.

GUENDELAIN López, Soledad.
Los principios normativos de política exterior como defensores de la soberanía nacional en el NOEI.
Tesis UNAM, ENEP ARAGÓN.
México, 1997.
184 pp.

H. Sabine, Jorge.
Historia de la teoría política.
Fondo de Cultura Económica.
México, 1984.
672 pp.

HERNÁNDEZ Vela, Edmundo.
Diccionario de política internacional.
Ed. UNAM.
México, 1983.

HERRERA, René y
OJEDA, Mario.
" La política de México en la región centroamericana ". en
Foro Internacional.
Vol. XXIII. Núm. 4. Colegio de México.
México, Abril-Junio, 1983.
460 pp.

HOFFMANN, Stanley H.
Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales.
Ed. Técnos.
Madrid, 1979.
351 pp.

LEYES Y CÓDIGOS DE MÉXICO.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ed. Porrúa. 122 ed.
México, 1988.
147 pp.

MEDINA Luna, Raúl.
" La nueva política de México hacia América Latina ", en
México y América Latina. La nueva política exterior.
Centro de Estudios Internacionales.
El Colegio de México.
México, s/año.

MESA, Roberto.
Teoría y práctica de Relaciones Internacionales.
Editorial Taurus.
Madrid, 1980.
298 pp.

MORENO Collado, Jorge.
Introducción al estudio del poder del Estado.
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
Cuadernos de Sociología.
México, 1966.
98 pp.

OJEDA, Mario.
Alcances y límites de la política exterior de México.
El Colegio de México.
México, 1976.
220 pp.

OJEDA, Mario.
México, el surgimiento de una política exterior activa.
SEP.
México, 1986.
229 pp.

OJEDA, Mario.
" Presentación: la nueva política de México hacia América Latina ", en
México y América Latina. La nueva política exterior.
Centro de Estudios Internacionales.
El Colegio de México.
México, s/año.
201 pp.

OSMANCZYK, Edmund Jan.
Enciclopedia mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas.
Fondo de Cultura Económica. FCE.
México, 1976.
1236 pp.

PELLICER De Brody, Olga.
" ¿ Un nuevo derecho internacional?. El comité de las Naciones Unidas para los principios de la coexistencia pacífica ", en
Foro Internacional.
Colegio de México. Vol. VII.
México. Octubre-Diciembre, 1967.
234 pp.

PELLICER, Olga.
" Veinte años de política exterior mexicana 1960-1980 ", en
Foro Internacional.
Colegio de México, Vol. XXI.
Núm. 2. México, Oct.-Dic. 1980.

PELLICER, Olga y
FAGEN, Richard.
Centroamérica. Futuro y opciones.
Fondo de Cultura Económica.
Lecturas núm. 50
México, 1983.
243 pp.

PLANO, Jack C. y
OLTON, Roy.
Diccionario de Relaciones Internacionales.
Ed. Limusa.
España, 1985.
465 pp.

SEARA Vázquez, Modesto.
Política exterior de México.
Ed. Harla. 3ª. ed. México, 1970.
414 pp.
TELLO Gómez, Ma de la Luz.
**La política exterior de Carlos Salinas de Gortari. ¿continuidad o transformación ?
1988-1994.**
Tesis. UNAM. ENEP ARAGÓN.
México 1997.

SILVA Michelena, José A.
Política y bloques de poder. Crisis en el sistema mundial.
Siglo XXI. Editores.
México, 1987.
291 pp.

TOMASSINI, Luciano.
Relaciones Internacionales de la América Latina.
Fondo de Cultura Económica.
Lecturas. Núm. 35
México, 1981.
519 pp.

VASQUEZ, J.A.
Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos.
Ed. Limusa.
México, 1994.
420 pp.

VELÁZQUEZ Flores, Rafael.
Introducción al estudio de la política exterior de México.
Ed. Nuestro Tiempo.
México, 1995.
302 pp.

VELÁZQUEZ Flores, Rafael.

La relación entre política interna y política externa. El caso de México 1988-1994.

Tesis. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

México, 1996.

220 pp.

WALTZ, Kenneth N.

Teoría de la política internacional.

Grupo Editor Latinoamericano GEL.

Colección Estudios Internacionales.

Buenos Aires, Argentina. 1988.

427 pp.